

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**FABIO PEREIRA DE ANDRADE**

**A IMPLEMENTAÇÃO COMO ARTICULAÇÃO BUROCRÁTICA:  
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL E  
MÉXICO.**

**SÃO PAULO**

**2016**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**A IMPLEMENTAÇÃO COMO ARTICULAÇÃO BUROCRÁTICA: PROGRAMAS DE  
TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL E MÉXICO.**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito parcial para obtenção de título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa Dra Maria Rita Garcia Loureiro Durant

**SÃO PAULO**

**2016**

Andrade, Fabio Pereira de.

A implementação como articulação burocrática: Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e México / Fabio Pereira de Andrade. - 2016.

309 f.

Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro Durant

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Renda – Distribuição - Brasil. 2. Renda - Distribuição - México. 3. Programa de sustentação de renda. 4. Burocracia. I. Loureiro, Maria Rita Garcia. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 330.564

**FABIO PEREIRA DE ANDRADE**

**A IMPLEMENTAÇÃO COMO ARTICULAÇÃO BUROCRÁTICA:  
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL E  
MÉXICO.**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito parcial para obtenção de título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Banca Examinadora

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria Rita Garcia Loureiro Durant – EAESP-FGV

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Cibele Franzese – EAESP-FGV

---

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira – EAESP-FGV

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Renata Mirandola Bichir – EACH-USP

---

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Farias – PUC-Minas

**SÃO PAULO**

**2016**

*Para meus pais e minha companheira Fê*

## AGRADECIMENTOS

E se fosse pra ter medo dessa estrada  
Eu não estaria há tanto tempo nessa caminhada  
Criolo

Durante a redação de um trabalho científico afloram incertezas, inseguranças e isolamento parcial, apenas a amizade, o amor e o trabalho diluem esses sentimentos.

Assim, agradeço à minha orientadora Professora Maria Rita Garcia Loureiro, com quem de fato aprendi o significado das palavras: precisão, posicionamento e comprometimento. Levarei o exemplo da trabalhadora incansável.

Aos Professores da EAESP, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Regina Pacheco, Cibele Franzese, Gustavo Fernandes, Fernando Abrucio, Bresser-Pereira, Peter Spink e Cláudio Couto. Que contribuíram para o meu aprimoramento como pesquisador.

Aos professores da *Lyndon B. Johnson School of Public Affairs* da *The University of Texas at Austin*. Em especial, ao Professor Peter Ward, cujos precisos apontamentos foram cruciais para entender a política social mexicana; além do Professor Chandler Stolp, pelo auxílio no tratamento dos microdados e pela amável hospitalidade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa para o meu estágio de doutorando no exterior.

Aos amigos do Doutorado e Mestrado em Administração Pública que tornaram a caminhada mais leve: Erica Ruiz, Daniel de Bonis, Ana Claudia Pedrosa, Pedro Marin, Robson Zuccolotto, Felipe Calabrez, Roberto Seracinskis, Maria Cecília Gomes Pereira, Eduardo Grin, Marco Pepe, Pedro Guerra, Juliana Nolasco e Andréa Gozetto.

Agradeço aos parceiros e co-autores Lucas Ambrozio e Fernanda Lima e Silva. Aprendi muito com vocês, ademais me diverti bastante! Aos amigos Diones Rocha e Rui Mesquita Cordeiro, que me hospedaram durante as pesquisas de campo, o primeiro em Brasília, o segundo na Cidade do México.

À minha família da vida, que me acompanha na estrada, alguns há muitos anos: os Fernandes (Caio, Karla, Gabriel, Lú, Robrigo, Jeverson e Maria); Carolina Marchiori, que apresento a todos como irmã; Sillas e Mari; Luis Vitagliano e Vera Lamas.

À minha família, por todo apoio e compreensão: Fabi, Pai e Mãe. Meu sincero amor.

À minha companheira, Fernanda Aranha, que deu um novo sentido ao doutorado e à minha vida! Que possamos continuar a nossa construção!!! Meu amor e admiração!

Seguimos nessa estrada, cercado de: livros; artigos; sim; não; erros; acertos; lágrimas; sorrisos; amigos; indiferentes. Na caminhada...



Luis Fernando Verissimo, As Cobras

- No soy como todo el mundo, ésa es mi mala suerte, a mí no me pasa lo que a los demás-deja caer el peine, se abstrae, piensa en voz alta alta Pantaleón Pantoja. De muchacho era más desganado para comer que ahora.

- Pero apenas me dieron mi primer destino, los ranchos de un regimiento, se me despertó un apetito feroz. Me pasaba el día comendo, leyendo recetas, aprendí a cocinar. Me cambiaron de misión y pssst, adiós la comida, empezó a interesarme la sastrería, la ropa, la moda, el jefe de cuartel me creía marica. Era que habían encargado del vestuario de la guanición, ahora me doy cuenta.

- Ojalá nunca te pongan a dirigir un manicomio, Panta, lo primero que harías sería loquearte-señala el ojo de buey el brasileña.

Mario Vargas Llosa, Pantaleón y las visitadoras

## **RESUMO:**

A presente tese analisou a burocracia dos PTCs no Brasil e no México; especificamente, teve por objetivo mostrar a influência da burocracia articuladora (BA) sobre a diferença nos resultados de focalização, adotando como referência os erros de exclusão estimados para ambos os programas. A articulação analisada incorporou dimensões intergovernamentais e intersetoriais nas cadeias de implementação definidas para ambos os programas, considerando o período de 2003 a 2010, no qual ambas as BAs enfrentaram o desafio de expandir a cobertura do programa e manter a focalização. Esse estudo foi orientado pela abordagem qualitativa, através do estudo de caso comparado, a partir do qual foi possível interpretar que os melhores resultados de focalização se relacionam com a capacidade de acessar recursos administrativos (federais e municipais) do burocrata brasileiro. Em termos teóricos, a utilização do modelo de Goggin *et alii* (1990) auxiliou na ponderação de variáveis intervenientes na determinação dos resultados casos individuais.



## **ABSTRACT:**

This thesis analyzed the bureaucracy of PTCs in Brazil and Mexico; specifically aimed to show the influence of the articulator bureaucrat (BA) on the difference in the results of targeting, taking as reference the exclusion errors estimated for both programs. The analyzed incorporated articulation in intergovernmental and intersectoral dimensions in the implementation of strings defined for both programs, considering the period 2003-2010, in which both BAs faced the challenge of expanding the program's coverage and keep targeting index. This study was guided by the qualitative approach, through the comparison case study from which it was possible to interpret that the best targeting outcomes relate to the ability to access administrative features (federal and municipal) of the Brazilian bureaucrat. Theoretically, the use of Goggin et al (1990) model helped the weighting variables involved in determining the results of individual cases.

## Lista de Abreviaturas e Siglas

BA: Burocracia Articuladora

BME: Burocracia de Médio Escalão

CadUnico: Cadastro Único

CAIXA: Caixa Econômica Federal.

CEPAL: Comissão Econômica para América Latina

CLT: Código de Leis Trabalhistas

COGEMAS: Conselho de Gestores Municipais

Comités: Comités Técnicos Estatales

CONAFE: Consejo Nacional de Fomento Educativo

CONAPO: Consejo Nacional de Poblacion

CONASUPO: Compañía Nacional de Subsistência Populares

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo: Consejo Nacional del Progreso

CGU: Controladoria Geral da União

COPLAMAR: *Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*

Coordinación: Coordinación Nacional del Programa Oportunidades

CPC: Comités de Promoción Comunitária

CPS: Câmara de Política Social

CRAS: Centro de Referência da Assistência Social

CREAS: Centro de Referência Especializado da Assistência Social

DAGA: Diretoria Geral de Análise Geoestatística e Avaliação

DAO: Diretoria de Atenção e Operação

DCS: Diretoria de Coordenação Setorial

ENAP: Escola Nacional de Administração Pública

ENIGH: Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares

EPPGG: Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

FNAS: Fundo Nacional de Assistência Social

GT: Grupo de Trabalho

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

IEPES: Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales

IETS: Instituto de Estudos da Sociedade e do Trabalho

IGD: Índice de Gestão Descentralizada

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPF: Inversión Pública Federal

IRF: Implementation Regime Framework

LBA: Lei Brasileira de Assistência

LGDS: Ley General de Desarrollo Social

LOAS: Lei Orgânica de Assistência Social

MAP: Mesa de Atención Progresá

MAPS: Ministérios da Promoção e Assistência Social

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social

MEC: Ministério da Educação

MESA: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MIN: Ministério da Integração Nacional

MME: Ministério de Minas e Energia

MP: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS: Ministério da Saúde

MUNIC: Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NOB: Norma Operacional Básica

Oportunidades: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

PAA: Programa de Apoio Alimentário

PAIF: Programa de Auxílio Integral para as Famílias

PAN: Partido Acción Nacional

PARAUSEE: Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica

PBF: Programa Bolsa Família

PETI: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB: Produto Interno Bruto

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS: Política Nacional de Assistência Social

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNR: Partido Nacional Revolucionário

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PPS: Partido Popular Socialista

PRGM: Programa de Garantia de Renda Mínima

PRI: Partido Revolucionário Institucionalista

Progres: Programa de Educación, Salud y Alimentación

Pronasol: Programa Nacional Solidaridad

PSDB: Partido da Social-Democracia Brasileira

PSF: *Programa de Saúde da Família*

PT: Partido dos Trabalhadores

PTC: Programas de Transferência Condicionada de Renda

QCA: *Qualitative Comparative Analysis*

SAGI: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Sedesol: Secretaria de Desarrollo Social

SENARC: Secretaria Nacional de Renda Cidadã

SEP: *Secretaria de Educación Pública*

SESAN: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SHCP: Secretaria de Hacienda y Credito Publico

SICON: Sistema Informatizado para Gestão das Condicionalidades

SLB: Street-Level Bureaucrat

SNAS: Secretaria Nacional de Assistência Social

SNCF: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

SPP: Secretaria de Programación y Presupuesto

SPS: Sistema de Proteção Social

SS: Secretaria de Salud

SUAS: Sistema Único de Assistência Social

TCU: Tribunal de Contas da União

## Lista de Ilustrações

### Tabelas:

Tabela 1: Estados com maiores coberturas do Oportunidades.....	23
Tabela 2: Número e percentual de famílias beneficiárias do Bolsa Família nos seis estados com maior cobertura.....	24
Tabela 3: Número e percentual de famílias beneficiárias do Bolsa Família nos seis municípios mineiros e paulistas com maior cobertura.....	25
Tabela 4: Cobertura e estimativa do público-alvo do PBF nos municípios selecionados.....	26
Tabela 5: Número de Beneficiários nos Programas Bolsa Família e Oportunidades.....	82
Tabela 6: Estimativas de pobreza e cobertura do PBF no ano 2010 (Censo 2010).....	83
Tabela 7: Estimativas de famílias, população atingida e cobertura 2008-2010.....	83
Tabela 8: Recursos transferidos por percentil.....	85
Tabela 9: Estimativas de erros de exclusão e inclusão do PBF (2004-2008).....	92
Tabelas 10: Estimativas de erros de exclusão e inclusão do Programa Oportunidades (2004-2010).....	96
Tabelas 11: Estimativas de erros de exclusão e inclusão do Programa Oportunidades (2004-2010).....	97
Tabelas 12: Estimativas de erros de exclusão e inclusão do Programa Oportunidades em Vera Cruz (2004-2010).....	98
Tabelas 13: Estimativas de erros de exclusão e inclusão do Programa Oportunidades em Vera Cruz (2004-2010).....	99
Tabela 14: Estimativas dos erros de exclusão do Bolsa Família e do Oportunidades (2004-2008).....	265
Tabela 15: Estimativas estaduais dos erros de exclusão do Bolsa Família e do Oportunidades (2004-2008).....	266

### Quadros:

Quadro 1: Matriz para teste estatístico.....	91
Quadro 2: Lista de Entrevistados do <i>Programa Oportunidades</i> .....	163
Quadro 3: transformações PTC frente a Constituição de 1988.....	194
Quadro 4: Fases do processo decisório no programa <i>Bolsa Família</i> .....	198
Quadro 5: Lista de entrevistados PBF.....	244

Quadro 6: síntese da comparação e dos resultados qualitativos.....	272
--	-----

**Demais Ilustrações:**

Modelo Analítico elaborado a partir de Goggin et alii (1990).....	73
Esquema 1: Fatores estruturantes da autonomia para articulação.....	74
Esquema 2: Fluxo de ações específicas na cadeia de implementação.....	75
Esquema 3: Resultados da ação articulada e Percepções.....	76
Esquema 4: Atuação da burocracia articuladora no Programa Oportunidades.....	186
Esquema 5: Atuação da burocracia de articuladora no PBF.....	264
Esquema 6: Articulação desenvolvida pela burocracia de médio escalão do governo municipal.....	264

**Gráficos:**

Gráficos 1: Focalização Nacional Agregada.....	102
Gráficos 2: Focalização Nacional em Regiões Urbanas.....	103
Gráficos 3: Focalização Nacional em Regiões Rurais.....	104
Gráficos 4: Focalização de Vera Cruz.....	105
Gráficos 5: Focalização de Vera Cruz em Regiões Urbanas.....	106
Gráficos 6: Focalização de Vera Cruz em Regiões Rurais.....	107
Gráficos 7: Focalização Nacional Agregada.....	108
Gráficos 7: Focalização em Minas Gerais.....	109

**Figuras:**

Figura 1: Estrutura Organizacional da Coordenação Nacional do <i>Oportunidades</i> adaptada à cadeia de implementação.....	162
Figura 2: Estruturas Organizacionais mobilizadas no <i>Programa Bolsa Família</i> , adaptadas à cadeia de implementação.....	241

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1. Apresentação do Tema e Objeto Empírico.....	5
2. Preliminares Teóricas .....	7
3. Aproximação entre o objeto teórico e empírico .....	10
4. Abordagem metodológica comparada, instrumentos analíticos e o desafio de contribuição teórica. ....	13
5. Institucionalismo Histórico.....	18
6. Justificativa.....	21
7. Definição das variáveis analíticas .....	27
8. Descrição da Variável Dependente.....	28
9. Descrição da variável independente .....	30
CAPÍTULO 1 - IMPLEMENTAÇÃO, BUROCRACIA E ARTICULAÇÃO: UM ESFORÇO DE SÍNTESE.....	34
1. A teoria de implementação em suas três fases: a persistente justaposição entre política e administração.....	34
1.1. Introdução.....	34
1.2 Os desafios das abordagens da implementação: o debate administração <i>versus</i> política renovado. ....	36
1.3 A primeira geração de estudos de implementação: a constituição da abordagem dicotômica. ....	41
1.3.1 A perspectiva <i>Top Down</i> , a solução na formulação .....	41
1.3.2 Uma análise política do processo de implementação de políticas públicas .....	43
1.3.3 A concepção <i>Bottom-up</i> , a solução durante a implementação e a adaptação da formulação frente aos contextos específicos .....	45
1.4 A segunda geração de estudos de implementação: modelos explicativos e esforço de síntese das abordagens <i>Top Down</i> e <i>Bottom Up</i> .....	47
1.5 A transição para a terceira geração de estudos: o balanço dos pesquisadores da área no fim da década de 1980. ....	50
1.6 Terceira geração de estudos de implementação: possibilidades de síntese.....	54
1.6.1 Dois modelos de síntese: alcances e limites .....	54
1.6.2 Ambiguidade da formulação, propostas para retomar as abordagens <i>Top Down</i> e <i>Bottom Up</i> :.....	59
1.7 Uma estratégia alternativa de análise: a ação da Burocracia Articuladora.....	61
1.8 Burocracia Articuladora: fatores restritivos, dimensões e perguntas secundárias.....	73



CAPÍTULO 2: FOCALIZAÇÕES: SIGNIFICADOS E RESULTADOS .....	77
2.1 Focalização comparada.....	77
2.1.1 Focalização: conceito e perspectivas gerais .....	77
2.2 Focalização e implementação .....	80
2.3 Estimativas: distribuição de frequência e erros de exclusão .....	82
2.3.1 Quadro inicial .....	82
2.4 Hipóteses para as focalizações .....	86
2.5 Descrição dos dados da Política de Transferência de Renda.....	87
2.5.1 Características gerais das pesquisas domiciliares.....	87
2.6 Processamento dos microdados e análise. ....	90
2.6.1 Estimativas para a variável dependente, inferência e teste de confiabilidade. ....	90
2.6.2 Erros de exclusão e inclusão no caso brasileiro .....	91
2.6.3 Erros de exclusão e inclusão no caso mexicano .....	95
2.7 Comparação .....	99
2.8 Análises Complementares: Efeitos de Focalização .....	101
2.8.1 Análise dos resultados agregados do México.....	101
2.8.2 Análise dos resultados no estado de Vera Cruz.....	105
2.8.3 Análise dos resultados agregados do caso brasileiro.....	107
2.9 Potenciais Causas Explicativas.....	110
2.10 Relação dos resultados com a abordagem teórica .....	110
CAPÍTULO 3: A CRIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MÉXICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS MUDANÇAS CONJUNTURAIS E INSTITUCIONAIS .....	114
3.1 Introdução.....	114
3.2 Fase I – Definição da Estrutura formal (1997-2001).....	118
3.2.1 Introdução .....	118
3.2.2 Contexto Histórico e Institucional do Período .....	119
3.2.3 A Construção do Arcabouço Normativo dos Programas de Transferência Condicionada. ....	129
3.3 Fase II – Consolidação da estrutura organizacional, desconcentração de poder e ascensão do Coordenador Estadual (2002-2006) .....	136
3.3.1 Introdução.....	136
3.3.3 As normas como instrumento para o empoderamento dos Coordenadores Estaduais.....	140

3.4 Fase III – Manutenção das rotinas, ampliação da composição de benefícios e restrição na articulação intergovernamental (2007-2010).....	142
3.4.1 Histórico do desenvolvimento organizacional e institucional.....	142
3.4.2 Um passo atrás: o conteúdo normativo restringindo (ainda mais) a autonomia dos atores subnacionais envolvidos no ciclo de implementação .....	145
3.5 Conclusões.....	147
<b>CAPÍTULO 4: A CADEIA DE IMPLEMENTAÇÃO E O PROGRAMA <i>OPORTUNIDADES</i> NA PERCEPÇÃO DO SEUS ATORES.</b> .....	152
4.1 Introdução.....	152
4.2 Definindo o objetivo das entrevistas .....	152
4.3 O Acesso as fontes: um exercício de vigilância epistemológica.....	154
4.4 Estrutura e Percepções: uma análise de conteúdo a partir da capacidade de influência dos atores.....	157
4.4.1 Estrutura Organizacional: uma descrição.....	157
4.4.2 Estrutura Organizacional e Acesso à Formulação e Implementação: uma análise.....	160
4.5 Os atores por eles mesmo: as burocracias e suas narrativas.....	162
4.5.1 Categorias Analíticas: organizando as entrevistas a partir do modelo geral .....	164
4.6 Elementos Constitutivos das Narrativas: elementos para uma interpretação sintética.....	181
4.7 Conclusão .....	185
<b>CAPÍTULO 5: A gênese do Programa Bolsa Família.....</b>	190
5.1 Introdução.....	190
5.2 O encontro de três fluxos: as regras formais da Constituição de 1988, a ascendência dos programas municipais e as definições do governo Cardoso. ....	190
5.2.1 A Constituição de 1988 .....	190
5.2.2 Ascendência dos Programas de Transferência de Renda Condicionada Municipais .....	192
5.2.3 As definições dúbias do Governo Cardoso.....	194
5.3 A construção da unificação durante os dois primeiros anos do governo Lula .....	197
5.3.1 O processo de tomada de decisão como um <i>locus</i> do poder e de incerteza .....	197
5.3.2 O processo decisório do programa Bolsa Família .....	197
5.3.3 Estágio 0: O diagnóstico dos PTCs e suas relações com as políticas sociais (outubro a dezembro de 2002).....	199
5.3.4 Fase 1: A formulação do PBF (janeiro a outubro de 2003).....	200

5.3.4.1 Início contraditório da Presidência de Lula (janeiro a março de 2003).....	200
5.3.4.2 Construindo a decisão sobre a fusão dos programas de transferência de dinheiro (abril a junho de 2003) .....	204
5.3.4.3 Formulação do programa Bolsa Família (junho a Outubro/2003) .....	208
5.3.5 Fase 2: O Interlúdio: o grupo de Unificação (Outubro 2003/Janeiro 2004).....	210
5.3.6 Fase 3: Nova arena na disputa: a criação do MDS (janeiro de 2004...) .....	211
5.4 A questão federativa e a cadeia de implementação. ....	214
5.5 Conclusões.....	226
<b>CAPÍTULO 6: IMPLEMENTAÇÃO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PERCEPÇÕES .....</b>	<b>231</b>
6.1 Introdução.....	231
6.2 O Objetivo das entrevistas.....	231
6.3 O Acesso as fontes: um exercício de vigilância epistemológica.....	233
6.4 Estrutura e Percepções: uma análise das narrativas acerca da capacidade de intervenção dos atores .....	234
6.4.1 Relações Intergovernamentais e Estrutura Organizacional: descrição da cadeia de implementação.....	234
6.4.2 O elo municipal da cadeia: a estrutura do <i>Bolsa Família</i> em Montes Claros ...	236
6.4.3 Relações Intergovernamentais e Estruturas organizacionais: formulação e implementação.....	239
6.5 Os atores por eles mesmos: as burocracias e suas narrativas .....	241
6.5.1 A Burocracia do MDS .....	242
6.5.2 A Burocracia dos Municípios: características gerais.....	242
6.5.3 A Burocracia Articuladora em Montes Claros .....	243
6.5.4 Categorias Analíticas: organizando as entrevistas a partir do modelo geral .....	244
6.6 Síntese.....	258
6.7 Conclusões.....	261
<b>COMPARAÇÃO E CONCLUSÕES .....</b>	<b>265</b>
<b>REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO .....</b>	<b>278</b>

# INTRODUÇÃO

## 1. Apresentação do Tema e Objeto Empírico

Segundo Draibe (2009), os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCs) tornaram-se um instrumento importante na Política Social da maioria dos países latino-americanos. Como características comuns, os PTCs apresentam: a) transferência de recursos monetários, cujo recebimento não está fundamentado em lógica contributiva; b) formulação orientada à modificação do comportamento individual (incentivo à demanda); c) pagamento do benefício feito preferencialmente à mulher; d) constituição do público-alvo por famílias muito pobres, com filhos em idade escolar; e) estabelecimento de condições para o pagamento do benefício, isto é, sua vinculação ao cumprimento de pré-requisitos que envolvem as áreas de educação, saúde e, em algumas situações, capacitação e procura de trabalho.

Ainda segundo a autora, a difusão dos PTCs na América Latina é explicada pela flexibilidade da implementação e pelos baixos custos operacionais, fatores a partir dos quais foi possível reverter a percepção negativa que eles despertaram em parte das comunidades políticas latino-americanas. Nesse sentido, cabe lembrar que essa percepção está relacionada com a conjuntura em que foram implementados os PTCs iniciais, bem como a forma com que isso foi feito, quais sejam: crise econômica, nas quais os governos introduziam a focalização, e contenção do financiamento às políticas universais, notadamente, saúde e educação, além das tentativas de mudanças no sistema de previdência social.

Nesse contexto, proliferam as concepções de que a reorientação na política social refletia o alinhamento dos governos às recomendações de organismos multilaterais, como uma agenda que recebeu a alcunha de Consenso de Washington (Draibe e Riesco, 2007)<sup>1</sup>.

Segundo SIMIONATO e NOGUEIRA (2015:368), a introdução de focalização em políticas universais gerou controvérsias acerca das motivações e objetivos implícitos nessa decisão, uma vez que as políticas focalizadas, em especial os PTCs, surgiram em um contexto de intensa discussão acerca dos limites da atuação do Estado. Segundo essas autoras, a focalização é um conceito cujo significado é “prestar benefícios sociais a grupos e segmentos populacionais selecionados em função de determinadas características ou méritos”.

---

<sup>1</sup> O trecho abaixo é ilustrativo do diagnóstico inicial acerca do papel das políticas focalizadas e das orientações do Consenso de Washington “*Regarding social policies, Neoliberal policies placed unilateral emphasis on privatization of public social services, and protecting the private social services industry. In parallel, such policies targeted constrained public spending into creating social “safety nets” for the extremely poor. These policies ended up providing differentiated private social services for the affluent few. Meanwhile, an insufficient amount of public social spending was only enough to slightly alleviating the living conditions of the extremely poor. The vast majority of the population, meanwhile, including the majority of the emerging LA salaried classes, saw their social protection seriously deteriorate, and become more expensive, at the same time their job insecurity augmented due to globalization. Nevertheless, as said, these kinds of policies were applied to different degrees in the different countries and in different periods*” (DRAIBE e RIESCOS, 2007:57).

Assim, a primeira geração de estudos acerca dos PTCs partiu de uma perspectiva desfavorável, pois a reorientação do Sistema de Proteção Social era motivada pela diminuição dos gastos com Política Social e a restrição do atendimento à população em extrema pobreza.

A agenda foi implantada parcialmente e de maneira não uniforme. Um dos fatores explicativos da flexibilização e da reorientação da pauta relaciona-se à vitória de novos líderes e partidos no início dos anos 2000; no caso mexicano, as eleições resultaram na derrota do *Partido Revolucionário Institucionalista* (PRI), que esteve no poder durante 70 anos, enquanto em países como Brasil, Uruguai e Argentina foram eleitos presidentes filiados a partidos de esquerda<sup>2</sup>. Dessa forma, a adoção de diferentes programas, com adaptações às realidades locais, contribuiu para a legitimação das instituições e organizações envolvidas nos PTCs, ainda que a contribuição para redução da pobreza e para melhora dos índices de educação e saúde tenha sido modesta (Draibe, 2009:105); assim, o tom derogatório arrefeceu e as pesquisas direcionaram-se a buscar os elementos explicativos da implementação desses programas. Nota-se, atualmente, que essa percepção se alterou: inicialmente compreendidos como estratégia de diminuição da política social, atualmente os PTCs são analisados como parte de uma estratégia para diminuição da pobreza, dentro de um sistema que se desenvolve a partir da articulação com os serviços de saúde e educação.

Analisando as políticas de combate à pobreza na América Latina, Acuña e Repetto (2009) postulam que os seguintes elementos são importantes na estruturação desses programas, nos âmbitos particulares de cada nação: a) a concepção teórica de pobreza que orienta a política; b) as capacidades organizacionais relativas ao programa – as quais compreendem a estrutura burocrática designada para a implementação das ações, tendo em vista que a definição de uma burocracia com regime de trabalho estável e recrutada segundo critérios meritocráticos tende a diminuir a orientação partidária que o sistema de indicação impinge ao programa; c) as capacidades políticas, expressas pelo poder decisório do chefe do Executivo Federal, que pode contribuir para a coordenação entre os ministérios setoriais dos programas; e d) a capacidade orçamentária, que dependerá da prioridade atribuída ao programa pelos poderes Legislativo e Executivo. Tais elementos podem ser sintetizados em dois polos explicativos: o primeiro, de

---

<sup>2</sup> Convém ressaltar que mesmo durante a crise mais aguda da crise econômica, a influência da agenda do Consenso foi parcial e variável frente aos diferentes países. A diferença na reforma da previdência implementadas no Brasil e na Argentina são ilustrativas, bem como a diferente abertura econômica adotada pelo Brasil e pelo México (Draibe e Riesco, 2007). Além disso, Draibe (2003) mostra que para o período 1994 a 2002 as políticas focalizadas do governo federal brasileiro buscam a integração com políticas universais (saúde e educação), por isso, a autora caracteriza essas como “focalizadas na universalização”. Esse caso será analisado em maiores detalhes no capítulo 5.

cunho ideológico, acerca do conceito de pobreza; e o segundo, de cunho institucional, em que as estruturas governamentais e as esferas político-partidárias se articulam.

A presente tese analisará a burocracia dos PTCs no Brasil e no México; em termos mais específicos, analisar-se-á a influência da burocracia articuladora (BA) sobre a diferença nos resultados de focalização estimados para ambos os programas. A articulação analisada incorporará as dimensões intergovernamentais e intersetoriais nas cadeias de implementação definidas para ambos os programas, considerando o período de 2003 a 2010, no qual ambas as BAs enfrentaram o desafio de expandir a cobertura do programa e manter a focalização. Esse estudo está orientado para a abordagem qualitativa, com a finalidade de explicar, ao menos parcialmente, como a influência se processa; por isso, a ferramenta metodológica utilizada será o estudo de caso comparado.

Tendo em vista as trajetórias de ambos os PTCs, o plano ideológico aponta para uma diferença importante: enquanto, desde o início, o desenvolvimento do programa mexicano foi orientado por uma concepção de formação de capital humano, resultando em um desenho inicial no qual o acesso às condicionalidades desempenhou um papel crucial (o que gerou como consequência inesperada a subcobertura do programa), a criação do PTC no Brasil segue uma trajetória mais fluida, à luz da difusão de iniciativas municipais que resultaram na adoção de múltiplas políticas, cuja unificação não poderia ser feita a partir da simples fusão de PTC. Pelo contrário, isso demandou a redefinição de normas, práticas e o desenvolvimento de uma organização federal para implementá-lo de maneira coordenada com os demais níveis governamentais

## **2. Preliminares Teóricas**

Essa tese abordará o tema da implementação de políticas públicas. Desde a pesquisa inaugural de Pressman e Wildasky (1984) essa área temática abarca estudos acerca dos resultados gerados a partir da ação do Estado. Com base nesse objetivo geral, as investigações geraram distintas explicações sobre a associação entre ação burocrática e a efetividade.

Para um exame preliminar do atual estado da arte nesse tema, é interessante trazer os estudos de O'Toole Jr (2000) e Barrett (2004), os quais argumentam que haja três gerações de pesquisas, cujas características serão aqui brevemente apresentadas.

Na primeira geração, as pesquisas buscavam identificar os fatores determinantes dos resultados das políticas públicas, sobretudo os fatores responsáveis pela dissonância entre os

objetivos definidos na formulação das políticas e os resultados observados durante a implementação. Essas análises se pautavam por uma separação estrita entre os atores responsáveis pela formulação e implementação; em outras palavras, os trabalhos dessa fase possuíam caráter dicotômico.

Sob essa perspectiva, a vertente *Top Down* atribuía os resultados indesejados às ações dos agentes implementadores, destacando assim a importância da centralização e das estruturas formais (Pressman e Wildavsky, 1984; Bardach, 1977). Já a abordagem *Bottom Up* associava os problemas ao processo de formulação, considerando que as ações dos implementadores contribuíam para o desenvolvimento das políticas, uma vez que esses atores fazem o conteúdo da formulação converter-se em ação junto ao público alvo, de forma que a capacitação, a discricionariedade e a autonomia dos implementadores sejam analisadas como ferramentas que favorecem a implementação (Lipsky, 1980).

A segunda geração foi marcada pela elaboração de modelos analíticos mais estruturados, que definiam variáveis independentes e exógenas, além de definirem os resultados (variável dependente) através de fluxos contínuos. Essa estruturação possibilitou que a implementação fosse analisada através de metodologia quantitativa. Além disso, as pesquisas buscaram sintetizar as perspectivas *Top Down* e *Bottom Up*, através da operacionalização de variáveis independentes representativas das duas abordagens (Sabatier e Mazmanian, 1980; Sabatier, 1986).

A geração atual é marcada pelo refinamento de modelos quantitativos, sobretudo através da adequação às diferentes políticas setoriais. No entanto, apesar do avanço em termos metodológicos, O'Toole Jr (2000) e Barrett (2004) ressaltam como limite desses estudos a ausência de uma síntese entre as perspectivas distintas. Nesse sentido, uma parcela da literatura opta pela manutenção das abordagens *Top Down* e *Bottom Up*, mas, ao mesmo tempo, propõe termos objetivos para a adequação das duas perspectivas; especificamente, os conceitos de ambiguidade e conflito são estabelecidos para definir a abordagem adequada (Matland, 1995; Chackerian e Mavina, 2001).

Além disso, Cline (2000) analisa os principais modelos de síntese da terceira geração, quais sejam a abordagem da gestão organizacional (Goggin *et alli*, 1990) e a abordagem da cooperação (Stoker, 2014). O primeiro modelo privilegia a análise de variáveis de comunicação e controle, já o segundo está voltado à explicação da cooperação entre os atores envolvidos, privilegiando a análise da dinâmica da decisão compartilhada. No entanto, ao fim e ao cabo,

Cline (2000) afirma que ambos os modelos retomam fortes características das abordagens dicotômicas, sem oferecer, de fato, um modelo sintético.

A despeito da eficiência das teorias sobre modelos de implementação, a questão substantiva é o desenvolvimento de análises sintéticas ainda ser um desafio que mobiliza pesquisadores da área. Diante dessa mobilização, a estratégia atual tem voltado suas atenções para a análise do papel da burocracia, em especial, para os gestores de políticas públicas (Morgan *et alii*, 1996; Meier e O'Toole, 2006; Riccucci *et alii*, 2004; May e Winter, 1999, 2009; May, 1995; Cho *et alii*, 2005; Demir e Reddick, 2012; Pires, 2012; Lotta *et alii*, 2014), uma vez que sua função implica o relacionamento com os formuladores dos objetivos organizacionais (alta burocracia) e com a burocracia operacional (*street level bureaucracy*). Desse modo, o estudo do exercício da gestão possibilita a análise da maneira como as dimensões *Top Down* e *Bottom Up* manifestam-se durante o processo de implementação (Pires, 2012).

Dito de outro modo, o gestor ocupa posição intermediária nas relações verticais entre os atores designados formalmente para a implementação. O posicionamento o expõe a decisões centralizadas e a ações discricionárias; em termos hierárquicos, a atuação do gestor define-se pela garantia do cumprimento das normas produzidas no processo decisório formal. No entanto, o exercício da gestão se funda sobre a decodificação do conteúdo normativo em regras operacionais (Pires, 2012; Lotta *et alii*, 2014), no relacionamento com atores de diferentes níveis de governo (Morgan *et alii*, 1996; Howlett, 2011), entre outras atividades que extrapolam a mera dimensão hierárquica. Logo, essas características fazem que a atuação da burocracia intermediária constitua-se como uma questão de investigação, sobretudo para alcançar ações que se sobrepõem às atividades de formulação e implementação. Ou seja, as abordagens voltadas à burocracia intermediária visam explicar em que medida essa categoria contribui para a articulação entre os atores envolvidos na implementação.

Nos últimos anos, uma parcela da literatura nacional (Oliveira e Abrucio, 2011; Pires, 2012; Lotta *et alii*, 2014; Lotta e Cavalcanti, 2015) tem se dedicado ao estudo das burocracias intermediárias. Dentre suas principais contribuições, está o desenvolvimento do conceito de Burocracia de Médio Escalão (BME), que permite identificar empiricamente esse ator a partir de sua posição hierárquica dentro das organizações públicas. Com base nessa definição, torna-se possível mapear o alcance das ações desse ator, considerando as singularidades das políticas e das organizações em que a BME está inserida. No entanto, nesse trabalho, buscando estreitar os laços entre os produtores (burocracia) e o processo (implementação) foca-se nas funções dos atores em relação a cadeia de implementação, ao invés da estrutura hierárquica, formularemos



a definição própria, qual seja, burocracia articuladora (BA) como categoria analítica para estudar as ações que fundamentam as relações interburocráticas, cobrindo as articulações interorganiacionais que caracterizam os PTCs brasileiros e mexicanos.

Tendo em vista as considerações ora estabelecidas e o objeto teórico definido por meio delas, a tese buscará responder a seguinte pergunta de pesquisa: Como a atuação técnico-política da Burocracia Articuladora interfere nos graus de focalização dos Programas de Transferência de Renda do Brasil e do México?

### **3. Aproximação entre o objeto teórico e empírico**

Desde a segunda metade da década de 1990, os Programas de Transferência Condicionadas de Renda (PTCs) foram implementados em vários países da América Latina. Segundo dados da CEPAL (2010:139), a cobertura dos PTCs na região variou de 5,7% a 19,3% do total da população para o período de 2000 a 2010, embora os recursos para financiamento não tenham crescido na mesma proporção, pois, para o mesmo período, a variação foi de 0,19% para 0,40% do Produto Interno Bruto (PIB) da região. Assim, esses dados fornecem indícios acerca da efetiva relação custo-benefício dessas políticas para a região.

Segundo Draibe (2009:152) a operacionalização dos PTCs na América Latina apresenta uma característica geral: o governo federal controla o processo decisório desses programas, enquanto a implementação envolve ações dos diferentes níveis governamentais e da sociedade civil organizada.

Considerando a dimensão relativa ao desenho dos PTCs, as questões relativas ao público-alvo e às condicionalidades suscitam atenção especial, pois ambas demandam a ação de múltiplos atores para sua efetivação. Além disso, elas adicionam uma qualificação à expansão dos PTCs, como políticas que se fundam na identificação da população em condições de vulnerabilidade social e no incentivo ao acesso a serviços públicos básicos.

Desse modo, a definição e a localização do público-alvo são tomadas como ações básicas dos PTCs e, conjuntamente, ambas compõem os resultados de focalização. Se a definição de pobreza é um tema complexo e polêmico, a operacionalização dos PTCs tem seu fundamento a partir da abordagem de necessidades não satisfeitas e de linhas monetárias de pobreza<sup>3</sup>, que consideram as singularidades socioeconômicas na definição da cesta de referência e dos valores e que, na abordagem internacional, é sintetizada pelos valores de US\$

---

<sup>3</sup> “Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada” (ROCHA, 2003:9).

1 e US\$ 1,50 per capita por dia, conforme proposta do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Assim, a definição de linha de pobreza implica uma dimensão técnica e mais restrita à formulação. Durante a implementação, essa definição exige a definição de métodos de identificação e índices de avaliação, atividades que, segundo Coady, Grosh e Hoddinott (2004), apesar de distintas, são complementares. No que tange à identificação, os autores apontam a existência de métodos<sup>4</sup> utilizados de maneira conjunta e que possuem componentes geográficos e comunitários, os quais suscitam a mobilização de atores burocráticos dotados de alta capilaridade.

Em termos de indicadores, os autores supracitados apontam o erro de exclusão (*undercover*) e o erro de inclusão (*leakage*). A primeira medida estabelece um índice percentual que expressa a relação entre o número de pessoas abaixo da linha da pobreza não contemplados pelo programa e a população total abaixo da linha de pobreza. O erro de inclusão também é definido através de um percentual, resultado da divisão entre o número de beneficiários que não estão abaixo da linha da pobreza e o total de beneficiários. A definição do indicador também gera impacto sobre os atores burocráticos mobilizados, pois o foco em um dos índices implica a montagem de perfis diferenciados de equipe de trabalho. Nesta tese, ambos os indicadores serão estimados, mas considerando que em termos analíticos ambos se anulam, a referência para comparação serão os erros de exclusão.

As condicionalidades conferem uma natureza intersetorial aos PTCs<sup>5</sup>, além de buscarem inserir os beneficiários em uma rede voltada à proteção social (Adato e Hoddinott, 2010:13)<sup>6</sup>. Em virtude da intersetorialidade, a expansão da cobertura dos PTCs demanda coordenação intragovernamental, pois os setores responsáveis por transferência de renda, saúde e educação precisam interagir para garantir a gestão das condicionalidades. Ademais, em países federalistas, as condicionalidades podem possuir uma dimensão intergovernamental (Wright, 1988), em virtude da possibilidade de descentralização dos serviços de saúde e educação. Nessa

---

<sup>4</sup> Coady, Grosh e Hoddinott (2004) sintetizam cinco técnicas de identificação a partir das experiências internacionais: *means testing*, *proxy means testing*, *community-based targeting*, *geographical targeting*, *demographic targeting* e *self-targeting*.

<sup>5</sup> “(A intersetorialidade) corresponde a uma estratégia deliberada de intervenção que, para além dos efeitos setoriais de cada política participante, pretende também a apropriação dos benefícios gerados pela oportunidade e sinergia das ações conjugadas. Em outras palavras, a intersetorialidade incorpora e sintetiza as virtudes atribuídas à coordenação e especialmente à complementaridade” DRAIBE (2009:126)

<sup>6</sup> O conceito de Sistema de Proteção Social (SPS) foi desenvolvido a partir do Estado de Bem-Estar (Esping-Andersen, 1990); contudo, tem por intuito ampliar os riscos que devem ser cobertos pelo aparelho de Estado, através da articulação de direitos sociais, que se configuram em políticas sociais universais, bem como na existência de políticas focalizadas. Além disso, o SPS abarca o crescimento econômico como uma dimensão que potencializa os resultados das políticas sociais (Draibe, 2003).

conjuntura, para além da negociação entre os políticos dos diferentes níveis governamentais, a manutenção do serviço demandará o desenvolvimento de rotinas de cooperação entre burocracias de diferentes esferas de governo. Por esses motivos, a intensidade e a complexidade da gestão das condicionalidades constituem campo fértil para análise da ação da burocracia articuladora.

A descentralização de processos operacionais suscita questionamentos acerca de sua extensão e meios de efetivação; ao mesmo tempo, ela reforça os aspectos relacionais da implementação de PTCs. Esse processo tem como ponto de partida a dimensão política nas negociações entre o poder executivo e o poder legislativo para transferência de responsabilidade e recursos financeiros necessários a implementação descentralizada (Falletti, 2004). Contudo, as negociações não se findam com a resolução política, pois suscitam tensões entre os atores burocráticos envolvidos, as quais demandam a definição e o empenho da burocracia responsável pela articulação entre os entes governamentais (May, 1995; Cho *et alli*, 2005).

Em síntese, o estudo da focalização em PTCs é propício para a análise da atuação da BA, uma vez que o cadastramento e a seleção de beneficiários se desdobram em três frentes de ação, as quais demandam aspectos relacionais típicos dessa categoria de burocratas: a articulação intergovernamental, como resultado da implementação descentralizada, que demanda negociações entre os burocratas de diferentes níveis de governo; a articulação intersetorial, como consequência imediata das condicionalidades, cuja gestão depende do relacionamento entre os gestores do PTC com as burocracias dos setores de saúde e educação; e, por fim, a direção de equipe de trabalho operacional.

A partir da aproximação entre o objeto teórico e o objeto empírico, é possível expor as variáveis estudadas. Assim, a variável independente será a atuação da BA e a variável dependente será composta pelos resultados de focalização dos PTCs analisados. Além da exposição inicial das variáveis de trabalho, as delimitações apresentadas nessa seção permitem definir as seguintes hipóteses de trabalho: 1) a atuação da burocracia articuladora contribuiu para a redução da subcobertura dos Programas de Transferência Condicionada de Renda; 2) a capilaridade da gestão das atividades cadastrais potencializa a ação desse ator.

Através dessa hipótese, é possível reavaliar, parcialmente, a centralidade de conceitos da abordagem *Top Down*, sobretudo o conceito de complexidade da ação conjunta (Pressman e Wildavsky, 1984), que implica considerar que a extensão da cadeia de implementação amplia a probabilidade de falhas no processo.

Nem por isso, a abordagem privilegiada será *Bottom Up*. Buscar-se-á evitá-la, dado o objetivo de desenvolver uma abordagem intermediária; dessa forma, a análise da gestão de equipes de trabalho estará orientada a analisar como a atuação da BA lida com os efeitos negativos da discricionariedade da burocracia de linha de frente.

#### **4. Abordagem metodológica comparada, instrumentos analíticos e o desafio de contribuição teórica.**

Na segunda metade da década de 1990, foi iniciado um debate sobre o papel da metodologia qualitativa nas ciências sociais. Os termos do debate foram definidos por King *et alii* (1994) e versaram sobre a introdução de viés quando da seleção da amostra/casos, o que comprometeria a análise de causalidade e o teste de hipótese. Como consequência, os autores postularam que a metodologia qualitativa não contribuiria para o desenvolvimento teórico; como consequência, outorgaram-lhe um papel secundário e descritivo.

No entanto, durante o mesmo período, foram desenvolvidas novas técnicas de pesquisa e abordagens, as quais foram sistematizadas por Brady e Collier (2004). Esses autores reuniram um conjunto de artigos que respondem aos problemas apontados por King e associados. Em termos gerais, as respostas apontam o equívoco do isomorfismo metodológico, isto é, adoção de procedimento da inferência estatística para abordagem qualitativa, o que implica ignorar a possibilidade de heterogeneidade causal. Ainda em um plano geral, ressalta-se a importância do conhecimento histórico relativo ao caso analisado, que permite ao pesquisador abordar diferentes mecanismos e cadeias de causalidade, além de auxiliarem na seleção de caso, atenta a múltiplas observações e nexos causais.

A partir desses princípios gerais, diferentes autores mostram que a abordagem qualitativa dispõe de instrumentos analíticos que permitam evitar os vieses e contribuir para o desenvolvimento de teorias.

Segundo Munck (2004), o estudo de caso funda-se sobre uma lógica particular, sobretudo em sua relação com a teoria. Em termos de seleção, o autor argumenta que os critérios estão inseridos na investigação da heterogeneidade causal e da independência condicional. Em termos metodológicos, as causas homogêneas podem ser capturadas através de três instrumentos: a abordagem comparada, que permite cotejar as características sociais, políticas e econômicas de diferentes espaços societários; a análise de conjunturas críticas (Collier e Collier, 1991) e da dependência da trajetória (*path dependence*), desenvolvida na ciência política por Pierson (2000), as quais também permitem ponderar a influência de múltiplos elementos causais; por fim, o uso do instrumento de *process tracing* formulado por George e

McKewon (1985), que ajuda na identificação de elementos intervenientes, os quais ampliam a dimensão explicativa acerca da relação entre a variável dependente e as variáveis independentes.

Além desses fatores, a independência condicional pode ser testada nos estudos de caso em profundidade (*within case studies*), pois permite estudar a trajetória temporal das variáveis, com o intuito de analisar como se processa a dinâmica da relação entre a variável explicativa e a variável explicada.

Within-case analysis privileges evidence about causal mechanisms, pushing researchers to ask whether change in the independent variables in fact preceded change in the dependent variable and, more significantly, by what process change in the independent variables produced the outcome. This process of studying sequences of change may also alert qualitative researchers to important missing variables, thereby addressing another aspect of the conditional independence assumption. (MUNCK, 2004:127)

Todos esses instrumentos buscam mostrar que a seleção de casos (amostra) é uma questão substantiva, que extrapola a polêmica acerca do viés analítico decorrente da seleção pela variável dependente. Para essa questão mais imediata, Munck (2004) sugere a escolha a partir da variável independente. Em suma, mais do que oferecer respostas ao trabalho de King *et alii* (1994), os trabalhos contidos em Brady e Colier (2004) buscam mostrar técnicas que permitem formular explicações causais, sistematizando a forma como variáveis independentes se associam com a variável dependente.

Nessa direção, Ragin (2004) formula a técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), abordagem que retoma o método de John Stuart Mill para desenvolver um modelo determinístico, em oposição aos modelos probabilísticos da metodologia quantitativa. Na técnica QCA o foco está na análise de casos pelo método da semelhança e diferença; mais especificamente, a análise de casos com resultados similares permite descartar potenciais causas necessárias, enquanto a análise de casos com resultados diferentes permite descartar potenciais causas suficientes. Em conjunto, o estudo de casos semelhante e singulares permite formular explicações para os resultados observados a partir de causas necessárias e suficientes. No entanto, a técnica QCA é orientada pela perspectiva de causalidade heterogênea, propiciando, desse modo, uma abordagem mais complexa sobre o objeto de estudo selecionado.

Prediction error should be explained, rather than simply acknowledged. Case-oriented investigators try to account for every case in their attempt to uncover patterned diversity. Case often deviate from common

patterns, but these deviations are identified and addressed. Investigators make every effort to identify the factors at work in nonconforming cases, even when these factors are outside the frameworks they bring to the research. (RAGIN, 2004:138)

Segundo Mahoney (2007), a metodologia comparada auxilia na construção de explicações alternativas em relação à teoria mobilizada, esse processo se constitui a partir das dinâmicas que caracterizam os objetos empíricos, além da criação de novas hipóteses e conceitos.

Na metodologia comparada, a questão relativa a seleção de casos pela variável dependente está orientada pela definição de critérios de comparabilidade. A partir dessa concepção, Mahoney (2007) afirma que o critério de escolha está associado a perspectivas de causalidades que respeitam a homogeneidade, mas buscam considerar a influência de variáveis intervenientes, as quais ampliam a complexidade do tratamento da relação causal.

Dentro dessa abordagem voltada à inovação e à ampliação da complexidade analítica, o autor destaca o papel da abordagem comparada *within-case*, cujo estudo sistemático permite a eliminação de variáveis intervenientes, a aproximação com variáveis explicativas e a formulação de hipóteses acerca da causalidade.

Within-case analysis is a mode of causal inference in which researchers test hypotheses in light of multiple features of their cases... Although different authors use different labels to designate within-case analysis, all describe techniques in which hypotheses are evaluated by elucidating intervening processes and other observable implications of arguments (MAHONEY, 2007:131)

Para além da definição, Mahoney apresenta, de maneira geral, os procedimentos relativos ao estudo de caso em profundidade

In comparative politics, scholars use within-case analysis to locate the intervening mechanisms linking a hypothesized explanatory variable to an outcome. The identification of such mechanisms helps researchers avoid mistaking a spurious correlation for a causal relationship, even when only one or a small number of cases are analyzed. When clear mechanisms linking a presumed explanatory variable and outcome variable are identified, one's confidence that the relationship really is causal is increased; if such mechanisms cannot be identified, one's confidence about causality is challenged. (Ibidem, 2007:132)

No campo dos procedimentos relativos ao estudo de caso comparado, Collier (1993:106) apresenta a seguinte tipologia: estudo de caso a-teórico; estudo interpretativo de casos; estudo de casos para formulação de hipóteses; estudo de casos para teste de hipótese (confirmação ou refutação); estudo de caso desviante. Ademais, a comparação possui três funções principais: análise de causalidade; demonstração de teoria através de casos paralelos; contraste de contextos, para explicar como processos paralelos assumem características diferentes (ibidem, 1993:108). No intuito de complementar esse mapeamento, cabe destacar que as três funções são articuladas para possibilitar a resolução dos problemas de pesquisa.

Em uma reflexão interna acerca dos limites da metodologia comparada<sup>7</sup>, Collier e Levistky (1997) ressaltam os desafios no desenvolvimento de conceitos gerais e específicos. Em relação aos primeiros, o esforço de criação pode implicar o descompasso entre a ampliação de características conceituais e o número de casos analisáveis, ou seja, o exercício de ajustamento alude a lidar com o problema de “*conceptual stretching*”, o que acarreta em conceitos abarcadores de muitos casos, mas operantes com um número grande de características ou com preceitos muito gerais, que não contribuem para o desenvolvimento de explicações. Já para os específicos, o risco está na proliferação de conceitos, o que não contribui para a sistematização de conhecimento. Os dois casos encerram desafios, pois em ambos a utilização da metodologia comparada não ajuda a desenvolver explicações acerca da causalidade entre as variáveis.

Ainda no campo das reflexões internas, Stakes (2003) analisa os dilemas que surgem da associação entre a abordagem comparada e o *within-case*. Por um lado, essa combinação busca aprimorar a análise, através da possibilidade de o pesquisador colocar à prova as variáveis explicativas e a causalidade imaginada; por outro lado, esse procedimento pode diminuir a profundidade da análise de cada realidade social. Sob essa segunda perspectiva, Stakes (2003) afirma que o estudo de caso consiste na investigação de um sistema limitado, mas dotado de alta complexidade<sup>8</sup>, tendo em vista que dentro desses limites existem subsistemas, grupo de atores, ocasiões e concatenações entre eles. Por isso, esse autor argumenta que em estudo de múltiplos casos as análises não devem estar focadas na comparação; em vez disso, o pesquisador deve processar cada estudo de caso com o máximo de profundidade possível.

---

<sup>7</sup> Adota-se o adjetivo “interna” para denotar críticas que partem de autores cujos trabalhos utilizam metodologia qualitativa e estudos de casos comparados.

<sup>8</sup> Na concepção do ator, a complexidade é expressa pelo número excessivo de variáveis interconectados.

Tendo em vista que a pergunta de pesquisa busca explicar como se processa a relação entre as variáveis independentes e os resultados esperados, acredita-se que a realização de estudos de casos (*within-case*) comparados auxiliará no desenvolvimento de uma resposta.

A escolha se justifica pela lógica de análise de causalidade da abordagem comparada, que será aplicada para avaliar as ações da BA, com o intuito de avaliar os fatores que favorecem e dificultam a atuação articuladora desse ator<sup>9</sup>. Assim, a aplicação do estudo de caso comparado traz duas contribuições para a presente pesquisa: a primeira está no mapeamento dos atores e dos processos inseridos na implementação nos dois PTCs; a segunda, na análise das relações causais.

Tendo em vista que as relações envolvem os objetivos da alta burocracia e da burocracia operacional que influenciam os resultados de focalização, por meio do *within case studies* será possível alcançar os elementos da ação da BA que se associam aos resultados dos PTCs individuais, enquanto a dimensão comparada permite incorporar explicações causais, através de avaliação das singularidades dos processos conduzidos pelas BA frente as diferenças apresentadas pelos programas. Desse modo, espera-se contribuir para a formulação de novas estratégias analíticas.

Em termos específicos, foram estudadas as implementações do *Programa Bolsa Família* e do *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. O foco da análise repousou sobre a burocracia responsável pela articulação entre o alto escalão e a “burocracia de nível de rua”<sup>10</sup>.

Em termos metodológicos, para o procedimento inicial, foram estimados os resultados de focalização em ambos os programas, considerando dados nacionais e regionais. Essas estimativas constituem a variável dependente da tese. Para explicar parcialmente os resultados encontrados, serão mobilizados documentos governamentais relativos ao programa e entrevistas semiestruturadas com atores governamentais de toda a cadeia de implementação. Esse material empírico foi triangulado<sup>11</sup> com um duplo objetivo no âmbito da focalização: por

---

<sup>9</sup> Em geral, a literatura de políticas públicas utiliza o termo coordenação para abordar processos que demandam a definição de ações e objetivos comuns. No entanto, desde o trabalho inaugural de Pressman e Wildavsky (1984) esse conceito está associado a concepções hierárquicas, ou dentro de estratégias que buscam centralizar o processo decisório. No próximo capítulo a concepção de articulação será abordada com maiores detalhes.

<sup>10</sup> Em que pese a inadequação do vernáculo, ele é consagrado na literatura brasileira, buscando conciliar a norma e a utilização do termo na forma corrente da literatura no campo de administração pública e ciência política. Opta-se pela inserção de aspas.

<sup>11</sup> Como ressalta Stakes (2003) o procedimento de triangulação se caracteriza pela mobilização de evidência empírica oriunda de diferentes fontes, à luz de uma teoria que permite interpretar e estabelecer um significado sintético. Especificamente, a partir dos mesmos princípios, MINAYO (2005:29) define triangulação como “ a combinação e o cruzamento de múltiplos pontos de vistas; a tarefa conjunta de pesquisadores com formação diferenciada; a visão de vários informantes e o emprego de uma variedade de técnicas de coleta de dados que acompanha o trabalho de investigação.



um lado, explicar como se processam as relações de delegação e monitoramento da alta direção com a BA; por outro, determinar as estratégias, ações e adaptação promovidas por eles para fazer que as ações da burocracia de nível de rua estejam alinhadas com os objetivos da política. Na análise qualitativa, o elemento diferencial entre os casos está na estrutura que rege a relação entre a alta direção e a BA. No caso mexicano, a relação é hierárquica, pois ambas pertencem a mesma estrutura organizacional, enquanto, no caso brasileiro, a relação se insere na dimensão federativa, pois as organizações as quais respondem estão em diferentes níveis governamentais. No entanto, em ambos os casos a ação BA dependa da articulação entre os entes federativos.

## **5. Institucionalismo Histórico**

Como destaca Gomide (2011:37-38) há uma ligação estrita entre a metodologia comparada e os preceitos do institucionalismo histórico. Essa relação se estabelece a partir dos pilares da causalidade e da inovação conceitual. No primeiro pilar, destaca-se a centralidade que ambas as abordagens destinam à formulação de mecanismos causais, considerando a influência de múltiplos fatores para explicação. Já em relação ao segundo, a identidade se estabelece pelo desenvolvimento de teorias de médio alcance, que possibilitam a criação e o teste de novos conceitos.

Considerando essas similaridades, acredita-se que a perspectiva teórica do institucionalismo histórico possa contribuir para o desenvolvimento de explicações acerca da implementação de PTCs. Essa aproximação é justificada pela importância atribuída às instituições em ambos os processos, sobretudo as instituições formais, dentre as quais se destacam as estruturas burocráticas e as federativas, que possuem papel crucial para a definição da forma de implementação desses programas. Nesse sentido, é necessário expor o conceito inicialmente adotado para instituições:

Como os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição? De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais. (HALL e TAYLOR, 2003:196)

Ademais, o institucionalismo histórico está ancorado em uma perspectiva mais abrangente acerca da causalidade, pois considera a centralidade da influência das instituições, mas não atribui a esse fator a exclusividade explicativa. Tampouco toma a influência de uma instituição isoladamente. Pelo contrário, considera a influência da *polity*, isto é, a organização das instituições políticas do Estado e da Sociedade (March e Olsen, 2005:122).

Enfim, embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional. Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre as instituições e as ideias ou as crenças. (HALL e TAYLOR, 2003:201-202)

Como complemento, o institucionalismo histórico se fundamenta na perspectiva da autonomia relativa do Estado. Logo, o desenvolvimento e as mudanças institucionais são processos lentos, cuja explicação demanda a análise de fatores sociais e políticos, além de fatores endógenos ao aparelho de Estado.

Essas ideias minimizam a dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade em favor de uma interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas; elas minimizam a simples primazia de microprocessos e histórias eficientes em favor de processos relativamente complexos e da ineficiência histórica; elas minimizam as metáforas da escolha e os resultados alocativos em favor de outras lógicas de ação e da centralidade do significado e da ação simbólica. (MARCH e OLSEN, 2005:127)

Essa perspectiva mais abrangente coloca-se em sintonia com a abordagem teórica adotada para a tese, pois a escolha do objeto teórico está motivada pela possibilidade de desenvolver um estudo que incorpore elementos das perspectivas *Top Down* e *Bottom Up*. Em termos específicos, a unidade de análise selecionada, a burocracia articuladora, é responsável por três processos de articulação dos PTCs relacionados à focalização, como destacado, quais sejam: a coordenação intersetorial, a coordenação intergovernamental e a direção de equipes operacionais. Desse modo, a análise em profundidade dos casos selecionados contribui para analisar os múltiplos processos em que esse agente se insere – como consequência, acredita-se que será possível ampliar a dimensão explicativa de cada um dos processos –, enquanto a ótica

do institucionalismo histórico tem por intuito o estudo da dimensão institucional da burocracia articuladora, posto que ela está inserida no interior dos diferentes aparelhos de Estado e das diferentes estruturas federativas.

Como destacado anteriormente, serão analisados os casos do *Programa Bolsa Família* (PBF) e do *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (*Oportunidades*), para o período de 2003 a 2010. Uma justificativa inicial para a escolha dos casos está na semelhança entre as *polity* de Brasil e México, respectivamente, tendo em vista que se trata de países cujos regimes de governo são presidencialistas e federativos. As semelhanças entre Brasil e México também englobam a *policy*, pois, em uma abordagem inicial, ambos os PTCs apresentam desenhos similares, que definem atribuições similares para as BAs no que tange à focalização (Draibe, 2009). Todavia, uma análise mais acurada revela as singularidades das políticas; assim, a partir das características distintivas, é possível delinear os termos de comparação, sobretudo ao considerarmos os resultados de focalização gerados pelos PTCs brasileiro e mexicano. Desse modo, a análise cotejará as peculiaridades dos casos como potenciais variáveis explicativas para os resultados observados.

Considerando as dimensões da *polity* e da *policy*, a principal distinção diz respeito ao caráter centralizado das relações federativas. Ambos os países apresentarem estruturas federativas que favorecem a centralização (Farah *et alii*, 2008; Ward *et alii*, 2010): o México apresenta uma estrutura de governo que concentra o poder decisório no chefe do Executivo federal (Montero, 2001; Diaz-Cayeros, 2006); no caso do PBF, a implementação ocorreu sob coordenação federativa, pois os processos decisórios foram controle exclusivo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), enquanto as atividades de cadastramento foram executadas diretamente pelos municípios brasileiros (Bichir, 2011; Arretche, 2012). Já no caso do *Oportunidades*, todas as atividades são executadas diretamente pela *Coordinación Nacional del Programa Oportunidades* (*Coordinación*) (Levy e Rodríguez, 2005; Cortes e Rubacalva, 2012).

A delimitação temporal foi escolhida considerando a influência das variáveis independente e dependente. No âmbito da variável independente, cabe destacar que, durante o período de 2003 a 2010, ocorreu a regulamentação das rotinas operacionais em ambos os programas; no caso do PBF, através de acordos formais assinados por representantes dos três níveis de governos, que definiram as funções do gestor local (BA) responsável pelo programa (Lício *et alii*, 2011; Lício, 2012), enquanto no caso do *Oportunidades*, a despeito da centralização, durante aquele período ocorreu consolidação das normas operacionais (*reglas de*

*operación*) e da atuação da BA nos órgãos de decisão colegiadas estaduais (*Comités Técnicos Estatales*) (Hevia, 2007; Valera, 2013).

No que tange à variável dependente, durante a primeira década dos anos 2000, ocorreu a ampliação da cobertura em ambos os programas: no caso do PBF, o número de famílias beneficiadas evoluiu de 6.571.839 para 12.778.220, enquanto o contingente do *Oportunidades* foi expandido dos 5.000.000 iniciais a 5.818.594 famílias<sup>12</sup>. Considerando que os dois processos ocorreram ao mesmo tempo, temos eventos empíricos que despertam interesse analítico, pois propiciam o estudo da estruturação da burocracia e expansão da política pública. Nos dois casos selecionados, o foco da BA esteve voltado a incorporação de beneficiários e gestão dos resultados de focalização. Por isso, a elaboração de uma análise da atuação da burocracia responsável pelas equipes operacionais constituiu a motivação para esse trabalho.

Em síntese, o caso brasileiro permitiu análise da atuação da BA em estrutura capilarizada e coordenada, enquanto o caso mexicano funcionou como um grupo controle, que possibilitou a análise da BA sob estrutura centralizada.

## **6. Justificativa**

As justificativas expostas previamente para seleção dos casos possuem um caráter geral; logo, o conjunto da obra necessita de uma justificativa mais específica, para definir quais serão os territórios estudados, pois a atuação das BAs ocorre em unidades localizadas nos entes subnacionais – no caso mexicano, em nível estadual; no caso brasileiro, em nível municipal. Assim, é necessário definir critérios de homogeneidade que permitam comparar as ações das BAs, a despeito das distintas unidades regionais de atuação. Tendo em vista esse objetivo, o estreitamento dos critérios de seleção de casos considerará, inicialmente, fatores relacionados à variável dependente e à variável independente.

No que tange à variável dependente, a literatura sobre focalização argumenta que os resultados estão associados a formulação e implementação; desse modo, atribui-se um papel decisivo às etapas administrativas (Cornia e Stewart, 1993; Atkinson, 1995; Sen, 1995; Coady, Grosh e Hoddinott, 2004; Veras Soares *et alii*, 2010). Como destacado previamente, essas atividades demandam da BA atuação nos âmbitos intersetorial e intergovernamental. Desse

---

<sup>12</sup> A diferença na expansão das coberturas pode ser flexibilizada, pois, a despeito do *Programa Oportunidades* ter sido formalmente criado no início do ano de 2003, desde o início da Presidência de Vicente Fox, em 2000, o governo federal havia assumido como objetivo a expansão do PTC pré-existente para as regiões urbanas e metropolitanas (Hevia, 2009; Valera, 2013). Dessa forma, é possível assumir que o ponto de partida da expansão executada no governo Fox é de 2.476.430 beneficiários, conforme dados do sítio eletrônico <http://www.coneval.gob.mx/>.

modo, a análise dos processos relativos ao alcance de grandes contingentes contribui para o conhecimento acerca da extensão e intensidade da rede de atores mobilizados pela BA<sup>13</sup>. Por isso, em virtude das possibilidades analíticas, o número de famílias contempladas na região será adotado como critério para a seleção das localidades analisadas.

No caso da variável independente, a ação da BA é influenciada pelo padrão de relações intergovernamentais definido para o programa de transferência; assim, a atuação conjunta envolve burocracias de diferentes níveis governamentais, as quais podem responder a governo de partidos rivais (oposição). Tendo em vista essa possibilidade, o controle da homogeneidade demanda a análise de casos em que a articulação intergovernamental é feita entre partidos aliados, ou a comparação entre casos que envolvem a articulação entre partidos de oposição, opção escolhida para a seleção de localidades.

Ainda no âmbito da variável explicativa, adotou-se como critério de referência a relação entre os partidos nos poderes Executivos Federal e Estadual<sup>14</sup>. Espera-se que esse padrão se reflita, ainda que parcialmente, nas relações entre as burocracias desses níveis governamentais.

À primeira vista, tal justificativa é demasiado simplificadora. No entanto, esse critério está ajustado aos casos analisados, sobretudo considerando a conjuntura política mexicana. Nesse sentido, cabe destacar que, no final da década de 1990, iniciou-se a desconcentração de poder do *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), que havia se constituído como partido dominante desde 1949 (Montero, 2001; Diaz-Cayeros, 2006). Tal processo foi motivado pelo acirramento da disputa política, sobretudo nos níveis subnacionais, fazendo surgir novos atores políticos que ocuparam espaços nos demais partidos mexicanos (Ward, 1998; Ward *et alii*, 1999; Grindle, 2004). Desse modo, a literatura nos mostra um acirrado grau de competição pelos governos estaduais, permitindo inferir que o PRI e o *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) eram governos estaduais de oposição ao governo federal, ocupado pelo *Partido Acción Nacional* (PAN)<sup>15</sup>.

Cabe destacar que a estrutura de implementação do programa *Oportunidades* é composta por escritórios estaduais (Delegações Estaduais), ou seja, os estados constituem os

---

<sup>13</sup> STEINER (2005:76-77) define rede como o conjunto de ligações entre atores sociais, considerando os vínculos diretos e indiretos. Como conceito, redes possui uma função instrumental, pois permite descrever e sistematizar as interações entre indivíduos e/ou organizações. A obra de Philippe Steiner trabalha analisa as aplicações desse conceito na sociologia econômica, como forma de explicar a constrição social de mercado. Na literatura de implementação, esse instrumento está voltado para explicações acerca da ação burocrática.

<sup>14</sup> Para ambos os casos a escolha não desconsiderou a possibilidade de alinhamento político entre o governador e os representantes estaduais no Legislativo Federal.

<sup>15</sup> No período de 2000 a 2012 a presidência da República foi ocupada por políticos do PAN. Os mandatos do poder executivo federal e estaduais são de seis anos; desse modo, o primeiro mandato do PAN foi ocupado por Vicente Fox e o segundo, por Felipe Calderon.

*loci* de atuação da BA da *Coordinación*, que assume a responsabilidade de comandar as equipes operacionais. Tendo em vista essa singularidade do PTC mexicano, além dos critérios definidos previamente, a Tabela 1 auxilia na seleção da localidade a ser estudada.

Tabela 1: Estados com maiores coberturas do Oportunidades.

Estado	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación	Variación	Governo	Governo
									Absoluta	%	2000 a 2006	2006 a 2012
Veracruz	498.060	558.833	559.991	584.002	589.450	582.282	593.425	664.773	<b>166.713</b>	<b>33,47%</b>	PRI	PRI
Chiapas	497.627	554.525	549.567	554.146	560.906	557.942	560.047	622.709	<b>125.082</b>	<b>25,14%</b>	PRD	PRD
México	281.919	381.536	392.113	378.210	376.211	392.014	431.246	462.465	<b>180.546</b>	<b>64,04%</b>	PRI	PRI
Puebla	322.098	383.260	385.118	391.078	393.225	388.625	419.512	485.250	<b>163.152</b>	<b>50,65%</b>	PRI	PRI
Oaxaca	402.314	423.965	411.430	408.789	410.470	407.032	408.872	436.535	<b>34.221</b>	<b>8,51%</b>	PRI	PRI
Guerrero	274.100	319.235	316.101	320.151	318.650	322.354	340.338	389.802	<b>115.702</b>	<b>42,21%</b>	PRI	PRD

Elaboração própria

Fonte: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx) e [www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)

Os dados dessa tabela mostram que esses seis estados reúnem mais de 52% do contingente do *Oportunidades*, informação que sugere a existência de concentração na distribuição do programa pelo território mexicano, considerando a preponderância desses estados frente aos outros vinte e seis que respondem por 48% dos inscritos. Essa constatação mantém-se, ainda, na comparação com os cinco estados que concentram o menor número de famílias beneficiárias, os quais detêm 2% do total de beneficiários<sup>16</sup>.

Dessa forma, todos os seis estados se tornaram passíveis de análise, assim a possibilidade de acesso tornou-se um fator prático que direcionou a seleção de caso, pois durante o planejamento da pesquisa de campo foi possível localizar apenas os responsáveis pela Delegação Estadual de Vera Cruz, estado que teve dois Delegados (BA) ao longo do período de análise considerado nessa tese. A localização de um dos BAs foi resultado do auxílio do Departamento de Operações da *Coordinación*, que intermediou o contato, enquanto um informante auxiliou na localização do segundo delegado, por meio do fornecimento do correio eletrônico.

No caso brasileiro, a implementação do PBF é realizada em nível municipal, através da ação do Gestor Municipal do Programa (BA), que é formalmente designado pelo prefeito para desenvolver o planejamento e a gestão das atividades de cadastramento do público-alvo. Apesar dessa distinção e tendo em vista a manutenção de um grau de homogeneidade entre os casos, faz-se necessário replicar o critério de seleção em nível estadual. Desse modo, a Tabela 2 ilustra a distribuição do Bolsa Família nos seis estados brasileiros com maior cobertura.

<sup>16</sup> Baja Califórnia Sula, Colima, Distrito Federal, Aguascalientes e Baja Califórnia, conforme dados do sítio eletrônico do *Oportunidades*: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx).

Tabela 2: Número e percentual de famílias beneficiárias do Bolsa Família nos seis estados com maior cobertura

Estado	2004	% Total	2005	% Total	2006	% Total	2007	% Total	2008	% Total	2009	% Total	2010	% Total	Varição Absoluta	Varição %	Governo 2002-2006	Governo 2006-2010
Bahia	838.963	12,77%	1.067.291	12,27%	1.391.245	12,69%	1.411.662	12,78%	1.372.763	13,00%	1.581.639	12,79%	1.662.069	13,01%	823.106	98,11%	PT	PT
Minas Gerais	756.335	11,51%	998.011	11,47%	1.128.261	10,29%	1.080.823	9,79%	992.739	9,40%	1.117.946	9,04%	1.135.715	8,89%	379.380	50,16%	PSDB	PSDB
São Paulo	657.099	10,00%	863.799	9,93%	1.114.328	10,16%	1.085.233	9,83%	974.803	9,23%	1.138.129	9,20%	1.174.844	9,19%	517.745	78,79%	PSDB	PSDB
Ceará	572.730	8,71%	742.454	8,53%	882.220	8,05%	891.418	8,07%	870.153	8,24%	947.720	7,66%	1.022.259	8,00%	449.529	78,49%	PSDB	PSB
Pernambuco	518.956	7,90%	633.500	7,28%	860.546	7,85%	905.919	8,20%	881.591	8,35%	1.035.989	8,37%	1.045.268	8,18%	526.312	101,42%	PMDB	PSB
Maranhão	380.742	5,79%	532.126	6,12%	706.878	6,45%	737.539	6,68%	729.610	6,91%	846.345	6,84%	871.297	6,82%	490.555	128,84%	PFL	PDT-PMDB

Elaboração própria

Fonte: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) e [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)

Os estados contidos na Tabela 2 respondem por aproximadamente 54% do total de famílias beneficiárias do PBF. De maneira similar ao caso mexicano, no Brasil há uma concentração da cobertura alcançada pelo programa, pois os vinte estados restantes reúnem 46% da cobertura<sup>17</sup>, dentre os quais, os cinco que registram menor número de famílias, com percentual de 2,8% do total<sup>18</sup>. Tendo em vista a importância da cobertura e o critério de oposição ao governo federal, os estados passíveis de análise são Minas Gerais e São Paulo.

No entanto, ambos os estados brasileiros apresentam contextos socioeconômicos bastante distintos, tanto entre si, quanto, principalmente, em comparação com o estado mexicano de Vera Cruz, que foi selecionado para a análise. Em termos objetivos, a dissonância pode ser demonstrada através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) regional. Segundo dados do PNUD (2015), Vera Cruz ocupa a vigésima oitava posição entre os trinta e dois estados mexicanos, com IDH de 0,713, que corresponde a situação de baixo desenvolvimento, enquanto o IDH regional calculado para São Paulo foi de 0,783 e o de Minas Gerais foi 0,731 (PNUD, 2013), o que atribui a esses estados a condição de alto e médio desenvolvimento, respectivamente. Como as condições socioeconômicas tornam-se relevantes, os resultados regionais de IDH devem ser considerados como um fator adicional, em virtude do seu potencial explicativo para o número de pobres nas regiões.

<sup>17</sup> Dezenove estados e o Distrito Federal.

<sup>18</sup> Amapá, Roraima, Acre, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal.

Tabela 3: Número e percentual de famílias beneficiárias do Bolsa Família nos seis municípios mineiros e paulistas com maior cobertura

Município	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var %	Prefeito 2001-2004	Prefeito 2005-2008	Prefeito 2009-2012	IDH-M (2010)
<b>São Paulo</b>												
São Paulo	165.991	167.038	224.817	204.127	201.664	171.278	166.137	0,09%	PT	PSDB	DEM	0,805
Guarulhos	28.076	34.838	41.412	38.871	32.842	56.535	51.828	84,60%	PT	PT	PT	0,763
Campinas	8.747	11.314	24.090	24.730	23.863	29.234	28.852	229,85%	PT	PDT	PDT-PT-PDT	0,805
Osasco	5.765	9.819	16.977	19.374	18.929	20.646	23.284	303,89%	PSDB	PT	PT	0,776
São Bernardo do Campo	7.301	8.557	12.763	14.474	12.021	16.778	20.121	175,59%	PSB	PSDB	PT	0,805
São José dos Campos	5.698	7.884	11.772	13.617	13.100	15.673	17.500	207,13%	PSDB	PSDB	PSDB	0,807
<b>Minas Gerais</b>												
Belo Horizonte	70.957	72.746	78.255	70.705	59.666	74.248	69.421	-2,16%	PSB-PT	PT	PSB	0,81
Contagem	13.568	14.968	17.642	19.179	18.470	21.343	22.445	65,43%	PSDB	PT	PT	0,756
Montes Claros	11.327	16.894	21.409	19.987	18.196	16.962	20.274	78,99%	PFL-DEM	PPS	PMDB	0,77
Ribeirão das Neves	6.623	11.469	14.017	13.088	11.815	16.059	18.390	177,67%	PMDB	PSB	PSB	0,684
Betim	9.977	16.838	18.340	17.159	14.785	17.089	16.433	64,71%	PSDB	PSDB	PT	0,749
Juiz de Fora	12.512	15.279	16.436	16.780	15.595	15.383	15.394	23,03%	PMDB	PTB-PL	PSDB	0,778

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos sites [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br) e [cidades.ibge.gov.br](http://cidades.ibge.gov.br)

Os dados ilustram a dificuldade em localizar um caso homogêneo, considerando os critérios adotados<sup>19</sup>. No estado de São Paulo, o único município que atende as condições iniciais é São José dos Campos; todavia, as condições socioeconômicas desse território são muito diferentes. Adotando o IDH como referência, a sua classificação é de “alto desenvolvimento humano”, conjuntura incompatível com o estado de Vera Cruz. Considerando o estado de Minas Gerais, o município de Montes Claros atende aos critérios de comparação; todavia, assim como a cidade paulista, as condições socioeconômicas do município mineiro distinguem-se daquelas observadas no estado mexicano.

Dentre os municípios mineiros, a cidade de Montes Claros possibilita o controle das dimensões relativas à afinidade política, em relação ao caso mexicano. No intuito de tornar mais evidente as vantagens da adoção desse caso para análise do PTC brasileiro, cabe ampliar a exposição acerca dos resultados cadastrais, através do cruzamento com dados relativos a estimativas de pobreza na região. Conforme dados da Tabela 4:

<sup>19</sup> Como destacado previamente, a definição inicial se baseia em dois critérios: a relação de oposição entre o partido do governo federal e do governo estadual, como forma de controlar a variável explicativa; e a maior concentração de beneficiários do programa, como critério aplicado à variável dependente.



Tabela 4: Cobertura e estimativa do público-alvo do PBF nos municípios selecionados

Município	População Total (Pessoas)	Famílias Beneficiárias em 2006	Estimativas Perfil Bolsa-Família (PNAD 2006)	% Cobertura famílias pobres	Estimativas Famílias Perfil CadÚnico	Famílias Beneficiárias em 2010	Estimativas Perfil Bolsa-Família (Censo 2010)	% Cobertura famílias pobres	Estimativas Famílias Perfil CadÚnico
<b>São Paulo</b>									
São Paulo	10.990.249	224.817	327.188	68,71%	729.264	166.137	500.686	33,18%	773.127
Guarulhos	1.279.202	41.412	53.221	77,81%	113.239	51.828	62.660	82,71%	99.470
Campinas	1.056.644	24.090	26.998	89,23%	62.772	28.852	40.126	71,90%	62.201
Osasco	713.066	16.977	26.945	63,01%	58.921	23.284	30.354	76,71%	48.305
São Bernardo do Campo	801.580	12.763	23.453	54,42%	52.979	20.121	26.267	76,60%	44.344
São José dos Campos	609.229	11.772	16.392	71,82%	37.766	17.500	19.618	89,20%	34.776
<b>Minas Gerais</b>									
Belo Horizonte	2.375.444	78.255	68.504	114,23%	135.415	69.421	79.528	87,29%	135.415
Contagem	617.749	17.642	22.874	77,13%	50.645	22.445	26.040	86,19%	44.536
Montes Claros	358.217	21.409	17.283	123,87%	34.283	20.274	24.123	84,04%	38.924
Ribeirão das Neves	340.033	14.017	25.794	54,34%	45.658	18.390	18.119	101,50%	31.122
Betim	429.507	18.340	14.354	127,77%	33.069	16.433	18.888	87,00%	33.647
Juiz de Fora	520.612	16.436	16.110	102,02%	36.776	15.394	19.572	78,65%	35.156

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br> e <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php> elaboração própria.

Nessa tabela, os dados de cobertura percentual de famílias pobres permitem uma primeira aproximação com dados relativos à focalização, pois ela relaciona coberturas regionais com estimativas de beneficiários. No entanto, mais importante do que o resultado da cobertura percentual é compreender o significado de seus componentes, pois o BA local é responsável por processos operacionais que ajudam a definir o número de beneficiários do programa, ainda que tal contribuição seja limitada, pois a fixação do número e distribuição de bolsas por região é uma atribuição da burocracia federal, mais especificamente dos burocratas do MDS (Barros *et alii*, 2008; Bichir, 2011; Veras Soares, 2011).

Dessa forma, a Tabela 4 ressalta que a contribuição da BA está limitada pela distribuição regional do benefício; além disso, destaca-se a influência das estimativas de pobreza, as quais afetam os resultados de focalização. Retomando a dimensão relativa à seleção de casos, os resultados alcançados por Montes Claros são explicados a partir da queda no contingente de beneficiários e a deterioração do índice foi o crescimento da pobreza estimada. Logo, a utilização de dois casos na análise do programa Bolsa Família visa ajustar a comparação, considerando, minimamente, a complexidade dos municípios brasileiros, bem como a implementação de políticas baseadas em descentralização.

A realização de estudo de caso comparado demanda a aplicação de técnicas de pesquisa complementar. Considerando os objetivos delineados para a pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores chaves dentro das instituições responsáveis pela implementação dos PTCs. Mais especificamente, foram entrevistados os atores que ocuparam cargo de direção (alta burocracia) no MDS e na *Coordinación*. Além disso, foram realizadas entrevistas com os BAs de ambos os programas, para os casos selecionados. Acredita-se que as

diferentes posições dos atores ofereceram distintos relatos, a partir dos quais é possível contrastar a percepção acerca dos fatores institucionais e relacionais que influenciam no alcance dos objetivos básicos delineados para os programas.

Buscando dar maior especificidade para o estudo, o foco das entrevistas foi a atuação dos BA, com o intuito de colher relatos acerca dos desafios para implementação dos PTCs. Ademais, além do foco, foi necessário desenvolver entrevista com BAs que atuaram nos PTCs durante o período estabelecido, fato que imputou muitas dificuldades ao pesquisador, sobretudo para a localização e desenvolvimento de contato com esses atores. Além disso, aplicou-se a análise de conteúdo aos documentos públicos que regem o processo de coordenação entre os atores envolvidos na implementação dos programas, bem como suas normas operacionais.

No que tange à análise documental, a pesquisa adotará o preceito interpretativo, segundo o qual o conteúdo de documentos não é autoevidente; pelo contrário, as informações relevantes constituem partes que precisam ser processadas, considerando o contexto institucional, político e social em que foram produzidos (MAY, 2004:208).

As atribuições expressas nas leis, decretos e normas que regulamentam os PTCs atribuem ao governo federal a decisão sob as normas técnicas e operacionais relativas aos cadastros eletrônicos. A partir dessa constatação, cabe investigar se existem aspectos formais e efetivos que propiciam aos atores responsáveis pela implementação alguma influência sobre as atividades de inscrição.

Desse modo, os casos foram selecionados em virtude de sua singularidade, que permite testar as hipóteses de trabalho: primeira, a atuação da burocracia articuladora influencia os resultados de focalização dos Programas de Transferência Condicionada de Renda; segunda, a capilaridade potencializa os efeitos da atuação desse ator. Em conjunto, ambas possibilitam a análise de dimensões *Top Down* e *Bottom Up* em diferentes estruturas de implementação.

Em síntese, a metodologia comparada, baseada na técnica QCA (Ragin, 2004), será utilizada para analisar as diferenças nas formas de centralização e nos de atores designados pelas relações federativas nos PTCs mexicano e brasileiro. Especificamente, os casos serão cotejados a partir da análise da articulação nos territórios de Vera Cruz e Montes Claros, cujo estudo permitirá avaliar como os recursos humanos e financeiros são mobilizados nas negociações intergovernamentais.

## **7. Definição das variáveis analíticas**

Como vimos, as semelhanças entre os dois PTCs comparados (PBF e *Oportunidades*) limitam-se aos objetivos e às características gerais, pois as diferenças na estrutura de

implementação são bastante significativas, a começar pelas operações de cadastramento e seleção. No período analisado, o PTC brasileiro utilizou uma estrutura de cadastro eletrônica descentralizada, cujas atribuições foram normatizadas através de Termos de Adesão celebrados entre os governos municipais e o governo federal (Lício *et alii*, 2011:466)<sup>20</sup>, enquanto no caso mexicano os cadastramentos foram operacionalizadas diretamente por estruturas do governo federal (Levy e Rodríguez, 2005:99), em cujo trabalho as equipes coletam as informações em um formulário de papel. Essa diferença na forma de operacionalização do cadastro será analisada como potencial variável explicativa.

## **8. Descrição da Variável Dependente.**

No plano dos resultados, há diferenças na efetividade em relação aos objetivos de curto prazo, uma vez que os indicadores de focalização sugerem resultados diferentes. Essa diferença será adotada como variável a ser explicada.

Considerando que serão analisados os resultados de focalização, a primeira dimensão comparada abarca o método para focalizar o público-alvo; nesse quesito, ambos os PTCs combinam métodos de focalização geográfica e *proxy-mean test* (Coady, Grosh e Hoddinott, 2004; Veras Soares, 2011).

Em termos amplos, a variável dependente analisada será o resultado de focalização alcançado por ambos os PTCs. Em termos específicos, serão analisados os resultados de subcobertura (erros de exclusão).

A pesquisa de Veras Soares *et alii* (2010) oferece um primeiro referencial analítico e empírico, pois os autores estimaram a focalização dos PTCs do Brasil, México e Chile. Nesse trabalho, os índices foram calculados a partir de pesquisas com amostras de domicílios (*surveys*) do ano de 2004; no caso brasileiro, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), enquanto, no caso mexicano, a *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares* (ENIGH). Essas bases forneceram insumos para a construção de uma medida comparável de renda familiar; a partir dessa padronização e das linhas de pobreza adotadas por Brasil e México, foram estabelecidos critérios para avaliar os resultados de focalização.

As estimativas calculadas por Veras Soares *et alii* (2010) mostram que o programa *Oportunidades* operou com um erro de exclusão de 70%, ou seja, apenas 30% da população

---

<sup>20</sup> Segundo Lício *et alii* (2011) até o ano de 2005 as atribuições intergovernamentais eram acertadas em negociações pontuais entre municípios e governo federal, a partir desse ano foram introduzidos os Termos de Adesão (Portarias GM/MDS 246/2005 e GM/MDS 148/2006), formulados pelos técnicos do MDS, que eram efetivados através da livre adesão por parte dos municípios.

que se encontrava abaixo da linha de pobreza era beneficiária do PTC mexicano. No caso do Bolsa Família, o erro de exclusão foi de 59%, isto é, apenas 41% da população abaixo da linha de pobreza foi contemplada pelo programa. No quesito erro de inclusão, 64% do total de beneficiários do *Oportunidades* estão abaixo da linha da pobreza, enquanto no programa brasileiro esse índice é de 51%. Tendo por base os resultados observados, os autores argumentam que o PTC brasileiro registra menor erro de exclusão às custas de maior erro de inclusão. Por conseguinte, as estimativas desses programas estão em sintonia com resultados descritos na literatura internacional, pois demonstram a existência de um *trade-off* entre os erros de exclusão ou inclusão.

A atualização das estimativas envolveu diferentes desafios. O primeiro consistiu na compatibilidade das pesquisas amostrais, pois a análise comparada entre PNAD e ENIGH considerou a influência dos diferentes critérios para construção da amostra, além das respectivas representatividades. Por fim, houve desafio no manejo das bases de dados, pois ao longo do tempo as pesquisas sofreram ajustes de ponderação. Entretanto, a principal dificuldade deveu-se à variação dos questionários, sobretudo para a obtenção de informações sobre famílias inscritas nos PTCs e sobre a renda distribuída por esses programas.

Como o objetivo analítico é estimar os erros de exclusão e inclusão, os problemas de comparabilidade das pesquisas nacionais de amostras domiciliares foram enfrentados com a adoção das linhas de pobreza definidas pelo programa. Dessa forma, a análise centrou-se no alcance dos objetivos primários definidos pelos programas brasileiros e mexicanos.

Por fim, cabe destacar as singularidades na identificação dos beneficiários dos PTCs. No caso da ENIGH, os questionários apresentam perguntas específicas sobre a renda recebida do Programa *Oportunidades*, enquanto, no caso da PNAD, apenas em 2004 houve uma questão sobre o Programa Bolsa Família. Já em 2006, houve uma questão sobre o recebimento de programas de renda dos três níveis governamentais, sendo que nos demais anos não houve perguntas específicas acerca do PBF. No entanto, Souza, Osorio e Soares (2011) desenvolveram critérios analíticos para estimar o número de beneficiários a partir da questão relativa aos rendimentos de outra natureza.

Em suma, do ponto de vista quantitativo, essas diferenças demandaram atenção aos desenhos amostrais das pesquisas domiciliares, além da utilização de um programa estatístico (*Stata*) para acessar os dados e efetivar a análise descritiva. Como técnica alternativa para identificação de erros de exclusão, foi utilizada a ferramenta de gráficos de frequência acumulada, para acessar os efeitos da focalização.

## 9. Descrição da variável independente

Os resultados obtidos serão analisados através de abordagem qualitativa, com os instrumentos apresentados na seção anterior. Cabe detalhar essa abordagem, através da definição da variável independente e sua relação com os resultados. Será analisada como *proxy* da variável independente a atuação das Burocracias Articuladoras (BAs) na gestão do cadastramento de beneficiários (da focalização dos PTCs); essa *proxy* visa captar procedimentos de implementação que influenciam o alcance (e a manutenção) do público-alvo.

No caso mexicano a BA está inserida na força de trabalho federal, mais especificamente, no interior da *Coordinación*, enquanto no caso brasileiro, a BA responsável por essas atividades está inserida nas estruturas administrativas das prefeituras municipais. Mais especificamente, para o caso do *Oportunidades* será analisada a atuação do Delegado responsável pelo Delegação Estadual de Vera Cruz, enquanto no caso brasileiro será analisada a atuação do gestor municipal de Montes Claros.

Dessa forma, ao definir, como unidades analíticas, burocracias que respondem a entes governamentais diferentes, a análise incorpora a influência do desenho federativo e dos diferentes alcances da descentralização.

Em ambos os casos, a focalização é composta por três operações centrais: o cadastramento, a seleção dos beneficiários e sua manutenção no programa. O cadastro engloba ações para alcançar o público alvo nos municípios, dentre as quais se destacam a definição da estrutura de recursos administrativos (financeiros, tecnológico e humanos) para as operações de cadastro, a escolha de unidades de cadastro como ponto fixo ou móvel, a extensão do calendário de atendimento, as ações de divulgação dos períodos de cadastramento e as ações de cadastro *in loco* para grupos específicos ou em áreas remotas. Já a seleção é definida a partir de um sistema estatístico, que estabelece uma pontuação para as características familiares e um valor de referência, para que as famílias cujas características preencham esses requisitos possam receber o benefício. Por fim, a manutenção no programa relaciona-se com questões relativas ao tempo de permanência, à atualização dos dados cadastrais e ao cumprimento das condicionalidades.

Todas as etapas e atividades destacadas previamente explicam de forma difusa os erros de exclusão e inclusão. No entanto, na presente pesquisa, o foco será a análise da dimensão explicativa das ações que compõem o cadastramento, contemplando as distintas possibilidades de atuação nos dois casos selecionados, bem como sua relação com os índices de focalização. Assim, a análise dos casos demanda um estudo dos atores responsáveis pelas estratégias de

operacionalização. No entanto, a presente pesquisa estará focada nos processos de cadastramento e manutenção de beneficiários, em específico, e na influência que ambos exercem sobre os resultados de focalização.

No caso brasileiro, a estratégia envolve uma divisão de atividades entre os atores de três níveis governamentais (municípios e governo federal), que atribui à burocracia do governo federal o poder decisório - que se expressa na autoridade de edição de normas técnicas e operacionais - enquanto aos municípios cabem ações de planejamento e efetivação do cadastro. Para os estados, foram estabelecidas reponsabilidades de intermediação entre municípios e governo federal, além da capacitação dos agentes responsáveis pelas ações de cadastramento. Todavia, durante o período analisado, os termos de adesão envolveram a negociação direta entre o governo federal e os municípios, sem que o estado efetivamente desenvolvesse um papel intermediador (Fenwick, 2009; Arretche, 2012).

Já no caso mexicano, a BA do governo federal se responsabiliza diretamente por essas ações; para isso, a *Coordinación* dispõe de Delegados em cada um dos 32 estados. Em termos gerais, estados e municípios possuem funções pontuais na implementação; além disso, podem influenciar no processo operativo através de sua participação nos *Comites Técnicos Estatales* (*Comites*). Em termos específicos, as normas do programa restringem a atuação da burocracia estadual às ações voltadas à gestão das condicionalidades, enquanto a burocracia municipal é responsável apenas pelo apoio aos eventos de incorporação de beneficiários e pagamento.

Ou seja, ainda que o caso mexicano seja formalmente centralizado, os atores responsáveis pela operacionalização implementam as atividades cadastrais em realidades locais bastante distintas, em que o apoio dos agentes locais é importante. Além disso, a gestão das condicionalidades fundamenta-se em intensas interações com membros dos governos estaduais. Também no caso brasileiro, os atores burocráticos cujas funções são similares precisam interagir com atores dos níveis estaduais e federais. Por conseguinte, em ambos os casos, a articulação entre os atores se insere no campo das relações intergovernamentais (Wright, 1988).

A abordagem comparada acerca da dimensão intergovernamental ressalta o caráter centralizado na dimensão federativa do Brasil e do México (Farah *et alii*, 2008; Ward *et alii* 2010); no entanto, dentro dos casos analisados, a centralização se revela de forma e intensidade diferentes. No caso brasileiro, o governo federal adota implementação descentralizada, mas utiliza instrumentos para manter o controle sobre o processo decisório, enquanto no caso mexicano a centralização possui dimensão institucional e se fundamenta na mobilização de força de trabalho do governo federal.

Logo, é necessário analisar a influência dessas diferentes configurações burocráticas sobre as ações de cadastramento, considerando as relações com os atores dos diferentes níveis de governo e as diferentes dinâmicas engendradas a partir das ações centralizadoras, uma vez que no caso brasileiro a BA reage a esses movimentos, enquanto no caso mexicano a BA assume a execução dessas ações. Desse modo, as características singulares de ambas as burocracias permitem a comparabilidade entre os casos, através da análise do potencial explicativo das singularidades observadas.

À luz das diferenças na estrutura burocráticas e federativas, cabe investigar o processo de implementação, em busca do conjunto de ações e desafios que se colocaram para os atores burocráticos, tentando analisar como elas se desenvolveram, em especial se a atuação se destinava a manter o alinhamento às regras definidas pela alta direção ou se os atores agiram de maneira discricionária, buscando aporte inovadores.

Acredita-se que a relação entre a alta direção e a BA se processe de maneira formalizada e normatizada, enquanto a dimensão ocupada pelas burocracias articuladoras e de nível de rua contemple mais espaço para regras informais. Tal hipótese ganha força, em especial, pela adoção de ações inovadoras do BA, as quais podem comprometer os objetivos do programa, em situações nas quais as modificações estejam orientadas para finalidades clientelistas, que privilegiem o apoio em detrimento dos critérios de credenciamento. No entanto, em alguns casos, as inovações podem aprimorar a focalização, por meio de ações que busquem um melhor aproveitamento do conhecimento prático da burocracia de nível de rua. Em suma, a análise das formas de decisão discricionárias contribui para explicar a contribuição potencial da BA.

No caso brasileiro, as ações que constituem a operacionalização são resultado de articulações intergovernamentais, nas quais o governo federal precisa lançar mão de diferentes estratégias para obter a cooperação das burocracias dos demais níveis governamentais, sobretudo o municipal<sup>21</sup>.

No caso mexicano, a opção pela centralização tem o potencial de diminuir os pontos de tensão entre os atores envolvidos com o PTC, pois a divisão de ações é pautada pela estrutura da organização, sobretudo pela existência de uma única estrutura hierárquica, que favorece a definição de critérios para responsabilização. No entanto, ainda existem três dimensões que engendram relações intergovernamentais e podem criar conflitos, quais sejam a atuação da

---

<sup>21</sup> Bichir (2011) e Arretche (2012), estudando as relações intergovernamentais no Programa Bolsa Família, argumentam que a implementação está pautada em relações centralizadas. Contudo, Bichir (2011) reconhece que a gestão do cadastro e as ações para diminuir os erros de exclusão possibilitam um papel mais ativo para os municípios.

burocracia federal em espaços públicos municipais, a dependência das estruturas estaduais de saúde e educação para gestão das condicionalidades e, por fim, as decisões tomadas nos *Comites*.

Em síntese, as ações de cadastro e o critério de seleção serão analisados à luz das configurações burocráticas, uma vez que elas conferem singularidade aos casos analisados. Logo, a variável dependente será descrita através das ações de cadastro e critério de seleção, como produto das diferentes configurações burocráticas, ao passo que a abordagem da variável independente identificará quais ações de cadastro e seleção foram adotadas inicialmente e como elas foram modificadas ao longo do tempo, em uma perspectiva qualitativa de análise.

Assim, o objetivo específico é avaliar como as diferentes configurações influenciam o processo de ajuste das ações. O objetivo geral é mostrar que a existência de articulação entre os níveis governamentais contribui para a efetividade do Programa de Transferência de Renda.

Por fim, a partir do conteúdo exposto nessa seção, o objetivo geral dessa pesquisa é mostrar que, a despeito das incertezas relativas à descentralização, a ampliação da capilaridade da gestão contribui para a efetividade da focalização.

A partir desses objetivos, a avaliação buscará realizar um esforço de síntese entre as concepções *Top Down* e *Bottom Up* de implementação de política públicas; por isso, a escolha dessa variável não se restringe a mostrar o efeito direto das diferentes articulações intergovernamentais. De fato, o objetivo é mostrar como as articulações influenciam na adoção de ações direcionadas ao alcance do público alvo. No caso brasileiro, a questão que se coloca é como incentivar a burocracia local na adoção de ações que favoreçam a localização e cadastramento do público-alvo, enquanto no caso mexicano a questão que se coloca é como a burocracia federal consegue atuar em diferentes contextos locais.



# **CAPÍTULO 1 - IMPLEMENTAÇÃO, BUROCRACIA E ARTICULAÇÃO: UM ESFORÇO DE SÍNTESE**

## **1. A teoria de implementação em suas três fases: a persistente justaposição entre política e administração.**

### **1.1. Introdução**

Uma primeira definição de implementação remete ao modelo dos ciclos de políticas públicas (Souza, 2006), cujo ponto de partida é a ação do aparelho Estatal, que se ramifica nos diferentes espaços desse aparato. Nesse modelo, a dinâmica da política é descrita através dos seguintes estágios: definição de agenda; identificação de alternativas; avaliação de opções; seleção de opções (formulação); implementação e avaliação. Ainda considerando a análise de Souza (2006), as pesquisas em implementação estudam as atividades do Estado a partir de políticas formuladas pelo processo decisório entre políticos eleitos. Em termos empíricos, as pesquisas analisam o processo desencadeado entre a promulgação de uma lei e a avaliação dos resultados gerados.

O estado da arte em implementação foi analisado por Laurance O'Toole. Como ponto de partida, esse autor elaborou uma definição inicial compatível com o modelo dos ciclos: *“policy implementation is what develops between the establishment of an apparent intention on the part of government to do something, or to stop doing something, and ultimate impact in the world of action”* (O'TOOLE, 2000:266).

Essa definição permite acessar as quatro abordagens de implementação: a análise *Top Down*, cujos estudos se fundam nas falhas de implementação, que expressam a dissociação com a formulação (Pressman e Wildavsky, 1984, Bardach, 1977); a abordagem *Bottom Up*, que está centrada na influência dos burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980); modelos que incorporam elementos das duas abordagens, como propostas de síntese (Sabatier, 1986; Goggin *et alii*, 1990; Matland 1995; Stoker 2014) e a abordagem mais recente, que está focada na análise do papel da burocracia na promoção de articulação (May, 1995; May e Winter, 1999, 2009; Cho *et alii* 2005; Meier e O'Toole, 2006).

A síntese desenvolvida por O'Toole (2000:267) demarca duas estratégias de pesquisa, uma voltada para a análise de resultados e outra para os processos desencadeados. No primeiro caso, as pesquisas analisam as ações e arranjos dos atores envolvidos; essa etapa fornece insumos que passarão por análise da relação de causalidade com os resultados apresentados

pela política. No segundo, as pesquisas abordam de maneira isolada as ações e os arranjos institucionais em que os atores estão envolvidos, sem avaliar a relação com os resultados apresentados. Assim, o foco desloca-se para a análise dos processos e instrumentos que favorecem ou prejudicam a ação coordenada dos atores envolvidos na política pública.

Tendo em vista os objetivos propostos para essa tese, a estratégia de pesquisa aproxima-se da primeira proposição de O'Toole (2000). A partir dessa escolha, a revisão da literatura de implementação buscará mostrar que há uma lacuna nas análises de políticas intergovernamentais: há ausência de estudos qualitativos e comparados sobre os atores responsáveis pela articulação. A presente tese tem por objetivo específico contribuir para a diminuição dessa lacuna analítica, assumindo que esse substantivo pode ser convertido em um conceito útil para análise da implementação, se aplicado para designar processos de construção de objetivos convergentes entre atores envolvidos em uma política pública em comum. A necessidade de inovação conceitual decorre da polissemia em torno do conceito de coordenação, que será explorada nas seções a seguir

Dentro da proposta de revisão, será necessário mostrar como as abordagens de implementação lidam com o conceito de coordenação, sobretudo no campo intergovernamental<sup>22</sup>, ressaltando os limites de cada análise. Especificamente, a tese busca analisar o processo de implementação dos PTCs do Brasil e do México, com especial atenção para a influência da ação das burocracias articuladoras sobre os resultados observados. Para tanto, adotar-se-ão como variável dependente os índices de focalização, medidos através dos erros de exclusão estimados a partir de dados de pesquisas nacionais com amostras de domicílios.

A primeira seção da revisão contemplará o tema da sobreposição entre formulação e implementação. As questões desse debate constituem a base para análise da ação burocrática na implementação, pois a autonomia decisória (relativa) da burocracia é uma variável explicativa potencial para as distintas acepções de coordenação.

---

<sup>22</sup> Logo, a pesquisa reconhece a contribuição ao debate estabelecida por Gontijo (2012), porém ressalta que o termo extrapolou os limites organizacionais e adentrou na seara federativa, como demonstram os trabalhos de Bichir (2011), Arretche (2012) e Franzese e Abrucio (2013).

## **1.2 Os desafios das abordagens da implementação: o debate administração versus política renovado.**

A sobreposição entre as etapas de formulação e implementação é uma questão cuja análise implica considerar que as decisões sobre políticas públicas não estão restritas aos políticos eleitos. Em termos teóricos, o rompimento com o modelo de ciclos remonta as análises de Woodrow Wilson e Max Weber acerca da relação entre os políticos eleitos e os burocratas, ou política e administração. Mais especificamente, sobre os instrumentos de controle da burocracia à disposição dos políticos eleitos.

Em uma aproximação inicial, Gouldner (1966:58) argumenta que o trabalho de Weber opera com dois sistemas de autoridade, a representativa, que incorpora o político eleito, e a técnica, campo da burocracia. Assim, isoladamente, no campo político a divisão jurisdicional fornece critérios para dirimir os problemas relativos à autoridade, enquanto, no campo burocrático, essa função cabe à hierarquia. Dessa forma, em virtude da concentração de poder em seus campos, políticos e burocratas desenvolvem uma disputa mais profunda pela orientação da ação estatal.

Hill e Hupe (2014) analisam a influência de Wilson e Weber sobre a implementação. Em uma primeira aproximação, as perspectivas desses autores são analisadas como base normativa para justificar o predomínio da formulação sobre a implementação, considerando o já citado paralelismo entre a primeira atividade, de responsabilidade do político eleito, e a última, atribuição do burocrata. Em regimes democráticos, o burocrata responde ao político eleito, que é passível de responsabilização política pelo povo soberano. Como consequência, a legitimidade do processo decisório está na formulação. Essa perspectiva dá embasamento para a abordagem *Top-Down* (Pressman e Wildavsky, 1984), que se propõe a analisar como as políticas perdem consistência em relação aos objetivos estabelecidos durante a fase de implementação.

Por outro lado, para Wilson e Weber, o corpo burocrático é composto por técnicos, cuja atuação contempla não apenas a aplicação das leis e normas definidas durante a formulação, mas também a sua interpretação. Logo, o conhecimento técnico garante um poder decisório para esse autor. Dentro da literatura de implementação, esse poder decisório está sistematizado nas análises da *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980), que dão embasamento para as abordagens *Bottom-Up*.

No entanto, Hill e Hupe (2014) argumentam que o debate entre política e administração não está restrito ao binômio legitimidade da formulação e discricionariedade. Na verdade, as análises de Weber e Wilson estão direcionadas para o desenvolvimento de arranjos institucionais que equilibrem a eficiência da ação estatal e o controle democrático sobre a burocracia. Ou seja, ambos discutem a racionalidade nas ações governamentais, embora ambos reconheçam que haja sobreposição entre as ações políticas (formulação) e administrativas (implementação), o que introduz uma tensão na relação entre políticos e burocratas.

A complexidade do tema é reconhecida pela literatura de implementação de políticas públicas. Por isso, ele permeia as principais abordagens e suscita denominações que ilustram a dificuldade de tratamento. Um marco que ilustra a incorporação dessa dimensão desafiadora está na obra de Hargrove (1975), na qual o ajustamento entre a formulação e a implementação é denominado “*missing link*” das políticas públicas, em virtude de não haver uma definição unívoca sobre a correta justaposição entre a atuação de políticos e burocratas.

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

Ainda que não cunhe um termo específico, o problema também está diagnosticado na obra de Pressman e Wildavsky (1984), pois os autores afirmam que o principal problema das políticas públicas é o divórcio entre a formulação e a implementação.

No final da década de 1980, foram organizados seminários na Associação de Ciência Política Americana sobre o estado da arte em implementação, que resultaram em análises sobre sua “caixa preta”, apresentando diferentes proposições e interpretações sobre o ajustamento entre formulação e implementação.

Em uma abordagem ampla, Hill e Hupe (2014) sintetizam as abordagens analíticas do “*missing link*” em cinco estratégias: 1) Durante a formulação da política são definidos produtos (*outputs*) claros e específicos, como forma de limitar o processo decisório durante a implementação; 2) A formulação define de maneira ampla os resultados (*outcomes*) esperados, favorecendo os espaços decisórios na implementação; 3) A relação entre formulação e implementação é tratada como um produto (*output*) da política pública; 4) A relação entre formulação e implementação é explicada pela forma de aplicação das prerrogativas jurisdicionais; 5) A relação é analisada à luz de duas divergências: a primeira entre os representantes eleitos e a segunda entre as agências envolvidas na implementação.

As duas estratégias iniciais são adotadas nas abordagens *Top-Down* e *Bottom Up*, que optam por desenvolver referenciais analíticos definidores da preponderância de uma das etapas do ciclo de política. As demais perspectivas assumem que o andamento da implementação contempla processos decisórios, ao mesmo tempo que adotam a formulação como um elemento que limita parcialmente a decisão dos agentes responsáveis pela implementação.

Os trabalhos de Peter J. May, Søren Winter e Chung-Lae Cho e associados analisam a aplicação das prerrogativas jurisdicionais (estratégia 4). Esses autores desenvolvem categorias analíticas para os atores designados à aplicação do mandato, sendo que esse exercício analítico busca captar os diferentes estilos adotados nessa atividade, os quais podem ser explicados pela formulação e pela forma de atuação da burocracia implementadora. Como será analisado nas próximas seções, esses estudos buscam avaliar a percepção da efetividade da ação burocrática.

O artigo de Oosterwaal e Torenvlied (2011) é representativo da abordagem das divergências (estratégia 5). Nesse trabalho, os autores analisam a relação entre os efeitos da composição da maioria no poder legislativo e o controle da burocracia. Mais especificamente, o trabalho analisa se a existência de divergência entre as lideranças do partido de coalizão compromete o controle sobre a atividade política. Na literatura nacional, o desdobramento mais próximo a essa linha é desenvolvido por Santos e Vieira (2013), como forma de discutir os instrumentos de controle sobre a burocracia.

As estratégias expostas abordam de forma renovada a relação entre política e administração, com ênfase na análise da influência da formulação sobre a implementação. No entanto, elas não contemplam a inserção da burocracia durante o processo de formulação, tampouco abordam os aspectos políticos presentes nas decisões de implementação.

Ainda que a formulação seja um processo legislativo e, portanto, político, a burocracia possui duas formas de acesso ao conteúdo mandatário das políticas. A primeira, por meio dos atores que participam do aporte de ideias durante as etapas iniciais da formulação (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). A segunda forma, mais indireta, dá-se por meio da inserção de conteúdos técnicos complementares à lei, como a edição de regras administrativas, normas técnicas, regras de operação, estatutos, entre outros instrumentos que permitem a implementação da lei. Apesar de indireta, a definição técnica do mandato possui influência sobre o processo de implementação, pois ela define a divisão de trabalho entre as estruturas burocráticas, fato que pode engendrar novos campos de tensões entre a burocracia responsável pelas decisões e a burocracia responsável pela operacionalização.

Em uma abordagem ampla e valendo-se dos termos definidos por Weber e Wilson, a especificação técnica da implementação gera espaços de atuação política na administração, isto é, a existência de diferentes conhecimentos no tratamento de um problema implica a atuação política dos burocratas.

As relações entre burocracias foram também discutidas nas obras de Michel Crozier. Em “O Fenômeno Burocrático” (1981) são analisadas as relações entre burocracias inseridas em organizações hierárquicas, enquanto Crozier e Thoenig (1976) analisam as relações entre burocracias de diferentes níveis governamentais. Esses estudos revelam a natureza complexa das relações entre burocratas, tanto em organizações cuja divisão de atividade está sujeita a estrutura hierárquica bem definida, quanto em organizações com cadeias de comandos mais difusas, em virtude da atuação intergovernamental. Em ambos os casos, foram encontradas burocracias que valorizaram seu conhecimento e utilizam-no de maneira política. Em suma, os trabalhos de Crozier utilizam o substantivo complexidade para designar a articulação entre burocracias, pois, a despeito da conjuntura conflituosa, a ação burocrática demanda que os atores desenvolvam cooperação.

A partir dessa discussão inicial, é possível estreitar a relação entre as teorias de burocracia e de implementação de políticas públicas. Sendo a análise dos resultados da política uma das dimensões dos estudos de implementação, uma das possibilidades analíticas é a avaliação da importância da burocracia. Contudo, em termos empíricos, burocracia é uma categoria que engloba um amplo conjunto de atores, cujas funções estão relacionadas à execução de políticas públicas e, por isso, ela é responsável por ações que garantem que a implementação seja levada a cabo. A articulação entre os atores envolvidos não pode ser tomada

como dada, tampouco pode ser atribuída apenas ao conteúdo normativo da formulação e/ou à ação específica de algum ator. Os processos de promoção da articulação precisam ser explicados.

Com o intuito de robustecer a base conceitual desse trabalho, é necessário analisar as transformações no campo de implementação; especificamente, abordar como a coordenação entre burocracias foi tratada nos diferentes estágios de maturidade do campo. Desse modo, o artigo de Goggin *et alii* (1990) ajuda a sistematizar cronologicamente esse tema, pois esses autores propuseram-se a analisar os recursos metodológicos e técnicas de pesquisa mobilizados na literatura de implementação. Como resultado, estipulou-se uma divisão das pesquisas em três gerações.

A primeira geração é constituída pelos estudos clássicos, que deram base para o tema através das abordagens *Top Down* e *Bottom Up*, sendo que, nesse período, a principal metodologia empregada foi o estudo de caso. Como será visto adiante, durante esse período, as abordagens inviabilizavam análises sobre a coordenação.

A segunda geração é composta por estudos que começam a dialogar com metodologia quantitativa e de avaliação, pois o objetivo era construir modelos que explicassem os resultados. Além disso, as análises buscavam refletir os processos de coordenação entre as burocracias implementadoras e assumiam, em geral, um processo de barganha entre os atores. Em muitos casos, os estudos eram orientados por uma lógica evolutiva-adaptativa.

A terceira geração, na qual os autores se auto enquadram, consiste em estudos que utilizam métodos quantitativos, de forma isolada ou combinado com análise qualitativa, cujo principal objetivo é desenvolver modelos que permitam o teste de hipóteses e a ampliação da capacidade de generalização. Apesar do enfoque centrado nos aspectos metodológicos, as três gerações constituem categorias que podem ajudar a descrever as transformações no âmbito da implementação; por isso, elas serão adotadas como diretrizes para a revisão da literatura.

### **1.3 A primeira geração de estudos de implementação: a constituição da abordagem dicotômica.**

#### 1.3.1 A perspectiva *Top Down*, a solução na formulação

Será adotado como ponto de partida para a pesquisas do campo a obra de Pressman e Wildavsky (1984). Esses autores estudaram um programa de desenvolvimento econômico e social que compunha o *Great Society*<sup>23</sup>. Caracterizado pelo esforço de cooperação que envolveu a burocracia federal, políticos municipais e representantes da sociedade civil dos municípios. O programa apresentou um início promissor, em virtude da geração inicial de empregos e da satisfação dos setores representado na formulação da política; no entanto, a partir do terceiro ano, os resultados passaram a ser extremamente ruins, em virtude do alto dispêndio, do baixo número de empregos gerados e da paralisia das obras públicas<sup>24</sup>.

Diante desse contexto, Pressman e Wildavsky (1984) dedicam especial atenção para o problema da multiplicidade dos pontos de veto. Segundo esses autores, a etapa de implementação revela o real número de atores institucionais envolvidos. A partir da observação desse fato, os autores desenvolveram o conceito de “complexidade da ação conjunta”, que estabelece a existência de uma relação inversa entre o número de atores envolvidos no projeto e a probabilidade de alcançar os objetivos formulados, mais especificamente: “*We have seen that, given a large number of clearance points manned by diverse and independent participants, the probability of a program achieving its goals is low.*” (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984:110).

Desse modo, os autores mostram que há um problema de coordenação na execução de políticas públicas, cuja fonte está no divórcio entre a formulação e a implementação, o que dificulta o desenvolvimento de mecanismos de fortalecimento do aprendizado, pois os eventos são causados e as consequências sentidas por diferentes organizações. Mais especificamente, eles argumentam que a demanda por políticas públicas no interior de um sistema federativo produz a separação entre as ideias e sua execução; nesse sentido, defendem que a implementação deve estar contemplada durante a formulação, bem como reconhecem uma justaposição entre diferentes estágios da política pública:

---

<sup>23</sup> Programa de desenvolvimento econômico e social do governo federal norte-americano, composto por políticas públicas de diferentes setores, implementado ao longo da década de 1960.

<sup>24</sup> Em 1969 o investimento federal havia sido de US\$ 1.085.000,00 para a geração de apenas 43 empregos; além disso, muitos projetos resultaram em obras inacabadas.



The great problem, as we understand it, is to make the difficulties of implementation a part of the initial formulation of policy. Implementation must not be conceived as a process that takes place after, and independent of, the design of policy. Means and ends can be brought into somewhat closer correspondence only by making each partially dependent on the other (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984:143).

A primeira possibilidade para reduzir a distância entre esses dois entes reside na análise da trajetória e dos possíveis pontos de vetos durante a formulação, pois dessa forma seriam criadas trajetórias de implementação mais realistas. A partir desse diagnóstico, é possível definir estratégias para a mobilização do menor número possível de atores para alcançar os objetivos da política.

A segunda possibilidade consiste na criação de agências específicas para a implementação. Essa possibilidade não exclui a primeira, na verdade: as respostas apresentadas sugerem que os resultados podem ser favorecidos pela centralização. A partir desse entendimento, a obra de Pressman e Wildavsky (1984) inaugurou as pesquisas *Top-Down*, as quais buscam mostrar que instrumentos centralizadores podem auxiliar na diminuição dos efeitos da complexidade da ação conjunta e, por consequência, favorecer a eficiência da política pública.

Contudo, convém ponderar que, em capítulos inseridos posteriormente, os trabalhos de Aaron Wildavsky e novos parceiros aproximam-se das pesquisas de segunda geração, pois desenvolvem uma abordagem evolutiva da implementação de políticas públicas.

Nessa perspectiva, Majone e Wildavsky (1984) consideram que os pontos de veto podem constituir espaços para aprendizagem. Nessa proposta, a implementação é redefinida a partir de aspectos relativos à reformulação e ao aprendizado, de tal forma que incorpore a possibilidade de redefinição de objetivos. Logo, nessa proposição, a implementação pode ser analisada como um processo que busca aprimorar a política pública, como sugere o trecho abaixo:

How well policies respond to opportunities, how well they facilitate adaptation and error correction, are qualities insufficiently discussed. For our purposes, however, it is more important to observe that keeping things rather than things started is the ordinary condition of administration. It is not policy design but redesign that occurs most of the time. Who is to say, then, whether implementation consists of

altering objectives to correspond with available (as social welfare spending decreases, inflation increases), or of mobilizing new resources to accomplish old objectives (as the United States buys foreign currencies to defend the dollar)? Indeed, old patterns of behavior are often retrospectively rationalized to fit new notions about appropriate objectives. We do not always decide what to do and succeed or fail at it; rather, we observe what we have done and try to make it consistent in retrospect. (MAJONE e WILDAVSKY, 1984:172)

Em síntese, da versão original de Pressman e Wildavsky (1984) emergem conceitos que analisam a coordenação como sinônimo de ação centralizada, através da redução da cadeia de comando. Por outro lado, a perspectiva adaptativa expressa uma concepção mais ampla de coordenação, dado o enfoque na redefinição e reformulação de objetivos. A ampliação desse conceito abre espaço para a inserção de instrumentos de cooperação entre os agentes; embora a abordagem adaptativa desses autores proponha uma mudança na lógica de abordagem da implementação.

### 1.3.2 Uma análise política do processo de implementação de políticas públicas

A obra “*Implementation game*” foi escrita por Eugene Bardach em 1977, como um estudo de caso da *Lanternman-Petris-Short Act*, legislação para proteção da liberdade civil dos portadores de deficiência mental, que permitia a escolha pelo tratamento, além da oferta em ambientes mais conectados com a comunidade. No entanto, o número de pessoas tratadas sob tais condições foi bastante modesto, o que aponta para a ocorrência de problemas durante o processo de implementação.

Em termos conceituais, *Implementation game* define a implementação como um problema político, isto é, uma disputa entre atores institucionais dotados de diferentes recursos; mais especificamente:

Yet, implementation politics, I believe, is a special kind of politics. It is a form of politics in which the very existence of an already defined policy mandate, legally and legitimately authorized in some prior political process, affects the strategy and tactics of the struggle. The dominant effect is to make the politics of the implementation process highly defensive. (BARDACH, 1977: 37).

A partir dessa definição, o autor propõe que o processo de implementação seja analisado como um sistema de jogos interligados e os atores como jogadores, que controlam uma parte

dos recursos e possuem objetivos para a política pública executada. As regras do jogo são delimitadas pelas leis relativas à política pública e à divisão de responsabilidade entre os atores. Controle, objetivos e regras dos jogos são os elementos que formam as estratégias e táticas adotadas pelos atores envolvidos. Como o processo de implementação mobiliza diferentes atores, haverá diferentes jogos em execução, os quais estão relacionados, de tal forma que os resultados estão interligados e o risco de cada jogo amplia o risco de todo o processo de implementação (jogo geral).

Para desenvolver essa análise, Bardach (1977) especifica quatro tipos de jogos e seus possíveis efeitos adversos: 1) divisão de recursos, sobretudo com a criação de estratégias focadas em ampliar o acesso a recursos orçamentários, gerando o risco de que os atores se comportarem como *rent-seekers*<sup>25</sup>; 2) reorientação de objetivos, em que os atores políticos se mobilizam para que suas demandas sejam contempladas durante a implementação, sendo que, nesse jogo, os principais riscos envolvem as possibilidades de fragmentação da política pública, tendo em vista a absorção de objetivos de grupos muito particulares; 3) dilemas da administração que abarcam as disputas geradas em torno da possibilidade de implementação centralizada, e cujos riscos residem no desenvolvimento de posturas reativas e defensivas por parte dos demais atores envolvidos; 4) dissipação de energia, que expressa situações em que os atores evitam assumir responsabilidades, defendem os recursos sob seu controle e buscam obter vantagens na interação com outros jogadores.

A análise da implementação como um jogo, bem como a seleção dos tipos de jogos, possibilita descrições mais acuradas das estratégias adotadas pelos atores e além disso, permitem descrever os riscos que permeiam a execução de uma política pública. Desse modo, *Implementation game* analisa a burocracia como um ator político do processo de implementação, imerso nos processos de interação regidos por negociações, as quais podem comprometer a eficiência da política. Por isso, apesar da inovação da análise sobre o conteúdo político da implementação, esse trabalho ainda contempla a coordenação com um problema de ajuste em relação aos objetivos centrais definidos na formulação.

---

<sup>25</sup> Segundo Niskanen (1971) na perspectiva teórica da *Public Choice*, a lógica da ação burocrática é *rent seeking*, isto é, o comportamento do burocrata é orientado para a ampliação de seu retorno financeiro. Na lógica do autor, por agregação. As organizações burocráticas buscam ampliar seu tamanho e, por conseguinte, sua participação no orçamento; essa situação faz com que o Custo Marginal Social gerado pela burocracia seja inferior ao Benefício Marginal Social, de tal forma que a estrutura de Estado torna-se ineficaz.

### 1.3.3 A concepção *Bottom-up*, a solução durante a implementação e a adaptação da formulação frente aos contextos específicos

Em *Street-Level Bureaucracy* (1980), Michael Lipsky definiu a “burocracia de nível de rua” como categoria analítica da implementação de políticas públicas. Essa categoria abarca funções que sancionam o acesso, decodificam e executam o conteúdo textual das políticas públicas em contato direto com o público beneficiário. Em virtude dessas especificidades, essa parcela da burocracia goza de poder, pois o ato de interpretação do conteúdo textual possibilita atuação discricionária.

Lipsky (1980:3) argumenta que a discricionariedade no comportamento dos *Street-Level Bureaucrats* (SLBs) é um objeto que pode ser analisado em duas frentes: 1) o escopo e o foco dos serviços públicos; 2) o debate acerca do impacto dos SLBs sobre a vida das pessoas. As duas possibilidades não são excludentes, estando, na verdade, interligadas, e a abordagem do controle democrático revela essa conexão: por um lado, na perspectiva da responsabilidade perante a hierarquia organizacional e, por outro lado, na prerrogativa do controle da burocracia pelo político eleito.

Tendo em vista a implementação de políticas públicas, a obra de Lipsky é o marco inicial da abordagem *Bottom Up*, a qual aborda os efeitos da atuação dos SLBs sobre os resultados de políticas públicas, pois eles estão em posição privilegiada para detectar as inadequações da formulação, de tal forma que possuem papel decisivo na reformulação das políticas. Por outro lado, na abordagem *Top Down* a discricionariedade é vista como um problema, pois subverte o conteúdo da política e dá margens para a atuação clientelista dos SLBs.

Apesar da divergência, é possível apontar duas fontes para o comportamento discricionário: 1) a ambiguidade da formulação, dada a impossibilidade de o formulador descrever todos os procedimentos e ações necessárias, bem como de antecipar todos os possíveis entraves; 2) a autonomia em relação aos objetivos organizacionais, os quais se explicam pela proximidade entre os SLBs e o público-alvo, fato que amplia sua relevância para a obtenção de resultados, ao mesmo tempo em que cria constrangimentos para o exercício do controle por seus superiores.

Em termos mais específicos, Lipsky (1980) mostra que as funções desempenhadas pelos SLBs estão majoritariamente associadas às políticas sociais. A partir dessa realidade, a discricionariedade expressa conflitos sobre a definição dos objetivos da política. O autor atribui

três fontes para o conflito: o contraste entre os objetivos dos cidadãos (objetivos individuais) e os objetivos das instituições públicas (objetivos sociais); os objetivos dos cidadãos (objetivos individuais) e os objetivos da organização responsável pela política; e, por fim, os objetivos que resultam das expectativas dos SLBs, que incorporam os pares e os cidadãos.

Nas instituições públicas, os objetivos sociais devem prevalecer; todavia, os interesses dos cidadãos não podem ser completamente relegados. Por isso, os SLBs possuem instrumentos de controle com os quais buscam alinhar objetivos individuais e sociais: o controle dos serviços desejados (estabelecendo uma relação de confiança baseada no utilitarismo) ou no poder de punir (relação coercitiva). Essa ambiguidade está descrita no trecho abaixo:

In such settings the social engineering objectives may simply be to place people in the hands of skilled professionals. There will be inevitable conflicts between the client focus of professional norms and the dominant framework of the institutions in which the professionals work. (LIPSKY, 1980:44).

No interior da organização, o conflito torna-se substantivo, pois o objetivo organizacional é efetivar a política, diante dos limites definidos para sua cobertura, além da limitação de recursos administrativos, que impossibilita atendimento massivo. Por consequência, a discricionariedade pode estar alinhada aos objetivos organizacionais, na medida em que contribui para a restrição ao atendimento.

Por fim, é necessário analisar a dimensão relativa às contraditórias expectativas dos SLBs. Para Lipsky (1980), essas expectativas possuem três fontes: os pares e outros atores que ocupam papéis complementares, o grupo de referência e a expectativa pública. Em outras palavras, o conflito entre os objetivos individuais e sociais reflete as expectativas dos pares e do grupo de referência, em oposição à expectativa do público em geral.

A análise dos condicionantes da discricionariedade precisa considerar as causas conjunturais e as externas, como as expectativas, além das racionalidades sob as quais operam os SLB. Lipsky (1980) apresenta as seguintes razões: avaliação de que as sociedades desejam burocracias que sejam capazes de atender, de acordo com as circunstâncias e demandas individuais; desejo de aprimorar a vida dos seus clientes; expectativa de que as burocracias sejam capazes de diferenciar o público alvo de uma política pública; gerenciar o desenvolvimento de suas funções.

Diante desse conjunto de condicionantes, Lipsky (1980) argumenta que os responsáveis pelas organizações deverão pensar na definição de incentivos e sanções capazes de mobilizar o comportamento dos SLB. A partir desse objetivo, são apontados os seguintes pré-requisitos: a) clareza, por parte da agência, em relação ao que espera de seus trabalhadores; b) definição de instrumentos de mensuração do desempenho desses trabalhadores; c) critério objetivo de comparação para seus desempenhos; d) formulação de incentivos e sanções que os disciplinem.

Hill e Hupe (2014) sugerem que a principal inovação de Lipsky está na apresentação de características e explicações da decisão em nível de rua. Mais especificamente, o uso da discricionariedade no contexto de recursos limitados e muita pressão. Além disso, a partir da abordagem *Bottom Up*, o tema da coordenação, ou do alinhamento em relação aos objetivos definidos pela formulação, deixa de ser central. Na verdade, ganha importância a análise dos fatores que influenciam a decisão dos atores que podem exercer discricionariedade.

#### **1.4 A segunda geração de estudos de implementação: modelos explicativos e esforço de síntese das abordagens *Top Down* e *Bottom Up*.**

Segundo Goggin *et alii* (1990) a segunda geração de estudos de implementação buscou aprimorar a explicação dos resultados, através de três abordagens. A primeira, voltada ao desenvolvimento de estudos que estruturam a explicação através de variáveis; em resumo, uma abordagem voltada à introdução de modelos de implementação. A segunda, amparada em perspectiva adaptativa para as políticas públicas, representada previamente na exposição de Majone e Wildavsky (1984). A terceira propõe uma inflexão substantiva para o campo, pois está orientada para a introdução de modelos de síntese, que conjuguem variáveis das abordagens *Top Down* e *Bottom Up*.

Sabatier e Mazmanian (1980) desenvolveram um modelo analítico para o processo de implementação. Cujas contribuições ao campo foram: oferecer uma lógica geral de análise da implementação; variáveis explicativas que podem ser utilizadas de modo instrumental para geração de outros modelos; variáveis independentes e dependentes que permitam a realização de teste estatísticos de hipótese; um modelo de explicação da reformulação, a partir dos estágios intermediários dos resultados; um guia para a análise de amplas reformas em leis e estatutos. Os autores rejeitam a hipótese de controle estrito sobre os SLBs, pois acreditam que os estatutos e as regras administrativas conseguem limitar, apenas parcialmente a discricionariedade desses atores.

Já o artigo de Sabatier (1986) tem por objetivo oferecer uma modelo que sintetize as abordagens *Top Down* e *Bottom Up*. A estrutura sintética está baseada na incorporação das principais ferramentas analíticas desenvolvidas pelas duas perspectivas.

Como referência da abordagem *Top Down* são adotadas as análises de Sabatier e Mazmanian (1979, 1980), a partir das quais são destacadas duas contribuições: a descoberta dos efeitos positivos das estruturas legais de implementação e a importância do tempo de maturação, que favorece o ajustamento da política e amplia a eficiência das estruturas legais de mandato.

Contudo, a partir da perspectiva *Bottom Up* são apontadas algumas fragilidades dessa abordagem<sup>26</sup>. A primeira está na importância atribuída à definição de objetivos claros, sobretudo na possibilidade de diminuir as reformulações. A segunda está no fato de o modelo não captar as estratégias usadas pelos *street level bureaucrats* para implementar a política. A terceira é a separação estanque entre formulação e implementação, que compromete a análise das organizações que participam dos dois estágios.

Sabatier (1986) utiliza os trabalhos de Hjern como referência central da abordagem *Bottom Up*. Desse modo, ele analisa modelos que se propõem a identificar as redes de atores envolvidos na implementação, para descobrir os objetivos, estratégias, atividade e contatos entre os atores. A principal contribuição desses trabalhos está na possibilidade de identificar a contribuição dos atores públicos e privados envolvidos.

No entanto, a partir do referencial *Top Down*, o autor aponta algumas fragilidades; a primeira é a negligência das possíveis influências da autoridade central. Além disso, os modelos de Hjern não consideram o efeito dos atores individuais para a taxa de participação (força da rede). Por fim, o modelo não incorpora uma teoria específica sobre as motivações dos atores, fato que torna a abordagem refém das percepções dos atores envolvidos na implementação, bem como inviabiliza a análise de fatores que afetam diretamente o seu comportamento.

Segundo Sabatier (1986) os alcances e limites de cada abordagem refletem os distintos objetivos analíticos. Na perspectiva *Top Down*, a preocupação central é a efetividade do programa e o controle sobre os implementadores, enquanto, na perspectiva *Bottom Up*, a

---

<sup>26</sup> Os trabalhos de Hjern e associados entre 1978 e 1983 são adotados como referência.

preocupação é mapear as estratégias efetivas que os atores desenvolvem para lidar com os problemas decorrentes da política.

A proposta de síntese desse autor contempla a maturidade da política como um elemento importante, uma vez que a passagem do tempo propicia aprendizado aos atores envolvidos. Desse modo, o autor sugere o estudo de políticas mais consolidadas, com um período de vida superior a dez anos. Esse critério de análise favorece o enfoque na relação entre resultado, estrutura e atores, pois permite abordar como esses elementos se articularam diante das diferentes conjunturas.

A partir dessa análise, Sabatier (1986) define a contribuição de cada abordagem para seu modelo. O enfoque *Bottom Up* aporta a rede de atores, enquanto o ponto de vista *Top Down* contribui com as estruturas institucionais e econômicas que influenciam o comportamento dos agentes envolvidos. O modelo busca analisar como esses fatores interagem, para promover o aprendizado dos agentes e os ajustes na política.

Além de sintetizar as duas abordagens, o modelo proposto visa explicar os processos de reformulação na implementação. Como aporte diferencial, a análise de Sabatier (1986) amplia o perfil dos atores envolvidos nas alterações de políticas públicas, pois essa abordagem permite analisar as mudanças à luz da formação de grupos-coalizões, composta por atores do governo, da sociedade e das empresas privadas.

O modelo propõe a análise de dois tipos de reformulações, das quais a primeira envolve as alterações no conteúdo formal ou na lei, enquanto a segunda trata da redefinição de objetivos e processos. As mudanças na formulação são explicadas pelas disputas entre os grupos-coalizões, diante de variações conjunturais que diminuam a resistência à mudança, ou seja, os processos de ampla reformulação são dependentes de variações exógenas. Ao mesmo tempo, as alterações de objetivos e processos são explicadas pelas disputas entre os grupos-coalizões.

O modelo de síntese proposto por Sabatier (1986), denominado “*Advocacy Coalition*”<sup>27</sup>, resulta em uma tentativa de sintetizar as abordagens *Top Down* e *Bottom Up*. Como desdobramento, o modelo desenvolvido oferece novas ferramentas para análise das reformulações que ocorrem durante a implementação. Nesse modelo, o elemento de ligação

---

<sup>27</sup> Em trabalhos posteriores (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), esse modelo foi direcionado para uma concepção cognitiva da política pública, pois a análise aponta para explicações sobre como as diferentes ideias influenciam a construção da política pública.



entre os atores é a concepção sobre a política pública, a partir da qual se formam os grupos que disputam a influência sobre a política.

Logo, esse referencial ajuda a analisar como diferentes atores se articulam para a reformulação de políticas públicas, mas não ajuda a analisar como esses grupos se articulam, tampouco propicia a abordagem da influência da articulação sobre os resultados da política.

### **1.5 A transição para a terceira geração de estudos: o balanço dos pesquisadores da área no fim da década de 1980.**

O livro editado por Palumbo e Calista (1990) expressa o esforço de sistematização e aprimoramento das pesquisas em implementação, que envolveu a revisão de trabalhos apresentados em um workshop específico sobre o tema na *American Political Science Association* e publicado na *Policy Studies Review* em 1987.

Os artigos inseridos no livro de 1990 adotaram como eixo norteador a análise da sobreposição entre a formulação e a implementação. Alguns pesquisadores optaram por reforçar as identidades das abordagens tradicionais; contudo, em sua maioria, os trabalhos buscaram oferecer novas abordagens, através de modelos de síntese das abordagens *Top Down* e *Bottom Up*, ou pela exposição de pontos que favoreciam a construção dessa síntese.

Dentro dessa perspectiva, Palumbo e Calista (1990) aportam uma nova análise acerca das falhas observadas na implementação. Segundo os autores, tais problemas refletem as inadequações em relação ao ambiente em que a política ocorre. Assim, as pesquisas não devem considerar apenas aspectos administrativos e organizacionais. A adequação ao ambiente implica considerar que a burocracia exerce um papel chave, sobretudo na condução da política dentro das organizações mobilizadas para a implementação<sup>28</sup>. A dimensão política reflete o fato de a burocracia não assumir um papel instrumental, mas sim um papel ativo dentro das organizações, em virtude de decisões tomadas em ambientes permeados de incertezas.

O artigo de Winter (1990) é voltado ao desenvolvimento de um modelo de síntese. A proposta central é analisar a implementação através de três conjuntos. O primeiro é composto pelos fatores da formulação que influenciam a implementação, enquanto o segundo reúne os

---

<sup>28</sup> Palumbo e Calista (1990:7) argumentam que a política na implementação não pode ser confundida com a política feita no legislativo (formulação). A atividade política dos implementadores é uma consequência da natureza social das organizações, posto que elas não podem ser entendidas apenas como um instrumento para o alcance de objetivos estabelecidos.

atores envolvidos no processo e o último incorpora os diferentes resultados gerados. A análise integrada desses três conjuntos constitui uma estratégia para romper com as análises orientadas pela dicotomia *Top Down* e *Bottom Up*.

No primeiro conjunto, o autor apresenta as quatro hipóteses que têm sido aventadas para explicar a influência da formulação no processo de implementação. A primeira hipótese avalia a correlação negativa entre o êxito na implementação e o grau de conflito durante a formulação. A segunda põe a prova a relação entre os resultados da implementação e as teorias utilizadas para definir os instrumentos utilizados. A terceira avalia se as falhas de implementação estão relacionadas com políticas simbólicas. Por fim, a quarta permite testar se o empenho do autor da proposta gera formulações que favoreçam a implementação.

No segundo conjunto, são consideradas as organizações envolvidas com a política pública, com especial atenção ao padrão observado em situações de interação, à forma de atuação dos “*street-level bureaucrats*” e, por fim, à forma de resposta dada pelo público-alvo e outras mudanças na sociedade. Ou seja, esse conjunto não é mobilizado apenas para descrever os agentes; mais do que isso, o enfoque recai sobre como interação influencia o comportamento dos atores, assim, as ações não são tomadas como estáticas, pelo contrário, elas respondem dinamicamente a interação e as mudanças no ambiente.

Por fim, no conjunto dos resultados, Winter adota como referência os objetivos definidos por regras administrativas, escolha justificada pelo argumento do controle democrático. Contudo, ele propõe dois fatores de ponderação aos analistas: a influência da burocracia na definição dos objetivos e indicadores de avaliação e o risco de a análise ser reduzida à questão do não cumprimento dos estatutos. Esses riscos podem ser evitados se a pesquisa analisar a formulação; mais especificamente, o autor sugere que a análise deva explicar como e por quê as regras oficiais apresentam o formato observado. Através dessa estratégia, o autor acredita que seja possível avaliar as sobreposições entre a formulação e a implementação.

Como consequência, o analista sugere que a literatura tem ignorado um importante fator que direciona a implementação, qual seja, a forma como as organizações respondem aos objetivos formulados, sobretudo em contexto que demandam ações coordenadas. Frequentemente, as organizações possuem objetivos distintos, fato que gera dificuldades para a construção de ações coordenação. A implementação em contextos federativos é bastante ilustrativa dessa dificuldade, pois a responsabilização democrática torna-se difusa.

Linder e Peters (1990) propõem que a análise da implementação seja dedicada à dinâmica que define a política pública. Desse modo, eles assumem que todas as etapas do ciclo contribuem para a definição, por isso optam por analisá-las sob um conceito mais amplo de “*design*”, cujas fontes são os atores-processos e as atividades. A primeira fonte apresenta quatro estratégias de análise: *design* como adaptação, ou seja, a adoção de uma perspectiva evolucionária<sup>29</sup> do desenvolvimento da política, que se caracteriza pela convergência entre expectativa dos atores e o resultado observado, em um processo dirigido pelo comportamento de tentativa e erro dos agentes; *design* como teste de viabilidade, nessa abordagem busca-se ajustar o processo aos interesses do público alvo e expectativas definidas fora da agência implementadora; *design* como processo analítico, que consiste em teste de viabilidade orientado por metodologia compatível com o “*problem solving*”<sup>30</sup>; por fim, *design* como invenção, que destaca o papel da criatividade dos atores envolvidos.

A segunda fonte propõe duas formas de análise. A primeira como meios e suportes para a operacionalização da política, cujo foco está nos instrumentos que garantem a oferta da política. A segunda adota os produtos gerados a partir das políticas, ou seja, analisa como a oferta influencia o público-alvo e a instituição responsável por efetivar a política pública.

Linder e Peters (1990) mostram que os modelos baseados nos meios e suportes favorecerem a análise da influência de instrumentos econômicos e organizacionais a disposição do governo, sobretudo, na forma de utilização, adaptação e aprimoramento. Enquanto os modelos de produto comportam duas perspectivas. A primeira analisa a influência dos produtos ofertados sobre as instituições e o público-alvo. A segunda está focada no aprimoramento dos mecanismos de avaliação, mais especificamente, na ampliação da precisão com que se mede as mudanças criadas pela política pública.

Em síntese, os autores propõem que a política pública seja analisada a partir de um conceito mais amplo, que permita o desenvolvimento de explicações que cubram todas as atividades relacionadas à política pública. Ou seja, a proposta é analisar o mecanismo lógico que dá forma às diferentes atividades relativas à política pública. Nesse caso, o *trade-off* se estabelece entre as explicações específicas para cada atividade e uma explicação holística. Em

---

<sup>29</sup> O substantivo evolucionário é utilizado como sinônimo de adaptativo, logo, os autores fazem referências as abordagens derivadas dos Majone e Wildavsky (1984).

<sup>30</sup> Método de solução de problemas baseado em agentes dotados de racionalidade limitada, cuja abordagem remete aos trabalhos de Herbert Simon, em especial Simon (1947, 1959, 1976).

vez de analisar as diferenças nas decisões relativas a formulação e implementação, analisa-se uma lógica geral, que rege todas as atividades relativas à política pública.

Brodkin (1990) propõe-se a mostrar que o processo decisório em políticas públicas não se restringe ao processo legislativo formal. Como ponto de partida, a autora argumenta que a fase de agenda contempla aspectos decisórios importantes, fato incorporado nos modelos de *agenda-setting* (Kingdon, 1994). Contudo, o desafio consiste em mostrar como esses processos ocorrem durante a implementação.

Segundo a autora, a literatura de implementação contempla os processos políticos de três maneiras. A primeira, por meio da ação dos *street level bureaucrats*. A segunda, na ambiguidade das regras ou leis, pois, nessas situações, o legislador transfere poder de decisão para a burocracia. A terceira, nas situações em que a legislação está relacionada com dimensões simbólicas, como nas políticas raciais ou de gênero.

Nessas três situações, a implementação constitui uma nova arena, em que as redefinições refletem as disputas entre os diferentes atores envolvidos com a política pública. Brodkin (1990) argumenta que a implementação de políticas sociais incorpora as três condições que caracterizam processos políticos. A partir dessa consideração, a autora sugere que o escopo de estudo deva ser ampliado, de forma que explique quando, como e por quê as políticas foram definidas e redefinidas.

Em termos empíricos, essa sugestão implica considerar a estrutura organizacional responsável pela implementação como espaço de decisão política. Em primeiro lugar, porque essas estruturas abrigam a *street-level bureaucracy*, cuja atuação é marcada pela discricionabilidade. Em segundo lugar, essas estruturas operam sob legislações e regulamentações ambíguas, pois os políticos eleitos tendem a transferir parte da decisão para burocracia, como uma estratégia para evitar a responsabilização por delimitar o acesso às políticas sociais.

No entanto, essa transferência suscita alguns problemas: o primeiro deles está na *accountability*, pois essas questões demandam solução política, mas serão tratadas por burocratas, que não podem ser responsabilizados politicamente por suas decisões. O segundo problema está no arranjo institucional; por um lado, a concentração em poucas agências pode favorecer arranjos tecnocráticos e, por outro lado, arranjos muito fragmentados podem

comprometer a capacidade de coordenação e a eficiência das políticas, baseada na suposição, ainda que implícita, de relação positiva entre esses dois termos.

O conjunto de artigos apresentados nessa subseção apresenta diferentes modelos de análise de implementação, os quais apresentam como ponto central a dimensão política da burocracia. Em especial, as reações da burocracia diante do conteúdo normativo da formulação.

Desse modo, é possível extrair três chaves para a análise da coordenação intergovernamental. A primeira está na atuação política da burocracia no interior das organizações (Palumbo e Calista, 1990), que está pacificada na atuação dos *street-level bureaucrats*, mas que não se restringe a essa categoria, pois é possível investigar burocracias que desempenham funções de coordenação. A segunda chave está na ambiguidade (Broadkin, 1990), que conceitua a transferência de poder para a burocracia, bem como permite uma conciliação com o dilema do controle democrático. A terceira está nos modelos abstratos (Winter, Linder e Peters, 1990), que analisam as dimensões das abordagens *Top Down* e *Bottom Up* como variáveis isoladas, de maneira que não auxiliam na descrição da articulação entre as burocracias.

A partir das possibilidades analíticas encontradas nessa seção, a análise das inovações da literatura mostrará os incrementos nas abordagens da ambiguidade e dos modelos, mas dedicará maior atenção aos tratamentos dispensados à burocracia, sobretudo no campo intergovernamental.

## **1.6 Terceira geração de estudos de implementação: possibilidades de síntese**

### 1.6.1 Dois modelos de síntese: alcances e limites

Goggin *et alii* (1990) adotam, como o objetivo específico contribuir para o refinamento metodológico das pesquisas de implementação, tendo em vista o desafio de incorporar análises das ações intergovernamentais.

Para demarcar sua contribuição, os autores cunham o termo “Terceira Geração de Estudos de Implementação”, com o intuito de designar os estudos que adotam ampla base empírica e instrumentos metodológicos que permitam captar a transformação das políticas públicas.

A partir dessa orientação, Goggin e associados defendem o desenvolvimento de modelos voltados ao teste de hipótese, através da aplicação das seguintes ferramentas metodológicas: análise de séries temporais; modelos dinâmicos; análise de rede; análise de discriminante; análise de conteúdo; experimento social e técnicas de regressão. Por outro lado, os autores não defendem que as técnicas de pesquisa qualitativas sejam abandonadas, apenas as repositonam dentro da abordagem de “*mixed-method*”<sup>31</sup>:

We argue that testing a dynamic model of implementation, particularly when multiple levels of government are involved, is especially advantaged by an approach that is variegated and polyphasic. This “mixed-method” approach to data collection and analysis means that several methods are combined and that they are pursued in multiple, carefully schedule phases. (GOGGIN *et alii*, 1990:188).

O modelo criado pelos autores ressalta as dimensões dinâmicas e intergovernamentais da implementação; além disso, adota como pressupostos a coexistência de cooperação e conflito entre os governos nacionais e subnacionais; o alto grau de discricionarietà na ação dos agentes locais e um padrão de variação na implementação ao longo do tempo e das diferentes jurisdições.

A partir desses pressupostos, os autores definem a implementação como um sistema composto por sete subsistemas: 1) organizações burocráticas locais, que processam as informações, pedidos e normas do nível federal de maneira instrumental, considerando os seus interesses; 2) organizações burocráticas que operam em nível local, cuja estrutura limita de alguma forma o comportamento da burocracia local; 3) porta-vozes dos grupos de interesses locais, que têm por objetivo ampliar o bem-estar do seu grupo; 4) comitês ou subcomitês do poder legislativo local e o chefe do executivo local, cujos objetivos são eleitorais; 5) atores locais com diferentes origens e capacidade de interlocução, mas que desejam transmitir seus desejos para a burocracia em nível local; 6) burocracia estadual e suas distintas capacidades de atuação; 7) mecanismos de *feedback*, que introduzem reações em todos os agentes envolvidos. A dinâmica do modelo reforça a interdependência entre os subsistemas, além de ressaltar a possibilidade de mudança de comportamentos.

---

<sup>31</sup> Segundo Rallis e Rossman (2003), a abordagem “*mixed methods*” propõe estratégias que integram metodologias quantitativas e qualitativas de pesquisa.

A abordagem propõe dois grupos de hipóteses: o primeiro, voltado à relação entre o padrão de comunicação dos atores e o grau de mudança durante a implementação, destinada a casos individuais; o segundo, sobre a relação entre capacidade organizacional e variações na implementação, como fonte para estudos comparados.

Segundo os autores, a realização de entrevistas, a aplicação de questionários (*surveys*) e a análise de conteúdo ajudam na construção de conceitos e medidas para a realização do teste de hipótese. A aplicação de questionário possibilita ampliar o número de entrevistas, por isso, pode constituir o material empírico para o teste de hipótese, enquanto as entrevistas semiestruturadas ou abertas podem auxiliar na identificação de elementos que expliquem a barganha e o contexto interorganizacional. Complementarmente, a pesquisa pode gerar informações sobre as percepções acerca do papel da lei federal, da regulação da organização federal responsável pelo programa, do acesso aos políticos e burocratas de cada subsistema, além da visão de mundo dos atores e as possíveis alternativas aos cenários imaginados.

A análise de conteúdo pode ser usada como instrumento para avaliar diferentes documentos oficiais. Os autores sugerem que essa técnica é adequada para analisar os instrumentos que o governo federal (*Top Down*) e o nível local (*Bottom Up*) utilizam para fortalecer sua posição. O conteúdo pode ser analisado a partir da clareza, da consistência e da especificidade; ao longo do tempo, esses elementos analíticos permitem a comparação, bem como a elaboração de índices para a capacidade organizacional.

Em termos cronológicos, a segunda metade da década de 1980 marca a proliferação de propostas de renovação analítica, dentre as quais os trabalhos de Stoker (2014). Ele propõe o “*Implementation Regime Framework*” (IRF), com o objetivo de disponibilizar um marco para análise da implementação em contextos intergovernamentais, que conjugue elementos explicativos das abordagens *Top Down* e *Bottom Up*, tomando que a primeira implica considerar que as relações entre entes governamentais são centralizadas, e que destacam o poder do governo federal, enquanto a segunda está orientada por aproximação com análises orientadas pela descentralização, que ressaltam o papel das unidades subnacionais.

A abordagem IRF adota como premissa a inexistência de uma autoridade central sobre o processo de implementação; a partir desse pressuposto, o modelo assume que a cooperação entre os atores é o elemento primordial para que políticas nacionais sejam implementadas em regimes federativos.

Stoker (2014:379) defende que o tema da cooperação seja tratado no âmbito da implementação, pois a existência de um sistema de federalismo cooperativo não é condição suficiente para a existência de coordenação política. Ou seja, a existência de interesse mútuo não garante a cooperação entre os atores; mesmo sob essas condições, esse processo precisa ser fomentado.

O modelo adota como unidade de análise as organizações, pois considera que elas possuem recursos latentes e estão em posição favorável à reformulação da implementação (STOKER, 2014:407). Além disso, assume que os atores responsáveis pela implementação podem se comportar politicamente. A partir dessas demarcações, o IRF é definido como o conjunto de princípios, normas e regras que formam as decisões e expectativas dos atores envolvidos. A abordagem é voltada para as interações que favorecem a construção de expectativas convergentes.

O foco analítico está nos processos de resolução de conflito entre os atores, construído a partir da negociação entre entidades diferentes. Desse modo, a análise está direcionada ao ajustamento dos comportamentos diante do IRF.

Além dessas dimensões, o modelo contempla a influência do tempo sobre o comportamento dos atores. No entanto, essa variável dinâmica é operacionalizada através de uma abordagem econômica, pois as decisões sobre cooperação ou defecção são analisadas em função dos custos. Mais especificamente, nos primeiros estágios da implementação, a cooperação envolve riscos e custos altos, que diminuem com o passar do tempo, enquanto os custos e riscos de defecção apresentam tendência oposta, isto é, baixos no início da interação, mas crescentes com a passagem do tempo. Ou seja, o modelo contempla a maturidade da política como um elemento que ajuda a explicar a cooperação e a adaptação dos atores ao processo.

Em um âmbito mais geral, o modelo visa analisar a implementação como um fenômeno complexo, pois considera que a disputa entre os atores possua legitimidade; mais do que isso, reconhece que a análise dos atores não pode estar restrita às unidades de governo. Logo, a complexidade é introduzida na análise pelo número de atores envolvidos, além disso, pela necessidade de analisar as diferentes motivações e expectativas envolvidas no processo.

Por isso, o IRF pertence a fileira dos modelos que incorporam a disputa entre os atores como um elemento constitutivo do processo de implementação, em oposição às abordagens que



contemplam a disputa como apenas um elemento que compromete a efetividade das políticas públicas. Além disso, esse modelo considera que diferentes atores influenciam o processo de cooperação, pois, apesar de atribuir centralidade às organizações burocráticas, considera um papel ativo para o público alvo. Em virtude da ampliação de fatores que o modelo incorpora, é possível argumentar que o modelo busca ampliar a complexidade do fenômeno da implementação de políticas públicas.

Ao fim e ao cabo, em termos analíticos, o modelo de Regime auxilia na identificação de elementos que facilitem ou dificultem a cooperação, posto que a construção de posturas cooperativas é primordial para o êxito da implementação de políticas nacionais em contextos federativos.

Além disso, em termos práticos, Stoker (2014:403-404) propõe quatro recomendações gerais para formuladores e implementadores. A primeira é elevar a recompensa pela cooperação. A segunda é modificar os vínculos de causa e efeito esperado pelos participantes. A terceira é introduzir mudanças que representem incremento. A quarta é estabelecer normas de conduta, que definam algumas características do comportamento cooperativo.

O trabalho de Cline (2000) compara esses dois modelos analíticos com o intuito de averiguar qual deles gera maior compreensão sobre o processo de implementação. Esse autor sugere que a abordagem de Goggin *et alii* (1990) é mais limitada, pois este modelo adota formas de controle muito rígidas, as quais acabam por explicar os resultados pela (in)capacidade dos subordinados. Além disso, as reformulações são analisadas como casos em que o controle sobre os subordinados não foi efetivo. Enquanto a abordagem de Stoker (2014) permite analisar a interação estratégica entre formuladores e implementadores em diferentes contextos institucionais, inclusas políticas em que haja necessidade de intercâmbio entre entes de diferentes níveis governamentais.

A avaliação feita por Cline (2000) reforça a orientação normativa desenvolvida por Stoker, sobretudo para pesquisas que pretendam analisar a implementação como um fenômeno que envolve múltiplos atores. No entanto, os pontos destacados como limitadores podem auxiliar na elaboração de pesquisas mais focalizadas, cujo objetivo esteja na análise de implementação a partir de unidades administrativas ou das burocracias envolvidas. Dentro dessa perspectiva, o modelo proposto por Goggin *et alii* (1990) oferece um aporte importante, pois destaca o papel da burocracia na interlocução entre a burocracia federal e municipal,

fundado na comunicação, sobretudo na diminuição das falhas de interpretação no conjunto de documentos que definem as estratégias de implementação.

Como será visto adiante, parte da literatura de implementação abdicou dos modelos de síntese; como estratégia alternativa, os pesquisadores passaram a analisar como os instrumentos de articulação são avaliados pelos atores, mais especificamente, parte dos estudos dedica-se a analisar a percepção da burocracia sobre os instrumentos de coordenação utilizados. A partir dessa análise inicial, os autores propõem-se a investigar a relação entre percepção e efetividade.

A introdução de modelos na implementação esteve orientada para o seu aprimoramento teórico e conceitual; no entanto, desde os primeiros modelos, orientados pelas perspectivas *Top Down* e *Bottom Up*, essa forma de análise introduziu um novo problema, o excesso de variáveis analíticas. Como consequência, a abordagem não foi fortalecida, pois houve uma proliferação de resultados passíveis de estudo, bem como de variáveis explicativas. De maneira paradoxal, quanto mais se buscava desenvolver uma teoria, com um modelo que oferecesse algum grau de previsibilidade, mais variáveis eram introduzidas e, por consequência, as abordagens distanciavam-se do objetivo inicial. Essa crítica é desenvolvida por Matland (1995), que parte desse entendimento para discutir as contribuições explicativas das abordagens *Top Down*, *Bottom Up* e das possibilidades de síntese.

### 1.6.2 Ambiguidade da formulação, propostas para retomar as abordagens *Top Down* e *Bottom Up*:

A análise de Matland (1995) defende que as abordagens *Top Down* e *Bottom Up* possuem conceitos e lógicas bem definidas, que conferem rigor analítico aos estudos, enquanto os modelos de síntese operam com um número excessivo de variáveis.

A partir dessas observações, o autor argumenta que o campo de implementação pode ser aprimorado com o desenvolvimento de critérios específicos para a associação das abordagens teóricas aos casos a serem analisados. Como consequência, esse autor criou uma matriz em que a análise dos casos acontece segundo dois critérios: o grau (alto ou baixo) de ambiguidade da formulação e o potencial (alto ou baixo) de conflito entre os atores. Para casos em que a ambiguidade é baixa, independentemente do grau de conflito, a abordagem *Top Down* seria a mais adequada, pois a implementação teria um caráter mais técnico e menos exposto à discricionariedade, enquanto os casos com alta ambiguidade e baixo conflito podem ser melhor analisados pela perspectiva *Bottom Up*; por fim, para os casos em que a ambiguidade e o

conflito são altos, ambas as abordagens podem contribuir. O diagnóstico desenvolvido por Matland (1995) é correto, pois em sua abordagem a coordenação decorre do conflito entre os atores, motivado pelo acesso aos recursos escasso destinados à implementação.

Chackerian e Mavina (2001) utilizaram a classificação de Matland (1995) para estruturar sua análise e, dessa forma, os autores avaliaram o grau de conflito nos objetivos da reforma<sup>32</sup> e o grau de ambiguidade nos recursos para implementação. O objetivo desses autores é identificar os fatores que contribuíram para o êxito da implementação; nesse intuito, eles testaram a influência da interação dos seguintes componentes da reforma: conteúdo da política, recursos mobilizados e atores envolvidos.

Desse modo, os estudiosos analisam a interação entre os conflitos-ambiguidades das políticas que compõem a reforma, para as quais criam a seguinte tipologia: sinergia, em que os recursos são partilhados e as políticas se reforçam; *trade-off*, que designa situação em que as políticas são antagônicas e existe disputa pelos recursos; *avoidance*, que se refere a baixa interação, seguida de baixa disputa por recursos.

Além de ampliarem a tipologia de Matland (1995), eles se propõem a analisar quais são os fatores que explicam o surgimento das novas categorias, assim como abordam a relação com a política. Segundo Chackerian e Mavina (2001), três fatores explicam as tipologias: a similaridade entre os recursos requeridos para implementação das reformas, o grau de escassez desses recursos e o desenho institucional em que ocorre a reforma.

Os resultados encontrados mostraram que, sob as mesmas condições institucionais: a) mesmo reformas com alto custo marginal, caracterizadas por *trade-off*, podem ser implementadas se os recursos administrativos necessários forem disponibilizados e a burocracia dispuser de apoio político; b) a dinâmica é um fator que influencia a implementação, uma vez que o tempo pode favorecer a sinergia entre as políticas e a criação de rotinas; c) por fim, a ambiguidade e o conflito político apresentam diferentes graus.

Assim, ao fim e a ao cabo, os subsistemas de Goggin *et alii* (1990) serão tomados para organizar a análise do processo de implementação, uma vez que eles conferem organicidade as interações que compõem essa etapa do ciclo de políticas. Enquanto a análise de Bardach (1977) e Chackerian e Mavina (2001) acerca dos riscos relativos a divisão de recursos e da

---

<sup>32</sup> Chackerian e Mavina (2001) analisam a implementação de um conjunto de reformas no estado da Flórida durante a primeira metade da década de 1990.

centralização auxiliarão na abordagem da influência da burocracia sobre a efetividade da focalização das PTCs.

## **1.7 Uma estratégia alternativa de análise: a ação da Burocracia Articuladora**

Desde a década de 1980 os estudos de implementação passaram a buscar maior rigor metodológico e capacidade de síntese para as abordagens *Top Down* e *Bottom Up*. Inicialmente, essa estratégia de pesquisa resultou na construção de modelos de implementação (Sabatier, 1986; Winter, 1990; Goggin *et alii*, 1990; Stoker, 2014), os quais uniram elementos analíticos das duas abordagens. No entanto, a combinação de rigor e amplitude gerou um efeito colateral, qual seja a criação de modelos analíticos cujas variáveis explicativas não estiveram orientadas por uma estrutura em comum (Matland, 1995). Desse modo, a despeito do objetivo de síntese, a abordagem de implementação concentrou-se em testes de hipóteses particulares, em detrimento de procedimentos consistentes com o desenvolvimento de modelos generalizáveis.

No entanto, em que pese a multiplicidade analítica, o comportamento da burocracia, como conceito amplo, motivou a criação de variáveis explicativas incorporadas nos diferentes modelos sintéticos. Desse modo, uma estratégia possível para o desenvolvimento de uma abordagem mais abrangente da implementação remete ao estudo do papel da burocracia, sobretudo na produção de articulação entre os objetivos de formuladores e implementadores. Em termos específicos, o escrutínio da literatura atual sobre burocracia, tendo em vista um exercício de definição de Burocracia Articuladora.

Diante dessa proposta, tomam-se como centrais as abordagens de *compliance* e burocracia de médio escalão (BME), pois elas se dedicam à dimensão articuladora da ação burocrática. A primeira vertente analítica concentra-se na efetividade dessas ações, como expressão da estrita observância das regras estabelecidas, medida a partir de resultados de pesquisas de opinião aplicadas junto à burocracia responsável pela implementação. Em termos específicos, é analisada a efetividade de características da organização burocrática, das estratégias definidas e dos instrumentos utilizados para a implementação de políticas públicas<sup>33</sup>,

---

<sup>33</sup> Howlett *et alii* (2006), Sandfort *et alii* (2008) e Vancoppenolle *et alii* (2015) desenvolveram uma abordagem alternativa em implementação de políticas públicas, qual seja aquela que analisa os instrumentos de políticas, focados nos recursos administrativos, formatos organizacionais e incentivos financeiros definidos durante a formulação. O estudo do primeiro autor destaca-se por oferecer um roteiro de pesquisa, sobretudo para a criação de inventários, enquanto os dois últimos avaliam os resultados gerados pelos instrumentos, os quais demonstram que a eficiência desses instrumentos é dependente dos procedimentos de gestão.

enquanto a segunda toma a posição hierárquica intermediária como uma variável que favorece a negociação, pois facilita o relacionamento com a alta burocracia e com a *street-level bureaucracy*, doravante burocracia de linha-de-frente. Na vertente analítica da BME, o posicionamento do ator, a sua habilidade relacional e a adoção de postura empreendedora contribuem para que o conteúdo da formulação converta-se em ações efetivas à implementação. Após enunciar ambas as vertentes, serão apresentadas explicações mais detalhadas de cada uma, com o intuito de identificar pontos substantivos para a construção do conceito de Burocracia Articuladora.

A literatura acerca da burocracia conceituou coordenação, antecipando a abordagem de implementação, bem como seus desdobramentos na organizacionais. Como representante desses estudos, destaca-se a abordagem desenvolvida por Blau (1966:113). Segundo esse autor, há três princípios analíticos para a coordenação: o primeiro, voltado ao fator individual; o segundo, em que as relações seguem a estruturas organizacionais; e o terceiro, que se refere ao sistema que extrapola os limites organizacionais. Em comum, nos três casos o princípio de aglutinação se relaciona com a definição e a internalização dos objetivos comuns.

Abordagem retomada por Ripley e Franklin (1986:44), cuja argumentação destaca que a atuação da burocracia durante a implementação envolve dimensões políticas, que se revelam de quatro formas: nas decisões organizacionais, na forma de utilização dos recursos disponíveis, no estabelecimento de prioridades e público atendido e, por fim, na ação articulada com atores de outras organizações públicas e privadas. Os autores posicionam a abordagem da *compliance* na análise de dimensões intraorganizacionais e intergovernamentais.

A análise elaborada a seguir cobrirá as dimensões apontadas no parágrafo acima; inicialmente será apresentada uma abordagem ampla, cujo desenvolvimento resultou na formulação do conceito híbrido (Aberbach, Putnan e Rockman, 1981) de Dirigente Público.

Longo (2003) associou o surgimento dos gestores (*managers*) à necessidade de manter os serviços públicos, sobretudo nos setores relativos a *welfare*, frente à conjuntura de restrição fiscal que redimensionou a importância da efetividade da ação estatal. No que tange à lógica de atuação dos gestores, destaca-se a racionalidade econômica, além da atenção aos possíveis impactos de sua atuação no campo eleitoral. Nesse contexto, o autor apresenta a categoria Dirigente Público, que se assenta sobre a estrita distinção entre as atividades políticas e gerenciais. Para que tal possibilidade se efetive, é necessário demarcar com precisão três *loci*:

1) o campo das atividades políticas; 2) o campo das atividades exclusivamente administrativas; 3) o campo em que política e administração se sobrepõem. O último campo corresponde à área de atuação dos gestores públicos; nesse *locus*, a atuação do Dirigente será orientada por um contrato de gestão dentro de um marco institucional específico, que define um sistema de recrutamento e seleção regido pelos indicadores definidos pelo núcleo estratégico, o qual contempla atores políticos.

Ainda seguindo a abordagem de Francisco Longo, a lógica do Dirigente Público é desenvolvida a partir do controle por resultado, em oposição ao controle por procedimento característico do modelo burocrático. Mas, para que o gestor seja passível de responsabilização por resultado, ele precisa receber alguma autonomia, enquanto o *ethos* se orienta pela racionalidade econômica de sua atuação.

Segundo Bonis e Pacheco (2010:330), essa categoria foi definida a partir do movimento de contratualização de resultados, impulsionado pelas reformas administrativas implementadas em diferentes contextos societários durante as décadas de 1990-2000. Em termos específicos, o desenvolvimento de um sistema de Dirigentes Públicos é uma alternativa à entrada lateral de *outsiders*. Em termos funcionais, a incorporação dessa categoria reflete a existência de uma burocracia cujo principal valor reside na postura inovadora, com atuação em três frentes: uma dimensão estratégica, que envolve o desenvolvimento de ideias que possibilitem inovação; uma dimensão política, marcada pela busca por legitimidade; e, por fim, uma dimensão operacional, cuja orientação central está na efetividade da política pública, como forma de expressar a boa utilização de recursos públicos.

O conceito de Dirigente Público fundamenta-se sobre a premissa de uma atuação discricionária. Além da distinção em relação à interpretação corrente da burocracia weberiana, os autores destacam a diferença acerca da racionalidade: no caso do burocrata, a fundamentação da ação racional repousa na regra, como forma de garantia de funcionamento do sistema, enquanto no caso do Dirigente Público a ação tem por objetivo o uso eficiente dos recursos a sua disposição (Bonis e Pacheco, 2010:336). Ademais, há uma distinção crucial na responsividade do dirigente em relação ao político. Uma vez que a ação do político repousa sobre a ética da responsabilidade, a *accountability* se desenvolve no plano eleitoral, enquanto a do dirigente está associada ao desenvolvimento de mecanismos de avaliação da performance (Ibidem, 2010:340). Por fim, os autores destacam as distinções nas redes mobilizadas pela burocracia e pelos dirigentes públicos. No primeiro caso, ocorre a mobilização de rede

intragovernamentais, enquanto o segundo ator está mais inserido em redes intergovernamentais e extragovernamentais.

No plano intraorganizacional, o foco está no alinhamento entre os objetivos traçados pela alta burocracia e a ação da burocracia de linha-de-frente<sup>34</sup>. Em geral, os estudos dessa linha abordam o ajuste de objetivos através da teoria “principal e agente” (Wilson, 1989; Meier e O’Toole, 2006), de acordo com a qual as análises assumem a existência de objetivos diferentes e, na maioria dos casos, opostos. Como consequência imediata, os resultados da ação conjunta são negativos e, como desdobramento secundário, os estudos se direcionam para os mecanismos corretivos. Em uma abordagem ampla, Wilson (1989) postula que a burocracia responsável pela coesão organizacional deve trabalhar com três fatores: o fator humano, pois as pessoas importam; organizacionais, pois a estrutura importa; e com a especificidade das funções executadas, pois as tarefas importam. Em termos estritos, as organizações públicas operam sob lógicas que dificultam a adequada utilização de instrumentos de incentivos financeiros à burocracia, por dois motivos: a inexistência de orientação voltada ao lucro e a dificuldade de avaliar e recompensar o desempenho individual. A partir dessa análise crítica, o autor propõe uma readequação dos instrumentos de incentivo, mais especificamente, ele mobiliza três lógicas de incentivos: a primeira ligada ao senso de dever dos profissionais envolvidos; a segunda, ao status dos diferentes cargos dentro da organização; a terceira relacionada com os benefícios das associações que a posição pode propiciar (Ibidem, 1989:157-158).

Considerando a dimensão interorganizacional, isto é, que extrapola a articulação organizacional, a referência clássica está nas obras de Selznick (1943, 1966), autor que deu um passo adicional no conhecimento acerca dos processos de coordenação, pois ele discute as implicações das estruturas informais sobre os objetivos organizacionais. Inicialmente, o conceito de cooptação definiu um processo de divisão de poder que objetiva a manutenção da estabilidade ou redução da resistência na operacionalização de políticas públicas. Logo, a

---

<sup>34</sup> Implicitamente, essa análise está centrada nos mecanismos de controle entre burocracias, segundo Gruber (1988:11) o comportamento da burocracia é limitado por alguma forma de controle sobre o processo decisório. Os mecanismos de controle são diversos, porém o que transforma um limite em democrático é o fato dele resultar de um processo legal proposto por cidadãos ou por seus representantes. Essa autora trabalha com controle como relação de causalidade, em que as preferências, desejos e intenções de um agente causam as ações de outro agente. No contexto burocrático, o controle visa garantir que as ações dessa instituição sejam geradas a partir das preferências e intenções dos representantes dos cidadãos. Em termos específicos, SANTOS e VIEIRA (2013:8-9) estudam o controle da burocracia através da seguinte pergunta de pesquisa: “Como é possível um planejamento governamental coordenado em governos fragmentados em termos partidários e ideológicos, potencializando a *non-compliance* burocrática?”. Como resposta os autores propõem três estratégias: politização; regulamentação e centralização intragovernamental.

articulação identificada por Selznick foi considerada crucial e estendida para incorporação de organizações informais, as quais influenciam o cotidiano das burocracias. Como conclusão, ele afirmou que a cooptação implica a revisão dos objetivos originalmente definidos, pois os atores responsáveis pela articulação visam influenciar os novos objetivos, ideia assim expressa pelo autor:

The use of intermediaries creates a tendency toward a bifurcation of interest between the initiator of the action and the agent employed. This is due to the creation of two sets of problems: for the initiator, the achievement of the goal which spurred him to action, and for the intermediary, problems which are concerned chiefly with his social position as agent. SELZNICK (1943:51).

Diante desse diagnóstico, o processo de cooptação tem potencial para um amplo distanciamento em relação aos objetivos definidos originalmente. Nesse ponto, o autor destacou a importância das lideranças, cuja atuação pode contribuir para que a divisão de poder mantenha-se dentro de padrões equilibrados, a despeito das dificuldades relacionadas à conquista do posto de liderança e sua manutenção, bem como à construção de ideologias próprias pela burocracia<sup>35</sup>.

Por outro lado, na dimensão intergovernamental estrita e mais atual, os estudos abarcam a ação de burocracias do governo federal ou estadual<sup>36</sup> para controlar o acesso ao processo de regulamentação das políticas federais<sup>37</sup>. Esses estudos incorporam os instrumentos de incentivos financeiros (*grants*) para obter alinhamento aos objetivos da política. Analisando essa vertente, Ripley e Franklin (1986) afirmam que os estudos estão ancorados na perspectiva

---

<sup>35</sup> Ideologia é um conceito polissêmico, esta tese vale-se de uma definição apresentada por AQUINO (1996:58) “ideologia como sendo um conjunto de significados que expressam a prática de um determinado grupo social em uma instituição, significados estes relacionados a um interesse concreto de poder”, no caso dos grupos técnico-políticos há um predomínio da racionalidade instrumental, com o conhecimento técnico como forma superior de solução dos problemas sociais (Ibidem, 1996:64). Nos casos analisados nesta tese, os significados a serem internalizados dizem respeito as soluções técnicas como melhor forma de combater à pobreza.

<sup>36</sup> A estrutura federal dos Estados Unidos é composta por três níveis, Governo Federal, Governo Estadual e Governos Local. Este último apresenta estrutura difusa, englobando conselhos setoriais, conselho de gestão municipal e a prefeitura. Em virtude dessas múltiplas estruturas, em algumas políticas públicas federais o governo estadual assume funções de intermediação, gestão e repasse de recursos (Wright, 1988).

<sup>37</sup> O processo de descentralização de política não implica transferência de autoridade sobre a política; durante a execução desse processo, o governo federal adota estratégias para manter o controle sobre o processo decisório da política e delegar a sua execução (Rodden, 2004; Falletti, 2005; Arretche, 2012). O processo de descentralização se efetiva através da ampliação da autonomia das unidades subnacionais; no âmbito administrativo, as políticas precisam contribuir para o desenvolvimento de capacidades administrativas das unidades subnacionais. A falha na descentralização está relacionada com a sequência do processo, determinada pelo governo central em detrimento das preferências subnacionais, o que, em geral, tem a ver com o descompasso entre a transferência de atividades administrativas e fiscais (Falletti, 2005:329).



de falhas de implementação (Pressman e Wildavsky, 1984), pois os problemas de efetividade são explicados a partir de falhas na construção do alinhamento em relação aos objetivos previamente definidos. Ou seja, nessa abordagem, os estudos de articulação estão orientados por uma perspectiva *Top-Down*.

A abordagem da BME fundamenta-se na relevância da gestão para a implementação. Segundo Morgan *et alii* (1996), tal importância se justifica pelo potencial de articulação, uma vez que essa atividade se situa em uma posição hierárquica entre o topo estratégico e a base operacional; como consequência, o responsável por essa função executa quatro atividades-chaves em sua organização “(1) *interpret and represent their work unit’s interest*; (2) *lend or secure assistance*; (3) *develop organizational relationship*; and (4) *leverage other’s time*” Ibidem (1996:360).

Em termos específicos, o conceito de BME incorpora “gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos altos escalões da burocracia, porém distanciados dos contextos concretos de implementação das políticas públicas no “nível de rua”” (PIRES, 2012:184). Em comum, essas funções heterogêneas comportam simultaneamente dois papéis, a saber: o tático-gerencial e o técnico-político (Ibidem, 2012:186-187). O primeiro abarca a definição de procedimentos, mecanismos de monitoramento e incentivo para os funcionários operacionais. O segundo refere-se à atuação como negociador, através da inserção em espaços políticos com o intuito de redefinir a política.

A partir de revisão da literatura internacional, Lotta *et alii* (2014:471) afirmam que não há um conceito homogêneo de BME, fato que dificulta sua aplicação, uma vez que a posição intermediária pode agrupar distintos atores e funções. Além disso, a opção por essa categoria implica abarcar a os diferentes formatos organizacionais, que nos contextos públicos e privados tem passado por constantes transformações.

Essa apresentação sumária auxilia na aproximação dos temas da burocracia e da implementação. No entanto, dado o objetivo de desenvolver uma análise que pondere elementos das abordagens *Top Down* e *Bottom Up*, é necessário aprofundamento e especificidade, sobretudo dos conceitos de articulação e burocracia, pois são condições necessárias à definição dos instrumentos analíticos.

Dentro de um esforço de desenvolvimento conceitual, cabe destacar os dois pontos de convergência nessas duas linhas de estudos sobre articulação. O primeiro, acerca do papel dos

valores e motivações da burocracia; o segundo, sobre a natureza da autonomia desses autores. Tanto a abordagem de *compliance* quanto a da BME consideram os valores e as motivações como variáveis-chave na explicação do comportamento dos burocratas e na promoção de articulação intraorganizacional (Ricucci *et alii*, 2004; May e Winter, 1999, 2009) e intergovernamental (May, 1995; Cho *et alii*, 2005). Já na dimensão relativa à autonomia, a função articuladora é considerada parcial, a partir dos limites estabelecidos pelo conteúdo normativo definido para a política e pelos procedimentos de autocontrole definidos durante a implementação (Lotta e Cavalcante, 2015).

Contudo, os pontos em comum das concepções estão estabelecidos em um plano analítico mais amplo. A análise mais acurada das questões relativas a motivação e autonomia revelam nuances diferenciadas entre as abordagens. No campo das motivações, a abordagem da *compliance* é caracterizada por uma perspectiva *Top Down*; logo, a principal motivação da burocracia articuladora é estabelecer um alinhamento aos objetivos traçados previamente, enquanto na abordagem da BME os estudos contemplam a possibilidade de redefinir ou construir objetivos comuns durante o processo de articulação, ainda que os autores que exploram essa categoria reconheçam limites estruturais.

No âmbito da autonomia, as singularidades relacionam-se com o *locus* de desenvolvimento da articulação. Em que pese a extensão da articulação com atores das múltiplas agências envolvidas na implementação (Lotta *et alii*, 2014:480), a abordagem da BME concentra-se predominantemente nas dimensões intraorganizacional e intragovernamental<sup>38</sup>, enquanto a literatura de *compliance* aponta, mais consistentemente, para estudos de caso de articulação intergovernamental.

No que tange a políticas intergovernamentais, a dimensão normativa é crucial para determinar a autonomia da Burocracia, sobretudo em relação ao exercício da função técnico-política, uma vez que o papel de articulação é uma atribuição formal, resultado da conjugação do conteúdo normativo da política com o marco constitucional. Nesse processo decisório, a

---

<sup>38</sup> O estudo de Howlett (2011) aponta que os BME reconhecem que sua função demanda a relação com agência de diferentes níveis governamentais. A argumentação de Morgan *et alii* (1996:363) segue a mesma direção: eles argumentam que as funções desempenhadas pela BME implicam negociações contínuas, com o objetivo de desenvolver um senso de unidade na comunidade local, cuja dimensão inicial é organizacional, para definição do significado de bom serviço, mas abarcam políticas intergovernamentais, para alinhar as múltiplas fontes de responsabilidade. No entanto, a despeito dessas considerações conceituais, tal dimensão relacional não é estudada de maneira sistemática por ambos os autores, tampouco os estudos de caso internacionais se debruçam sobre esses casos. Dentro da literatura nacional, os estudos de casos sistematizados por Lotta e Cavalcante (2015) abordam essa questão.

escolha do *locus* responsável pela articulação é a etapa inicial da configuração da autonomia, definição que possui dois aspectos: o primeiro, restrito ao processo de formulação da política; o segundo, relativo a estrutura federativa.

À luz da formulação, a escolha do *locus* é o resultado de negociações entre os diferentes grupos envolvidos, considerando dimensões técnicas e de representação de interesses (Bardach, 1977; Lindblom, 1980). No tocante à estrutura federativa, essa definição pode resultar em processos com diferentes graus de centralização. Em caso extremo, o governo federal assume a responsabilidade pelas diferentes etapas da cadeia de implementação, enquanto o cenário descentralizado caracteriza-se por negociações, que resultam na transferência de atividades para os demais entes governamentais, operantes em diferentes graus, cuja efetivação está sujeita à transferência de três formas de recursos: econômicos-fiscais; de autoridade legal; e de capacidade organizacional (Rodden, 2004; Falletti, 2005). Em que pese o fato de dizer respeito ao contexto norte-americano, Wright (1988) destaca a função coordenadora dos estados, que atuam na gestão de políticas nacionais frente ao poder local. Nesses casos, a burocracia estadual recebe atribuições que envolvem o controle do processo de adesão e o monitoramento e a gestão no repasse de recursos fiscais.

A partir dessas definições, a abordagem de *compliance* se concentra em analisar a efetividade da estrutura burocrática e de suas estratégias e ações na promoção de alinhamento aos objetivos definidos da política. No entanto, como o foco reside na análise de resultado, as variáveis testadas são tomadas como dadas; logo, essa abordagem não apresenta uma discussão substantiva sobre as motivações para escolha das variáveis, tampouco acerca dos possíveis mecanismos causais que as conectem com os resultados apresentados.

O estudo de May (1995) é ilustrativo dessa tendência, pois o autor analisou o papel das organizações burocráticas na política de três países da Oceania; mais especificamente, foi avaliada a influência da burocracia estadual na promoção da cooperação intergovernamental. Os resultados revelam que a atuação da agência coordenadora foi percebida como relevante<sup>39</sup>, em virtude do número de membros da direção envolvidos com a política, da quantidade de

---

<sup>39</sup> Os resultados da pesquisa revelam a percepção da burocracia do poder local, cujo acesso foi propiciado através da aplicação de *surveys*.

horas de assistência técnica na unidade local e da utilização de instrumentos voltados ao desenvolvimento das capacidades institucionais<sup>40</sup> dos governos locais<sup>41</sup>.

Resultados similares foram apresentados por Cho *et alii* (2005), que analisaram os fatores explicativos do empenho municipal na reforma do sistema nacional de *welfare state*<sup>42</sup>. Essa reforma introduziu a possibilidade de ampliação do poder decisório local, pois o termo de adesão permitia ao município assumir a responsabilidade pela formulação do plano de ação. Para além dessas definições normativas, os autores descobriram que características estruturais da burocracia responsável pela coordenação são apontadas como relevantes para alinhar objetivos da política nacional com os objetivos do poder local.

Os dois artigos encontram evidências da relevância da burocracia coordenadora na efetivação do arranjo federativo desejado para a política. Especificamente, a forma como a burocracia utilizou sua estrutura e demais instrumentos foi percebida como relevante. Nesses estudos, nota-se, entretanto, que a atuação da burocracia articuladora não é alvo de uma análise substantiva, de tal maneira que a sua atuação assemelha-se a um instrumento adicional para a promoção dos objetivos das políticas.

Em oposição, a abordagem da BME está orientada a explicar quais são as ações adotadas, considerando a autonomia parcial de que dispõe essa burocracia. Desse modo, os estudos estão orientados ao mapeamento dos processos que potencialmente explicam a articulação gerada.

Para analisar a questão da autonomia, é importante resgatar alguns dos estudos que deram base para o desenvolvimento do conceito de BME; além disso, é necessário atentar para os desdobramentos da autonomia nas dimensões tático-gerencial e técnico-política. Nesse sentido, Demir e Reddick (2012:528) analisaram os fatores que incentivam a ação compartilhada entre políticos e burocratas em nível local. A pesquisa concentrou-se nos fatores que favorecem a inserção do burocrata no processo decisório, bem como aqueles beneficiadores

---

<sup>40</sup> O autor define essas ações como fornecimento de assistência técnica e repasse de recursos financeiros (May, 1995:91).

<sup>41</sup> A estrutura de poder local no Estados Unidos é muito difusa, pois sua composição não se restringe ao poder executivo municipal, abarcando serviços de educação e segurança, com cargos de direção escolhidos através de eleição. Segundo Wright (1988) o poder local nos Estados Unidos da América engloba as noções geopolíticas de *cities, counties, school districts, Townships e Special Districts*.

<sup>42</sup> Os autores analisam município do estado da Carolina do Norte. A reforma estava baseada na *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* de 1996, a qual buscava diminuir a preponderância dos programas de capacitação e emprego no sistema de *welfare* norte-americano.

da participação do político na administração. Os resultados mostraram que a atuação do gestor local no processo de produção de políticas depende da expectativa dos oficiais eleitos.

A partir de revisão da literatura internacional e de estudos de casos da Burocracia de Médio Escalão brasileira, Lotta e Cavalcante (2015:300) sustentam que, na esfera política, a autonomia para atuação da BME é fruto de concessão dos políticos eleitos ou ocupantes de cargo de alto escalão. Já na dimensão técnica, a autonomia está relacionada com a definição da estrutura organizacional. Desse modo, o exercício da função articuladora se processa de diferentes maneiras, sendo fruto de dois fatores: os limites e possibilidades definidos pelas regras formais da política e a atuação da BME, a qual depende, nessa esfera, de fatores inerentes ao burocrata, como motivação e identificação com a política, além das habilidades relacionais, as quais, conjuntamente, podem contribuir para o desenvolvimento de postura empreendedora que contribua para dirimir as limitações impostas pela política.

Considerando que a atuação dos gestores é caracterizada pela autonomia parcial, cabe retomar os estudos que se concentram na coordenação produzida pela ação desses atores. A pesquisa de Riccucci *et alii* (2004) é representativa dessa abordagem. Esse estudo toma como base a política de *welfare state* nos EUA, com o intuito de analisar a contribuição do gestor local (BME) para a promoção dos objetivos da nova política nacional. Os pesquisadores mostraram que a linha de frente atribuiu importância à atuação da BME, sobretudo na introdução dos novos objetivos da política. A singularidade em relação a abordagem de *compliance* está na atenção à cadeia causal, pois as autoras mostraram que a influência foi significativa nas agências orientadas às políticas de emprego, facilitada pelo conhecimento prévio da burocracia de linha-de-frente, o qual contribuiu para assimilação dos novos objetivos da política. Além disso, elas demonstraram que o trabalho junto à direção dessas agências contribuiu de forma indireta sobre a linha de frente.

May e Winter (2009) descobriram resultados mais tênues na atuação da burocracia coordenadora. Esses autores analisaram a implementação de uma política descentralizada de emprego na Dinamarca, com foco na influência dos coordenadores sobre a ação da burocracia local de linha de frente. Os resultados encontrados demonstraram que a política local foi decisiva para o comportamento da burocracia de linha-de-frente, enquanto a ação do gestor local gerou efeito limitado. A contribuição da gestão foi concentrada nas atividades de supervisão, que aprimorou o conhecimento dos funcionários de linha-de-frente, e a delegação de autoridade, que reforçou o conhecimento da equipe operacional.

A partir do estudo de política de regulação ambiental, May e Winter (1999) buscaram mostrar a importância da agência municipal na definição do estilo de atuação dos fiscais. O estudo dessa relação ocorreu sob um marco regulatório que conferiu autonomia às agências municipais e aos agentes fiscais. Como consequência, os fiscais adotaram diferentes formas de comunicação e aplicação da regra, enquanto as agências reguladoras municipais definiram as medidas de punição e a prioridade de fiscalização. Os resultados revelaram que três fatores foram percebidos como efetivos na regulação: a adoção de medidas de sanção; a definição de prioridades de fiscalização e dos recursos disponíveis para regulação. Logo, a efetividade da regulação encontrou um canal de ligação com a burocracia de linha de frente, além de dois canais institucionais.

A partir dessa revisão, é possível reter algumas características das duas abordagens para construir uma categoria analítica, a qual será denominada Burocracia Articuladora, doravante BA. Tendo em vista essa proposta, a primeira tarefa reside em justificar a opção pelo adjetivo “articuladora”, em vez de “coordenadora”, termo mais recorrente e consolidado na literatura de implementação.

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

Mobilizando o conhecimento sistematizado pela literatura de implementação, se estabelece dois fatores motivadores da articulação federativa: primeiro, o acesso a recursos administrativos do governo federal, especificamente, recursos humanos e financeiros; segundo, as dimensões autônomas para implementação da política federal. Tomando como referência as duas motivações, a articulação combina a negociação e a habilidade de convencimento a partir de elementos ideológicos em comum, a partir dos quais se definem estratégia e ações conjuntas. Os mesmos princípios serão adotados como referência analítica da articulação intragovernamental, enquanto na dimensão intraorganizacional serão analisados os incentivos ligados ao senso de dever profissional, além dos status dos cargos e os benefícios associados a posição hierárquica (Wilson, 1989:157-158). Desse modo, a nova definição terminológica está

inserida no esforço de desenvolver uma abordagem que não parta de pressupostos *Top Down* ou *Bottom Up*.

O segundo esforço reside em apontar as limitações nos conceitos apresentados, como parte da justificativa para o desenvolvimento de um conceito analítico particular.

A não adoção do conceito de “Dirigente Público” deve-se ao fato de que essa categoria tenha sido criada para o exercício de funções dentro de uma estrutura de serviço público pós-Reforma Administrativa. Desse modo, o exercício desse cargo é regido por contratos de trabalho que destacam as metas para a gestão, cabendo ao dirigente ampla liberdade de atuação para o alcance desses resultados. Ou seja, os fundamentos de *accountability* nessa função estão intimamente relacionados aos resultados acordados; por consequência a *accountability* não está inserida em um sistema difuso, que se caracteriza pelo exercício de cargos de livre nomeação. Assim, a definição de responsividade expressa a separação estrita em atividades operacionais e políticas exercidas por esse ator, demarcação que limita os tipos de negociações exercidas por esse agente.

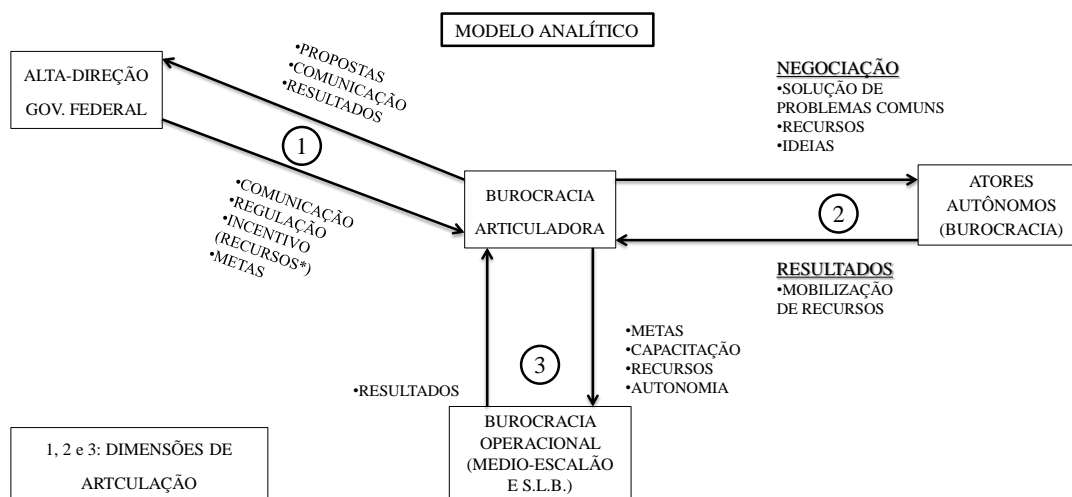
Em relação ao conceito de BME, é necessário reconhecer que ele oferece uma base para análise das duas pontas do processo de implementação, permitindo uma exploração da cadeia de atores mobilizados na implantação de políticas públicas. Além disso, cumpre reconhecer os *insights* gerados a partir da exploração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

Em que pese a influência positiva, a necessidade do desenvolvimento de um conceito próprio justifica-se por dois motivos: em primeiro lugar, pela necessidade de ressaltar o exercício da articulação na cadeia de implementação, independentemente da posição na estrutura hierárquica; o segundo refere-se ao enquadramento funcional, que diferencia o acesso a recursos do governo federal e municipal. Uma vez que a ocupação dos cargos de articulação pode ser feita através do sistema de livre nomeação, o modelo de recrutamento permite a escolha de burocratas de carreira, de políticos ligados a diferentes partidos, de atores oriundos de organização da sociedade civil, de acadêmicos e pesquisadores, entre outros *outsiders*.

Assim, esta tese propõe a seguinte definição inicial de burocracia articuladora: agentes responsáveis pela gestão de equipes formadas por burocratas de nível de rua, e pelo relacionamento formal com os atores do órgão federal responsável pela política pública. Acredita-se que essa definição inicial auxiliará no desenvolvimento de uma análise abrangente

do processo de implementação de PTCs, para a qual três interações são importantes: a interação entre a burocracia dos órgãos responsáveis pela política de transferência e a burocracia articuladora; a interação da BA com a burocracia de linha-de-frente; e, por fim, a interação entre a BA e as burocracias autônomas, isto é, as relações entre burocracia no nível intragovernamental e intergovernamental.

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



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

No modelo analítico, as setas representam os fluxos de informações e recursos, enquanto as caixas designam as organizações burocráticas, a partir das quais é possível mensurar as capacidades administrativas. Especificamente, no fluxo 1 define-se os recursos a disposição para a articulação; no fluxo 2 são definidas as negociações entre burocracias autônomas; enquanto o fluxo 3 expressa as relações hierárquicas.

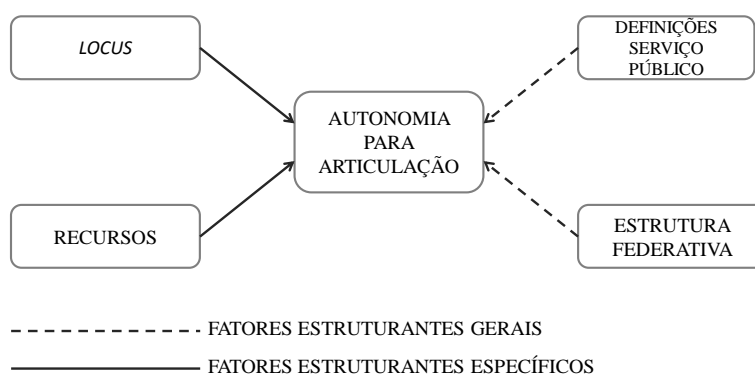
## 1.8 Burocracia Articuladora: fatores restritivos, dimensões e perguntas secundárias

Para além do modelo geral, que procura sistematizar os canais em que as articulações são desenvolvidas, é necessário apontar quais fatores potencializam ou restringem essas ações. Tendo em vista um primeiro plano abstrato-conceitual, a função articuladora é dependente de quatro conjunto de regras, que desempenham o papel de vetores: o referencial normativo do



serviço público; a estrutura federativa à luz da política pública setorial; o *locus* estabelecido para a política; e, por fim, os recursos (financeiros, administrativos e políticos) disponibilizados para essa ação. A soma desses quatro vetores define os limites da ação articuladora. Em termos ilustrativos, o Esquema 1 oferece uma representação da ação limitadora desses vetores.

ESQUEMA 1:

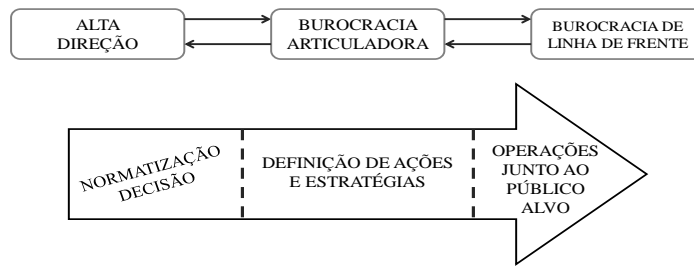


Ao considerar a cadeia de implementação da política específica, neste caso, os Programas de Transferência Condicionada de Renda, é possível definir o escopo das ações que compõem a articulação. Por se tratar de uma política intersetorial, as dimensões intraorganizacional, interorganizacional, intragovernamental e intergovernamental compõem, potencialmente, o escopo da articulação. Logo, o primeiro direcionamento da investigação empírica consiste em identificar os fatores que delimitam a ação articuladora, considerando os quatro vetores apresentados no esquema 1 e assumindo que o conteúdo da política possua efeito destacado sobre: a estrutura federativa<sup>43</sup> e a definição dos recursos e do *locus*. Ou seja, para cada um dos vetores, será aplicada a seguinte questão: quais fatores da estrutura federativa limitam a atuação da burocracia articuladora?

Após a identificação dos fatores específicos que limitam a ação da BA, a análise concentrou-se no mapeamento das ações específicas de articulação, bem como a conexão entre as burocracias envolvidas na implementação, conforme ilustração do Esquema 2.

<sup>43</sup> A influência da política pública na definição de estruturas federativa aplicada é fruto de abordagem recente, desenvolvida a partir da obra de Oblinger *et alii* (2005). A pesquisa de Franzese (2010) analisa a política social no Brasil a partir desse referencial.

ESQUEMA 2:



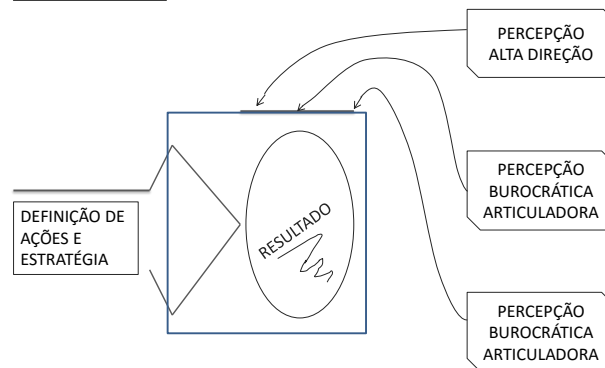
A especificação ilustrada pelo esquema 2 enseja a abordagem qualitativa desse trabalho, sobretudo através da análise dos documentos normativos de ambos os PTCs. Como visto ao longo do capítulo, desde a pesquisa Lipsky (1980), há um acúmulo de conhecimento acerca da ação discricionária, bem como de suas motivações e efeitos. Da mesma forma, os estudos acerca da alta burocracia oferecem explicações consistentes a respeito da ação, da motivação e do efeito desses atores.

A partir do conhecimento acumulado acerca das duas pontas do processo, isto é, alta direção e burocracia operacional, é possível analisar a atuação da burocracia articuladora nos dois canais principais: o canal ascendente, que abrange o relacionamento com a alta burocracia e que se concentra na comunicação das metas e objetivos, bem como na prestação de contas; enquanto o canal descendente envolve a gestão das atividades operacionais. Em termos gerais, a pesquisa será organizada a partir da seguinte pergunta: Como a atuação técnico-política da Burocracia Articuladora interfere nos graus de focalização dos Programas de Transferência de Renda do Brasil e do México?

Ademais, a análise será pautada por duas questões secundárias, a primeira: quais são os canais de articulação entre as burocracias? Como as burocracias avaliam o processo de interação?

Já a análise dos efeitos parciais da articulação foi desenvolvida a partir da percepção das burocracias que compõem a cadeia de implementação da política; para esse caso, também se propõe uma ilustração através do Esquema 3. Ainda que não seja possível estabelecer um teste de causalidade estrita, a metodologia qualitativa foi operacionalizada para mapear os canais que interligam as ações da BA e os resultados primários dos PTCs.

ESQUEMA 3:



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

A partir do direcionamento estabelecido nesse capítulo, a próxima seção iniciará a investigação empírica. Como ponto de partida, optou-se pela estimação dos resultados de focalização para os casos brasileiro e mexicano; de maneira complementar, no próximo capítulo, também serão discutidos os limites estabelecidos pelo sistema de coleta de dados.

## CAPÍTULO 2: FOCALIZAÇÕES: SIGNIFICADOS E RESULTADOS

### 2.1 Focalização comparada

#### 2.1.1 Focalização: conceito e perspectivas gerais

Na introdução desta pesquisa foi apresentada a definição de focalização estabelecida por Simionatto e Nogueira (2015), que estabelece a ideia das ações estatais voltadas à grupos específicos. A partir desse capítulo a análise da focalização será adensada, por isso, julga-se necessário apresentar a definição de KERSTENETZKY (2009:64): “é perfeitamente focalizado o programa que transfere recursos para todas as pessoas elegíveis e apenas para elas”. Embora simples, essa definição ajuda a apresentar o debate acerca do tema.

Durante a década de 1990, os programas sociais focalizados difundiram-se pelos diferentes continentes, o que tornou o tema atrativo, sobretudo para estudos técnicos de organismos multilaterais; dessa forma, uma parcela considerável da literatura que aborda o tema da focalização consiste em estudos realizados durante a segunda metade da década de 1990 e início dos anos 2000. Esses estudos pacificaram alguns entendimentos, dentre os quais se destacam: a importância das etapas administrativas para obtenção dos resultados de focalização; a necessidade de combinar métodos de focalização, para obtenção de melhores resultados; a necessidade de selecionar os métodos a partir das características, dos recursos disponíveis e objetivos da política pública e da impossibilidade de zerar os erros de focalização.

A oferta de serviço pode ser adotada com um critério primário de análise da eficácia da política, enquanto as análises de eficiência são dependentes de qualificações adicionais relativas a normas, custos do programa e resultados da política; desse modo, as análises de eficácia explicam o que a política gerou, enquanto a abordagem da eficiência explica como essa oferta foi gerada (GRANHA, 2009:19-20)<sup>44</sup>. Logo, a análise da eficácia na implementação dos PTCs concentra-se na expansão do número de beneficiários, enquanto a avaliação de eficiência depende da mensuração da focalização da cobertura, pois através desse indicador é possível avaliar o ajustamento entre a expansão da oferta e o acesso do público-alvo à política.

Em uma abordagem ampla, Amartya Sen (1995) e Atkinson (1995) analisam a relação entre PTC, *targeting* e eficiência, ambos apontando como pontos centrais da discussão a definição de valor monetário para seleção de beneficiários e o desenvolvimento de mecanismos

---

<sup>44</sup> Além do desenvolvimento conceitual, a abordagem desenvolvida pelo autor associa eficiência com racionalidade do gestor; desse modo, a análise desse indicador converte-se na análise do uso racional dos recursos financeiros, administrativos e políticos à disposição do gestor público.

para que a seleção respeite os critérios definidos. Ou seja, as análises desses autores estão orientadas à definição dos objetivos e às ações que concretizam a focalização. Como consequência, eles fornecem insumos para analisar a gestão de políticas sociais focalizadas, com orientação à eficiência, embora ambos produzam reflexões acerca dos significados econômicos da focalização.

Segundo Sen (1995), a perspectiva da eficiência introduz dois problemas centrais na implantação da focalização, quais sejam o tratamento da pobreza orientado apenas à sua dimensão monetária e a adoção de formas de seleção que tratam o público-alvo como agentes passivos. Na concepção normativa desse autor, o desenvolvimento de políticas sociais focalizadas deveria estar inserido em intervenções voltadas ao desenvolvimento da capacidade dos indivíduos (*capability approach*), com o foco dirigido para ações que possibilitem ao público-alvo desempenhar papel ativo nas políticas sociais.

A partir desse referencial normativo, o autor reorienta a concepção de focalização, inserindo uma perspectiva voltada para a atenção do Estado à população mais fragilizada e, por isso, menos organizada na disputa por recursos públicos, ao mesmo tempo em que ressalta a necessidade de aprimorar os benefícios e o tratamento dispensado ao público das políticas sociais.

The beneficiaries of thoroughly targeted poverty-alleviation programs are often quite weak politically and may lack the clout to sustain the programs and maintain the quality of the services offered. Benefits meant exclusively for the poor often end up being poor benefits... There is nothing necessarily complex about recognizing the legitimacy of these concerns, but it is important that they are brought into the policy choices in an explicit and scrutinized way. Seeing the people affected by targeting as agent rather than as patients does have far reaching implications. (SEN, 1995:14)

Assim, a perspectiva de Amartya Sen acerca da focalização de políticas sociais pondera duas orientações normativas: a primeira, voltada à eficiência dessas ações, a segunda, voltada à justiça social, caracterizada pela atenção à população em fragilidade social, o que inviabiliza o desenvolvimento das capacidades de desenvolvimento individual e de organização política.

Já a análise de Atkinson (1995) está centrada na eficiência; dessa forma, ele utiliza o conceito de linha de pobreza para abordar a focalização de maneira mais específica, através dos índices de Eficiência Vertical (erro tipo I) e Eficiência Horizontal (erro tipo II).

No primeiro indicador, erro tipo I ou erro de inclusão (*leakage*), a eficiência é medida através da proporção entre beneficiários; especificamente, é mensurada a proporção de

beneficiários que não atende as condições de elegibilidade e, quanto maior esse número, mais ineficiente será a focalização. Em termos administrativos, esse índice suscita dois processos complementares: a capacidade de filtrar o acesso as políticas e a precisão na definição dos valores das transferências individuais.

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

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

A convergência entre os autores não se restringe aos limites dos indicadores, também está na influência das estruturas administrativas para a efetividade da política. Nesse sentido, Atkinson é categórico:

The case for greater targeting is typically based on the assumption of a fixed total budget for the social security ministry. The constraints on policy choice may be more complex, however. The capacity of the government to target benefits depends on the information available to it and the extent to which it can verify information supplied by others. The constraints may be administrative, an aspect all too often ignored by economists... As such, its role is negative, and practical implementation has indeed suggested that targeting is less straightforward than may appear at first sight. (ATKINSON, 1995:23)

Essas abordagens ilustram uma reflexão importante, no sentido de que resultados de focalização não estejam restritos às etapas de agenda e formulação; na verdade, as decisões tomadas durante a implementação desempenham um papel crítico para o alcance do público-alvo. Desse modo, os indicadores de exclusão e inclusão são instrumentos que oferecem orientação à política pública, através da demarcação de prioridades. Dessa forma, os resultados

estão associados à capacidade de adaptação do conteúdo normativo frente aos desafios que surgem durante a implementação da política.

## 2.2 Focalização e implementação

Considerando os aspectos relativos à implementação, Coady, Grosh e Hoddinott (2004:15-16) afirmam que a análise de dados é um dos principais desafios na avaliação da focalização, sobretudo para o cálculo de erros de exclusão e inclusão. Em termos específicos, as bases de dados são compostas por informações oriundas de pesquisas com amostras domiciliares, as quais suscitam, em diferentes graus, problemas com subdeclaração de renda e subestimação de populações pobres na amostra.

Além disso, esses autores apresentam três críticas estruturais às abordagens de erros de exclusão e inclusão: a primeira crítica é que ambas desconsideram a distribuição entre as populações pobres e não pobres; em termos práticos, a crítica está na impossibilidade de avaliar quão distantes estão os beneficiários “não pobres” da linha de pobreza estabelecida; a segunda está na abordagem da cobertura individual, que não possibilita analisar como os recursos atingem as diferentes rendas domiciliares; por fim, essa abordagem não permite ponderar as opções de focalização das políticas, pois as políticas públicas podem refletir a opção por coberturas mais dispersas, que privilegiem a pobreza moderada e não apenas a extrema pobreza.

A partir dessas críticas, os autores (2004:29) propõem a adoção de diferentes critérios de mensuração da eficiência da focalização, dentre os quais se destacam aqueles centrados na distribuição dos benefícios sociais e recursos por estrato de renda, definindo como critério de corte os estratos de 10, 20, 30 e 40% da renda nacional.

A abordagem da distribuição permite que seja adotado um critério analítico mais prático, qual seja a comparação entre a distribuição da renda per capita às famílias beneficiárias dos PTCs e às não beneficiárias. Segundo esse critério, a focalização caracteriza-se pela distância entre as curvas nas menores faixas de renda, para ilustrar que as políticas focalizadas diminuem a concentração de famílias com renda próxima a linha de pobreza. Conforme propõe um pesquisador mexicano, em sua análise do Programa *Oportunidades*

Una manera de sintetizar los argumentos relativos a focalización y el impacto del programa en la reducción de la incidencia y la intensidad de la pobreza consiste en representar gráficamente la distribución acumulada del ingreso per cápita de los hogares con y sin las transferencias del programa.

Si el método de focalización identifica correctamente a la población con menores ingresos, entonces las dos curvas que representan las

distribuciones deben separarse en los niveles bajos de ingreso – la curva de ingreso que excluye los recursos de *Oportunidades*, es decir una mayor proporción de hogares con menores ingresos – y juntarse para formar una sola línea en los niveles altos de ingresos. (BANEGA GONZÁLES, 2011:140-141)

Ainda de acordo com o trabalho de Coady, Grosh e Hoddinott (2004), durante a implementação de política sociais, as concepções acerca da focalização dão origem a ferramentas administrativas para identificação do público-alvo. A partir do estudo de cento e vinte e duas políticas sociais focalizadas em quarenta e oito países, os autores apresentam cinco métodos de identificação: *means testing*, *proxy means testing*, *community-based targeting*, *geographical targeting*, *demographic targeting* e *self-targeting*. Cada método apresenta diferentes estratégias para alcançar o público-alvo, a partir das informações e capacidades administrativas disponíveis.

O método que propõe procedimentos mais exaustivos para localização é o *single means testing*, em que a checagem é feita de maneira individual, através da visita de assistente social, enquanto a auto-seleção (*self-targeting*) propõe procedimentos mais flexíveis. O *proxy means testing* é um instrumento baseado no processamento estatístico de informações socioeconômicas da unidade familiar. Já os instrumentos *geographical targeting* e *demographic targeting* definem critérios a partir de características geográficas e demográficas da população. Dentro dessa análise descritiva, os autores apontam que as estratégias de implementação combinaram diferentes métodos, em vez de optar pela adoção de uma única metodologia. A partir de tais definições, os processos decisórios relativos à focalização ponderam o rigor na checagem das informações, os custos envolvidos e a exposição a discricionariedade.

Em síntese, no que tange à formulação da focalização, há três decisões que são cruciais: a primeira, relativa à demarcação de um critério objetivo e mensurável para o público-alvo – nos casos das políticas sociais, as linhas de pobreza; a segunda, acerca das formas de avaliação da focalização, isto é, erros de exclusão, inclusão, distribuição de frequência ou frequência acumulada; e, por fim, a decisão relativa às ferramentas para localização do público-alvo.

O foco analítico desta tese está nos desafios da implementação da focalização e, sobretudo, nas demandas estabelecidas para a articulação burocrática pelo formato da política. Especificamente, as decisões técnicas relativas à focalização determinam um conjunto de ações para a Burocracia Articuladora, uma vez que esses atores serão responsáveis por converter as



normas operacionais em rotinas de trabalho, por meio da montagem de equipes de trabalho, da oferta de capacitação e do monitoramento dessas equipes.

Em termos teóricos, a abordagem está centrada no ator responsável pela ligação entre a alta burocracia e a burocracia de linha de frente, ou seja, o ator analisado ocupa posição intermediária dentro da cadeia de implementação dos PTCs. Desse modo, o exercício do papel intermediário implica desenvolver instrumentos para gestão e monitoramento, em especial da linha de frente, em virtude da possibilidade de ação discricionária. Em contexto comparado, cabe analisar o aporte teórico, o qual consiste no estudo das diferentes estratégias e ações para gestão da ação discricionária. Além disso, a abordagem da focalização potencializa a análise das etapas decisórias da implementação, em especial, atentando para sua expansão para além dos domínios da alta burocracia, considerando que os atores em posição intermediária possuem algum espaço para decisão autônoma, ainda que orientada pelos objetivos gerais da política.

A discricionabilidade na ação da burocracia de linha de frente é um ponto pacificado da literatura de implementação, mas as ações dos atores responsáveis pela gestão e monitoramento da linha de frente permanecem não estudadas.

## 2.3 Estimativas: distribuição de frequência e erros de exclusão

### 2.3.1 Quadro inicial

Uma radiografia inicial aponta que, desde o início dos anos 2000, os Programas de Transferência Condicionadas de Renda (PTCs) do Brasil e do México incorporaram um número crescente de famílias, conforme exposto na tabela 5:

Tabela 5: Número de Beneficiários nos Programas Bolsa Família e Oportunidades.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Brasil</b>		4.794.045*	5.106.509*		6.571.839	8.700.445	10.965.810	11.043.076	10.557.996	12.370.915	12.778.220
<b>México</b>	2.476.430	3.116.042	4.240.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.049.206	5.209.359	5.818.954

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos obtidos nos portais eletrônicos, <https://www.prospera.gob.mx> e <http://www.ipeadata.gov.br> e <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

\* Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Escola do Governo Federal.

Os dados expostos pela tabela 5 estão na forma bruta, por isso configuram apenas resultados primários da política, dessa maneira, eles demandam qualificação adicional, a partir da qual é possível avaliar a eficiência das expansões. Assim, a ampliação da pesquisa pode se beneficiar dos indicadores produzidos pelos órgãos responsáveis pela avaliação dos PTCs.

No Programa Bolsa Família, esse órgão é a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), uma estrutura hierárquica subordinada ao Ministério do Desenvolvimento

Social (MDS), cuja atribuição é produzir avaliações que permitam o monitoramento das políticas sob responsabilidade do MDS. Além das informações que alimentam o processo de gestão interna, a SAGI produz dados que permitem o desenvolvimento de avaliações externas. No quesito focalização, esse órgão realiza um cruzamento entre as informações relativas ao número total de beneficiários e às estimativas de pobreza, conforme dados da Tabela 6.

Tabela 6: Estimativas de pobreza e cobertura do PBF ano 2010 (Censo 2010)

Estado	Famílias de baixa renda (1)	Cobertura	Famílias Pobres (2)	Cobertura
Minas Gerais	1.918.149	100,34%	1.190.155	95,43%
Montes Claros	38.924	101,73%	24.123	84,04%

Fonte: sítio eletrônico da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>

(1) Famílias com renda per capita estimada de até meio salário-mínimo.

(2) Famílias cuja renda per capita é inferior a R\$ 154,00.

No caso do Programa *Oportunidades*, até o ano de 2007, as avaliações eram produzidas pela *Junta General de Atencion y Operacion*, órgão inserido na estrutura organizacional da *Coordinación Nacional del Programa Oportunidades*. A partir daquele ano, a lei geral de desenvolvimento social criou o *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL), órgão descentralizado da administração pública federal, dotado de autonomia operacional para a avaliação das políticas sociais do governo federal. Dentro do espectro de avaliação, o CONEVAL disponibiliza em seu sítio eletrônico dados que estabelecem uma relação entre a estimativa de pobreza e o número de beneficiários do programa. No entanto, os dados estão agregados em nível nacional.

Tabela 7: Estimativa de famílias, população atingida e cobertura 2008-2010

Ano	População Potencial (estimativa de pobreza)	População atingida	Cobertura
2008	5.363.543	5.049.206	94,14%
2009	5.363.543	5.209.359	97,13%
2010	Não definida	5.800.000	Não definida

Fonte: Elaboração própria a partir do sítio eletrônico do Coneval

[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones\\_Programas/Evolucion\\_PPOAP\\_DSsocial/Evolucion\\_PPOAP\\_DSsocial.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evolucion_PPOAP_DSsocial/Evolucion_PPOAP_DSsocial.aspx)

Em comum, os indicadores disponibilizados pela SAGI e pelo CONEVAL demonstram altos índices de cobertura que, no entanto, não podem ser tomados como sinônimos de boa focalização dos programas, pois tanto as informações do programa brasileiro, quanto às do programa mexicano desconsideram a ocorrência de erros de inclusão, isto é, ambas as análises tomam como suposto que 100% da população atingida enquadra-se no público potencial. Por

isso, essas estimativas, apesar de oficiais, carecem de uma análise complementar, que possibilite avaliar a eficiência dos processos de expansão dos beneficiários.

Além disso, cumpre ressaltar que tanto a *Coordinación* quanto o MDS não produzem, de maneira sistemática, estimativas para os erros de inclusão e exclusão. No caso mexicano, esse fato foi apontado durante a realização de entrevistas, com a ressalva de que um dos diretores do órgão responsável pela avaliação de resultados tenha produzido um estudo com outros colaboradores, mas com o intuito de publicá-lo em um periódico acadêmico, ou seja, esse trabalho não estava orientado para a gestão da focalização. Já no caso brasileiro, a não produção e utilização desses instrumentos para a gestão da focalização do Bolsa Família foi confirmada em questão encaminhada segundo os trâmites da Lei de Acesso à Informação.

“Estimativas de erros de exclusão e inclusão para o período de 2003 a 2010, nacional e por estado”: A SENARC<sup>45</sup> informa que o MDS não produziu indicadores específicos para mensurar os erros de inclusão ou exclusão no Bolsa Família para o período solicitado. Apesar de o MDS possuir informações que auxiliam no entendimento da focalização do Bolsa Família, sua sistematização e disponibilização a pesquisadores requereriam trabalho adicional à equipe, situação cuja negativa de acesso está amparada e com base no Inciso III do art. 13 do Decreto nº 7.724 de 2012, que regulamenta a Lei 12.527/2011 (<http://www.acessoainformacao.gov.br>, resposta a pedido baseado Lei de Acesso à Informação).

Essas evidências denotam que há orientação para focalização nos órgãos federais responsáveis pelos PTCs; no entanto, a publicitação dos indicadores utilizados para garantir o alcance do público-alvo não está entre as prioridades desses órgãos<sup>46</sup>. Por isso, a identificação dos objetivos de focalização está incorporada nos objetivos deste capítulo, bem como na análise do conteúdo discursivo.

A partir dessa orientação, cabe rever os estudos prévios acerca da eficiência na incorporação de beneficiários. Em uma perspectiva comparada, Veras Soares *et alii* (2010:177) estimaram os erros de exclusão e inclusão de ambos os programas. Como destacado no capítulo anterior, para o caso do Programa *Oportunidades*, a partir de dados da ENIGH de 2004, as estimativas de erros de exclusão são de 70% e, para os erros de inclusão, 36%, enquanto para o

---

<sup>45</sup> Secretaria Nacional de Renda Cidadã, responsável pela gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

<sup>46</sup> No sítio eletrônico da SAGI foram localizadas duas pesquisas de avaliação de impacto junto à Universidade Federal de Minas Gerais (Avaliação de Impacto do Bolsa Família). Ambas caracterizadas como questionários aplicados para as mesmas famílias nos anos de 2005 e 2009. Pesquisadores do *International Food Policy Research Institute* tiveram acesso aos dados brutos, uma vez que essa instituição financiou parte da pesquisa, que resultou no artigo internacional publicado por Brauw *et alii* (2015). No entanto, os dados primários dessa pesquisa também não são de acesso público

caso do Bolsa Família os resultados foram de 59% e 49%<sup>47</sup>, respectivamente, estimados a partir de dados da PNAD de 2004.

Como avaliação complementar, os autores analisaram a eficiência através da distribuição de recursos transferidos, metodologia por meio da qual é avaliado o percentual de recursos destinados a quatro extratos de renda, que se situam entre os quarenta por cento mais pobres (Coady, Grosh e Hoddinott, 2004). As estimativas estão descritas na Tabela 8.

Tabela 8: Recursos transferidos por percentil

	10% mais pobres	20% mais pobres	30% mais pobres	40% mais pobres
Bolsa Família	33%	58%	75%	88%
Oportunidades	36%	58%	75%	84%

Fonte: (VERAS SOARES et alii, 2010:178)

A partir desse conjunto de dados iniciais, é possível diferenciar os PTCs brasileiros e mexicano. O Programa *Oportunidades* apresenta maior eficiência na localização dos mais pobres, ilustrado pelos menores erros de inclusão e pela concentração de recursos nos 10% mais pobres, em oposição ao Programa Bolsa Família, que apresenta erros de exclusão menores, bem como maior acesso aos 40% mais pobres da população. Logo, para o ano de 2004, houve um diagnóstico acerca dos alcances e limites da focalização em ambos os programas.

No entanto, cabe observar que o ano analisado possui significado diferentes para ambos os programas, pois, no caso do *Oportunidades*, os anos de 2003 e 2004 marcaram a conclusão do processo de ampliação iniciado em 2000, que consistiu, basicamente, na incorporação de regiões urbanas e no ingresso do Distrito Federal. Já no caso do Bolsa Família, durante esse período, o programa ainda estava em sua fase inicial, com o foco na migração dos beneficiários dos PTCs anteriores do governo federal; apenas após o ano de 2005 a ampliação da cobertura se intensifica.

Nesse quadro de ampliação do número de beneficiários do Bolsa Família, pesquisadores registram uma perda de eficiência na focalização. Considerando erros de inclusão, Soares e Satyro (2009:22) revelam que 57,5% do total de famílias beneficiárias eram elegíveis ao Programa no ano de 2004, enquanto, no ano de 2006, esse percentual foi reduzido a 50,8%. Os resultados relativos à distribuição de recursos estão na mesma direção, pois Soares *et alii*

<sup>47</sup> Para o programa *Oportunidades*, os autores adotaram como linhas de pobreza os seguintes valores: 909,71 pesos per capita para regiões urbanas e 651,77 per capita para regiões rurais. Enquanto no caso do Bolsa Família a linha de pobreza foi de 100 reais per capita (Veras Soares *et alii*, 2010:177).

(2009:14) estimam que 80% dos recursos do programa são transferidos para os 40% mais pobres da população no ano de 2006, sendo que no ano de 2004 essa parcela da população recebia 88% dos recursos do PBF.

Considerando exclusivamente o Programa *Oportunidades*, Banega Gonzáles (2011) estimou a mudança na focalização para o período de 2002 a 2008, a partir de dados da ENIGH e da comparação entre a renda domiciliar com e sem as transferências do PTC mexicano. Os resultados calculados por esse autor demonstram que houve uma evolução na focalização, pois os gráficos dos anos de 2002 e 2008 demonstram que ocorreu uma ampliação da distância entre as famílias analisadas. Em outras palavras, demonstrou-se a maior concentração de famílias de baixa renda dentre os beneficiários do programa.

Dessa forma, a revisão da bibliografia relativa à focalização demonstra que há uma lacuna empírica, posto que os estudos não oferecem uma análise sistematizada para o período de ampliação da cobertura em ambos os programas. Contudo, esses estudos analisados fornecem pistas sobre as tendências temporais, bem como orientações sobre os objetivos de focalização. Desse modo, a abordagem empírica possui duas conexões com o objeto teórico: a primeira refere-se aos princípios normativos, que fornecem direcionamento para as estratégias e ações dos atores envolvidos nos programas; enquanto a segunda abarca a identificação dos resultados observados, os quais estão sob a responsabilidade formal das burocracias articuladoras de ambos os países.

## **2.4 Hipóteses para as focalizações**

A partir dos resultados desses estudos prévios, foram formuladas duas hipóteses para cada elo de ligação entre os objetos empíricos (quantitativos) e teórico, tendo em vista organizar a discussão acerca da forma como essa relação se processa, além da busca pela identificação dos princípios normativos na gestão da focalização. Como resultado definiram-se duas hipóteses:

- 1) A focalização do Bolsa Família está orientada para a diminuição dos erros de exclusão; 2) A focalização do *Oportunidades* está orientada para a diminuição dos erros de inclusão.

A abordagem dessas hipóteses não se esgota com o enfoque empírico da focalização. Como ressaltado anteriormente, a evidência quantitativa fornece apenas indício parcial, que será analisado em conjunto com os estudos de caso, como uma dimensão que a auxilie na explicação do comportamento da burocracia articuladora. Em relação ao objeto quantitativo, a investigação será conduzida através de duas hipóteses:

a) No período analisado ocorreu um aprimoramento dos índices de exclusão do Programa Bolsa Família.

b) No período analisado ocorreu um aprimoramento dos índices de inclusão do Programa *Oportunidades*.

A partir dessas duas hipóteses, serão analisados os resultados de focalização. Ou seja, analisar-se-ão os resultados reportados nas pesquisas nacionais por amostras de domicílios, respectivamente, no caso brasileiro, as Pesquisas Nacionais de Amostra Domiciliares (PNAD) de 2004, 2006 e 2008, enquanto o caso mexicano mobilizará a *Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares* (ENIGH) dos mesmos anos. Em ambos os casos, serão estudadas as parcelas das amostras que respondem às questões relativas ao recebimento de recursos dos Programas de Transferência de Renda.

O estudo da focalização para as amostras supracitadas será realizado através de duas metodologias. A primeira, e mais importante, refere-se ao teste de consistência estatística dos valores anuais dos erros de exclusão e inclusão, realizado através do teste de McNemar, cujo mérito maior reside no fato de ela oferecer resultados estatisticamente significativos. A segunda será a construção de gráficos de frequência acumulada de renda, pois essa ferramenta gráfica permite visualizar o efeito parcial da focalização, sobretudo junto aos estratos de baixa renda, através da distância entre as curvas de frequência acumulada da renda, com e sem a transferência. Nessa metodologia, a introdução de linhas de pobreza aprimora a visualização e a mensuração dos efeitos parciais da focalização, ilustrada pela distância entre as curvas na região à esquerda das referências de pobreza, enquanto a manutenção do distanciamento à direita da linha de referência ilustra erros de inclusão. Em ambos os casos, o processamento de dados será realizado com a ajuda do software estatístico *Stata*. A descrição das amostras, dos procedimentos e as análises serão realizadas na próxima seção.

## **2.5 Descrição dos dados da Política de Transferência de Renda**

### 2.5.1 Características gerais das pesquisas domiciliares

Segundo Deaton (1997), a construção de amostra de pesquisas domiciliares pode ser feita de duas formas, ambas tomando como referência os dados do Censo. Na primeira, a seleção de domicílios é feita de forma aleatória diretamente a partir dos dados brutos do Censo. Na segunda e mais comum, a seleção envolve dois estágios, a seleção de localidades e a seleção

de domicílios<sup>48</sup>. O primeiro estágio é crucial na definição das características da pesquisa domiciliar. Tendo em vista as dimensões relativas ao consumo e aos rendimentos domiciliares, o desenho das pesquisas amostrais lida com quatro fatores que induzem a subdeclaração e, posteriormente, subestimação: imputação; viés de recall; sazonalidade e tamanho de questionários. Por fim, em sua clássica caracterização, Deaton (1997:30) argumenta que os desenhos das pesquisas de amostras domiciliares têm dificuldades de capturar os rendimentos oriundos de negócios familiares.

A pesquisa com amostra de domicílios no México (*Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares*, ENIGH) é realizada pelo *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI), órgão do governo federal. Em termos específicos, as pesquisas buscam captar informações sobre as características dos domicílios, da situação socioeconômica das famílias e dos indivíduos que neles habitam. A unidade de amostra é a residência, enquanto a unidade de análise é a família.

Segundo o INEGI (2004) a amostra da ENIGH de 2004 foi composta por 25.115 residências, das quais 18.428 distribuídas em todo território nacional, 3.245 residências do Distrito Federal (Cidade do México) e 3.442 residências no estado de Nuevo León. Dentro da amostra estão contempladas regiões com menos de 2.500 habitantes, definidas como rurais, enquanto as regiões urbanas correspondem àquelas cuja população é superior a esse número. A seleção de municípios segue critérios probabilísticos, pois o objetivo é que os dados sejam representativos da realidade nacional.

Em termos quantitativos, a ENIGH de 2006 foi composta por uma amostra de 25.443 residências, das quais 18.490 em regiões urbanas e 6.953 em regiões rurais (INEGI, 2006). A seleção de municípios manteve os critérios probabilísticos adotados na Enigh de 2004, bem como foram mantidos os procedimentos para captura e processamento da informação.

O processo de composição da amostra da ENIGH 2008 passou por mudanças significativas (INEGI, 2008). Dentre as principais mudanças, destaca-se a introdução da possibilidade de desagregar os dados através dos índices de marginalização regional, desenvolvido pelo *Consejo Nacional de Poblacion* (CONAPO). Além disso, os pesos de estados, municípios foram recalculados para regiões metropolitanas<sup>49</sup>. A ENIGH de 2008 foi

---

<sup>48</sup> Deaton (1997) destacou que a definição de domicílio não é consensual, no mesmo sentido, e de forma mais atual, Januzzi *et alii* (2013) ressaltam que um dos desafios atuais nas pesquisas amostrais é estabelecer um critério homogêneo de demarcação entre domicílio e família. Em termos práticos, a unidade domiciliar pode comportar mais de uma família, desse modo, as variáveis domiciliares apresentam, potencialmente, superestimação.

<sup>49</sup> Os estados e regiões metropolitanas que tiveram a representatividade modificadas foram: México, Distrito Federal, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Sonora e Yucatán.

composta por 29.468 residências, das quais 22.734 em regiões urbanas e 6.734 em regiões rurais. Apesar das mudanças nos critérios probabilísticos, foram mantidos os procedimentos para captura e processamento da informação.

Por fim, a ENIGH 2010 manteve o modelo introduzido em 2008, estando a única alteração na composição da amostra, que operou com 30.169 residências, dentre as quais 23.320 estavam em regiões urbanas e 6.849 em regiões rurais (INEGI, 2010).

O processo de tratamento dos dados também envolve três etapas: a primeira consiste na aplicação dos questionários com as equipes em campo, para captura e posterior tratamento; a segunda é a aplicação de filtros para checagem das possíveis inconsistências com o questionário original; por fim, os técnicos do INEGI calculam as frequências por questão, com os últimos ajustes e exclusões.

O questionário está organizado em três campos: informações da residência; informações socioeconômicas da(s) família(s) que habita(m) a residência; percepção do ingresso de renda monetária e não monetária. A partir dessas informações, são gerados arquivos temáticos, os quais permitem alcançar as questões específicas, além de um arquivo que agrega características dos três campos.

Com relação ao PTC brasileiro, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios é realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), exceto em anos censitários. Segundo Medeiros (2001:37), o desenho amostral da PNAD é realizado em três estágios: no primeiro, ocorre a seleção de municípios com grande população, sobretudo as capitais e aqueles inseridos em regiões urbanas; a segunda etapa consiste em nova seleção de municípios, dessa vez, para cada município atribui-se uma probabilidade proporcional ao número de domicílios à época do último Censo; a terceira e última etapa consiste na seleção de domicílios.

No plano analítico, Medeiros (2001:39) argumenta que a literatura registra três tipos de erros recorrentes nos estudos a partir da PNAD: o primeiro consiste na elaboração de comparações baseadas em valores absolutos, em especial em análises longitudinais; o segundo ocorre quando os pesquisadores consideram o efeito de pequenas variações, as quais, geralmente, podem ser explicadas pelas diferenças na composição amostral dentro do intervalo analisado; o terceiro erro está nas comparações de valores entre décadas diferentes, as quais não se sustentam, uma vez que toda PNAD é desenvolvida a partir da base populacional do Censo.



A partir de 2004 a PNAD passou a incorporar os municípios rurais da região norte do país, fato que aprimorou o desenho amostral dessa pesquisa, pois definiu um novo conjunto formado por todas as unidades federativas do Brasil (IBGE, 2004). Em termos específicos, a amostra de 2004 foi composta por 139.157 unidades domiciliares, a amostra de 2006 por 145.547 domicílios, enquanto em 2008 a amostra reuniu 150.591 domicílios, durante o período 2004-2008 o IBGE adotou o mesmo critério para o desenho das amostras domiciliares (IBGE, 2004, 2006, 2008).

## **2.6 Processamento dos microdados e análise.**

### 2.6.1 Estimativas para a variável dependente, inferência e teste de confiabilidade.

Antes de iniciar a análise de dados do caso brasileiro, é necessário destacar a metodologia utilizada para avaliar a validade das estimativas. A partir do desenho de pesquisa, verifica-se que os erros de exclusão e inclusão compõem a variável dependente da pesquisa, a focalização. Dessa forma, a validade das estimativas calculadas foi exposta ao teste estatístico de McNemar, que se destina à verificação de consistência de variáveis dependentes binárias a partir da análise de proporções correlacionadas. Em termo estrito, segundo Adedokun e Burgess (2012:126) “*McNemar test can be viewed as a type of chi-square test that uses dependent (i.e., correlated or paired) data rather than independent (unrelated) samples*”.

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

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

**Quadro 1: Matriz para Teste Estatístico**

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

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

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

### 2.6.2 Erros de exclusão e inclusão no caso brasileiro

Durante todo o desenvolvimento, a pesquisa deparou-se com uma dificuldade: a ausência de regularidade nas questões acerca do Programa Bolsa Família na PNAD no período analisado, além da descontinuidade em 2010, em virtude da aplicação do Censo. A ausência de questão específica sobre o PBF dificulta sobremaneira a realização de pesquisas longitudinais, por isso, as análises comparadas desenvolvidas por Veras Soares e associados, diluídas em diferentes artigos publicados entre os anos de 2008 a 2010, fundamentam-se em comparações estáticas a partir dos resultados das Pesquisas por amostra de domicílios executadas no ano de 2004.

No ano de 2004, a PNAD adotou questões específicas acerca dos diferentes Programas de Transferência de Renda do Governo Federal<sup>50</sup>, embora não tenha contemplado questões relativas aos valores recebidos pelas famílias, ao passo que, no ano de 2006, a PNAD adotou questão exclusiva acerca do “Recebimento do Programa Bolsa Família”. No ano de 2008, não houve adoção de questão específica acerca da Transferência Condicionada de Renda, mas, a partir desse ano, o IBGE começou a registrar a transferência do PBF na questão relativa a outros rendimentos<sup>51</sup> (Januzzi *et alii*, 2013; Souza *et alii*, 2011). À luz dessa mudança, Souza *et alii* (2011:10-11) utilizam a metodologia dos valores típicos para identificar como beneficiários as famílias cuja soma dos valores relativos aos outros rendimentos é inferior a R\$ 200,00. Em síntese, para o período analisado, não há um critério único específico para localização dos beneficiários, fato que dificulta a realização de avaliações relativas aos erros de exclusão e inclusão.

Tendo em vista as singularidades da PNAD, além das estimativas de Veras Soares *et alii* (2010) como referência inicial para análise da focalização, foram estimados os erros de exclusão e inclusão para os anos de 2004 e 2008. Essas estimativas estão baseadas em duas linhas de pobreza, a primeira de R\$ 70,00 e a segunda de R\$ 140,00, pois esses rendimentos compõem as referências oficiais do programa; no primeiro caso, as famílias são incorporadas com direito ao acesso ao benefício básico e aos benefícios cujos valores variam de acordo com a composição familiar, enquanto a segunda linha garante acesso apenas aos benefícios variáveis. Todos os valores estimados se ajustaram ao Teste de McNemar, ou seja, são estatisticamente significativos com intervalos de confiança de 95%.

**Tabela 9: Estimativas de Erros de Exclusão e Inclusão do PBF (2004-2008)**

		Linha de pobreza R\$ 70		Linha de pobreza R\$ 140	
		2004	2008	2004	2008
<b>Nacional</b>	Erros de Inclusão	50%*	68%*	60%*	40%*
	Erros de Exclusão	56%*	36%*	32%*	47%*
<b>Minas Gerais</b>	Erros de Inclusão	62%*	83%*	27%*	54%*
	Erros de Exclusão	40%*	46%*	54%*	50%*

Fonte: Pnad 2004 e 2008, elaboração própria.

\* Estatisticamente significativo com intervalo de confiança de 95%.

\*\* Estatisticamente significativo com intervalo de confiança de 95%, após Teste de Fisher e Correção de Yates.

<sup>50</sup> Nesse ano o questionário da PNAD abarcou questões sobre os Programas de Transferência de Renda do Governo Federal (Vale-Gás, Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Cartão Alimentação e Programa Bolsa Família).

<sup>51</sup> Cujo código na PNAD é V1273.

Considerando os resultados em nível nacional, as estimativas de focalização no estrato cuja renda é inferior a R\$ 70,00 demonstram uma redução nos erros de exclusão. Enquanto as estimativas a partir da linha de pobreza de R\$ 140,00 evidenciam uma redução dos erros de inclusão. A avaliação conjunta da tendência das estimativas nacionais indica que a implementação do Bolsa Família obteve êxito na focalização nas famílias extremamente pobres, restringindo, majoritariamente, a inclusão à linha de pobreza de R\$ 140,00. Em suma, o comportamento das estimativas produzidas está ajustado ao *trade-off* entre erros de exclusão e erros de inclusão, o qual é estabelecido pela literatura e auxilia na identificação de um ajuste na tendência temporal das estimativas. Logo, os resultados produzidos permitem inferir que o Programa Bolsa Família teve sua focalização orientada para a diminuição dos Erros de exclusão, ou seja, as estimativas contribuem para que a hipótese relativa ao caso brasileiro não seja rejeitada.

A partir dos dados extraídos da PNAD de 2004 em Minas Gerais, não é possível fazer qualquer inferência sobre a focalização no estrato de renda inferior a R\$ 70,00, pois as estimativas obtidas não se ajustam ao *trade-off* que rege a análise dos erros de exclusão e inclusão. A única análise possível limita-se ao campo descritivo, o qual demonstra que, nesse estado, os erros de inclusão foram superiores ao observado em âmbito nacional; no entanto, ressalta-se que não é possível ponderar o reflexo dessa medida em termos da diminuição de erros de exclusão. Já as estimativas para o estrato de renda inferior a R\$ 140,00 apresentam o *trade-off* esperado, revelando que, no período estudado. Houve uma redução dos erros de exclusão, associada a um significativo crescimento percentual dos erros de inclusão. Em virtude das estimativas observadas dentro do limite de renda inferior a R\$ 70,00, a análise conjunta perde consistência, pois parte de uma parcela importante das estimativas apresentam comportamento que não pode ser explicado à luz da abordagem estabelecida pela literatura. Dessa forma, acredita-se que apenas as estimativas com pessoas cujas rendas se situam na linha de pobreza de R\$ 140,00 forneçam base empírica e analítica para a pesquisa da focalização no estado de Minas Gerais, desempenhando o papel de evidência inicial; assim, os resultados regionais também contribuem para a não rejeição da hipótese traçada no início do capítulo, ainda que seja em menor medida.

Apesar da similaridade entre os resultados obtidos, as estimativas possuem significado distinto em relação ao PTC mexicano. Em primeiro lugar, o Programa Bolsa Família é implementado de maneira descentralizada, cujas atribuições dos gestores municipais se concentram no planejamento e gestão das atividades cadastrais (Bichir, 2011); dessa forma, o

procedimento mais adequado seria a adoção de indicadores municipais. Entretanto, o desenho amostral da PNAD não abarca a totalidade dos municípios, assim, as amostras estaduais são obtidas a partir da seleção de municípios por peso populacional, ou seja, as estimativas. Desse modo, há uma limitação na pesquisa, qual seja o desenvolvimento de indicadores específicos para os municípios analisados.

As estimativas nacional e estadual não contrariam as hipóteses acerca do comportamento temporal dos índices de inclusão. No entanto, novamente cabe ressaltar os problemas decorrentes da variação no questionário da PNAD, uma vez que, no ano de 2004, o questionário incorporou questões relativas ao recebimento dos PTCs federais, enquanto no ano de 2008 a pesquisa não conteve nenhuma rubrica relativa ao Programa Bolsa Família. Em termos técnicos, no ano de 2004, o questionário pode ter gerado resultados que subestimassem o número de beneficiários, pois o público beneficiário de PTC pode não ter reportado o recebimento do programa, enquanto, no ano de 2008, o procedimento de adotar a soma de outras rendas como *proxy* da participação no programa pode ter superestimado o número de beneficiários.

Como consequência, é salutar desenvolver outra forma de análise para os resultados de 2008. Considerando a fórmula de erros de inclusão, as estimativas revelam o número de domicílios cujo rendimento de outras naturezas é inferior a R\$ 200,00 e que não se enquadram nos critérios de beneficiário, seja pela linha de R\$ 70,00, ou pela de R\$ 140,00. Desse modo, os resultados demonstram, por exclusão, o percentual de famílias que declaram renda inferior a R\$ 200 e que possuem perfil de beneficiário do programa.

Desse modo, é mais correto afirmar que em 2008 os dados da PNAD demonstram que a maior parcela das famílias com outros rendimentos domiciliares inferiores a R\$ 200 enquadra-se no perfil socioeconômico do PBF. Esse montante, inclusive, é inferior aos erros de inclusão registrados no ano de 2004; se tomarmos os resultados de 2008 como *proxy* dos erros de inclusão, é possível vislumbrar a queda desse índice, em âmbito nacional e estadual.

Ademais, a adoção dessa *proxy* para os erros de exclusão pode levar a superestimação do número de domicílios pobres fora do programa, pois o numerador é o número de domicílios cujo rendimento domiciliar de outra natureza é inferior a R\$ 200. Apesar do valor do rendimento estar associado ao benefício familiar mínimo do PBF, não há garantia alguma de que tal recurso seja programa. Conforme explicam Januzzi *et alii* (2013) e Souza *et alii* (2011), a estimativa do número de beneficiários do PBF e do número de pobres é limitada pelas

classificações “sem rendimento” e “rendimento nulo”, que não implicam a classificação do domicílio como pobre ou beneficiário do PBF.

Em que pesem as limitações relativas ao formato do questionário da PNAD, a maior parte das estimativas ajustou-se ao *trade-off* apontado na literatura. No âmbito nacional, em conjunto, ambas as estimativas sustentam a hipótese de diminuição dos erros de exclusão. Tendência similar é apontada pelos dados de Minas Gerais, porém restritas à linha de pobreza de até R\$ 140,00. Tais resultados sugerem que o processo de seleção tem elegido, majoritariamente, beneficiários que se enquadram nos critérios do programa, sobretudo quando a linha de R\$ 140,00 é adotada; no entanto, cabe observar que, em termos descritivos, mesmo nesse referencial, o programa não havia incorporado mais de 45% das famílias em condição de pobreza.

Essa conclusão direciona a investigação para a não rejeição da hipótese geral do caso brasileiro, isto é, a não rejeição da orientação voltada à diminuição dos erros de exclusão. Além disso, os resultados suscitam a abordagem relativa à descentralização do programa, pois a convergência das tendências temporais das estimativas é um indício de que as unidades federativas seguem a mesma direção, de tal forma que as diretrizes nacionais da política estejam sendo seguidas pelos diferentes atores envolvidos. Contudo, essa questão demanda a incorporação de fatores explicativos adicionais, bem como diversificação de material empírico que extrapola a proposta desta tese.

Como consequência, este estudo centrar-se-á na hipótese relativa à orientação do PTC, que também depende da abordagem de evidência empírica adicional, para analisar as trajetórias dos objetivos da política ao longo da cadeia de implementação. Assim, a partir do resultado observado nesse capítulo, os objetivos da política serão analisados no capítulo relativo ao estudo de caso brasileiro, por meio do estudo do referencial normativo do programa e de entrevistas com atores que participaram de etapas decisivas durante o processo de definições técnicas do programa.

### 2.6.3 Erros de exclusão e inclusão no caso mexicano

Uma singularidade do Programa *Oportunidades* é a adoção de linhas de pobreza diferentes para as regiões urbanas e rurais<sup>52</sup>, às quais se juntam as duas linhas de pobreza oficiais, a primeira, relativa a uma cesta de alimentos, enquanto a segunda incorpora gastos relativos a habitação, educação, higiene pessoal e lazer e, por isso, é denominada de linha de

---

<sup>52</sup> São definidas como regiões rurais aquelas cujo número de domicílios é inferior a 2.500 (INEGI, 2004).

bem-estar mínimo (*línea de binestar mínimo*). Logo, os valores monetários das linhas de pobreza variam anualmente. As estimativas de abrangência nacional são significativas, segundo os testes de McNemar, realizados sob o intervalo de confiança de 95%.

**Tabela 10: Estimativas de Erros de Exclusão e Inclusão do Programa Oportunidades (2004 a 2010)**

		Linha de pobreza (cesta de alimentos)			
		2004	2006	2008	2010
Urbano	Erros de Inclusão	68%*	76%*	71%*	61%*
	Erros de Exclusão	78%*	73%*	74%*	73%*
Rural	Erros de Inclusão	61%*	31%*	63%*	56%*
	Erros de Exclusão	36%*	49%*	29%*	29%*

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

\* Estatisticamente significativo com intervalo de confiança de 95%.

\*\* Estatisticamente significativo com intervalo de confiança de 95%, após Teste de Fisher e Correção de Yates.

A primeira aproximação analítica consiste na avaliação da tendência, a adoção dos resultados iniciais (2004) e finais (2010) do período não ajuda o desenvolvimento de análises, pois ambos os indicadores, para ambas as regiões apresentam variação no mesmo sentido. Como consequência, adotar-se-á estratégia alternativa, com a análise desmembrada entre intervalos bianuais.

Na amostra agregada para as regiões urbanas, o período entre 2004 e 2006 ilustra o crescimento nos Erros de inclusão, acompanhado da diminuição dos indicadores de exclusão. No período 2006-2008, a tendência é revertida com a redução dos indicadores de inclusão e expansão da exclusão, ainda que a variação entre ambos seja marginal, por fim, os resultados no biênio 2008-2010 não estão em consonância com o *trade-off* esperado, por isso, não possibilitam uma análise conclusiva.

Em regiões rurais, o primeiro período demonstra a queda nos resultados de Inclusão e o crescimento dos Erros de exclusão, já entre os anos de 2006 e 2008 ocorreu uma reversão nos resultados, com ampliação dos Erros de inclusão e a diminuição dos indicadores de exclusão, por fim, no período entre 2008 a 2010 os Erros de exclusão permaneceram estáveis, enquanto os resultados de inclusão foram reduzidos, tendência que inviabiliza o desenvolvimento analítico.

Considerando o território nacional em conjunto, nota-se que as regiões rurais e urbanas apresentam tendências exatamente opostas. Além disso, destacam-se as diferenças nos resultados de exclusão, pois os territórios rurais apresentam indicadores mais favoráveis. As distinções em níveis nacionais ajudam a delinear a investigação, pois a partir desses resultados

é possível formular, para a pesquisa, questões que ajudem no estudo de caso mexicano; em termos específicos, esses resultados suscitam dúvidas acerca dos fatores diferenciais na cadeia de implementação de cadastramento e seleção, quando se tem em vista explicar as diferenças observadas.

**Tabela 11: Estimativas de Erros de Exclusão e Inclusão do Programa Oportunidades (2004 a 2010)**

		Linha de bem-estar mínimo			
		2004	2006	2008	2010
<b>Urbano</b>	Erros de Inclusão	18%*	27%*	27%*	16%*
	Erros de Exclusão	89%*	84%*	86%*	83%*
<b>Rural</b>	Erros de Inclusão	21%*	22%*	24%*	24%*
	Erros de Exclusão	43%*	39%*	38%*	36%*

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

\* Estatisticamente significativo com intervalo de confiança de 95%.

\*\* Estatisticamente significativo com intervalo de confiança de 95%, após Teste de Fisher e Correção de Yates.

A análise da linha de bem-estar mínimo apresenta tendência particular. A primeira singularidade está na análise da variação total; apesar de a tendência não ser condizente com a previsão conceitual nas regiões urbanas, nos territórios rurais a variação segue os preceitos da focalização, isto é, o crescimento nos erros de inclusão é acompanhado da queda nos indicadores de exclusão. A segunda singularidade está na similaridade das tendências das regiões rurais e urbanas, pois, entre os anos de 2004 e 2006, ambas apresentam crescimento dos erros de inclusão e diminuição dos indicadores de exclusão, enquanto no período 2006 a 2008, os resultados de inclusão diminuem e a exclusão é ampliada; já no último biênio, ambos os índices variam no mesmo sentido; por conseguinte, inviabilizam o desenvolvimento analítico.

Além das particularidades nas tendências, cabe ressaltar algumas singularidades pontuais, pois os resultados demonstram que as regiões urbanas apresentam melhor desempenho no índice relativo à inclusão. Além disso, sob esse critério mais amplo, as regiões rurais apresentam piores resultados de inclusão, mas com exclusão muito menor em relação à linha de pobreza tradicional.

Em termos gerais, a avaliação a partir das linhas de bem-estar reforça a distinção entre os resultados rurais e urbanos, o que, por conseguinte, amplia necessidade de investigar os fatores que ajudam a explicar as diferenças na implementação, em especial, investigar se a BA desenvolve estratégias e ações particulares em regiões urbanas e rurais.

Por fim, é necessário estimar os indicadores de focalização para o estado de Vera Cruz, com o intuito de analisar em que medida os resultados desse estado seguem a tendência nacional, bem como quais são as particularidades geradas nesse estado. Em termos iniciais, cabe ressaltar que três estimativas para o estado de Vera Cruz não permitiram que a hipótese nula do



Teste de McNemar fosse rejeitada dessa forma, inicialmente, os resultados estimados não são estatisticamente confiáveis, portanto, não permitem a realização de inferências.

**Tabela 12: Estimativas de Erros de Exclusão e Inclusão do Programa Oportunidades em Vera Cruz(2004 a 2010)**

		Linha de pobreza (cesta de alimentos)			
		2004	2006	2008	2010
Urbano	Erros de Inclusão	43%*	68%*	76%**	57%*
	Erros de Exclusão	73%*	64%*	74%**	72%*
Rural	Erros de Inclusão	54%	71%*	67%*	38%*
	Erros de Exclusão	50%	49%*	37%*	28%*

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

\* Estatisticamente significativo com intervalo de confiança de 95%.

\*\* Estatisticamente significativo com intervalo de confiança de 95%, após Teste de Fisher e Correção de Yates.

Antes de analisar as estimativas de Vera Cruz, é conveniente observar que a desagregação estadual dos dados da ENIGH gerou uma amostra muito pequena, em especial para o subconjunto da região urbana e beneficiária do programa *Oportunidades*. Acreditamos que esse fato ajude a explicar o maior número de inconsistências nas estimativas veracruzanas. A Tabela 12 contém duas estimativas que não permitiram a rejeição da hipótese nula no Teste de McNemar, no entanto, após serem testadas novamente pelas metodologias de Fisher e Yates, os resultados urbanos do ano de 2008 se mostraram significativos; assim, a aplicação desses testes funcionou como um critério de segunda ordem para ajustar problemas decorrentes do tamanho diminuto da amostra (Cummings e McKnight, 2004; Cummings, 2011; Adedokun e Burgess, 2012).

Tomando como referência inicial a linha de pobreza, a tendência dentro do primeiro período (2004 a 2006) demonstra o crescimento dos erros de inclusão, acompanhada da diminuição dos indicadores de exclusão; contudo, nos demais períodos, as variações de ambos os índices comportam-se de maneira divergente do postulado empírico-teórico da focalização; como destacado previamente, acredita-se que tal inconsistência esteja relacionada com a diminuição significativa do tamanho da amostra. Quanto à região rural, não é possível realizar inferências, pois o ano de 2004 apresenta estimativas desajustadas em relação aos testes estatísticos padronizados; além disso, destaca-se uma segunda razão teórica: os demais anos não se adequam ao *trade-off* estabelecido pela literatura de focalização, desse modo, é possível realizar apenas uma análise descritiva, que se limita à observação de menores erros de exclusão em relação às regiões urbanas.

**Tabela 13: Estimativas de Erros de Exclusão e Inclusão do Programa Oportunidades em Vera Cruz (2004 a 2010)**

		Linha de bem-estar mínimo			
		2004	2006	2008	2010
Urbano	Erros de Inclusão	8% *	14% *	32% *	17% *
	Erros de Exclusão	87% *	76% *	81% *	81% *
Rural	Erros de Inclusão	13% *	24% *	28%	0% *
	Erros de Exclusão	50% *	40% *	38%	36% *

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

\* Estatisticamente significativo com intervalo de confiança de 95%.

\*\* Estatisticamente significativo com intervalo de confiança de 95%, após Teste de Fisher e Correção de Yates.

A abordagem dos indicadores a partir da linha de bem-estar mínimo revela apenas uma diferença em relação à abordagem anterior: na região rural, no biênio 2004-2006, os erros de inclusão cresceram, enquanto os indicadores de exclusão diminuíram. Os resultados de 2008 não se mostraram estatisticamente significativos, além disso, a base de dados bruta de 2010 indica que todos os beneficiários rurais e veracruzanos do Oportunidades possuem rendimentos inferiores à linha de bem-estar mínimo. Novamente, na dimensão descritiva, os resultados de subcobertura rural revelam-se baixos.

## 2.7 Comparação

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

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

Dessa forma, a abordagem comparada evidencia que, entre os anos de 2004 e 2008, os PTCs brasileiro e mexicano apresentaram tendências de focalização similares. Todavia, a abordagem das tendências deve ser ponderada pelas diferenças nos índices, pois os erros de exclusão estimados para o Brasil são inferiores ao seu correlato mexicano para as regiões urbanas, mas superiores nas estimativas das localidades rurais.

A tendência observada possui um caráter geral, pois ela foi observada a partir dos resultados agregados; contudo, tendo em vista a finalidade de analisar o efeito da BA sobre a

focalização, torna-se necessário avaliar as tendências nas regiões específicas em ambos os países.

A partir dessa diretriz, os dados demonstram que ambas as unidades nacionais replicam as tendências observadas em âmbito nacional. Mais especificamente, as estimativas para o estado brasileiro de Minas Gerais demonstram que houve uma diminuição nos erros de exclusão, com uma ressalva em relação à amostra mineira, pois ela gerou resultados válidos apenas para a linha de pobreza auxiliar (R\$ 140,00). Já a amostra do estado mexicano de Vera Cruz apresentou inconsistências na linha de pobreza para ambas as regiões, no caso urbano o problema é relativo à inadequação ao referencial teórico-analítico, enquanto no caso rural há resultados estatisticamente inconsistentes. Ainda assim, em conjunto, as estimativas apresentam a mesma tendência, qual seja o crescimento dos erros de inclusão e a diminuição dos erros de exclusão.

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

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

Buscando uma aproximação dos resultados observados com o referencial teórico, os dados suscitam questionamentos relativos às instâncias decisórias no processo de implementação, bem como a sua efetividade sobre a focalização. Posto de outra maneira, em que medida os resultados são dependentes de processos sob a responsabilidade da BA? Em que medida as decisões desses atores adaptam, inovam ou apenas dão cumprimento ao conteúdo normativo dos PTCs?

Na próxima seção, os microdados da PNAD e da ENIGH serão processados para gerar gráficos de Frequência Acumulada da Renda. Essa abordagem permite uma qualificação adicional à focalização, na medida em que os gráficos destacam o efeito das Transferências Condicionadas sobre a renda domiciliar agregada.

## **2.8 Análises Complementares: Efeitos de Focalização**

### 2.8.1 Análise dos resultados agregados do México

Em termos metodológicos, a construção dos gráficos de Frequência Acumulada demanda processamento da rubrica “renda domiciliar” em ambas as bases de microdados. No caso da ENIGH, a primeira modificação consistiu na conversão da renda domiciliar trimestral em mensal, enquanto a segunda envolveu a nova rubrica de renda e a renda recebida do PTC; subtraindo da primeira variável a segunda, cria-se o valor “Renda Domiciliar Líquida”.

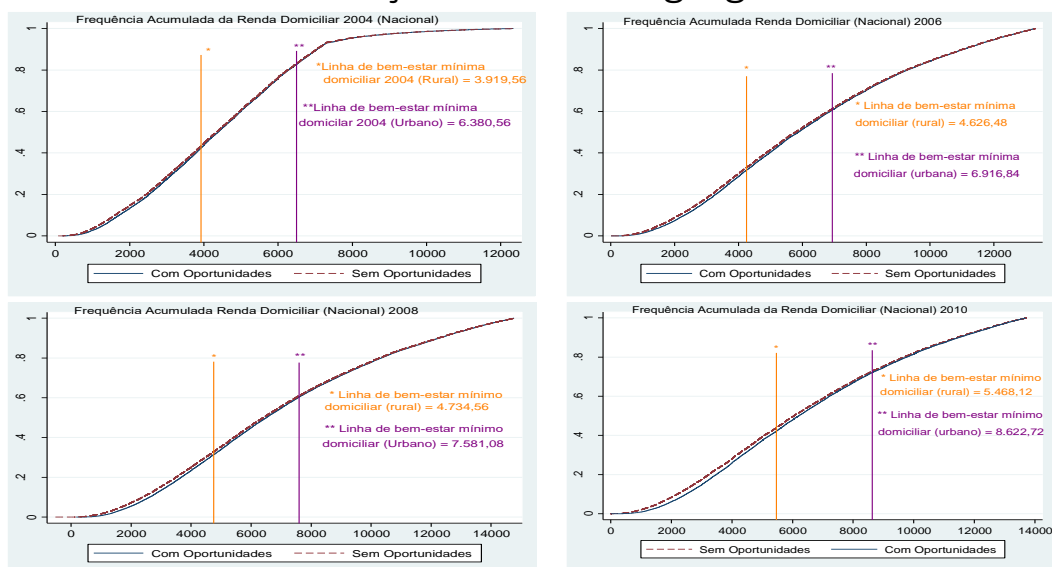
Cabe ressaltar que os ajustes foram processados em três grupos: o primeiro, com os dados agregados; o segundo, desmembrado por regiões rurais; e o terceiro, por regiões urbanas. Essa desagregação visa atender a um critério do Programa *Oportunidades*, qual seja a adoção de linhas de pobreza específicas para os territórios rurais e urbanos.

A partir dessas transformações, utilizou-se a abordagem proposta por Banega Gonzales (2011), de analisar a diferença entre as Frequências Acumuladas da Renda Domiciliar Líquida e da Renda Domiciliar Total.

A base de dados nacional foi adotada como referência para análise dos resultados agregados; após a junção das bases de dados relativa à renda e às informações concentradas, delimitou-se a análise até o terceiro quartil da renda domiciliar, isto é, optou-se por trabalhar com a renda de 75% da amostra. Essa escolha se justifica por dois motivos, o primeiro é de ordem prática, pois as rendas domiciliares muito altas distorceriam as curvas de Frequência acumulada; a segunda deve-se ao objeto estar concentrado nos limites inferiores de renda.

Além dos respectivos gráficos de Frequência Acumulada da Renda Domiciliar, optou-se pela introdução de duas linhas de referências oficiais do *Oportunidades*: a linha de pobreza e a linha de bem-estar mínimo, ambas definidas pelo CONEVAL como referência para pobreza.

## Focalização Nacional Agregada

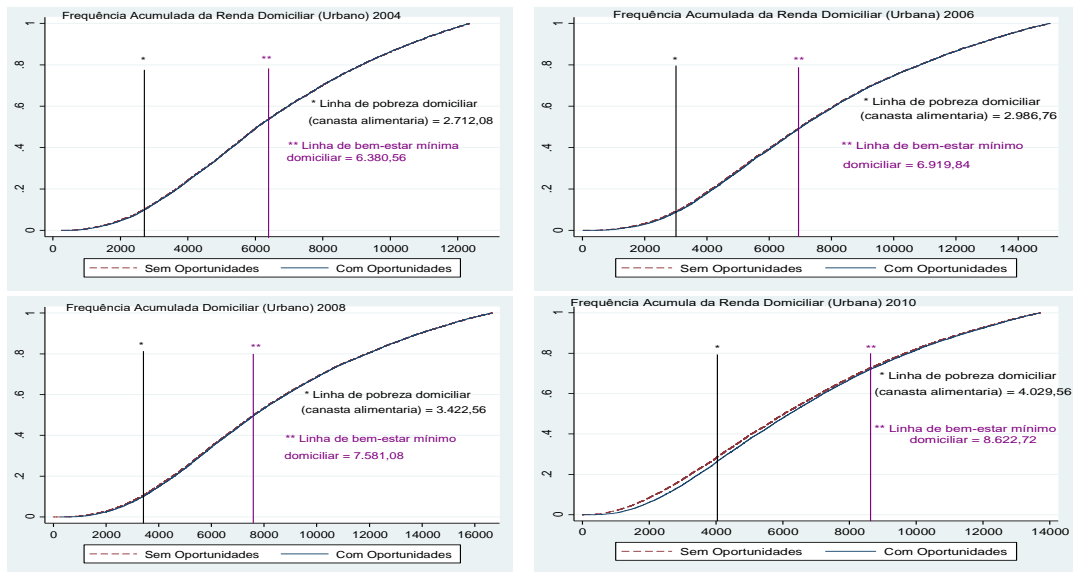


Fonte: ENIGH 2004, 2006, 2008 e 2010 e [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx), elaboração própria.

Os resultados demonstram que o programa atinge os domicílios de renda mais baixa. Esse fato é ilustrado pela comparação entre as Frequências Acumuladas da Renda Domiciliar, pois, ao descontarmos os rendimentos do Programa *Oportunidades*, a curva se desloca para a esquerda, fato que ilustra a ampliação da concentração da população abaixo da linha de pobreza. Os resultados revelam que ocorreu uma manutenção nos resultados de focalização, considerando que os efeitos da transferência estão totalmente concentrados na região inferior à linha de bem-estar mínimo, definida pelo CONEVAL.

Esse resultado precisa ser analisado à luz das diferenças entre as regiões urbanas e rurais, como intuito de avaliar os reflexos das distintas focalizações entre as regiões.

## Focalização Nacional em Regiões Urbanas



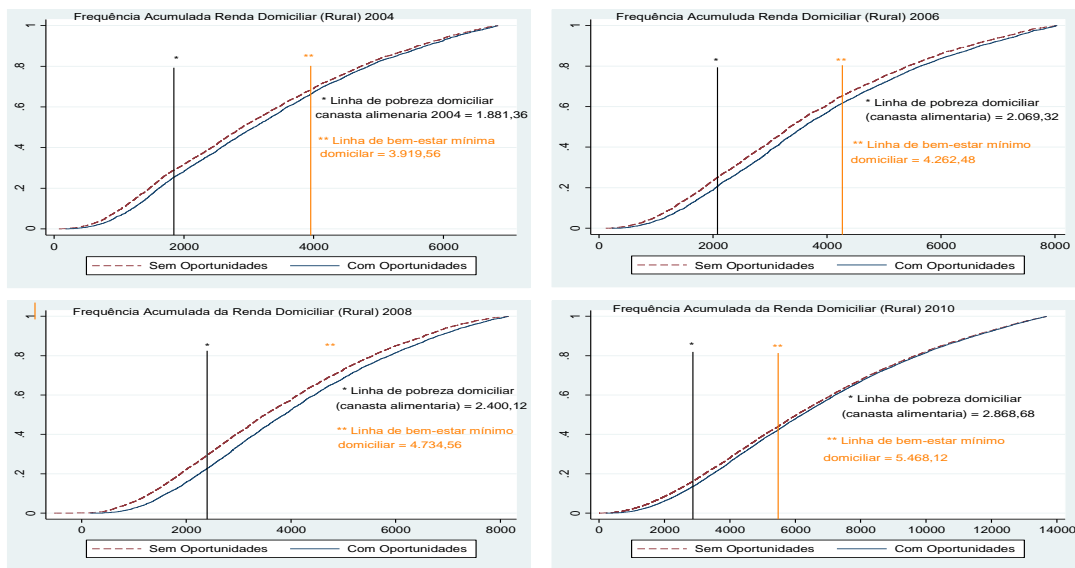
Fonte: ENIGH 2004, 2006, 2008 e 2010 e [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx), elaboração própria.

Até o ano de 2008, a implementação do programa não apresentava focalização em regiões urbanas, apenas a partir de 2010 o efeito da focalização começa a despontar. Entretanto, é necessário apontar que a distância entre as frequências acumuladas está parcialmente superestimada, como consequência de um procedimento de ajuste matemático durante a preparação dos dados para construção dos gráficos, qual seja o ajuste das rendas domiciliares após o desconto do valor recebido do *Oportunidades*. Esse procedimento criou rendas domiciliares negativas, as quais foram igualadas a zero, o que deslocou a curva da frequência acumulada (sem *Oportunidades*) para a esquerda, ampliando a diferença que indica o efeito da focalização.

Por outro lado, cabe ressaltar que, mesmo no gráfico que considera a possibilidade de renda negativa, há uma distância positiva entre as curvas de frequência acumulada, ainda que pequeno; logo, no ano de 2010, foi produzido resultado de focalização para regiões urbanas.

Apesar do contingente de domicílios rurais ser inferior ao número de domicílios urbanos na ENIGH, o montante que reporta o recebimento de renda do *Oportunidades* é superior em regiões rurais.

## Focalização Nacional em Regiões Rurais



Fonte: ENIGH 2004, 2006, 2008 e 2010 e [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx), elaboração própria.

Os resultados das regiões rurais demonstram a existência de focalização, com efeitos destacados no limite inferior à linha de pobreza, que se estendem até a linha de bem-estar mínimo. No espaço delimitado pelo critério de bem-estar mínimo, a diferença entre as Frequências Acumuladas demonstra os efeitos da focalização. Em sentido oposto, o distanciamento prolongado, que extrapola a linha de referência, denota erros de inclusão, como as estimativas da região haviam demonstrado na seção anterior. Além disso, conforme registrado pela literatura, há um *trade-off* entre os erros de inclusão e exclusão, ou seja, a melhora de um indicador implica, necessariamente, a piora do outro; desse modo, a maior cobertura nas regiões rurais, que se revela pelo distanciamento entre as curvas na região inferior à linha de pobreza, é acompanhada da inclusão de domicílios que não se enquadram nos critérios do programa.

Em síntese, as três faces das estimativas nacionais mexicanas ilustram os diferentes efeitos de focalização. Em âmbito nacional, a focalização nacional diminuiu, ainda que marginalmente, a concentração de domicílios abaixo das linhas de pobreza. Considerando as regiões urbanas, o efeito é ainda mais modesto e se manifesta apenas a partir de 2010, ainda assim, superestimado, por questões de ajuste metodológico. No que tange às regiões rurais, o efeito da focalização é mais destacado, assim como se ressaltam os erros de inclusão do *Oportunidades*. Os resultados em conjunto complementam as análises da seção anterior, por isso, os resultados expostos reforçam a necessidade de investigar as singularidades regionais na cadeia de implementação, sobretudo pela análise da atuação dos Coordenadores estaduais do

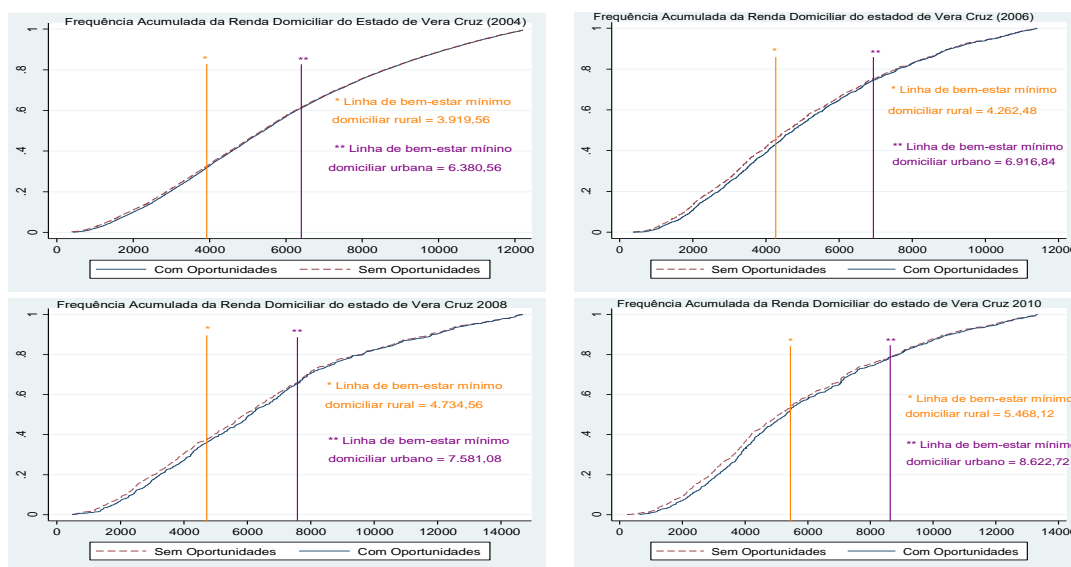
*Oportunidades* (BA), com especial atenção à análise da adaptação desses atores frente as diferentes configurações regionais.

Contudo, os resultados analisados inicialmente são agregados, fato que dificulta a abordagem mais específica da implementação, em especial, na análise do papel da BA. Por isso, essa radiografia ampla suscita a abordagem de fatores explicativos relacionados à formulação da política, bem como das mudanças institucionais que potencialmente ajudem a explicar os resultados observados. Assim, os resultados estaduais estão, potencialmente, sob influência mais estrita da Burocracia Articuladora (BA), por isso, passaremos a análise dos resultados obtidos no estado de Vera Cruz.

### 2.8.2 Análise dos resultados no estado de Vera Cruz

A focalização observada em Vera Cruz torna mais complexa a análise da hipótese para o caso mexicano, pois o crescimento dos erros de inclusão induz à rejeição da hipótese formulada no início do capítulo. Entretanto, a focalização ganha dimensão substantiva com a abordagem dos efeitos da transferência, pois a partir dela é possível visualizar com maior precisão em qual estrato de renda estão os domicílios beneficiados pelos PTCs.

### Focalização Vera Cruz



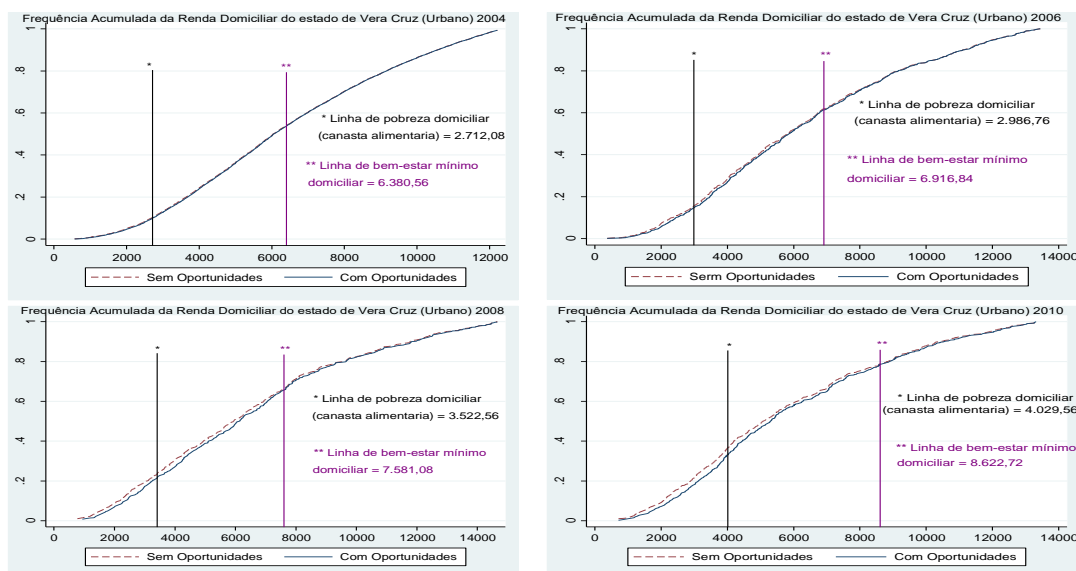
Fonte: ENIGH 2004, 2006, 2008 e 2010 e [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx), elaboração própria.

Os resultados agregados de Vera Cruz apresentam tendência temporal similar aos resultados nacionais, isto é, eles demonstram a existência de focalização, cujo resultado é aprimorado ao longo do tempo e cujos efeitos se concentram no limite inferior a linha de bem-estar mínimo. Logo, de maneira geral, independentemente da magnitude dos erros de inclusão



e exclusão, no estado de Vera Cruz, as transferências do programa *Oportunidades* possuem maior efeito sobre o público-alvo. No entanto, o efeito apontado por essa abordagem não é integral, pois ela capta parcialmente a perda de efetividade em decorrência dos erros de exclusão.

## Focalização Vera Cruz em Regiões Urbanas



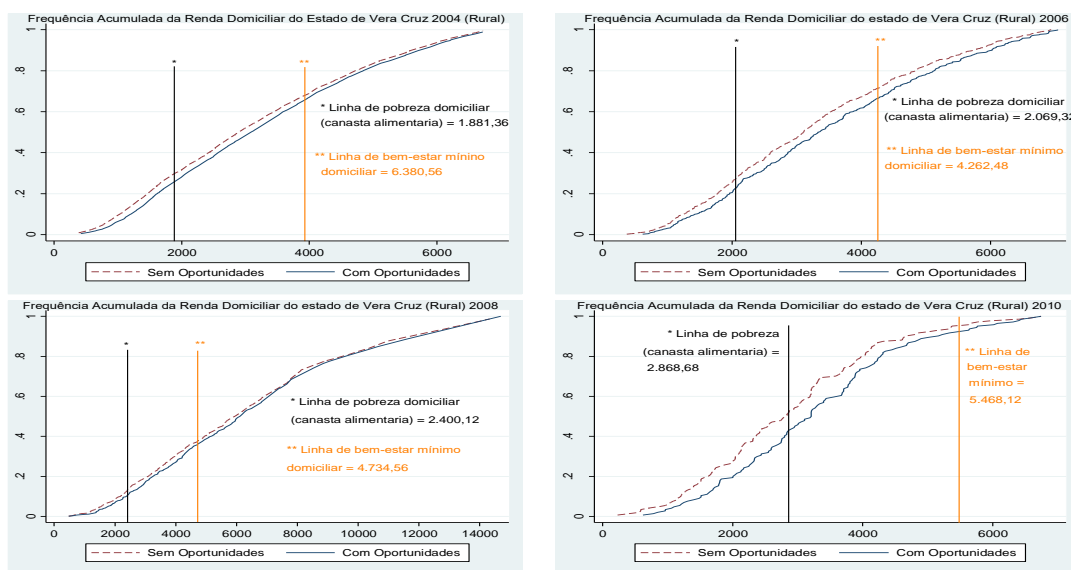
Fonte: ENIGH 2004, 2006, 2008 e 2010 e [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx), elaboração própria.

Nas regiões urbanas, o caso de Vera Cruz fornece um contraexemplo interessante, pois os efeitos da focalização são visualizados desde 2006, enquanto no caso nacional esses resultados surgem apenas em 2010. Essa diferença é parcialmente explicada pelos resultados mensuráveis de focalização, uma vez que os erros de exclusão estimados para Vera Cruz são menores do que aqueles calculados em nível nacional. Desse modo, como em nível estadual a exclusão é menor, os efeitos das transferências são potencializados.

Esse fato suscita questionamento sobre o desempenho desigual de focalização nos diferentes estados mexicanos, bem como sobre os fatores explicativos associados aos estados, que ajudem a explicar as diferentes tendências de focalização.

No caso das regiões rurais de Vera Cruz, a composição amostral revela que essa região concentra o maior contingente de beneficiários, a despeito dos domicílios rurais representarem a menor parcela dentro das amostras da ENIGH.

## Focalização Vera Cruz em Regiões Rurais



Fonte: ENIGH 2004, 2006, 2008 e 2010 e [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx), elaboração própria.

Os resultados das regiões rurais seguem a tendência nacional. Logo, as localidades rurais apresentam focalização destacada no limite inferior da linha de pobreza; no entanto, os resultados também demonstram problemas com a inclusão de domicílios indevidos, a qual se manifesta no distanciamento entre as curvas de frequência no limite superior à linha de bem-estar.

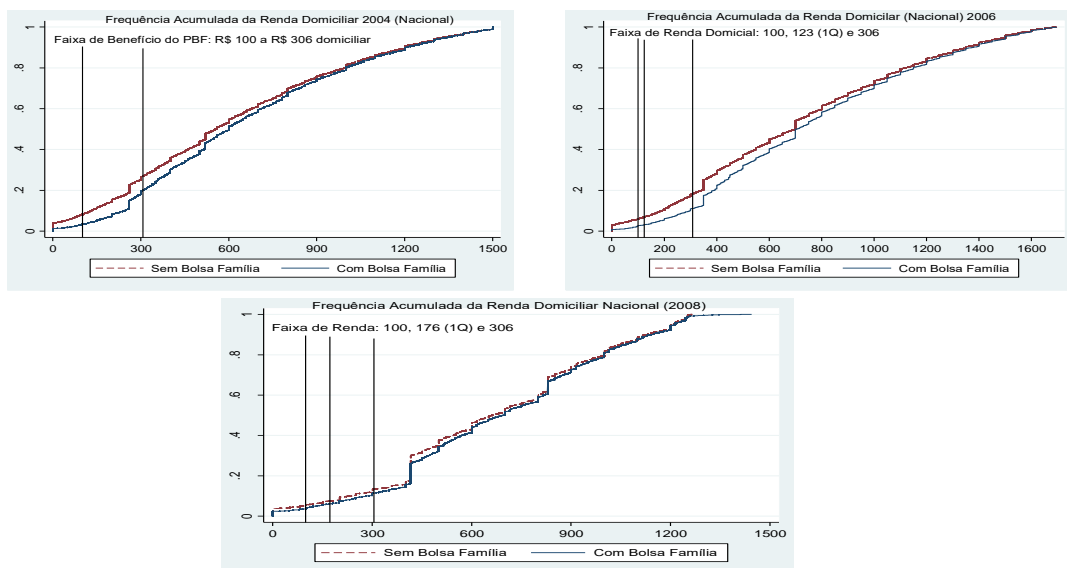
Essa análise gráfica demonstra que a precedência da focalização estadual, além disso, reforça a importância da especificidade regional. Desse modo, a investigação precisa identificar elementos explicativos que ajudem a esclarecer a diferença nos resultados regionais.

### 2.8.3 Análise dos resultados agregados do caso brasileiro

A aplicação da abordagem da Frequência Acumulada para o caso brasileiro oferece alcance mais limitado, o que se explica pelas mudanças nos questionários utilizados pela PNAD, que não adotam questões sistemáticas acerca do Bolsa Família, tampouco acerca dos valores recebidos pelas famílias. Dessa forma, a construção das Rendas Domiciliares sem o Programa de Transferência demanda que os valores recebidos sejam estimados a partir do cruzamento das rubricas relativas à situação do programa e do número de crianças no domicílio. Esse procedimento foi aplicado nas PNAD de 2004 e 2006, enquanto na PNAD de 2008 foi aplicada a metodologia dos valores típicos (Souza *et alii*, 2011) para alcançar as famílias que possuem o perfil do Programa. Esses dados foram cruzados com o campo “outros rendimentos”,

como *proxy* dos valores recebidos do programa. As estimativas obtidas estão nos gráficos abaixo:

## Frequência Acumulada Nacional



Fonte: PNAD 2004, 2006 e 2008, elaboração própria.

Os dados de 2004 deram origem a uma distribuição de frequência em que os efeitos das transferências são bastante destacados, sobretudo no intervalo de renda que define a elegibilidade ao Bolsa Família; além disso, os efeitos se estende até a Renda Domiciliar média (R\$ 440) do primeiro quartil (25%) da amostra da PNAD. Todavia, a distância entre os gráficos de frequência se estende para além do intervalo de elegibilidade, fato que ilustra os erros de inclusão do PBF. No exercício de vigilância epistêmica, cabe ressaltar que a distância entre as frequências está parcialmente superestimada, como consequência do ajuste na definição da Renda Domiciliar Líquida, que consistiu em igualar a zero as Rendas Domiciliares que se tornaram negativas após o desconto da transferência monetária; por outro lado, cabe ressaltar que a distância entre as distribuições é positiva e apresenta o mesmo formato, mesmo se considerarmos as rendas negativas.

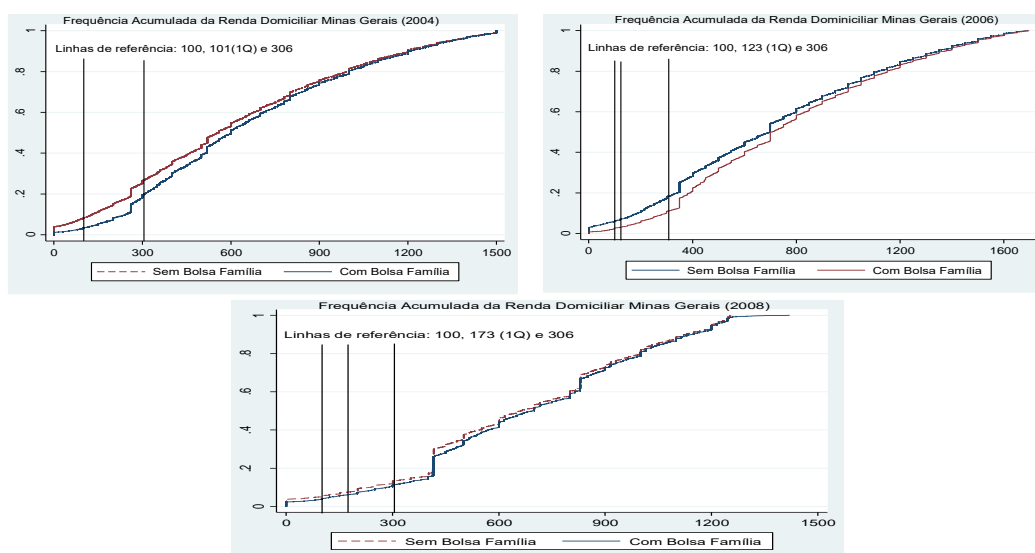
Os resultados estimados para 2006 apresentam o mesmo comportamento em relação aos de 2004, isto é, o efeito das transferências do PBF se manifesta de maneira destacada em todo o intervalo definido, o que ilustra erros de inclusão, mas com o diferencial concentrado na parte inferior da Renda Domiciliar média do primeiro quartil da PNAD.

Por fim, as estimativas de 2008 foram realizadas utilizando a metodologia de valores típicos (Souza *et alii*, 2011). As distribuições demonstram que o efeito das transferências se

inicia na região de elegibilidade do programa, estende-se para além da Renda Domiciliar (R\$ 465,00) média do primeiro quartil da amostra, situação que ilustra a existência de erros de inclusão.

Além das dificuldades para avaliação dos resultados, as mudanças no questionário da PNAD comprometem o desenvolvimento de uma análise dinâmica das estimativas, pois, para os anos de 2004 e 2006, foi possível aplicar a mesma metodologia para localizar as famílias e atribuir os valores transferidos pelo Bolsa Família; no entanto, para o ano de 2008, a ausência de questão relativa ao PBF implica um critério de seleção de amostra diferente. Essa distinção fragiliza a comparação dos resultados de 2008 com os dos anos anteriores; dessa forma, a análise mais confiável consiste em apontar que, no período entre 2004 e 2006, a despeito da piora nos índices de focalização (Soares e Satyro, 2009; Soares *et alii*, 2009), o efeito se manteve concentrado entre a região de elegibilidade e a Renda Domiciliar Média do primeiro quartil da amostra da PNAD. Já no ano de 2008, as estimativas demonstram que o valor das transferências influencia a concentração de renda entre os potenciais beneficiários, no entanto, com efeito menos visível em relação aos anos de 2004 e 2006.

## Frequência Acumulada Minas Gerais



Fonte: PNAD 2004, 2006 e 2008, elaboração própria.

A partir dos dados desagregados para o estado de Minas Gerais, as estimativas demonstram similaridade em relação à tendência temporal nacional.

## 2.9 Potenciais Causas Explicativas

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

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

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

## 2.10 Relação dos resultados com a abordagem teórica

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

As estimativas expostas ao longo do capítulo demonstram que as hipóteses formuladas para o caso brasileiro não podem ser rejeitadas. Logo, a análise das estimativas produzidas demonstra que ocorreu um aprimoramento nos índices de exclusão do Programa Bolsa Família, hipótese relativa à tendência temporal. Além disso, o tratamento quantitativo fornece indícios acerca da diminuição dos erros de exclusão como orientação programática do PTC.

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

Retomando a hipótese geral do trabalho, acerca do efeito positivo da capilaridade da gestão para a focalização, os resultados estimados fornecem indícios para a não rejeição dessa hipótese no caso brasileiro. Apesar de as análises demonstram que em ambos os PTCs as estimativas estaduais apresentam tendências similares aos casos nacionais, no caso mexicano, nota-se que no biênio 2004-2006 foram estabelecidos os valores de referência e as tendências temporais<sup>53</sup>, além disso, foram encontradas diferenças substanciais nas estimativas urbanas e rurais, ou seja, há diferenças nos territórios que continuarão a ser avaliadas. Assim, a capilaridade está associada a diminuição da subcobertura, enquanto o modelo mexicano apenas as regiões urbanas apresentam a mesma tendência, posto que no território rural as estimativas demonstram queda nos erros de inclusão. Ou seja, nesse estágio há elementos que contribuem para assumir que a descentralização da gestão pode contribuir para diminuir os erros de exclusão, assumindo como referencial normativo para focalização que o efeito da capilaridade é positivo. Dito de outra forma, os resultados não contribuem para a sustentação da relação entre centralização e eficiência.

Em termos teóricos, as hipóteses gerais buscam avaliar a consistência entre os processos de formulação e implementação. Dentro dos casos analisados, restringindo a cadeia de implementação aos atores burocráticos do setor público. A análise da consistência é estruturada através da comparação entre os objetivos gerais do programa e os resultados observados. No entanto, tal avaliação não pode ser feita de maneira ingênua (Arretche, 2001). Por isso, é necessário analisar detalhadamente o processo decisório relativo à focalização, entendendo que os espaços decisórios não se restringem à formulação (Bardach, 1977; Lindblom, 1980).

Resgatando a hipótese teórica central da tese, nesse capítulo buscou-se a qualificação dos resultados de focalização, em nível nacional e estadual. Em termos específicos, as transferências focalizadas produzem efeitos econômicos sobre os domicílios de baixa renda em ambos os países. Desse modo, em que pese a tendência temporal similar entre os casos brasileiros e mexicanos, a capilaridade na gestão mostrou-se, na interpretação mais conservadora, tão efetiva quando o modelo hierárquico. Esse resultado amplia o interesse

---

<sup>53</sup> Excetuando a mudança em relação linha de pobreza (cesta de alimentos) entre os anos de 2006 e 2008, no entanto, no ano de 2010 os valores registrados estão pareados com as estimativas do período inicial.

analítico sobre a burocracia articuladora, dada sua potencial influência sobre a eficiência na implementação dos PTCs.

Tendo em vista a explicação da influência da BA sobre os resultados, as etapas analíticas posteriores devem se concentrar nas atribuições formais desse ator, como forma de delimitar os potenciais canais de sua influência sobre os resultados de focalização, com especial atenção às interações que se processam entre a BA e a burocracia de linha de frente, pois é nesse ramo de atuação que a capilaridade favorece a articulação, através do processamento de informação e definições de estratégias operacionais. Além disso, é necessário analisar em que medida as decisões desses atores apenas dão cumprimento ao conteúdo normativo, ou, alternativamente, adotam ações que se configuram em adaptação e inovação frente aos objetivos previamente selecionadas.

Em uma primeira aproximação, a análise da focalização como índice para avaliação de política públicas destaca a relevância das atividades e capacidades administrativas (Cornia e Stewart, 1993; Atkinson, 1995; Sen, 1995; Coady, Grosh e Hoddinnott, 2004), sobretudo para a definição das estratégias de identificação e seleção do público-alvo. Além disso, essa abordagem ressalta a influência dos instrumentos de implementação na orientação normativa para a definição da estratégia de focalização (Sen, 1995). O ponto chave a ser analisado diz respeito à cadeia de implementação da focalização, em especial o mapeamento dos espaços decisórios, os quais geram sobreposição e conflito entre o conteúdo normativo e os atores envolvidos naquela cadeia.

Nesse sentido, em termos abstratos, os resultados de focalização podem ser influenciados pelos burocratas em linha de frente, uma vez que o contato direto com o público-alvo possibilita a esses atores a adoção de posturas discricionárias, o que pode se revelar prejudicial ao alcance dos objetivos básicos da política, sobretudo quando a motivação é político-partidária, transformando a política em instrumento de clientelismo. Por outro lado, a discricionariedade também pode contribuir para aprimorar os resultados da política, em especial, para os casos em que os burocratas de linha de frente nela se engajam e adotam ações proativas para a localização do público-alvo. Desse modo, como a ação da burocracia de linha de frente potencialmente influencia os resultados da política, a formulação deverá desenvolver mecanismos para evitar que ação desses atores sejam deletérias. No entanto, além da estratégia normativa, a gestão das equipes de trabalho, atribuição formal da BA nas políticas de transferência, também é um elemento importante para a eficiência dos PTCs. Por isso, constitui-

se em um campo no qual os atores podem lançar mão de estratégias e ações para fazer que os objetivos gerais e específicos das políticas consigam se converter em resultado.



## **CAPÍTULO 3: A CRIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MÉXICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS MUDANÇAS CONJUNTURAIS E INSTITUCIONAIS**

### **3.1 Introdução**

Ao final da revisão bibliográfica, argumentou-se que a ação articuladora está restrita por quatro fatores: serviço público, ou sistema que rege os recursos humanos; as normas relativas à estrutura federativa; os recursos orçamentários e administrativos disponíveis; e a especificação dos *loci* de articulação. Mais do que isso, argumentou-se que os três últimos seriam mais influenciados pelas definições da política pública; assim, neste capítulo analisa-se como se processaram as decisões relativas à articulação burocrática no PTC mexicano.

Em outras palavras, o objeto analisado nesse capítulo é um fluxo, por isso, adotou-se como marco analítico a abordagem de Goggin *et alii* (1990), uma vez que sua proposta abarca as burocracias dos três níveis governamentais, enquanto explica as mudanças e variações do processo a partir da comunicação e da capacidade organizacional, considerando a possibilidade de retroalimentação (*feedback*). Ou seja, o conjunto de atores e mecanismos explicativos contribuem para análise do período em que formulação e implementação se sobrepõem, isto é, a imbricação entre a regulação<sup>54</sup> e as operações relativas à focalização permitem a análise da ação articuladora.

Além disso, considera-se que esse processo seja influenciado por três variáveis intervenientes, a saber: a primeira é o legado histórico dos programas de combate à pobreza, tomando como referência a sequência composta pelo *Programa Nacional Solidariedad* (*Pronasol*), o *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (*Progresá*) e o *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (*Oportunidades*), atentando para as continuidades e descontinuidades nas regulamentações e nas organizações promotoras do exercício da ação articuladora; a segunda se refere à influência das crises econômicas sobre o processo decisório desses programas, com especial atenção para a reorientação do Sistema de Política Social, a partir da “crise da dívida” de 1982; a terceira refere-se ao contexto político caracterizado pelo

---

<sup>54</sup> Aplicado no texto para designar o processo de produção de normas, regras de operação, regulamentos técnico, dentre outros legais produzidos pela burocracia dos órgãos responsáveis pelos PTC.

predomínio do *Partido Revolucionário Institucionalista* (PRI), iniciado após a Revolução de 1910<sup>55</sup>, e que, a partir do final da década de 1980, se caracterizou pela orientação tecnocrática<sup>56</sup>.

A implementação do *Oportunidades* como um processo incremental tem sido muito analisada pela literatura mexicana acerca de PTCs (Hevia, 2009; Cortes e Rubacalva, 2012; Iaschine, 2012; Valera, 2013). Esses estudos ressaltam o formato do *Progresá*, apontando-o como um fator que restringiu significativamente o clientelismo das políticas de combate à pobreza, através da definição de procedimentos e critérios técnicos para seleção e inscrição de beneficiário, além da introdução de uma cultura de transparência e avaliação de resultados nas Políticas Sociais que alcançou reconhecimento internacional (Skoufias, 2001; Duflo, 2003; Schultz, 2004; Fizbein *et alii*, 2009)<sup>57</sup>.

Essas abordagens ressaltam o papel das estruturas e, corretamente, a influência das lideranças políticas na formulação do programa. Entretanto, mesmo dentro da perspectiva estrutural, a literatura negligencia o desenvolvimento das estruturas organizacionais ligadas à burocracia articuladora, mais especificamente, negligenciam o papel das coordenações estaduais na implementação do *Oportunidades*.

Ou seja, em que pese a contribuição desses estudos, as análises incrementais subdimensionam as modificações na estrutura da *Coordinación*, organização responsável pela implementação de ambos os programas<sup>58</sup>. As alterações introduziram novas organizações, novos atores e redefiniram o papel da burocracia desse órgão. No âmbito da inovação organizacional, é necessário destacar a criação dos *Comités Técnicos Estatales*, como instância de definição da estratégia de implementação nos estados, a partir dos parâmetros definidos nas normas operacionais, além da articulação entre as burocracias federais e estaduais. A introdução desse *locus* de negociação ampliou o papel da burocracia regional da *Coordinación*, pois ela assumiu a promoção do alinhamento às normas operacionais. Por fim, as mudanças estruturais

---

<sup>55</sup> Nos primeiros anos pós-Revolução ocorreu o processo de organização partidária, que resultou na construção do PRI, como representação oficial dos líderes revolucionários (Centeno, 1994; Ward *et alii* 1999, Diaz-Cayeros 2006).

<sup>56</sup> A tecnocracia se refere a um sistema em que a organização democrática produz melhores resultados através de processos decisórios orientados por técnicos, sobretudo, burocratas recrutados sobre critérios meritocráticos e inseridos em um sistema de carreira, situações que definem um espírito de corpo. As bases e os argumentos para organizações tecnocráticas estão em Schumpeter (1961).

<sup>57</sup> Além da consolidação da centralização, durante o período pós revolucionário foi construído o Sistema de Seguridade Social mexicano. Segundo Barba-Solano (2004), durante o período de 1917-1982 essa construção atendia a um duplo objetivo: consolidar a ligação do PRI com os movimentos sindicais para a manutenção do poder político e estruturar a política social a partir do modelo de desenvolvimento econômico orientado pela industrialização por substituição de importação.

<sup>58</sup> A análise dos programas *Progresá* e *Oportunidades* está voltada à explicação da cadeia de implementação nesses programas, bem como o papel desempenhado pela burocracia articuladora dentro dessa cadeia.

introduziram representantes oficiais nomeados pelos governos locais (*Enlaces*) os quais teriam a função de promover o apoio logístico aos eventos de inscrição e pagamento de beneficiários.

Em uma aproximação inicial, o presente capítulo abordará as transformações da estrutura organizacional da *Coordinación*, desde sua criação em 1997 até o ano de 2010. Essa análise identificará os *loci* decisórios da implementação, considerando que a cadeia de implementação do PTC passa pelos três níveis hierárquicos da agência responsável pela implementação do *Progres-Oportunidades*. Em termos metodológicos, a abordagem agregará os processos decisórios a partir das categorias “alta burocracia”, “burocracia articuladora” e “burocracia de linha de frente”. Tal categorização busca identificar os processos operacionais que comportam decisões potencialmente influenciadoras do resultado da política.

Em termos práticos, serão mapeadas as atribuições da alta direção e da burocracia articuladora, além dos fatores determinantes da configuração inicial da *Coordinación* e as modificações posteriores. No âmbito teórico, a produção das normas é analisada como um processo que combina decisões técnicas e políticas. Dessa forma, será possível identificar as frentes de atuação técnico-política/híbrida da burocracia envolvida na cadeia de implementação do *Oportunidades* (Lindblom, 1980; Aberbach, Putnam e Rockman, 1981).

Ainda que essa radiografia se restrinja à atuação da burocracia articuladora no interior da estrutura organizacional da *Coordinación*, o objetivo é investigar os alcances e limites formais dessa atuação no processo de implementação dos PTCs. Em termos específicos, será analisado se as definições convergem com as características esperadas da burocracia articuladora. Isto é, no que tange a mobilização da rede de atores inseridos no processo de implementação. Ao mesmo tempo, buscar-se-ão as evidências acerca dos canais de acesso ao processo de formulação e negociações de natureza política, que caracterizam a burocracia de alto escalão (Lindblom, 1980; Loureiro e Abrúcio, 1999).

Dentro da proposta de identificação de estruturas e instrumentos de ação, é necessário considerar o contexto das relações intergovernamentais no México, sobretudo no domínio dos PTCs, tendo em vista que a relação do governo federal com os entes subnacionais possui um histórico de políticas sociais orientadas por motivações clientelistas (Diaz-Cayeros e Magaloni, 2003). Por isso, a investigação das normas operacionais estará atenta aos instrumentos que incentivam a ação articulada de estados e do poder local (*policy making*), mas que garantam o predomínio do processo decisório em nível federal (*policy decision making*) (May, 1995; Rodden, 2004; Falleti, 2005; Arretche, 2012), como forma de analisar o vetor relativo a estrutura federativa.

Entretanto, a consistência da política é afetada em diferentes pontos da cadeia de implementação (Pressman e Wildavsky, 1984), independentemente, da dimensão intergovernamental. Apesar das múltiplas influências, a abordagem *Top Down* analisa a discricionariedade na ação da *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980) como um fator crucial para o afastamento dos objetivos da política. Desse modo, a análise do conteúdo normativo do programa mapeará as possíveis fontes de ação discricionária, a cadeia de comando em que está inserida e os instrumentos de promoção de alinhamento.

Os objetivos delineados serão cotejados a partir da seguinte pergunta central: como a definição da estrutura e dos instrumentos de implementação delimitou a função articuladora?

A investigação foi conduzida através de análise documental, mais especificamente, foram estudadas as regras de operações do período 1997 a 2010, com o objetivo de identificar as estruturas administrativas em que está imerso o burocrata articulador, bem como quais os instrumentos de implementação (Howlett *et alii*, 2006) disponíveis para esse ator.

A definição das estruturas possui uma história particular, que demonstra o desenvolvimento institucional do PTC, porém em um processo permeado por diferentes pontos de tensão entre os atores envolvidos, que resultam em uma trajetória de aprimoramento crescente, porém descontínua. Dessa forma, a dinâmica da implementação do *Oportunidades* pode ser analisada em três movimentos: a constituição e definição da estrutura formal da *Coordinación*; a diluição de poder na estrutura organizacional, que resultou no empoderamento da BA; o terceiro expressa a manutenção de rotinas, ampliação da composição de beneficiários e restrição na articulação intergovernamental.

O mapeamento ajuda a definir as ações que especificam a articulação, bem como a especificar os fatores que delimitam essa ação, logo, essa é uma etapa inicial para o desenvolvimento de uma abordagem mais abrangente da ação burocrática no *Oportunidades*. Além disso, é necessário contemplar o processo de decisão que criou as estruturas, instrumentos e matriz de atribuições do programa. Em outras palavras, é necessário desenvolver uma análise do processo decisório que precede a implementação. Por isso, a primeira seção desse capítulo será destinada a essa análise, realizada através de uma releitura da literatura acerca da criação do *Oportunidades*.

## 3.2 Fase I – Definição da Estrutura formal (1997-2001)

### 3.2.1 Introdução

O *Progres*a foi uma política social inovadora, com dois aspectos pioneiros em relação às políticas de assistência social executadas anteriormente (Fizbein *et alii* 2009; Adato e Hoddinott, 2010): transferência monetária direta, com a exigência de contrapartidas para os beneficiários; estrita focalização em domicílios de regiões rurais caracterizadas por ampla marginalização<sup>59</sup>.

O *Progres*a foi formulado como um PTC voltado ao combate à pobreza e ao desenvolvimento de capital humano. Por isso, a política se funda na ação em três áreas, como forma de possibilitar o desenvolvimento em nível familiar (México, 1998): educação, através de uma transferência monetária destinada a garantir a matrícula e a frequência regular das crianças em idade escolar, além de um recurso adicional para a aquisição de material escolar; saúde, cujo intuito é incentivar a frequência regular às unidades de saúde, para adequada orientação nutricional, através do fornecimento de suplemento alimentício, além do tratamento preventivo, pela disponibilização de um pacote de serviços básicos<sup>60</sup>; por fim; o componente alimentar, com recurso monetário destinado ao aprimoramento da qualidade da dieta nutricional das crianças e mulheres<sup>61</sup>.

O PTC pioneiro do México definiu a frequência regular aos serviços de educação e saúde como condicionalidades para as famílias beneficiárias. A formulação atribuiu centralidade ao cumprimento das condicionalidades, assim, o acesso às localidades que dispõem de unidades prestadoras desses serviços é condição primária para que a família se torne beneficiária do programa. Segundo Latapi (2012:106), a partir dessa característica, a

---

<sup>59</sup> Segundo Schultz (2004), durante a fase inicial de implementação do *Progres*a, os procedimentos de focalização tiveram duas etapas. A primeira consistia no alcance dos domicílios através de dados administrativos e censitários das comunidades rurais do México, isto é, compostas por um número inferior a 2005 habitantes. A segunda etapa consistiu na utilização dos dados do censo de 1997, com o intuito de ter acesso a informação de todos os domicílios nas 495 comunidades rurais pobres selecionadas para implementação. A partir desses dados, foram mobilizadas as informações sobre renda, consumo e posse de bens duráveis para o cálculo de uma linha de pobreza comum. Os domicílios abaixo dessa linha seriam elegíveis. Os dados mostraram que, aproximadamente, 2/3 da população era elegível. Contudo, a terceira etapa da focalização se relacionava com a seleção aleatória de comunidades, em que foram selecionados 2/3 das localidades para receber o programa durante 2 anos, enquanto 1/3 foi utilizado como grupo de controle.

<sup>60</sup> Sua composição inclui: saneamento básico; acesso a vacinas para imunização; prevenção e controle de doenças cardiorrespiratórias, diabetes, diarreia e tuberculose; atenção pré-natal e pós-parto, além de capacitações sobre cuidados gerais e planejamento familiar (MÉXICO, 1998:45).

<sup>61</sup> Oferecidos para mulheres grávidas ou em período de amamentação e para famílias que tenham filhos com idades entre dois meses a quatro anos (MÉXICO, 1998:46).

implementação do *Oportunidades* criou um diagnóstico sob o acesso aos serviços de saúde e educação, que revelou a estrutura insuficiente para atendimento desse público, a ponto de suscitar a ampliação da intervenção do governo federal, através de ações específicas para aportar recursos financeiros e humanos para a prestação desses serviços.

Tal condição pode parecer elementar, mas sua operacionalização introduziu problemas para os potenciais beneficiários e para o Estado mexicano, uma vez que as famílias pobres em regiões marginalizadas ficaram impossibilitadas de acessar o programa, situação essa que potencializou a condição de exclusão dessas famílias. Na perspectiva do Estado, ampliou-se o seu distanciamento das populações fragilizadas. Essa exclusão piorou os indicadores de focalização da principal política voltada aos grupos mais marginalizados. Além disso, as condicionalidades fizeram que as dimensões intergovernamentais e intersetoriais do programa se sobrepusessem, pois, os serviços de saúde e educação são de responsabilidade estadual.

A seleção de localidades adotou como referência os índices de marginalização produzidos pelo *Consejo Nacional de Población*, a partir do número estimado de domicílios em extrema pobreza por região<sup>62</sup>. As estimativas da *CONAPO* foram produzidas a partir da ENIGH.

Desse modo, a partir da seleção de localidades e do número de domicílios atendidos, a estrutura organizacional do *Progresá* definiu a gestão das condicionalidades e o pagamento de beneficiários como operações relativas a focalização. A análise do Decreto Presidencial de criação do *Progresá* e das regras de Operação dos anos de 1998 a 2000 visam cobrir as estruturas definidas para a operação desse programa.

### 3.2.2 Contexto Histórico e Institucional do Período

Ao assumir a presidência da república, Vicente Fox deparou-se com um PTC que cobria 2,5 milhões de domicílios (*Oportunidades*, 2010) e tinha resultados reconhecidos por organizações multilaterais, instituições avaliadoras nacionais e internacionais. Além disso, a política de combate à pobreza em vigência, *Progresá*, dispunha de estrutura organizacional definida, procedimentos padronizados, exposição a um sistema de prestação de contas e autonomia das equipes operacionais. Essas características permitem analisar a decisão presidencial à luz do conceito de dependência da trajetória (Pierson, 2004).

---

<sup>62</sup> Definido a partir de uma cesta alimentaria mínima, cujo valor em termos monetário poderá diferente para adequação as realidades socioeconômicas (MÉXICO, 1998:55).

Para demonstrar essa dependência, é necessário mostrar qual o conjunto de respostas oferecidos pelo *Progres*a. Assim, a reformulação da política de transferência durante os anos 1990 deve ser confrontada com as transformações estruturais do país. A partir desse exame, é possível identificar quais instrumentos de política geraram retornos crescentes, ensejando dificuldades para mudanças posteriores na política social.

Tendo em vista o objetivo definido para o capítulo, é importante pontuar que a abordagem das funções articuladoras deve ser entendida à luz da trajetória do PTC, com atenção às organizações responsáveis por sua implementação. Dessa forma, a abordagem histórica que precede a análise documental foi norteadas por três eixos: centralização do poder decisório no chefe do Executivo federal, com o intuito de substanciar a análise da lógica intergovernamental do PTC; trajetória das políticas de combate à pobreza, com o intuito de dimensionar a influência do clientelismo na política social mexicana; desenvolvimento da organização responsável pelas políticas de combate à pobreza. Os três temas estão imbricados, sendo o elo entre eles a influência do Partido Revolucionário Institucional na *polity* e *policies* mexicanas durante o seu período hegemônico<sup>63</sup>.

O poder predominante do chefe Executivo é reconhecido pela literatura de ciência política mexicana (Ward *et alii* 1999, Diaz-Cayeros, 2006; Moreno, 2000). A história possui um papel central na explicação da concentração de poder desse ator, pois a centralização desenvolveu-se como resposta às disputas do período revolucionário (1911-1929). A criação de um partido oficial possibilitou a diminuição das disputas entre as lideranças regionais; inicialmente, criou-se o Partido Nacional Revolucionário (PNR) que, a partir de 1946, se tornou o PRI. A criação do PRI uniu os líderes locais sob o discurso da Família Revolucionária. No entanto, os arranjos costurados ao longo desse período permitiram o desenvolvimento de instituições centralizadoras, tanto no âmbito das relações federativas, como na relação entre os três poderes<sup>64</sup>.

Durante o período pós-revolução, foi gerada a Constituição de 1917, que ratificou o federalismo e o presidencialismo como formas de organização territorial e política. As prerrogativas estabelecidas no documento constitucional referendaram a dupla centralização,

---

63 A influência do *Partido Acción Nacional* (PAN), dos presidentes Vicente Fox e Felipe Calderon, concentrou-se majoritariamente na *policy*, mais especificamente na reorientação (mudança parcial) no Programa de Transferência Condicionada de Renda.

64 A lógica de laços corporativos foi iniciada durante a Revolução, mas ganhou impulso e se solidificou durante as décadas seguintes. As relações do PRI eram processadas, sobretudo, com as associações dos trabalhadores rurais e urbanos, através das associações campesinas e sindicatos. Esses arranjos propiciavam ao PRI um canal com o eleitorado municipal.

isto é, reforçaram o predomínio do poder Executivo federal nas relações com os demais entes e poderes. Contudo, a centralização não estava restrita à Constituição, uma vez que o presidente dispunha de poderes “metaconstitucionais” (Ward *et alii*, 1999), os quais permitiam realizar emendas constitucionais, definir regras eleitorais, alterar a jurisdição de julgamentos, remover governadores, prefeitos e legisladores estaduais e federais<sup>65</sup>.

No âmbito das relações intragovernamentais, até 1997, o presidente dispunha de amplos poderes sobre o Congresso Mexicano, pois o PRI elegia a maioria dos representantes no Legislativo. Assim, os principais desdobramentos da centralização estiveram na dimensão fiscal do Estado mexicano. Como fruto dos arranjos do PRI<sup>66</sup>, o governo federal obteve exclusividade na arrecadação, na definição de alíquotas e na criação de impostos<sup>67</sup>. A série histórica da arrecadação como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) demonstra os efeitos dessa concentração, pois, entre os anos de 1895-1997, a arrecadação federal foi ampliada, passando de 5% para 15% do PIB, enquanto as arrecadações estaduais e municipais foram diminuídas, passando de 2% para menos de 1% do PIB (DIAZ-CAYEROS, 2006:36).

A consolidação da centralização ocorreu em 1979, com a efetivação da *Ley de Coordinación Fiscal* e a criação do *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* (SNCF). No entanto, só a partir de 1980 a centralização se completou, pois, em um primeiro momento, as receitas extraordinárias do petróleo ampliaram a arrecadação federal, fato que tornou mais propícia a cessão da autoridade fiscal para o governo federal em troca de partilha da receita, DIAZ-CAYEROS (2006:37), sobretudo da *Inversión Pública Federal* (IPF)<sup>68</sup>. No entanto, com a crise da Dívida Externa em 1982, a ampliação da dependência de transferências federais tornou-se um problema, pois as receitas diminuíram. Para os fins desse trabalho, esse marco é relevante, por sua influência sobre a *polity* e a *policy* relativas ao combate à pobreza.

---

<sup>65</sup> Essa característica é um desdobramento do predomínio do PRI. Em virtude do domínio do processo eleitoral, a disputa interna pela indicação do partido era uma etapa crucial da vida política, cuja decisão cabia ao presidente em exercício. Esse fato conferia ao Presidente controle sobre os correligionários. Além disso, até a década de 1980, a Secretaria do Interior era responsável pela organização das eleições, ou seja, o processo eleitoral não era conduzido por uma instituição autônoma; por fim, as eleições legislativas também eram dominadas pelo PRI (Ward *et alii*, 1999).

<sup>66</sup> Essa centralização é resultado de sucessivos acordos entre líderes políticos estaduais e federais, construídos durante um longo período. Neles, os políticos subnacionais cediam poder sobre autonomia na arrecadação em troca de apoio e proteção do Executivo federal, que utilizou os recursos para financiar o modelo de desenvolvimento orientado por um modelo de substituição de importações (Dias-Cayeros, 2006).

<sup>67</sup> As reformas na legislação tributária foram processadas no legislativo, contudo, os projetos tributários foram discutidos em convenções fiscais (*Convencion Nacional Fiscal*), realizadas nos anos de 1925, 1933, 1946. Como resultado, o ordenamento tributário incorporou uma “*Ley de Coordinación Fiscal*”, que redefiniu as atribuições e constituiu um comitê intergovernamental para a avaliação dos repasses (Dias-Cayeros, 2006; Ward *et alii* 1999).

<sup>68</sup> O acesso ao IPF era iniciado através da assinatura de dois termos de adesão o *Convênio de Desarrollo Social e Convênio Único de Desarrollo* (Diaz-Cayeros, 2006).



No campo da *polity*, a relevância se estabelece em virtude do fortalecimento da burocracia da *Secretaria de Programación y Presupuesto (SPP)* e da *Secretaria de Hacienda y Credito Publico (SHCP)*, pois os técnicos dessas secretarias possuíam conhecimento acerca da captação de fundos e controlavam a liberação de recursos orçamentários. Segundo Centeno (1994) esses fatos foram cruciais para fortalecer o movimento tecnocrata, que limitou a inserção de políticos-profissionais<sup>69</sup> nas Secretarias Federais. A crise de 1982 deu um forte impulso para o movimento tecnocrático, todavia, ele teve seu ponto de partida na Reforma Administrativa de 1976, a qual criou a *SPP* e estabeleceu um recrutamento baseado nas credenciais técnico-acadêmicas da burocracia<sup>70</sup>; além dos recursos humanos, a priorização de decisões técnicas passou a orientar as definições das estruturas organizacionais. Por fim, esse movimento possibilitou que três técnicos obtivessem a indicação do PRI para a candidatura à Presidência<sup>71</sup> (Centeno, 1994; Espinosa, 2011).

Na dimensão específica da *policy*, a crise da dívida de 1982 ensejou a criação do IPF, cujos recursos foram responsáveis pelo financiamento do *Pronasol*, criado em 1989 pelo Presidente Carlo Salinas de Gortari, como um programa de combate à pobreza, através do financiamento de projetos comunitários<sup>72</sup>.

Federal spending in what constitutes the so-called Ramo XXVI, the poverty alleviation program (PRONASOL), commanded substantial

---

<sup>69</sup> Doravante esse termo será utilizado para designar atores que constituíram carreira profissional dentro de partidos políticos, em uma aproximação ao conceito desenvolvido por WEBER (1985:62-64), com o intuito de designar atores que veem a política como profissão.

<sup>70</sup> O estudo de Grindle (1977) demonstra que durante a primeira metade da década de 1970 o recrutamento dos órgãos federais era definido pela patronagem, em que os vínculos pessoais desempenham papel central na formação das equipes de trabalho. Além disso, os laços pessoais garantiam uma orientação para resultados, ainda que frágil, bem como dotavam as organizações de uma estabilidade durante o sexênio e, por fim, permitiam aos burocratas vislumbrar *Oportunidades* futuras de trabalho no setor público (GRINDLE, 1977:59-62). Segundo CENTENO (1994:107-110) a partir de 1976 se desenvolveu um movimento de recrutamento de pessoas com alta formação acadêmica, isto é, doutorado nas principais universidades norte-americanas, os quais eram recrutados junto ao *Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES)*, órgão de assessoramento técnico do PRI. Além das semelhanças na formação acadêmica, os burocratas recrutados a partir de 1976 pertenciam à estratos econômicos e trajetórias famílias similares, mais especificamente, eram oriundas de famílias com renda média-alta filhos de pais do setor empresarial. A homogeneidade socioeconômica aliada à formação em centro de excelência da ortodoxia econômica ajudou construir uma ideologia centrada na racionalidade econômica.

<sup>71</sup> Miguel de la Madri (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) e Ernesto Zedillo (1995-2000).

<sup>72</sup> As políticas de combate à pobreza foram iniciadas na década de 1970, inicialmente com o *Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)*, que se concentrava em ações educativas e sociais no campo da infraestrutura agrícola e social. Entre 1977-1981 foram lançados dois programas, o *Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)* e a *Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO)*, ambos foram formulados para operar de maneira coordenada, possibilitando a criação de um “*Sistema Alimentario Mexicano*” como forma de diminuir os impactos da crise econômica de 1982. Esses programas buscavam garantir o acesso a bens alimentares básicos, com ações voltada para o lado da oferta, por isso, operavam através de incentivos, capacitação a pequenos produtores e subsídios para comercialização a preços populares em regiões pobres. Essas políticas se pautavam pela articulação com organizações das comunidades locais. Contudo, a crise de 1982 fez com que o governo reorientasse a política econômica, fato que minou a fonte de sustentação financeira e o alcance desse Sistema (Iaschine, 2012; Valera, 2013).

attention in the 1990s, not just because of the amount involved but also because a whole bureaucratic apparatus was put together to make the program an instrument of the federal executive; but it is just one the smaller parts of IPF. (DIAS-CAYEROS, 2006:135-136).

Em termos específicos, o *Pronasol* consistiu no financiamento de projetos desenvolvidos por organizações da sociedade civil, através da articulação entre a burocracia federal e líderes dessas organizações. O Programa foi formulado para contemplar a participação comunitária, como forma de garantir a representação de interesses das instituições locais. Mais especificamente, o programa atribuiu papéis ativos para os *Comités de Solidariedad* na indicação de projetos prioritários, fiscalização e gestão da implementação (Ward *et alii*, 1999; Valera, 2013); no entanto, a decisão principal estava concentrada no gabinete presidencial, através do controle do colegiado decisório do programa (Centeno, 1994; Espinosa, 2011). Dessa forma, os comitês regionais se constituíram nos *loci* para práticas clientelistas, em que os atores utilizavam sua limitada influência sobre o programa para obtenção de apoio partidário. Esse arranjo demandou o desenvolvimento de uma estrutura estatal específica, criando em 1992 a *Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol)*<sup>73</sup>.

Dessa forma, o processo de implementação do *Pronasol* é avaliado pela literatura como uma experiência clientelista, posto que a descentralização propiciou ao PRI o estreitamento dos laços corporativos com as lideranças e instituições políticas locais (Ward *et alii*, 1999; Diaz-Cayeros e Magaloni, 2003; Diaz-Cayeros, 2006; Valera, 2013). Além disso, durante o período de execução desse programa de transferência, a estrutura organizacional da *Sedesol* foi avaliada como um instrumento para a manutenção das relações clientelistas do PRI.

Diaz-Cayeros e Magaloni (2003) analisaram a aplicação de recursos do programa e encontraram indícios que sustentam a hipótese de uso partidário. A pesquisa desses autores mostrou quatro formas de manipulação de recursos: a primeira consistia na sincronização do envio de recursos com os calendários de eleições estaduais e municipais; a segunda relacionava-se com a fidelidade do eleitorado, isto é, foi encontrada relação positiva entre a transferência de recursos e o tempo de permanência do PRI no poder; a terceira estava relacionada com a possibilidade de mudança do eleitor, os pesquisadores encontraram dados que evidenciam o maior repasse para regiões em que o PRI perdeu por pequena margem de diferença; a última

---

<sup>73</sup> Nos três primeiros anos o *Pronasol* foi implementado pela burocracia da *Secretaria de Programación y Presupuesto*. No ano de 1992 ocorreu a fusão dessa secretaria com a *Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología*, que resultou na criação da *Sedesol* (Mexico, 1992). A despeito da ascensão de tecnocratas durante a década de 1980, a *Sedesol* continuou a ser uma Secretaria cujo recrutamento absorvia políticos com histórico de atuação partidária (Centeno, 1994; Espinosa, 2011).

forma aponta para o clientelismo, que os autores definem como relação positiva entre nível de renda e troca política; ou seja, encontram relação positiva entre crescimento do repasse de recursos e propensão ao clientelismo. Por fim, os autores destacam que os investimentos realizados pelo *Pronasol* não estiveram orientados por indicadores e mecanismos de focalização; pelo contrário, a alocação era feita de maneira *ad hoc* e, por isso, possuía eficiência limitada para o tratamento da população em situação de pobreza.

No domínio organizacional, três evidências ajudam a sustentar a hipótese de instrumentalização partidária da *Sedesol*. A primeira é a indicação do Secretário, pois o Presidente Carlos Salinas de Gortari designou ao cargo Luis Donaldo Colosio, à época presidente do PRI e postulante à indicação do partido para a candidatura à Presidência; Salinas de Gortari e Colosio foram ambos projetados para a cena política nacional a partir da *SPP*, o primeiro, como um tecnocrata oriundo da academia, com doutoramento em economia por Harvard; o segundo possuía formação internacional e inserção acadêmica, mas tinha como principal capital o amplo período de militância no PRI (Espinosa, 2011)<sup>74</sup>.

A segunda evidência é o alinhamento do diagnóstico traçado pelo Presidente e a atuação da *Sedesol*. Em termos estritos, Espinosa (2011) mostrou que a tese de doutorado de Carlos Salinas de Gortari apresentou como conclusão a importância da ampliação dos espaços de participação social para a expansão do retorno eleitoral do investimento público, assim a política pública tinha expressos objetivos eleitorais, possibilitados pela centralização decisória acompanhada de maior fomento junto ao público-alvo.

A terceira evidência é a estrutura decisória do *Pronasol*, que concentrava as decisões de alocação de recursos na *Comission del Programa Nacional Solidariedad*, um colegiado presidido pelo Presidente da República (VALERA, 2013:25), ao mesmo tempo em que a implementação era levada a cabo por uma diretoria regional (*DGPYPR*) composta por burocratas ligados ao PRI (Espinosa, 2011). Desse modo, a despeito da concentração decisória no gabinete presidencial, na base da pirâmide organizacional da *Sedesol*, os agentes de linha-de-frente e de nível intermediário usavam os espaços de participação para promover o clientelismo.

---

<sup>74</sup> Em seu estudo acerca das organizações burocráticas e do recrutamento político, Espinosa (2011) mostra que, após a reformulação de 1976, a *SPP* continha duas diretorias com composições singulares. A diretoria responsável pelo planejamento e inovações de política (*DGPEyS*) era ilha de excelência, cujo acesso era possibilitado apenas pelas credenciais técnicas; foi de onde surgiu Carlos Salinas; por outro, a diretoria regional (*DGPYPR*) também recrutava quadros técnicos, porém era porosa à indicação de políticos ligados ao PRI. Dessa forma, o autor mostra que a indicação de um burocrata da *SPP* não era condição suficiente para o recrutamento tecnocrático.

Assim, em síntese, na dinâmica partidária e burocrática, as altas posições hierárquicas eram preenchidas, majoritariamente, por técnicos e tecnocratas, que legavam à população apenas um papel de chancela das corretas decisões técnicas (Centeno, 1994). Enquanto estratos médios e operacionais, sobretudo na Sedesol, o critério de seleção ainda era regido pelo patronato, como resultado do anseio dos atores manterem laços de solidariedade que propiciavam a continuidade nas funções públicas com o fim dos sexênios.

O último ano da presidência de Salinas é importante para explicar a trajetória de continuidade da centralização da política de transferência e a alteração na estrutura organizacional. Nesse sentido, um fato expõe o ápice da crise política interna, expressa no esgotamento da associação entre o PRI e as lideranças comunitárias locais, que resultou na rebelião popular da região de Chiapas e culminou no assassinato de Luis Donaldo Colosio, secretário da *Sedesol* e candidato à presidência pelo PRI.

Para além da utilização partidária, é necessário considerar o contexto de crise econômica, que em conjunto com a estrutura de política social construída no México deixavam uma parcela da população desamparada. Desse modo, a necessidade de desenvolver políticas para a população em condições de fragilidade, a escassez de recursos econômicos e as motivações partidárias são os fatores que explicam a adoção do *Pronasol*.

Em síntese, até a década de 1990 o México se caracterizou por um regime político em que o poder esteve concentrado em dois na tecnocracia e no Chefe do Executivo federal, em que o primeiro grupo consolidou seu poder na área econômica do Governo Federal, enquanto o Presidente mantinha estreitos vínculos com a tecnocracia e controlava as demais Secretarias. Nesse arranjo institucional, a política de combate à pobreza constituiu um instrumento político-partidário da presidência, viabilizado através da presença direta do Chefe do Poder Executivo no órgão decisório, ao mesmo tempo em que as ações operacionais eram conduzidas por burocratas com histórico de atuação partidária.

O início do mandato de Ernesto Zedillo, eleito pelo PRI em 1994, ocorreu sob forte pressão política, pois a crise na região do Chiapas não havia arrefecido e os governadores estavam sequiosos por mudanças que ampliassem o seu poder; também dentro do PRI ocorreram agudas pressões para testar o poder do novo presidente. O cenário crítico foi potencializado pela crise econômica que ocorreu no primeiro ano de governo, com ampla desvalorização da moeda local, retração do Produto Interno Bruto (PIB) e dos níveis de emprego formal.

A partir desse contexto, é possível tomar o ano de 1994 como um marco para a decisão de reorientação dos PTCs. Na literatura, Valera (2012) utiliza o instrumento de conjuntura crítica, para pontuar o contexto favorável à adoção de grandes mudanças, enquanto outros autores, críticos das mudanças (Hévia, 2007, 2009; Cortés e Rubacalva, 2012; Iaschine, 2012), não adotam esse referencial analítico, mas demarcam a centralidade do evento na tomada de decisão.

Sob essa conjuntura de crise, Zedillo adotou um projeto de “*Nuevo Federalismo*” (Ward *et alii*, 1999). No domínio das relações verticais, o objetivo geral foi contribuir para o desenvolvimento de capacidades de atuação de estados e municípios. Dentro dessa perspectiva, a reforma buscou ampliar as transferências de recursos e valorizar a autoridade arrecadatória, para permitir o fortalecimento dos recursos administrativos dos demais entes governamentais<sup>75</sup>. No domínio das relações horizontais, o objetivo era ampliar independência entre os três poderes, ou seja, a proposta era acabar com o predomínio do poder executivo sobre o legislativo<sup>76</sup> e o judiciário<sup>77</sup>.

No campo do PTC, a mudança resultou na extinção do *Pronasol*, operacionalizada de maneira gradual, por meio da redistribuição dos recursos fiscais para estados e municípios. Segundo VALERA (2013:31-32), entre os anos de 1995 e 1998, foram iniciados os processos de descentralização dos recursos fiscais, período no qual a *Ley de Coordinación Fiscal* passou por cinco modificações que descentralizaram e desmembraram as estruturas e os fundos de sustentação do *Pronasol*. Em termos específicos, os fundos operados pelo programa pertenciam ao “Ramo 26”<sup>78</sup>. A partir de 1996, 65% deles foram destinados diretamente a estados e municípios, através da transferência para o recém-criado “Ramo 33”.

No âmbito organizacional, o esvaziamento do PTC criou conflitos entre a alta direção da *Sedesol* e a Presidência da República (Espinosa, 2011; Cortés e Rubacalva, 2012; Valera, 2013), pois a reorientação de fundos limitava a ação articuladora da burocracia, que ocupava dimensão central nesse órgão. Os conflitos foram potencializados após a decisão presidencial

---

<sup>75</sup> Os fundos de desenvolvimento social e regional eram direcionados para os estados, que posteriormente faziam a seleção dos municípios.

<sup>76</sup> Valera (2013) mostra que, em 1996, o Presidente Zedillo impulsionou uma reforma do sistema eleitoral, que ampliou a autonomia do Instituto Federal Eleitoral, responsável por organizar e sancionar as eleições federais. Como resultado, os partidos e os líderes partidários perderam a preponderância na formação da agenda política e no controle dos espaços de representação e, dessa forma, os políticos eleitos poderiam formar suas agendas a partir de seu eleitorado. Ou seja, esses fatos ampliaram a independência das demais agências governamentais.

<sup>77</sup> Como primeira mudança institucional, destaca-se a reforma do judiciário em 1994, pois ela ampliou o poder da Suprema Corte, mais especificamente, essa corte recebeu a atribuição de dirimir controvérsias constitucionais entre o poder executivo e legislativo, ou seja, a Suprema Corte passou a constituir um ator com poder de veto ao governo federal, fato que contribuiria para diminuir os desequilíbrios nas relações intergovernamentais.

<sup>78</sup> Campo do Orçamento Público para alocação dos recursos federais.

de iniciar um programa piloto de transferência, com um grupo de trabalho que não contemplava técnicos da *Sedesol*.

Entre os anos de 1995 e 1996, o governo federal implementou um programa social piloto no estado de Campeche<sup>79</sup>. Esse programa tinha como principais características: a adoção de método de focalização geográfica e econômica; opção pela transferência monetária direta para as famílias selecionadas; inserção de critérios de condicionalidades no acesso a serviços de saúde e educação; por fim, utilização de avaliação baseada em grupos de controle.

As operações do programa-piloto ficaram sob a responsabilidade de um *Grupo de Trabajo del Gabinete de Desarrollo Social* (Grupo de Trabalho), cujos membros foram nomeados diretamente pelo Presidente da República. Durante o ano de 1995 o grupo foi composto unicamente por técnicos da *SHCP*, que teve como principal representante o *Subsecretario de Egresos*, Santiago Levy. Ao fim do primeiro ano, atendendo à solicitação presidencial, o *CONAPO* avaliou os resultados do piloto<sup>80</sup>. No segundo ano, membros dessa instituição foram convidados a ingressar no Grupo de Trabalho, sob a liderança de José Gómez de León; com isso, o Grupo de Trabalho se diversificou e deu continuidade aos programas-pilotos.

O grupo da *SHCP* tinha em Santiago Levy um técnico com capacidade de definir os objetivos do programa e as estratégias para alcançá-los. Ele fora professor universitário e produzira um estudo prévio sobre a pobreza, para a qual estabeleceu uma definição e uma proposta de ações governamentais para o seu enfrentamento (Valera, 2013)<sup>81</sup>. Além da referência para diagnóstico, Levy (1991) definiu dois conjuntos de ações para as políticas de enfrentamento da pobreza. O primeiro consiste em ações indiretas, que busquem ampliar a renda da população pobre, com ações que expandam os rendimentos oriundos do trabalho e da agricultura, ao mesmo tempo em que propiciem a ampliação dos ativos acumulados por esses atores, na forma de capital humano ou ativos financeiros. O segundo consiste em ações diretas,

---

<sup>79</sup> No contexto de crise, o Executivo federal negociou com lideranças sindicais e comunitárias; como resultado, surgiu o *Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica* (PARAUSEE). Uma das pautas desse programa foi o desenvolvimento de ações de combate à extrema pobreza. Cortés e Rubacalva (2012) argumentam que o programa-piloto foi elaborado com um dos pontos do PARAUSEE.

<sup>80</sup> Em linhas gerais, eis o diagnóstico da *CONAPO*: ausência de medidas que permitam conhecer a população e sua relação com o território; município como unidade muito grande; incompatibilidade entre a identificação da unidade familiar e a seleção por indivíduo; pagamento via cartão como problemática, dada a existência de famílias em localidade remotas; inexistência de “mercado” de saúde em algumas regiões; ausência de coordenação intragovernamental (*SHCP*, *Sedesol*, Saúde e Educação); ausência de concepção sociológica de família e uma concepção de domicílio amparada em referências estatísticas (CORTÉS e RUBACALVA, 2012:36).

<sup>81</sup> Nesse estudo, a pobreza extrema foi definida como uma situação de extremo déficit na ingestão de nutrientes, isto é, ingestão de uma quantidade inferior a 2250 calorias diárias por adultos. Nessa situação, as famílias dependem de ajuda direta do Estado para acessarem as políticas universais (LEVY, 1991:52)

voltadas exclusivamente para a população extremamente pobre, contingente que demanda dois grupos de ações simultâneas, um, voltado à melhoria das condições de nutrição, educação e saúde, outro, de caráter mais específico, caracterizado por transferências temporárias ou subsídio para acesso ao nível nutricional mínimo.

Durante a fase piloto, os representantes do *CONAPO* apresentaram propostas técnicas para os programas, as quais estiveram, essencialmente, orientadas para as questões relativas à localização das regiões e das populações em extrema pobreza, com atenção aos indicadores de fecundidade e desigualdade entre gênero, bem como ao desenvolvimento de critérios de seleção que permitissem a avaliação de impacto (CORTES e RUBACALVA, 2012: 38-40).

As primeiras avaliações externas foram conduzidas pelo *Instituto Tecnológico Autónomo de México* e *Instituto Nacional de Nutrición*. Após a fase de teste, o Grupo de Trabalho chegou a um formato definitivo para a Política de Transferência; contudo, antes de lançar o programa, o presidente Zedillo estabeleceu contato direto com os governadores estaduais, para esclarecimentos acerca do programa e definição das formas de lançamento (Cortes e Rubacalva, 2012:41). Concluídas as negociações, em 1997 foi anunciado o *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)*.

Em termos de formulação, o *Progres* apresentou quatro diferenças em relação ao *Pronasol*: opção pela focalização, através de medidas associadas a marginalidade da área geográfica e a situação socioeconômica da unidade familiar: transferência monetária direta, condicionada a matrícula e controle de frequência aos serviços de educação e saúde; ênfase na formação de capital humano, através das corresponsabilidades familiares; e, por fim, introdução de mecanismos de avaliação.

No âmbito administrativo, a definição da estrutura organizacional ressaltou o esforço de distinção entre os programas, pois as decisões técnicas e operacionais foram atribuídas à *Coordinación Nacional del Progres*, unidade técnica criada dentro da *Sedesol*, mas dotada de autonomia técnica. Nessa mesma direção, está o *Consejo Nacional del Progres (Consejo)*, colegiado composto por representantes das Secretarias envolvidas na implementação do programa, isto é, *Sedesol*, *Coordinación*, *SHCP*, *Secretaría de Educación Pública* e *Secretaría de Salud*. Por fim, José Gómez de León foi nomeado Coordenador, ator que esteve envolvido na formulação do programa desde o Grupo de Trabalho. Essas escolhas demonstram que o Presidente Zedillo optou por não utilizar as estruturas administrativas pré-existentes da *Sedesol*.

Adicionalmente, Valera (2013) ressalta que o *Progres* utilizou três instrumentos para diminuir as discricionariedades políticas que caracterizavam o PTC anterior. Primeiro, fixou o

período de permanência familiar em três anos, fato que limitava a inscrição de famílias em períodos eleitorais. Segundo, a separação da transferência monetária e a prestação de serviço dificultava a sua manipulação para fins eleitorais. Terceiro, a ausência de intermediário para identificação, seleção e entrega de recursos que também contribuíram para dificultar a utilização partidária do programa.

A posse de Vicente Fox esteve imersa em expectativa de alteração do *Progresa* (Banerjee e Duflo, 2011). Em que pese a decisão de manter o programa, inclusive sem alteração inicial no nome, o chefe do executivo demonstrou a intenção de introduzir mudanças qualitativas no programa. Assim, no primeiro ano de governo, o Executivo federal decidiu abordar a medição de pobreza no *Progresa*, pois, a despeito do reconhecimento externo, havia diferentes avaliações acerca da focalização e do efeito do programa em âmbito nacional, já que a *Coordinación* e o governo federal não adotavam uma linha de pobreza oficial (BANEGA GONZÁLEZ, 2011:102)<sup>82</sup>.

Em 2001, foi montado um grupo de trabalho para definir uma linha de pobreza oficial, que seria adotada como referência para o *Progresa*. Dessa forma, o *Comité Técnico para la Médición de la pobreza* foi constituído com representantes da *Sedesol*, *Comisión de Desarrollo Social y Humano de la Presidencia*, *CONAPO* e *INEGI*, dos quais apenas os dois últimos não tinham direito a voto. Após um ano de trabalho, a *Sedesol* acolheu parcialmente as indicações do Comitê Técnico, operacionalizando uma linha de pobreza através da composição de três referências: uma cesta nutricional mínima proposta pelo *INEGI*, denominada *canasta alimentaria*; uma cesta de consumo ampliada denominada *pobreza de patrimonio*, que incorpora roupas, habitação, transporte público, saúde e educação; por fim, uma cesta intermediária entre as duas anteriores, denominada *pobreza de capacidad*. A definição dessas linhas foi aplicada ao programa, mas ainda não constituiu, à altura, a linha oficial do governo federal (BANEGA GONZÁLEZ, 2011:102-105).

### 3.2.3 A Construção do Arcabouço Normativo dos Programas de Transferência Condicionada.

Em termos estruturais, o chefe do Executivo federal (México, 1997) atribuiu as responsabilidades pela formulação, implementação e avaliação do programa para a

---

<sup>82</sup> Segundo o autor, para além das diferentes referências dos organismos multilaterais, as secretarias do governo federal operavam com medições distintas, casos da *SHCP* e da *SEP*.



*Coordinación Nacional del Progreso*<sup>83</sup>, órgão descentralizado da *Sedesol*, mas dotado de autonomia decisória em relação a essa Secretaria<sup>84</sup>. O principal posto de trabalho dentro da *Coordinación* é o de Coordenador, cuja indicação cabe ao Secretário da *Sedesol*, sujeita à aprovação do Presidente da República.

A nomeação do Coordenador é um primeiro ponto de atrito entre atores políticos, pois, a despeito de a indicação caber ao Secretário da *Sedesol*, o presidente tem influência sobre o processo. Por isso, desenvolveu-se uma prática informal em que o presidente indica diretamente o responsável pela *Coordinación*.

Em termos específicos, no campo da focalização, as atribuições da *Coordinación* abarcam aspectos decisórios e operacionais. Na dimensão decisória, três funções se sobressaem: a definição da expansão da cobertura, tendo em vista o número de pessoas em extrema pobreza e os recursos disponibilizados pela SHCP; a demarcação das regiões e famílias a serem incorporadas, a partir das estimativas da *Conapo*; além da fixação do valor das transferências monetárias. No âmbito operacional, destacam-se: os processos de coleta, processamento, análise e seleção das informações socioeconômicas dos potenciais beneficiários; gestão e monitoramento do cumprimento das condicionalidades; desenvolvimento de articulação com estados e municípios.

A coordenação intergovernamental é uma necessidade imposta pelas condicionalidades do programa; por isso, no mesmo documento de criação (México, 1997), ficou estabelecido que a *Coordinación* disporia de um conselho intersetorial, *Consejo Nacional Progreso*, composto pelos ministérios envolvidos na implementação do programa, a saber: *Sedesol*, *Coordinación*, SHCP, *Secretaria de Educación Pública* (SEP) e *Secretaria de Salud* (SS). Os postos-chaves de presidente do conselho e secretário foram atribuídos aos representantes das duas primeiras Secretarias. Como atribuições do conselho, foram estabelecidas a definição de estratégias coordenadas, a partir dos resultados setoriais, e a produção das normas operacionais.

Através do Decreto Presidencial de 1997, foi possível identificar as duas macroestruturas responsáveis pela implementação do *Progreso*, quais sejam a *Coordinación* e o *Consejo*. Além disso, foram identificadas suas atribuições formais. No entanto, por se tratar de um documento inaugural, os instrumentos e as microestruturas responsáveis por efetivar a

---

<sup>83</sup> Este órgão era composto por quatro diretorias gerais: coordenação regional e setorial, que se encarregava das articulações com os escritórios regionais e demais setores; coordenação de padrão de pagamento; coordenação de planejamento e operações; além da coordenação administrativa.

<sup>84</sup> O artigo primeiro do Decreto Presidencial de 8 de agosto de 1997 estabelece a autonomia técnica da *Coordinación* (México, 1997).

implementação não estão contemplados<sup>85</sup>. Assim, apenas o exame das regras de operações anuais possibilitará a inclusão de maiores detalhes no mapeamento.

As regras operacionais do ano de 1998 destacaram três instrumentos utilizados na implementação. O primeiro foi o sistema estatístico de pontuação, designado para a *Coordinación* analisar as informações socioeconômicas e promover a seleção de beneficiários. O segundo foi a figura da Promotora Comunitária<sup>86</sup>, designada para o papel de representante das beneficiárias de sua localidade e de interlocutora junto a *Coordinación*. Como contrapartida a Promotora tornou-se responsável por organizar as capacitações relativas às condicionalidades de saúde e esclarecimento de dúvidas. O terceiro foram as instâncias de controle social, que visavam ampliar o senso de responsabilidade no *Progresas*, através da possibilidade de verificação das listas de beneficiários, para diminuir os possíveis erros de inclusão.

Além disso, o documento de 1998 estabelece a estrutura federativa do programa, pois define as ações de sua implantação como responsabilidade exclusiva do Governo Federal, mas, não obstante, ressalta a necessidade de articulação, sobretudo para garantir o acesso aos serviços estaduais de educação e saúde.

As regras de operação de 1999 apresentam uma matriz de atribuição federativa, que retoma a exclusividade da *Coordinación* na formulação, implementação e avaliação do programa, pontuando que o papel dos estados se restringe às condicionalidades, tanto pela garantia de acesso aos serviços universais de saúde e educação, quanto pela gestão das corresponsabilidades. Ao município, cabe o papel de apoio logístico e divulgação dos eventos de incorporação e pagamento de beneficiários, função cujo exercício é restrito a um profissional indicado e remunerado pelo gabinete municipal, denominados *Enlaces*. A adesão dos entes subnacionais é voluntária e formalizada através da assinatura do “*Acuerdo de Coordinación*”, cujos termos são monitorados pelo *Consejo* e o descumprimento pode acarretar em sua rescisão.

Além disso, o referencial normativo de 1999 definiu as funções do *Consejo* de maneira mais precisa. Inicialmente, as regras o demarcaram como um espaço para definição dos orçamentos setoriais para o *Progresas*, sendo estabelecido que as Secretarias Federais envolvidas no programa deveriam apresentar o “Programa Operativo Anual”, acompanhado da dotação orçamentária. Após discussão no conselho, ambos seriam encaminhados à SHCP para

---

<sup>85</sup> Segundo Matland (1995), o processo de formulação realizado pelo legislativo introduz ambiguidades no conteúdo da política; como consequência, a burocracia recebe a incumbência de adotar definições técnicas e, em alguns casos, políticas, sobretudo quando a política em questão demanda a redistribuição de recursos econômicos.

<sup>86</sup> Função ocupada por beneficiárias do programa.

incorporação no orçamento federal. Além disso, os Programas Operativos foram definidos como base para avaliação de desempenho (MÉXICO, 1999:34).

Além de espaço institucional, foi atribuído ao *Consejo* um papel ativo dentro da matriz de atribuições, em especial nas operações relativas a coleta de informações socioeconômicas e seleção de beneficiários. O processo se caracteriza por articulações intra e intergovernamental; o primeiro estágio consiste na definição de localidades, através de dados de marginalização da *Conapo* e de distribuição de escolas e unidades de saúde, disponibilizados pela SEP e pela SS para o *Consejo*. Esses dados dão origem a uma primeira lista de beneficiários, a qual deve ser submetida às SS e às SEP, que analisam se as famílias indicadas possuem acesso aos serviços de saúde e educação. Após a verificação e validação das respectivas autoridades estaduais, a lista retorna ao *Consejo*, que realiza as atualizações, e a repassa às secretarias estaduais juntamente com o calendário de coleta de informações socioeconômicas. Finalizada a etapa de verificação, a *Coordinación* envia equipes de trabalho para aplicação dos questionários socioeconômicos. Após a captação, os dados são analisados por um sistema estatístico de pontuação, que definirá as famílias beneficiadas (MÉXICO, 1999:25-26).

Encerradas as fases de captura de informação, processamento e seleção, inicia-se o processo de incorporação, no qual, o *Consejo* é responsável por: enviar as listas finais para as secretarias estaduais de saúde e educação; fazer a divulgação e convocação dos beneficiários; organizar o evento de incorporação em que as famílias firmam compromisso com o *Progres*a e recebem o documento para controle do cumprimento das condicionalidades. Para esses eventos o *Enlace* municipal contribui com designação do local e apoio na divulgação junto à comunidade (MÉXICO, 1999:27).

O documento de 1999 introduziu os seguintes instrumentos de implementação: *Mesa de Atención Progres*a (MAP), com unidade descentralizada da *Coordinación*, com a função de esclarecimento de dúvidas e apoio durante os eventos para incorporação e pagamento; *Comité de Consejo de Progres*a, com a função de produzir as avaliações do *Progres*a; sua composição é a mesma do *Consejo*, acrescido de um representante da *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*; *Punto Centinela* como mecanismo de avaliação da gestão realizada em nível estadual, medida através da percepção dos beneficiários do programa; definição de um calendário para os processos relativos à focalização.

As regras de Operação para o ano 2000 replicaram os procedimentos e atribuições definidos em 1999, com apenas três exceções; duas, relativas à coordenação intergovernamental e a última, relativa à demarcação do *Progres*a como política de Estado, não de governo. Mais

especificamente, a primeira mudança é a indicação de apoio da SS às Secretarias Estaduais de Saúde para garantir o acesso aos serviços definidos pelo *Progresá*, através do fornecimento de recursos humanos e físicos (México, 2000:36). A segunda refere-se à criação de um anexo técnico aos “*Acuerdos de Coordinación*”, que define os mecanismos de operação e monitoramento estabelecidos entre as secretarias setoriais estaduais e o *Consejo*. Por fim, a demarcação da política de Estado implica a modificação dos documentos de pagamento entregue aos beneficiários, que passaram a conter uma legenda informando que o programa não pertence a nenhum partido, tampouco a algum político e que, no processo de inscrição e desligamento, não se consideram elementos políticos (México, 2000:40).

Em suma, durante o período de 1997 a 2000 a *Coordinación* adotou uma estratégia de implementação orientada pela formalização, através da utilização de normas operacionais. Ainda assim, durante a estruturação, foram introduzidos na cadeia de implementação dois atores com potencial de ação discricionária, devido ao contato direto com o público-alvo do programa: os funcionários das MAPs e os *Enlaces* municipais. O primeiro ator está sob controle hierárquico da *Coordinación*, enquanto o segundo está sob controle indireto, cujo exercício é regido pelos termos do contrato de adesão. Além disso, as regras de operação definiram três formas de avaliação: a primeira, através do acompanhamento de processos operacionais, a partir dos *Planos Operativos* e *Acuerdos de Coordinación*; a segunda, voltada à avaliação da percepção dos beneficiários; e a terceira, orientada para estimativas de impacto, a partir da construção de amostragem estatística.

No ano de 2001, Vicente Fox assumiu a presidência do México; assim, a composição das Secretarias que passaram a fazer parte do *Consejo* e o conteúdo das regras de operação permitem avaliar qual orientação o governo estabeleceu para o *Progresá*. Como registrado previamente, a literatura de política social mexicana analisa as mudanças introduzidas no governo Fox pela perspectiva incremental, sobretudo na avaliação dos objetivos e da lógica de operação. A partir do mapeamento das operações e instrumentos de implementação do *Progresá*, é possível cotejar a hipótese de mudança incremental.

A partir do ano de 2001, a composição do *Consejo* foi ampliada, com a incorporação da Direção Geral do *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)*. Além disso, foram criados os *Comité Técnicos Estatales*, como instancias de coordenação em nível governamental, compostas por representantes das secretarias estaduais de saúde e de educação, além de membros das delegações estaduais da *Sedesol*, *Coordinación*, *SS* e *SEP*. O objetivo estrito dos *Comités Estatales* era a promoção de estratégias que ampliassem o alinhamento às regras de

operação, sendo que o documento definiu reuniões com periodicidade bimestral (MÉXICO, 2001:6).

No âmbito da cobertura, a unidade de referência geográfica (AGEB) foi alterada, pois as novas regras postulavam que a nova referência seria a colônia, uma vez que ela abarcava algumas regiões urbanas. Essa alteração demandou alterações nos processos operacionais de coleta de informações e, por consequência, nos critérios de focalização, os quais pautam sua orientação por índices monetários e geográficos.

Apesar da criação dos comitês estaduais, as operações de focalização continuaram a ser executadas através da articulação direta entre o *Consejo* e as autoridades setoriais estaduais. Desse modo, os *Comités Estatales* receberam as atribuições de monitorar a atuação das secretarias estaduais no controle das condicionalidades (México, 2001:45). Ou seja, até 2001, a implementação do *Progresá* foi estruturada através de uma lógica que buscava separar as instituições políticas e administrativas, com as funções políticas concentradas no *Consejo*, de composição ministerial, enquanto as atribuições administrativas foram concentradas na *Coordinación*.

Assim, a partir de 2001, foram desenvolvidas duas dimensões decisórias: a primeira, de domínio dos políticos eleitos; a segunda, relativa à burocracia. Como a literatura de implementação e burocracia têm registrado, a delimitação entre as decisões e atuações desses atores não é estrita, pois, por um lado, a burocracia possui acesso aos canais decisórios relativos à formulação; por outro, há espaço para a atuação técnico-política dos atores burocráticos. Ademais, há de se considerar que as estruturas administrativas comportam espaços para indicações, as quais permitem que os políticos exerçam alcance direto sobre o processo de implementação.

Apesar das imbricações e hibridismo na ação de políticos e burocratas, desde a segunda metade da década de 1990, a trajetória dos PTCs é caracterizada pela contínua demarcação formal dos espaços decisórios desses atores. Em que pese as dimensões políticas existentes na administração, em especial nas ações intergovernamentais relativas às condicionalidades, as negociações que envolviam a disposição de recursos estavam concentradas no *Consejo*.

Assim, por um lado, a definição formal do programa buscava separar a política da administração e, por outro lado, o sistema de preenchimento de cargos reforçava a dimensão política das atividades administrativas, posto que o sistema de recrutamento se processava através de indicações do chefe do Executivo federal. No entanto, durante o período inicial do programa, o sistema de preenchimento de cargos possuía natureza dupla, pois, apesar das

indicações caberem a um político, o sistema privilegiou a indicação de técnicos que recebiam autonomia operacional para a execução de suas atividades. Esse padrão remete a escolha do primeiro Coordenador do *Progresa*, quando o Presidente Zedillo indicou um técnico da *CONAPO*, com o intuito de formar um grupo técnico insulado da influência e pressão do grupo político ligado ao PRI, que tradicionalmente ocupava as posições chaves na *Sedesol* e nos departamentos responsáveis pela política social (Banega González, 2011; Espinosa, 2011; Cortes e Rubacalva, 2012).

Nesses processos, destaca-se o poder do chefe do Executivo, que concede autonomia operacional aos técnicos indicados e assume o ônus da disputa com os políticos que desejam as funções. Ressalte-se que a criação do *Progresa-Oportunidades* ocorreu sob uma conjuntura de mudanças políticas, que visavam fortalecer os mecanismos de *check-and-balances*, através do esforço de demarcação da autonomia decisória dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Ademais, estava em curso um processo de ampliação da descentralização nas relações intergovernamentais.

No entanto, mesmo sob esse contexto, o Executivo federal continuou uma instituição poderosa, sobretudo, pela possibilidade de utilizar o sistema de indicação para cargos oficiais (Grindle, 2012)<sup>87</sup>. A partir desse flanco, havia a possibilidade de a presidência inserir grupos de confiança nas organizações responsáveis por diferentes políticas federais. Assim, o executivo possuía, na estrutura de pessoal, um instrumento de políticas públicas (Howlett *et alii*, 2006); por outro lado, a inexistência de uma carreira (ou mesmo de um sistema de promoção) dificultava a definição de políticas de longo prazo. Em que pesasse essa restrição, a possibilidade de indicação contribuiu com o intuito de reformular o PTC.

Desse modo, as mudanças executadas nas estruturas do Estado mexicano oferecem o direcionamento para a reformulação na PTC. Ainda que a decisão última coubesse ao chefe do Executivo federal, o cenário político criava dificuldades para a criação de um programa com finalidade clientelista, possíveis ao mobilizar estruturas burocráticas como instrumento de ação partidária.

Em síntese, a partir da proposta analítica elaborada no capítulo teórico, durante o período de 1997 a 2001, dois vetores se destacam no delineamento da dimensão articuladora.

---

<sup>87</sup> Até o ano de 2003, a carreira do serviço público do governo federal era regida pela “*Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*”. Segundo Guerrero (1995), esse instrumento normativo era utilizado majoritariamente para carreiras da base hierárquica, enquanto o preenchimento dos cargos de médio e alto escalão eram preenchidos por indicação presidencial. O diagnóstico de Méndez (2010), embora seja mais atual, aponta os mesmos problemas e os indica como justificativa para a formulação da reforma administrativa, que definiu o critério de ingresso por concurso, bem como critérios de promoção e avaliação da carreira.

O primeiro, relativo à estrutura federativa, pois a definição das condicionalidades e da estrutura descentralizada de prestação de serviço direcionam a articulação para o plano intergovernamental, porém a autonomia dos estados faz que essas negociações extrapolem o campo de atuação da burocracia. O segundo vetor é o do Serviço Público (recursos humanos), que revela influência sobre a forma de articulação, pois, durante o *Pronasol*, o sistema de recrutamento de *outsiders* privilegiou o ingresso de quadros partidários do PRI, que desenvolviam a articulação com finalidade clientelistas, com o público-alvo das políticas, e corporativistas, com os demais burocratas.

Resgatando o modelo de Goggin *et alii* (1990), a mudança na implementação da política de combate à pobreza é caracterizada por uma ruptura com o padrão desenvolvido pelo *Pronasol*, marcado pela necessidade de desenvolver uma nova organização, na qual as capacidades administrativas estariam voltadas exclusivamente para os resultados esperados da política públicas, independentemente do retorno em termos de apoio partidário. No entanto, ambas as organizações, *Sedesol* e a *Coordinacion*, revelaram-se bastante alinhadas aos princípios estabelecidos por Salinas e Zedillo quando chefes do poder Executivo federal, porém com orientações distintas: durante o governo de Salinas de Gortari, o apoio partidário compunha os princípios de ação, enquanto, no caso de Zedillo, a técnica estava a serviços dos objetivos da política pública.

### 3.3 Fase II – Consolidação da estrutura organizacional, desconcentração de poder e ascensão do Coordenador Estadual (2002-2006)

#### 3.3.1 Introdução

Como peça de modernização do estado mexicano, dentro de uma perspectiva tecnocrática, durante o governo Fox ocorreu um ensaio de reforma administrativa, cujo principal objetivo era a profissionalização do serviço público, através da definição de critério de ingresso por concurso, além de promoção e avaliação por desempenho (Méndez, 2010). Formalmente, a reforma foi iniciada no ano de 2003; a partir dela, as Secretarias do Executivo federal foram definidas como *loci* preferencial da mudança. A partir desse marco, a contratação de servidores para níveis hierárquicos médio e alto deveria ser regida por concurso (MÉNDEZ, 2010:185). Entretanto, como será analisado nas seções seguintes, a reforma não alterou significativamente o sistema de recrutamento por *outsiders*.

#### 3.3.2 Histórico do desenvolvimento organizacional e institucional

Segundo Valera (2013), organismos internacionais participaram do processo de expansão do *Progres*a, durante o governo Fox. Inicialmente, a inserção ocorreu através de cooperação para o desenvolvimento de indicadores de impacto. Entre os anos 2000

e 2002, os organismos internacionais desenvolveram papéis mais específicos: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desenvolveu indicadores para o monitoramento e controle de políticas públicas, como parte dos trabalhos de elaboração dos primeiros Informes Nacionais de Desenvolvimento Humano, enquanto o Banco Mundial participou da elaboração de diversos indicadores agregados e regionais de pobreza. Ambos os índices foram utilizados pela *Coordinación de Progres*a, com o intuito de diminuir a utilização partidária e clientelista do programa.

Em Março de 2002, o programa *Progres*a deu origem ao *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, cujas principais inovações consistiram no aprimoramento dos mecanismos de focalização e na ampliação do atendimento para regiões de baixa e média marginalização social, além de áreas urbanas<sup>88</sup>. Levy (2009:102-104) destaca que a expansão do *Oportunidades* não necessitou de ampliação da carga tributária, pois durante o período de 1997 a 2005 iniciou-se a transferência parcial de recursos oriundos de antigos programas de subsídios alimentares não focalizados.

As mudanças no *Progres*a restringiram-se à ampliação da cobertura, enquanto a alteração da composição dos quadros técnicos na *Coordinacion* teve por objetivo a incorporação de lideranças da área social, sobretudo aquelas ligadas à sociedade civil organizada e à academia.

Como já destacado, para uma parcela dos pesquisadores mexicanos, o desenvolvimento foi incremental porque não alterou as operações, tampouco diminuiu as assimetrias de poder (discrecionabilidade de diversos agentes, como médicos, professores e entrevistadores).

Este fue un cambio de nombre mediante el cual la administración de Fox buscó diferenciarse del anterior gobierno, pero implicó también una serie de modificaciones que permitían, si no hablar de dos programas diferentes, por lo menos sí hacerlo de dos etapas distintas, constituyéndose en un ejemplo paradigmático de un sistema de cambios incrementales al interior de un programa social. (HEVIA, 2009:46)

---

<sup>88</sup> As mudanças na focalização evoluíram elementos técnicos e orientações operacionais: “*la selección de localidades y de beneficiarios por medio de información estadística y confiable; la creación de un padrón público de beneficiarios; la entrega de los apoyos económicos por medio de las instituciones financieras; y la prohibición de entregar recursos o incorporar beneficiarios en épocas electorales. Como parte de estos candados, también se intentó en su diseño evitar al máximo la intermediación de organizaciones y líderes comunitarios, así como de las autoridades municipales.*” HEVIA (2009:64).



Segundo Hevia (2009), em que pese a adoção de medidas incrementais, o novo formato, a ampliação da cobertura e as alterações nas estruturas administrativas conferem identidade própria ao *Oportunidades*.

A partir dessa perspectiva, Felipe Hevia direcionou atenção à tensão entre os atores ligados ao PRI ou *Progres*a e os novos atores indicados pelo Presidente Fox. As principais disputas ocorreram na *Coordinación* e no *Comité Técnico*. Segundo Hevia (2009:36), o ponto de partida para a contestação foi a definição da equipe de trabalho, pois, durante a estruturação da *Coordinación del Progres*a, o Presidente Zedillo autorizou que antigos quadros do PRI e do *Pronasol* fossem redirecionados para as funções de Coordenadores Estaduais<sup>89</sup>. Na medida em que a equipe indicada por Vicente Fox adensou sua participação na *Coordinación*, foi necessário trocar os antigos coordenadores, pois eles ainda agiam orientados pela lógica política partidária, enquanto o grupo de novos indicados possuía uma ideologia que combinava a visão da assistência social com a expectativa de empoderar as famílias beneficiárias. Essa ideologia era fruto da experiência de trabalho em campo, sendo os novos coordenadores oriundos, sobretudo, de organizações não-governamentais. Outro diferencial do novo grupo está nas características de trabalho, orientada pela lógica de compromisso, cujo envolvimento com a atuação junto aos pobres extrapola os objetivos organizacionais.

Na *Coordinación*, o perfil do novo grupo de trabalho pode ser explicado a partir do novo coordenador, Rogelio Gómes Hermosillo, cuja trajetória se associa as organizações da sociedade civil. Em uma perspectiva mais ampla, os principais grupos envolvidos na implementação do *Oportunidades* foram: o grupo do ex-Secretário da Fazenda<sup>90</sup>, idealizador do *Progres*a, ator envolvido na criação das normas operacionais e membro do *Comité Técnico* desde a primeira reunião, que no governo Fox foi designado para o IMSS e participou diretamente do *Comité Técnico*, mas que ainda possuía vínculos com os técnicos da SHCP; e os novos atores ligados ao Coordenador Nacional.

Em termos operacionais, no ano de 2002, foi introduzida uma mudança significativa, que adensou as funções dos Delegados, pois a aplicação de questionários para seleção de beneficiários passou a ser responsabilidade das equipes das delegações estaduais, em vez de

---

<sup>89</sup> Além da indicação presidencial cabe destacar a trajetória histórica no preenchimento de cargos regionais. Como destacado anteriormente, desde a porosidade à indicação de quadros ligados ao PRI remete a diretoria regional (*DGPYRP*) da *SPP*, que em 1983 foi renomeada como *Subsecretaria de Desarrollo Social*, posteriormente incorporada a *Sedesol* (Espinosa, 2011). Em suma, o Presidente Zedillo enfrentou apenas parcialmente a questão do preenchimento partidário dos cargos, a longa persistência de quadros oriundos de indicação política são um elemento que se ajustam ao conceito de *parth dependence* (Pierson, 2004).

<sup>90</sup> Santiago Levy.

empresas terceirizadas (Hevia, 2009:57). Esse fato permitiu a alteração das características da capacitação oferecidas pelas delegações, extrapolando a dimensão do questionário e adentrando em outros aspectos do programa.

Ademais, ocorreram mudanças na estrutura operacional do programa, pois as diretorias da *Coordinacion* tiveram seu escopo de atividades ampliadas. Nesse sentido, são ilustrativas duas ações da diretoria de planejamento e operações. Em primeiro lugar, o encerramento da utilização de empresas terceirizadas para incorporação de novos beneficiários e, em segundo lugar, a adoção de uma postura mais ativa na coordenação com os demais níveis governamentais, fato que permitiu a otimização do sistema responsável pela certificação das corresponsabilidades (condicionalidades) e do pagamento de benefícios<sup>91</sup>.

Em 2004, o Governo enfrentou a primeira troca de legislatura. Sob a nova configuração política do Legislativo, o Executivo federal submeteu a *Ley General de Desarrollo Social*, que respeitava a regulação vigente do Programa *Oportunidades*, mas introduzia uma mudança significativa, qual seja a criação de um conselho independente, responsável pelo contato com avaliadores externos, pelo desenvolvimento de avaliação de impacto e pela definição da linha de pobreza oficial do *Oportunidades* e do Governo Federal. Após processo de debate, a *LGDS* foi aprovada por unanimidade; conseqüentemente, foi criado o *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*.

A partir de dados de cobertura por localidade, Hevia (2009:60) mostra que, até o ano de 2005, mais da metade dos beneficiários do *Oportunidades* viviam em regiões rurais. Além disso, o autor destaca a diferença de metodologias aplicadas para a focalização em regiões urbanas e rurais, bem como os resultados de avaliações externas que apontavam problemas de eficiência na metodologia aplicada em regiões urbanas. Por fim, o estudioso ressalta a maior incorporação através da recertificação (famílias já inscritas no programa por um período superior a três anos).

Outra modificação adotada em 2004 foi a intensificação da comunicação direta entre o governo federal e os beneficiários, pois foram definidas ações de promoção de transparência (seminários, distribuição de materiais) e do fortalecimento do Sistema de Atenção Cidadã.

Hevia (2009) argumenta que uma das inovações do *Oportunidades* consistiu na ampliação dos objetivos de longo-prazo do programa. Além do fomento ao capital humano, o

---

<sup>91</sup> Segundo Hevia (2009), essa coordenação envolvia ações com 115 mil escolas e 17 mil unidades para as questões voltadas à condicionalidade; no âmbito da transferência monetária, a coordenação envolvia instituições de pagamento dispersas em 32 estados, além de 1500 pontos de pagamentos que efetivavam os pagamentos para as famílias.

programa busca aprofundar as articulações com políticas de desenvolvimento social. No sentido de ampliar as capacidades dos beneficiários, em 2002, foi atribuída uma linha de ação específica para os jovens, através de um montante adicional destinado para estudo e desenvolvimento de negócios.

### 3.3.3 As normas como instrumento para o empoderamento dos Coordenadores Estaduais

As regras operacionais de 2002 dão continuidade ao processo de adensamento da cobertura em regiões urbanas, pois o programa passa incorporar as cidades médias. Dentro de uma perspectiva mais geral, ressalta a manutenção dos três componentes de desenvolvimento (saúde, educação e alimentação), mas com ampliação dos serviços em cada um deles. Além disso, ocorre a inserção do *Esquema Diferenciado de Apoio*, que amplia o período de vinculação, de 3 para 6 anos. Apesar de pertencerem a um campo geral, ambas influenciam os resultados de focalização: a primeira amplia o potencial de as condicionalidades levarem a desligamento, enquanto a segunda contribui para aprimorar a focalização, pois reduz o potencial de desligamentos de famílias com perfil para o programa, por atingirem o tempo máximo de vinculação.

A introdução dos *Comités de Promoción Comunitaria* (CPC), como espaço de representação das beneficiárias por comunidade, através da seleção de duas representantes para a interlocução com os funcionários dos serviços de saúde e educação (México, 2002:11) criou espaço para que as representantes atuassem no ajuste de questões relativas ao controle das condicionalidades, como a definição dos horários mais adequados para a realização das reuniões de beneficiárias e funcionários da saúde e educação.

As regras de 2002 produzem uma alteração na matriz de atribuições, pois o processo de validação torna-se mais desconcentrado, uma vez que os *Comités Estatales* assumem dois processos: primeiro, a negociação da ampliação da cobertura junto às secretarias estaduais de saúde e educação; segundo, a checagem das listas produzidas pelas *Coordinaciones* e enviadas às secretarias estaduais de saúde e educação nas reuniões (México, 2002:16-17).

Quanto aos procedimentos para a solicitação do benefício, houve a adoção de dois métodos: em zonas rurais, são mantidos os procedimentos do tipo censo; já nas zonas urbanas, é adotado o procedimento de inscrição em ponto fixo, através da aplicação de um questionário resumido e de um sistema que efetua uma checagem inicial imediata das condições socioeconômicas. Caso o sistema informe que a família se enquadra no resultado, é agendada

uma a visita de um técnico para aplicação do questionário socioeconômico completo (México, 2002:34-35).

As regras operacionais de 2002 ampliam a concentração de funções na *Coordinación*, que passa também a assumir a condução da avaliação de impacto, antes de incumbência do *Consejo*, por meio da contratação de instituição que a execute.

A partir de 2002 o papel do *Enlace* municipal é realçado nas Regras de Operação, para além do destaque das ações de apoio logístico, e começa a ser ressaltado seu papel no apoio ao *Comité de Promoción Comunitaria* na comunicação com os beneficiários. No entanto, também passam a ser recorrentes as ressalvas sobre as punições por ações que não estejam no estrito âmbito das regras de operação, bem como pela utilização do cargo para proselitismo (México, 2002, 2003).

Apenas no ano de 2005, ocorre uma inovação na estrutura de implementação, dando prosseguimento à ampliação da capilaridade iniciada com o *Oportunidades* e com os *Comités Estatales*. O Documento de 2005 cria os *Centro de Apoyo y Registro*, como unidades das delegações estaduais que assumem as operações em nível local (México, 2005:59).

Analisada em conjunto, a regulação produzida durante o período de 2002 a 2006 indica que ocorreram mudanças em todos os quatro vetores que delimitam a ação articulada, na medida em que a verificação das condições de acesso aos serviços de saúde e educação e a negociação com as secretarias estaduais foram transferidas para os responsáveis pelas coordenações nos estados. Além disso, os *Comités Estatales* foram definidos como *loci* para o exercício da articulação entre os atores estaduais e municipais; por fim, os vetores serviço público-recursos possibilitaram um adensamento na função da diretoria, uma vez que os responsáveis pelas coordenações estaduais receberam a atribuição de gerir equipes próprias para as atividades de cadastramento. Logo, em conjunto, essas mudanças potencializaram o ajuste entre a categoria analítica “burocracia articuladora” e a função de diretor de coordenação estadual. Em síntese, o escopo para articulação foi ampliado, expandindo-se dos limites organizacionais para as dimensões intra e intergovernamental; todavia, mesmo no âmbito intraorganizacional, houve um adensamento na responsabilidade, pois essa instância tornou-se responsável pela seleção e gestão da burocracia de linha de frente para as atividades cadastrais.

A partir do referencial criado por Goggin *et alii* (1990), a ampliação das capacidades organizacionais das coordenações estaduais explica as mudanças verificadas nas normas de implementação, em especial considerando que o Coordenador nacional do *Oportunidades* possui função central no colegiado responsável pela normatização do programa. Durante o

período analisado, as transformações das normas e a ampliação das capacidades organizacionais da coordenação expõem uma dinâmica compatível com processos de retroalimentação (*feedback*).

### **3.4 Fase III – Manutenção das rotinas, ampliação da composição de benefícios e restrição na articulação intergovernamental (2007-2010)**

#### 3.4.1 Histórico do desenvolvimento organizacional e institucional

Com a eleição de Felipe Calderón, em 2007, e a despeito da manutenção do PAN na Presidência da República, as estruturas normativas e administrativas do *Oportunidades* passaram por alterações que foram desenvolvidas em torno de três eixos: o primeiro, relativo às regras operacionais, com o objetivo de promover ajuste na focalização do programa, sobretudo nos erros de inclusão, através da definição de procedimentos de “Recertificação” e definição de “*Esquema Diferenciado de Apoyo*”, isto é, a reavaliação das condições socioeconômicas das famílias beneficiárias; o segundo diz respeito aos valores e tipos de benefícios ofertados, pois foi expandido o montante transferido por famílias e foram incorporados novos perfis familiares, inicialmente, via novas linhas de benefícios e, posteriormente, com a incorporação do *Programa de Apoyo Alimentario* (PAA); o terceiro, e último, relativo à composição da equipe de trabalho da *Coordinación*, fizeram que as indicações estivessem orientadas pela ampliação da base de apoio ao governo no poder legislativo, através da negociação com parlamentares, governadores estaduais e lideranças partidárias.

Segundo Banega González (2011:83-85), tanto o EDA quanto a Recertificação foram procedimentos criados pelos normativos de 2003, mas implementados efetivamente apenas em 2007, com a definição do período e das atividades operacionais de reavaliação. O intervalo inicial para reavaliação foi definido em seis anos e definiu-se o período máximo de vinculação ao *Oportunidades* em doze anos. A partir das reavaliações, seria possível definir transferências diferenciadas, que se ajustariam à diferença em relação à renda inicial, ajustes esses que consistiam no EDA. Em 2009, tendo em vista o vencimento do período de doze anos para as famílias inscritas no *Progreso-Oportunidades*, foi definida uma agenda exclusiva de Recertificação, bem como valores de EDA para aquelas famílias cuja renda *per capita* ainda estava abaixo das linhas de pobreza definida para o programa.

No eixo relativo à ampliação das transferências e diversificação do público-alvo, Veras Soares (2012:332) destaca que, na presidência de Calderón, a principal mudança foi a transferência do PAA para a *Coordinación*, para que a gestão ocorresse em conjunto ao

*Oportunidades*. Essa mudança foi justificada pelos ganhos de escala decorrentes da *expertise* da *Coordinación* na gestão de um programa de transferência voltado à população em extrema pobreza. Todavia, o PAA possui uma peculiaridade: a família é dispensada do cumprimento das condicionalidades, por isso, o valor da transferência se limita ao benefício básico. Esse programa foi criado e administrado até 2010 pela *Sedesol*, com o intuito de incorporar famílias em extrema pobreza, mas que não dispunham de acesso aos serviços de educação e saúde. Assim, a cobertura PAA torna-se uma variável importante, pois a sua expansão ilustra os problemas decorrentes das condicionalidades adotadas no PTC mexicano, mais especificamente, a trajetória da cobertura do PAA ilustra, parcialmente, os erros de exclusão do programa *Oportunidades*. Por outro lado, a existência do PAA visa diminuir os efeitos da subcobertura do PTC mexicano.

Por fim, e com relação ao eixo das equipes de trabalho, cabe destacar que durante o governo Calderón a gestão do *Oportunidades* esteve inserida em três alterações no ambiente institucional:

- a) contestação da legitimidade da eleição presidencial de 2006, definida por uma pequena margem de votos a favor do candidato do PAN, em relação a Manuel López Obrador, candidato do *Partido de la Revolución Democrática* (PRD)<sup>92</sup>, evento que engendrou protestos por parte da sociedade civil organizada, sobretudo em estados mais pobres e dotados de contingente populacional predominantemente indígena (Nahmad, 2007:24-26), além da presença de forte oposição do PRD e de parte do PRI no legislativo (Navarrete, 2012; Valera, 2013);
- b) organização política para declarar a ilegalidade da *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS) junto a Suprema Corte Mexicana, fato que, até o ano de 2008, trouxe incerteza para operacionalização do *Oportunidades* (Valera, 2013);
- c) existência de um novo referencial para o recrutamento e seleção do serviço público, os quais introduziam critérios baseados no ingresso por concurso e promoção baseada em um sistema de avaliação de desempenho (Méndez, 2010), embora do ponto de vista político, a reforma administrativa pouco diminuísse a possibilidade de controlar a política via indicação de técnicos-políticos ligados ao PAN<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Segundo Navarrete (2012:26) Felipe Calderón foi eleito com 36,69% dos votos.

<sup>93</sup> No âmbito judiciário, os recursos foram julgados improcedentes, ou seja, a lei não foi revogada. Por outro lado, o arrefecimento das tensões políticas impôs um custo ao governo, que teve de ampliar as alianças, através, sobretudo de negociações que envolviam a indicação de para cargos públicos a partir da indicação dos partidos de oposição (Navarrete, 2012).

Considerando tais aspectos conjunturais, Navarrete (2012) desenvolve uma análise dos governos Vicente Fox e Felipe Calderón, à luz da abordagem de governo dividido, uma vez que, sob ambos, a chefia do Executivo e a maioria do Legislativo couberam a partidos diferentes. Sob essas condições, o chefe do Executivo federal precisou lançar mão de negociações para garantir a governabilidade e a execução de políticas públicas, isto é, adoção de processos cuja racionalidade buscou equilibrar a manutenção e a adaptação dos objetivos das políticas públicas (NAVARRETE, 2012:39). Apesar de apresentar o *trade-off* entre esses dois objetivos, o que caracteriza as negociações sob governo dividido, o autor adota como critério de avaliação o êxito na negociação com o Congresso e as votações obtidas no Legislativo, ou seja, sua análise privilegia a dimensão relativa à governabilidade.

Assim, a avaliação ressalta o melhor desempenho do governo Calderón frente ao período Fox; como um dos principais elementos explicativos, Navarrete (2012) aponta a composição das secretarias federais, a partir de três frentes de negociação: a primeira, composta por representantes de outros partidos no Legislativo federal; a segunda, junto aos governadores estaduais da situação e da oposição, os quais detinham controle sobre as bancadas no Legislativo federal que representavam seus estados; e, por fim, junto a representantes dos diferentes grupos do PAN, visando manter a coesão do partido.

Dentre os três eixos da mudança, aquele que traz mais incerteza é o critério de indicação para a *Coordinación*. Assim, essa alteração suscita dúvidas acerca da prioridade e da autonomia conferidas aos responsáveis pela operacionalização do *Oportunidades*. As demais mudanças fornecem indícios acerca do interesse da (nova) alta direção em imprimir novos aspectos ao programa, embora, a partir da literatura e dos documentos formais, não seja possível saber qual a fonte dessas mudanças, isto é, não é possível identificar se as mudanças seguiram agenda presidencial prévia ou a agenda dos grupos que ocuparam as Secretarias participantes do *Comité* e, por isso, controlaram a produção de normas operacionais.

A alteração nos valores e perfis de beneficiários não introduziu mudanças nos processos operacionais, tampouco alterou as dimensões decisórias do programa. Já a Recertificação insere variações nas operações, sobretudo naquelas desenvolvidas em campo para a aplicação do questionário e inscrição de família.

Recuperando os vetores que delimitam o exercício da articulação, a reconstituição do período Calderón aponta para modificação no vetor do serviço público, pois, diante da conjuntura de governo dividido, a indicação de cargos de confiança teve ampliado seu potencial

de instrumento de governabilidade; no entanto, essa possibilidade será analisada de maneira mais detalhada na próxima seção.

Além disso, também é necessário resgatar a categoria de burocracia articuladora, a qual se assenta na conexão com os atores burocráticos que estão nos dois extremos da cadeia de implementação. Considerando o exercício de articulação, no ramo descendente, isto é, com a burocracia de linha de frente, a Recertificação demandaria a definição de novas rotinas operacionais e estratégias de monitoramento. Além disso, o potencial recrutamento de quadros partidários poderia alterar a composição das equipes de linha de frente, bem como dos princípios que nortearam a ação desses atores, os quais, em um cenário negativo podem revigorar antigas práticas clientelistas. Visando um exame mais concreto dessas possibilidades, a próxima seção será dedicada à pesquisa empírica.

#### 3.4.2 Um passo atrás: o conteúdo normativo restringindo (ainda mais) a autonomia do atores subnacionais envolvidos no ciclo de implementação

O normativo operacional do primeiro ano do governo Calderón destaca-se pela definição da reavaliação (*recertificación*), que lista todas as famílias inscritas como beneficiárias ativas no *Oportunidades*. O procedimento consistiu na aplicação de um novo questionário socioeconômico, analisado por um sistema de pontuação, sendo que as famílias passaram por esse procedimento entre o segundo e o quarto ano de participação no programa. Após a aplicação, as famílias que não mais se enquadrassem no perfil migrariam para EDA, até serem desligadas pelo programa (México, 2007:6).

As regras de operação de 2008 marcaram a exclusão da figura dos *Enlaces* municipais. Assim, as funções desempenhadas por esse ator foram transferidas para os municípios. Como consequência mais imediata, o departamento operativo das coordenações estaduais recebeu a atribuição de comunicar-se com a comunidade e com as autoridades municipais para obter apoio logístico (México, 2008:14).

Já em 2009, as regras operacionais seguiram exatamente as orientações normativas estabelecidas no ano anterior. Em 2010, foram introduzidas mudanças que expressavam a volatilidade e o anseio por controle na produção de normas. Isso porque, dois anos após excluir a figura do *Enlace* da cadeia de implementação, ela foi inserida novamente (México, 2010:16). Já a dimensão controladora manifestou-se na introdução de um limite de gasto com despesa operacional, na marca de 6,85% do Orçamento destinado à *Coordinación* (México, 2010:25). Em que pese a dimensão de *accountability*, essa definição restringe a autonomia operacional do órgão responsável pela implementação do programa.



Além das referências operacionais, cabe ainda analisar a composição do *Comité Técnico del Oportunidades*, pois como foi apontado no decorrer dessa seção, houve alteração no critério de indicação dos membros políticos, além da alta e média burocracia das Secretarias federais. Através das normas operacionais, é possível identificar se essas alterações implicaram aumento da volatilidade do Secretários que compõem o *Comité Técnico del Oportunidades*. Esse fato pode fornecer pistas para a investigação da composição da *Coordinación*, ou seja, a abordagem buscará elementos para explicar o comportamento geral, que potencialmente estabelece as diretrizes para a implementação de políticas a partir do interior das agências específicas.

**Tabela 13: Composição do Comité Técnico do Oportunidades (2007-2010)**

Secretaria	Mudança				Total
	2007	2008	2009	2010	
SHCP					1
Sedesol			X	X	3
SEP				X	2
SS					1
Coordinación					1
IMSS				X	2

Fonte: Regras de Operação do Oportunidades (2007 a 2010). Elaboração própria.

A Tabela 13 sintetiza as mudanças ocorridas nos Secretários que compõem o *Comité Técnico*: à primeira vista, destaca-se a estabilidade do Coordenador Nacional do *Oportunidades*, fato que sugere a manutenção do insulamento dessa secretaria. Por outro lado, a *Sedesol* caracterizou-se pela volatilidade no comando, posto que em quatro anos essa agência foi dirigida por três secretários, o que contrasta com a estabilidade em ambas as secretarias durante o governo Fox.

Quando se amplia o período analítico e se consideram os ocupantes dos cargos, ao menos uma tendência importante aparece, pois na composição desse *Comité* no início do governo de Vicente Fox, o ex-Secretário da *SHCP* de Zedillo foi indicado para o IMSS<sup>94</sup> e o seu grupo de atores técnicos-políticos manteve influência na operacionalização do PTC mexicano (Hevia, 2009). A mesma tendência foi observada durante os dois anos iniciais do governo Felipe Calderón, uma vez que a ex-Secretária da *Sedesol* durante o governo Fox foi indicada para a SEP<sup>95</sup>.

Esse fato pode ensejar duas hipóteses. A primeira explica a tendência de decisão presidencial, orientada a manter certa estabilidade na operacionalização da política, com a

<sup>94</sup> Santiago Levy.

<sup>95</sup> Josefina Eugênia Vazquez Mota.

indicação de atores que já possuem conhecimento prévio. A segunda hipótese explica a manutenção pelo comportamento político dos Secretários, que utilizam seu conhecimento prévio como um recurso para obter a indicação e manter algum poder sobre a implementação da política. Com relação à volatilidade na indicação da *Sedesol*, os apontamentos da literatura acerca da orientação voltada à obtenção de apoio no legislativo e a indicação de um político-profissional do PAN, sem experiência na área de assistência social, para a Coordenação, são elementos que ajudam a corroborar a hipótese do comportamento partidário dos Secretários.

### 3.5 Conclusões

A metodologia de transferência condicionada ampliou a credibilidade da política de combate à pobreza no México, uma vez que as iniciativas anteriores foram marcadas pelo clientelismo, sobretudo o *Pronasol*. A partir do *Progresá*, o formato das políticas de transferência restringiu os espaços para práticas clientelistas, basicamente, por dois motivos: estrita regulamentação operacional que tornou a transferência monetária um processo direto, com a seleção de beneficiários regida por um critério objetivo e garantia de publicidade dos resultados; sujeição ao amplo escrutínio público, através da divulgação dos nomes dos beneficiários, além dos mecanismos de revisão por queixa das famílias.

Além da alteração das normas operacionais, o PTC criado em 1997 reverteu a tendência de controle direto do Presidente da República sobre esses programas, pois, apesar de manter a produção de normas técnicas sobre o controle de um Conselho Nacional, a estrutura normativa do *Progresá* alterou a composição desse espaço decisório, com a exclusão do chefe do poder Executivo federal. Dessa forma, o Conselho tornou-se um órgão composto apenas por Secretários de Estado; como consequência, a influência da Presidência da República tornou-se mais difusa.

Desse modo, a formulação do *Progresá* buscou excluir a utilização político-partidária do programa, restringindo as ações políticas para o campo das relações entre atores de diferentes níveis governamentais estritamente ao tema dos serviços relativos às condicionalidades. Nesse processo, os políticos transferiram espaços decisórios para as organizações responsáveis pela implementação de políticas públicas (Bardach, 1977; Brodtkin, 1990; Matland, 1995). Dentro do modelo analítico designado para a articulação, a transferência dessa atribuição formal configura um recurso adicional para seu exercício. Em que pese as inovações metodológicas desse programa em relação ao *Pronasol*, é importante ressaltar que a decisão de alterar a orientação das Políticas de Transferência está inserida em transformações mais amplas, que envolvem a desconcentração de poder, na qual o chefe do poder executivo à época, Presidente

Ernesto Zedillo, abdicou do controle direto do programa. Nesse contexto, ocorreu a consolidação da estrutura organizacional voltada à política de transferência e a definição de normas operacionais estáveis.

No campo organizacional, em uma conclusão ampla, a centralização se expressa na atuação direta da burocracia federal em toda a cadeia de implementação do PTC, fato que concentra a parcela majoritária das decisões e operações em uma dimensão hierárquica. No entanto, parte significativa da eficiência reside na dimensão intergovernamental, pois os resultados das ações centralizadas são dependentes da articulação com os governos estaduais, em virtude das condicionalidades do programa e da descentralização dos serviços de saúde e educação. Assim, a atuação da burocracia articuladora possui dupla face: no âmbito organizacional, altamente centralizada, e altamente dependente do êxito, na articulação com os demais níveis de governo.

Em termos práticos, a máxima instância decisória do *Progresá* permaneceu sob um Comitê Técnico, composto unicamente pelos secretários cujos setores possuíam influência direta sobre o programa. Inicialmente, esse Comitê centralizou as negociações com os governos estaduais, enquanto as ações operacionais foram atribuídas à *Coordinación de Progresá*, órgão descentralizado da *Sedesol*, dotado de autonomia operacional.

A manutenção das estruturas decisória e de implementação do *Progresá* frente à mudança política introduzida em 2000 pode ser explicada à luz do conceito de *Path Dependence* (Pierson, 2004). Durante o período de 1997 a 2000, foi estabelecido um conjunto de fatores que dotou a política de retornos crescentes, mais especificamente: a definição da estrutura organizacional, das metodologias de seleção e o pagamento de beneficiários, além das avaliações externas, criaram a *path dependence* na política social mexicana. Isso posto, o abandono do PTC implicaria custos políticos e econômicos para os atores responsáveis por essa política pública, além de um retorno menor frente à possibilidade de expandir a cobertura do *Progresá*, através de uma estrutura organizacional insulada dos interesses clientelistas, a qual recrutou uma burocracia comprometida com os objetivos de redução de pobreza e foi composta por técnicos de diferentes áreas do conhecimento, fato até então inédito nas políticas de combate à pobreza no México.

Tendo em vista os aspectos econômicos, os custos estariam associados ao desenvolvimento e à migração dos antigos beneficiários ao novo programa. Em suma, os desafios residiam na criação de um programa que demandasse menos recursos financeiros, considerando os custos da alteração e os custos da nova estrutura operacional. No domínio

político, os custos estariam no impacto eleitoral frente àqueles que perdessem o benefício nos processos de transição, além daqueles associados ao abandono de uma metodologia de seleção bem avaliada, em função da escolha de técnicas desconhecidas ou dependentes de intermediários, as quais não haviam sido bem avaliadas nas políticas sociais anteriores ao *Progres*.

Assim, no período 2003 a 2010 as modificações na estrutura formal do PTC seguem trajetória incremental. Durante o governo Fox (2001 a 2006), a dinâmica é direcionada por uma lógica adaptativa, na qual o conteúdo normativo é modificado, ainda que marginalmente, para se ajustar aos desafios conjunturais relativos à expansão da cobertura, que se efetiva através da incorporação de regiões urbanas. Já no período de Calderón (2007 a 2012), o aspecto incremental é mais evidente, pois as alterações são ainda mais diminutas e se concentram nos valores dos benefícios e nos ajustes na metodologia de reavaliação.

No ano 2000 iniciou-se a ampliação da cobertura do PTC, que gerou como subproduto a ampliação da capilaridade da *Coordinación* e dos canais de articulação intergovernamental, por meio da criação dos *Comités Estatales*, que assumiram as funções executadas diretamente pelo Conselho.

Considerando a proposta geral da presente tese, tal fato possui significado importante, pois ilustra mais uma movimentação no campo das relações entre política e burocracia. A alteração do *locus* de articulação intergovernamental marca a transferência de atribuições dos políticos de primeiro escalão para os ocupantes de posição intermediária da *Coordinación*.

A partir dessas mudanças, a burocracia das delegações estatais ampliou sua relevância, sobretudo o coordenador da delegação, pois a este ator foi atribuída a função de Secretário no *Comité Estatal*. Assim, 2002 foi um marco na atuação da burocracia articuladora, posto a ampliação das funções delineadas para esse ator.

Até o momento, a qualificação ampla da BA possibilitou rastrear suas atribuições gerais, bem como ressaltar o papel dos políticos na definição das funções técnico-políticas desse ator. A partir desses pontos, torna-se possível retomar a pergunta traçada no início do capítulo, para afirmar que, em termos formais, a BA da Coordenação do *Progres* possuía atribuições articuladoras. Além disso, o exercício dessas funções possuía canais de influência sobre os resultados de focalização.

O formato dos PTCs mexicanos construiu uma relação de dependência entre a inscrição na política e o acesso aos equipamentos públicos de saúde e educação. Por isso, os resultados de focalização são dependentes da gestão das condicionalidades; assim, o acesso e a frequência

regular aos equipamentos de saúde e educação influenciam diretamente a inclusão e a exclusão de famílias do programa, fato que enseja o desenvolvimento de ações articuladas entre as burocracias da *Coordinación* e das secretarias estaduais de saúde e educação. A partir dos documentos analisados, é possível identificar a necessidade da função articuladora, bem como a definição de espaços formais para o seu exercício. Entretanto, apenas a demanda por articulação não garante que, de fato, ela seja efetivada, tampouco esclarece quais os termos de negociação entre os atores. Logo, no campo da articulação, até o momento foram coletadas evidências acerca das possibilidades formais. Assim, a dinâmica e os desdobramentos somente poderão ser alcançados com a triangulação entre os documentos e as entrevistas realizadas, atividade que motivará o próximo capítulo.

Desse modo, para finalizar esse capítulo, cabe destacar que o conteúdo normativo do programa define duas esferas de atuação partidária, ambas pertencentes ao campo das relações intergovernamentais. Na esfera estadual, o relacionamento se processa com os secretários de saúde e educação. Os termos de negociação abarcam a cobertura do programa, como elemento de barganha do agente federal, enquanto os agentes dos governos estaduais controlam a oferta dos equipamentos públicos e a ampliação da capacidade de atendimento. Ademais, ressalta-se que, nessa esfera, eventualmente, as situações de incapacidade de extensão dos serviços podem suscitar nova negociações com as Secretarias Federais de Saúde e Educação, tendo em vista o desenvolvimento de cooperação. Já na esfera municipal, as negociações seguem rito formalizado nos termos de adesão, cabendo aos *Enlaces* atuar no apoio logístico aos eventos de inscrição no programa. O governo federal possui a prerrogativa de desligar o representante municipal, em caso de má prestação do serviço e realização de propaganda partidária durante as atividades.

A estrutura formal do programa expõe as dimensões da implementação que cabem à burocracia. No campo técnico, é possível identificar quatro atividades que demandam decisões específicas: definição do mapa de atendimento a partir dos índices de marginalização do *CONAPO*; especificação do modelo estatístico de pontuação que define a seleção de beneficiários; elaboração dos questionários utilizados para cadastramento em regiões rurais; formatação do modelo estatístico aplicado nas atividades cadastrais em regiões urbanas.

Considerando as atividades operacionais, é possível mapear as seguintes dimensões decisórias: composição de equipes para realização das atividades cadastrais; definição da localização dos pontos de cadastro fixo utilizados em regiões urbanas; criação de estratégias de negociação com os atores dos níveis subnacionais.

Os problemas de focalização estão relacionados a aspectos técnicos e operacionais. Na dimensão técnica, os problemas podem estar no modelo de pontuação dos dados socioeconômicos e/ou no desenho do questionário. Na dimensão operacional, os problemas estão na aplicação do questionário.

Por fim, cabe destacar as diferenças nas estratégias utilizadas pelos gabinetes presidenciais para controlar as PTCs. Desde 1997, segunda metade do mandato de Zedillo, nenhum Presidente dispôs de maioria qualificada no Congresso. A literatura de ciência política e administração pública analisa as implicações desse cenário sobre o controle de políticas públicas. Utilizando o referencial analítico desenvolvido por Santos e Vieira (2013) é possível explicar a produção de normas durante as presidências de Zedillo e Fox à luz da regulamentação, entendida como “a adoção de uma norma jurídica que delimita, para gestores públicos, o conteúdo e o formato exato da implementação de uma política pública” (SANTOS e VIEIRA, 2013:16). Considerando o caso mexicano, é necessário fazer um ajuste conceitual, pois a regulamentação não ocorre no âmbito do Legislativo, mas sim no interior do Comitê Técnico. Dessa forma, há uma combinação entre a regulamentação e o insulamento burocrático (Nunes, 1997), ilustrado pela conversão da *Coordinación* em uma ilha de excelência, composta por quadros de confiança do Presidente.

Já durante a presidência de Calderón o insulamento foi revertido e o sistema de recrutamento da agência responsável pelo *Oportunidades* passou a recrutar quadros políticos. Como contrapartida, sobretudo pelas mudanças nas coordenações estaduais, o processo de regulamentação intensificou a restrição à articulação com agentes de estados e municípios. Ainda seguindo o referencial analítico proposto por Santos e Vieira (2013), a opção de Calderón repousou no controle do *Oportunidades* pela politização, isto é, pela indicação de um quadro partidário para a principal função da *Coordinación*, conjugada com a manutenção de um secretário indicado por Fox, como forma de manter certa estabilidade no programa.

No próximo capítulo, serão analisadas as percepções das burocracias inseridas na implementação, com o intuito de avaliar qual a importância atribuída à articulação e aos atores responsáveis por essa ação. Por fim, discutir-se-á, como cada burocracia exerce seu papel no ciclo de implementação do *Oportunidades*.

## **CAPÍTULO 4: A CADEIA DE IMPLEMENTAÇÃO E O PROGRAMA *OPORTUNIDADES* NA PERCEÇÃO DO SEUS ATORES.**

### **4.1 Introdução**

O presente capítulo analisa dados provenientes de entrevistas realizadas com burocratas que estão ou estiveram inseridos na cadeia de implementação do *Oportunidades*. Essa técnica foi aplicada visando obter material empírico qualitativo para interpretar a atuação da burocracia articuladora, bem como analisar suas interações e avaliação do papel pelos demais burocratas mobilizados pelo PTC mexicano. A análise e interpretação estiveram baseados em princípios estabelecidos em Bourdieu *et alii* (2002), Gomes (2005) e Minayo (2005).

A partir da proposta de investigação, é necessário considerar as semelhanças e diferenças dos PTCs mexicano e brasileiro. Os programas apresentam objetivos de curto e longo prazo em comum, isto é, ambos possuem como objetivo imediato a diminuição da população abaixo da linha de pobreza e adotam condicionalidades para incentivar o acesso aos serviços públicos de saúde e educação, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento de capital humano. Isso possibilitará, no longo prazo, o rompimento do ciclo de transmissão da pobreza entre as gerações.

Contudo, em uma perspectiva comparada, os estudos dos casos individuais devem estar orientados pela identificação de diferenças entre eles. No caso mexicano, as características singulares do *Oportunidades* estão relacionadas com as estruturas de implementação do programa, marcada pela centralização. O governo federal concentra as responsabilidades pelos processos de formulação e implementação, deixando aos governos estaduais apenas a responsabilidade pela oferta de serviços de educação e saúde, e aos municípios as atividades logísticas e de apoio operacional.

### **4.2 Definindo o objetivo das entrevistas**

O objetivo das entrevistas é encontrar elementos que permitam entender como as burocracias interpretam o processo de conversão dos objetivos do programa em ações específicas. Em outras palavras, a interpretação<sup>96</sup> das entrevistas foi direcionada para captar a

---

<sup>96</sup> Segundo Gomes *et alii* (2005:202-204), a complexidade do tratamento de dados qualitativos segue uma escala crescente, sendo o primeiro, e mais simples, a descrição, o segundo, a análise e o terceiro, a interpretação. O terceiro estágio consiste na compreensão da influência das estruturas sobre a formação da opinião expressa pelo ator (entrevistado). Dessa forma, uma das tarefas-chave na interpretação consiste em compreender as razões que o autor do texto teria para elaborá-lo ou enunciá-lo da forma como o faz. Em termos mais estritos, o conteúdo

percepção dos atores acerca dos fatores que expliquem os erros de exclusão do PTC mexicano, especificamente, os resultados mais elevados em relação ao caso brasileiro. Nesse sentido, busca-se a indicação das ações formais e informais da burocracia da *Coordinación* percebidos como efetivos para a subcobertura.

Nos espaços decisórios interministeriais, além das decisões acerca da regulamentação, discutem-se os casos em que a prestação de serviços de saúde e educação depende da atuação direta do governo federal, através do Instituto de Seguridad Social do México (IMSS) e do *Consejo Nacional de Fomento Educativo* (CONAFE).

Ou seja, na fase de formulação, os espaços decisórios do programa são compostos exclusivamente por membros do governo federal. Logo, os governos estaduais e municipais não possuem canais de acesso aos processos de definição das regras de operação, instrumento normativo para implementação do programa.

Na fase de implementação, a centralização se expressa na definição da organização responsável por levar a cabo as ações definidas nas regras de operação, pois a Coordenação Nacional do Programa utiliza delegações em cada um dos trinta e dois estados mexicanos. Dessa forma, a implementação do *Oportunidades* é efetivada por unidades que estão sob controle hierárquico da Coordenação Nacional, fato que ilustra a estratégia de centralização do Programa.

No entanto, a despeito do controle das arenas de formulação e da estrutura hierárquica, o processo de implementação depende dos governos estaduais. O elo de dependência está na implementação, mais especificamente, na definição da gestão das condicionalidades, pois o acesso a serviços de educação e saúde é definido como condição indispensável para a inserção e manutenção de beneficiários no *Oportunidades*, sendo a comprovação da capacidade de atendimento um processo que precede a identificação de famílias beneficiárias. Essa comprovação do acesso é uma atribuição das burocracias estaduais dos setores de educação e saúde, pois esses serviços são de responsabilidade dos estados.

Como consequência, a implementação do programa está sujeita às decisões dos governos estaduais. Essa influência pode limitar a ampliação do número de beneficiários do

---

qualitativo será interpretado à luz do Institucionalismo Histórico, pois as instituições formais e informais ocupam um importante papel na formação e difusão de ideias das burocracias. (Hall e Taylor, 2003; March e Olsen, 2003; Olsen, 2008).



programa, bem como pode dilatar os problemas com focalização, sobretudo na expansão dos erros de exclusão.

Esse quadro revela a necessidade de negociação entre a coordenação do programa e as Secretarias Estaduais de Saúde e Educação. Por isso, o conteúdo normativo do programa define espaços formais para articulação intergovernamental. Os Comitês Técnicos Estaduais são compostos por representantes das Coordenação Estadual do *Oportunidades*, do *Sedesol* e do CONAFE, além de membros das secretarias estaduais de Saúde e Educação, em uma composição que incorpora os representantes de instituições influenciadoras da implementação do programa. Dentro desse colegiado, atribui-se a função de Secretário para o Coordenador da Delegação Estadual, o que lhe propicia o controle formal da organização dos temas a serem discutidos.

Em termos formais, as atribuições dos Comitês Estaduais estão focadas na definição de estratégias de implementação do *Oportunidades*, a partir das diretrizes estabelecidas nas regras de operação. Em termos efetivos, essas estratégias abarcam a questão da capacidade de atendimento dos serviços de saúde e educação, sobretudo a negociação para que esses serviços não limitem a expansão do programa.

Logo, na dimensão intergovernamental, o Delegado possui a atribuição de negociar com os representantes dos governos estaduais, atuando como elo entre as esferas federal e estadual. Por isso, o coordenador possui, nessa fase do processo, uma função com potencial de intervenção na implementação do programa nos estados.

Em síntese, o exame da percepção concentrar-se-á em três fatores: primeiro, na compreensão acerca da utilização dos recursos pelos diferentes atores imersos na implementação, considerando os recursos políticos e administrativos; segundo, os limites estabelecidos para a ação articuladora; terceiro, a predisposição a negociação.

### **4.3 O Acesso as fontes: um exercício de vigilância epistemológica**

A partir do diagnóstico da ampliação das atribuições formais dos Coordenadores Estaduais, optou-se pela realização de entrevistas em profundidade com atores do governo federal que atuam ou atuaram nos escritórios da Coordenação Nacional e nas Delegações Estaduais. Com esse mosaico de entrevistados, pretende-se analisar os aspectos administrativos cujas influências sobre a focalização sejam apontadas como relevantes, com especial atenção

para a atuação dos Delegados. Desse modo, as perguntas buscaram alcançar a percepção sobre a importância desses atores, bem como sobre as ações que favorecem sua atuação frente aos múltiplos objetivos com os quais se deparam.

Assim, para a finalidade dessa pesquisa, as percepções dos agentes burocráticos importam, pois elas permitem que sejam avaliadas as diferentes concepções acerca do exercício da articulação, bem como a medida em que essa compreensão facilitava ou dificultava o desenvolvimento de ações articuladas.

Antes de iniciar a interpretação do conteúdo das entrevistas, é preciso explicitar o processo de definição dos entrevistados, pois essa descrição permite analisar as possíveis fragilidades do material empírico que orienta a pesquisa, considerando-se que externar os potenciais problemas seja um procedimento de vigilância epistemológica (Bourdieu *et alli*, 2002).

Dessa forma, a primeira fonte para fragilidade está no acesso aos entrevistados, o que foi parcialmente viabilizado através do “processo de bola de neve”, ferramenta que, segundo May (2004), pode facilitar a expansão do número de entrevistados. Contudo, ela pode criar viés, na medida em que possibilita ao entrevistado a indicação apenas de pessoas que corroborem suas opiniões. A segunda refere-se ao pequeno número de entrevistados, tendo por base o contingente de atores envolvidos no processo decisório e na implementação do programa, bem como as singularidades de cada um dos trinta e dois estados mexicanos, o que cria diferentes conjunturas para os atores imersos nesses processos. Por isso, sabe-se que o número de entrevistados não permite o desenvolvimento de formulações generalizáveis.

Ainda em relação ao “processo de bola de neve”, reconhece-se que o uso dessa ferramenta tenha implicado a seleção de grupos, em sua maioria, compostos por pessoas que fizeram parte da mesma equipe de trabalho na Coordenação Nacional e nas Delegações Estaduais. Por isso, a análise considerará que as narrativas não partilham de completa independência. Em termos mais precisos, o “processo de bola de neve” foi utilizado em três ocasiões pontuais. Na primeira, após um informante apresentar dois ex-delegados, um deles intermediou o contato com um ex-funcionário de sua delegação e com um ex-assessor do Coordenador Nacional do programa. Na segunda, esse ex-funcionário possibilitou o contato com demais colaboradores que atuaram com ele em diferentes Delegações. A terceira ocasião ocorreu durante a pesquisa de campo no estado de Vera Cruz, quando, após entrevistar um ex-

funcionário da Delegação desse estado, ele se dispôs a intermediar o contato com um ex-Diretor do Departamento de Atenção Cidadã da Coordenação Nacional.

Por fim, a partir de solicitação formal, um dos atuais diretores de Atenção e Operação possibilitou o contato com o atual Coordenador da Delegação Estatal em Vera Cruz, que, por sua vez, abriu contato com sua equipe de trabalho. As demais entrevistas foram possibilitadas através de contato direto por correio eletrônico, acompanhado de uma versão resumida do projeto de pesquisa e currículo do pesquisador. Apesar das limitações apontadas, a metodologia “bola de neve” possibilitou a realização de entrevistas com grupos que trabalharam nas Delegações do *Oportunidades* em seis estados da federação mexicana, além de funcionários que trabalharam no escritório central da Coordenação Nacional.

A proximidade entre os entrevistados demandou a identificação de elementos narrativos em comum, enquanto, na interpretação, a similaridade exigiu a reflexão acerca dos fatores que explicam as semelhanças na narração. Recuperando a definição de Minayo (2005:29), a triangulação se sustenta na visão de vários informantes e na captação de dados quantitativos e qualitativos para o exercício da investigação. Tanto nos casos individuais quanto na comparação entre eles, a triangulação acontece a partir do confronto entre os resultados oriundos da análise quantitativa da focalização, em conjunto com as percepções acerca da influência da burocracia articuladora sobre os resultados.

Desse modo, é necessário justificar a seleção dos entrevistados, como explicação acerca de quais percepções foram consideradas na pesquisa e por quê. Inicialmente, buscou-se localizar atores da Coordenação Nacional do *Oportunidades*, mais especificamente representantes das diretorias que exercem influência direta sobre as regras de operação e/ou sobre as operações das Delegações Estatais. A solicitação de entrevista foi encaminhada para o correio eletrônico oficial da Coordenação Nacional, indicando o perfil desejado de entrevistados; como resultado, foram agendadas entrevistas com diretores e subdiretores das Diretorias Gerais de Análise Geoestatística e Avaliação (DAGA) e Atenção e Operação (DAO), realizadas na sede da Coordenação, na Cidade do México. As entrevistas com os membros das Diretorias tiveram um objetivo interpretativo, mais especificamente, elas buscavam captar a importância atribuída à ação desses departamentos nos processos de formulação, via regras de operação, e implementação, por meio da Delegação Estadual.

No caso da Delegação Estadual, a seleção está relacionada com a explicação do processo de implementação do programa. Mais especificamente, foram considerados dois fatores:

primeiro, o número de beneficiários nos estados, como uma aproximação dos resultados da implementação; segundo, o partido do governo de estado, para contemplar a dimensão partidária na atuação do Coordenador da Delegação Estadual.

#### **4.4 Estrutura e Percepções: uma análise de conteúdo a partir da capacidade de influência dos atores**

##### 4.4.1 Estrutura Organizacional: uma descrição

Como destacado previamente, o objetivo inicial das entrevistas é analisar a percepção acerca da divisão de trabalho na Coordenação Nacional do Programa *Oportunidades*. A partir da descrição das funções realizadas pelos atores, foi possível posicionar as diferentes diretorias em relação aos processos de formulação e implementação do programa. Mais especificamente, as posições hierárquicas e as funções da *Coordinación* foram interpretadas à luz da importância atribuídas pelas burocracias envolvidas na formulação, assim, a triangulação entre o contraste de visões e os resultados obtidos no capítulo empírico permitiram definir os instrumentos de implementação e as posturas cruciais para os resultados observados de focalização. Antes de iniciar a análise e a interpretação das narrativas dos atores, será realizada uma descrição da estrutura e da hierarquia da Coordenação Nacional do Programa *Oportunidades*.

Nela, a hierarquia mais alta é o gabinete do Coordenador, composto por esse ator e seus assessores diretos. O cargo de Coordenador é um cargo de confiança preenchido através de indicação política, mais especificamente, pela designação do Secretário de Desenvolvimento Social e aprovação do Presidente da República. As decisões do gabinete influenciam diretamente o conteúdo normativo do programa, ao qual se acede por dois canais.

O primeiro é o Conselho Nacional do Programa *Oportunidades*, no qual o Coordenador é secretário. Esse órgão colegiado é responsável pela definição das regras gerais de implementação do programa. Em termos mais específicos, nesse espaço são definidas a cobertura nacional, a distribuição dos recursos orçamentários e as regras gerais para implementação do programa.

O Comitê Técnico Nacional configura-se como segundo canal de acesso à formulação, que produz as especificações técnicas e assessora o Conselho. Em termos estritos, esse Comitê é responsável pela produção anual das regras de operação, que constituem o instrumento normativo para a implementação do *Oportunidades*. Nesse colegiado, o Coordenador também

exerce a função de Secretário, fato que lhe outorga o controle sobre a organização das pautas das reuniões, bem como das atas.

A despeito do acesso direto a esses dois órgãos colegiados, cabe ressaltar que as decisões do gabinete do Coordenador dependem das demais diretorias da Coordenação Nacional, sobretudo nos aspectos técnicos do *Oportunidades*, como a definição de parâmetros para monitoramento e avaliação, os critérios de focalização etc. As funções das diretorias, bem como o relacionamento com o gabinete da coordenação, serão analisadas a seguir. As descrições apresentadas foram construídas a partir das entrevistas realizadas na Coordenação Nacional.

A DAGA possui dois objetivos gerais: produzir avaliações do *Oportunidades* para a Coordenação Nacional; desenvolver os instrumentos técnicos para os processos de inscrição e seleção de beneficiários. Ambos demandam conhecimentos particulares, por isso, essa diretoria é composta por técnicos com formações muito específicas, que definem instrumentos-chave para as atividades de cadastramento no programa<sup>97</sup>. Em termos mais específicos, suas atribuições incluem: definir a distribuição geográfica dos domicílios em extrema pobreza<sup>98</sup>; determinar o procedimento para aplicação dos questionários nas regiões definidas; especificar o conteúdo do questionário; capacitar os responsáveis pelas equipes que aplicam os questionários<sup>99</sup>; analisar e tratar as respostas obtidas para o cadastramento das famílias no programa. Ou seja, o corpo burocrático da DAGA é responsável por definir processos que são decisivos para a demarcação do conteúdo normativo do programa. Além disso, o material produzido por essa diretoria é crucial para o Coordenador Nacional, pois a partir dele é possível definir as metas associadas às regras de operação.

A DAO possui como objetivos gerais o monitoramento, avaliação e apoio aos processos de implementação do programa. Dados os objetivos da tese, dentre as diversas atividades da DAO, a análise restringiu-se àquelas relativas à aplicação dos questionários, que constituem a condição inicial para o cadastramento de beneficiários. A partir desse objetivo geral, é necessário destacar as estruturas que compõem a DAO, uma vez que elas incorporam as

---

<sup>97</sup> A equipe de trabalho é composta por técnicos com formação em ciências atuariais, economia, estatística e demografia.

<sup>98</sup> Até o ano de 2003, as linhas de pobreza eram definidas por essa diretoria. Em 2004 a *Ley General de Desarrollo Social* criou o CONEVAL, órgão com as funções de realizar avaliação de impacto das Políticas Sociais Federais e definir as linhas de pobreza oficial.

<sup>99</sup> A DAGA é responsável por uma parte do processo de capacitação que consiste no treinamento dos gestores responsáveis pelas equipes de aplicação do questionário. Esses gestores são indicados pelos Coordenadores das Delegações Estatais (Delegados), pois a capacitação massiva ocorre dentro das Delegações, nas quais esses gestores são responsáveis por replicar o conteúdo para a equipe de trabalho que aplicará os questionários em campo.

Delegações Estaduais, além das Diretorias de Operação, Administração de Operativos e Medição e Atenção Cidadã, cujas funções alcançam as etapas que compõem o ciclo do Programa.

As Delegações Estaduais são responsáveis por executar processos que concretizem a implementação do programa. Dentro dos limites relativos a inscrição e seleção de beneficiários, esses órgãos possuem como atribuições: contratação de funcionários para a aplicação dos questionários (cadastramento de beneficiários); seleção dos membros responsáveis pela gestão em campo dessas equipes; indicação de pessoas para a capacitação relativa à aplicação de questionários; replicação da capacitação para todos os membros das equipes de trabalho; definição de estratégias e gestão da aplicação dos questionários, a partir do conteúdo definido nas regras de operação.

Essas atividades estão relacionadas de maneira direta com a inscrição de beneficiários. Ainda, as atribuições da Delegação Estadual incorporam mais dois processos que afetam indiretamente a inscrição de beneficiários, quais sejam a participação nos Comitês Técnicos Estaduais e os processos de atenção e orientação dos beneficiários. Na primeira atividade, o canal de influência está na capacidade de articulação com as secretarias estaduais de saúde e educação, para a definição de estratégias que permitam lidar com as limitações impostas pela capacidade de atendimento desses setores. Na segunda atividade, a influência reside na adequada orientação para que as famílias atendam às condicionalidades, a fim de garantir sua manutenção no programa.

As ações e estratégias da Diretoria de Operação estão focadas em monitoramento, avaliação e apoio às Delegações. Por isso, a atuação dessa diretoria está direcionada à execução das regras de operação, em detrimento de uma atuação orientada ao provimento de informações ao gabinete do Coordenador e ao acesso à formulação.

A Diretoria de Administração, Operações e Medição possui como foco o monitoramento da qualidade dos serviços associados ao *Oportunidades*, sendo o principal instrumento utilizado por essa diretoria uma pesquisa de percepção<sup>100</sup>, aplicada a três grupos amostrais: o primeiro, composto por beneficiários; o segundo, composto por trabalhadores do setor de saúde; e o terceiro, por trabalhadores da educação. As informações dessas pesquisas são organizadas em indicadores similares aos semáforos, isto é, quando vermelho, a qualidade dos serviços é

---

<sup>100</sup> Essa pesquisa é denominada Ponto Sentinela, seu objetivo é permitir uma avaliação dos serviços relativos as condicionalidades, por isso, a pesquisa está direcionada para os setores de saúde e educação, abarcando a percepção dos beneficiários e dos funcionários desses setores.

considerada ruim; se amarelo, a qualidade é considerada regular e o indicador verde aponta que a qualidade é boa. Esse mapeamento é repassado para o gabinete do Coordenador, que utiliza essas informações no Comitê Técnico Nacional e no Conselho Nacional. Ou seja, a atuação dessa Direção produz material que, potencialmente, influencia a definição das regras de operação. Além disso, essas informações visam auxiliar os ministérios de Saúde e Educação, que, diante dos diagnósticos, podem pensar em estratégias gerais ou pontuais com as respectivas secretarias estaduais.

A Diretoria de Atenção Cidadã tem como escopo de atuação a atenção aos pedidos de esclarecimento, queixas e denúncias, por parte dos cidadãos. Por isso, é uma estrutura que possui baixo potencial de influência sobre os processos de formulação e implementação do programa, mas cujas informações podem influenciar a percepção sobre ele. Cabe ressaltar que essa diretoria não possui comissão julgadora, nem caráter acusatório, mas, diante da identificação de atos ilícitos, detém a prerrogativa de encaminhar denúncia à Procuradoria da República.

Por fim, a Diretoria de Coordenação Setorial (DCS) possui como foco de monitoramento os registros administrativos dos Comitês Técnicos Estaduais, com objetivo de acompanhar a evolução dos problemas que demandam articulação, nos estados, entre as Delegações e as Secretarias. Desse modo, o monitoramento realizado pela DCS está focado no processo de implementação. Como resultado, o material produzido por essa diretoria possui baixo potencial de entrada nas atividades de formulação.

#### 4.4.2 Estrutura Organizacional e Acesso à Formulação e Implementação: uma análise

A partir das descrições realizadas previamente, nessa seção será realizada a categorização das diretorias, tendo como critério o acesso aos processos de formulação e implementação do Programa *Oportunidades*.

A categoria Alta Direção abarca as burocracias cuja função esteja associada ao processo de formulação (no caso analisado, a produção das Regras de Operação), sendo constituída pelos membros do Gabinete do Coordenador Nacional. A DAGA e a DCS também foram incorporadas nessa categoria, pois ambas possuem estreitas relações com o Gabinete, alimentando-o com análises técnicas, avaliação e materiais adicionais que dão suporte para a atuação do Coordenador no Comitê Técnico Nacional.

Como destacado na seção anterior, a Coordenação Nacional é composta por diretorias envolvidas nos processos de cadastramento e seleção de beneficiários. Os entrevistados atuam em direções que estão no mesmo patamar hierárquico, mas as funções desses órgãos implicam diferentes inserções no contínuo formulação-implementação da política. Desse modo, a DAO e a DCS possuem atribuições que influenciam de maneira mais direta as atividades operacionais, por isso, elas podem ser agrupadas sob a categoria de Direção Operacional.

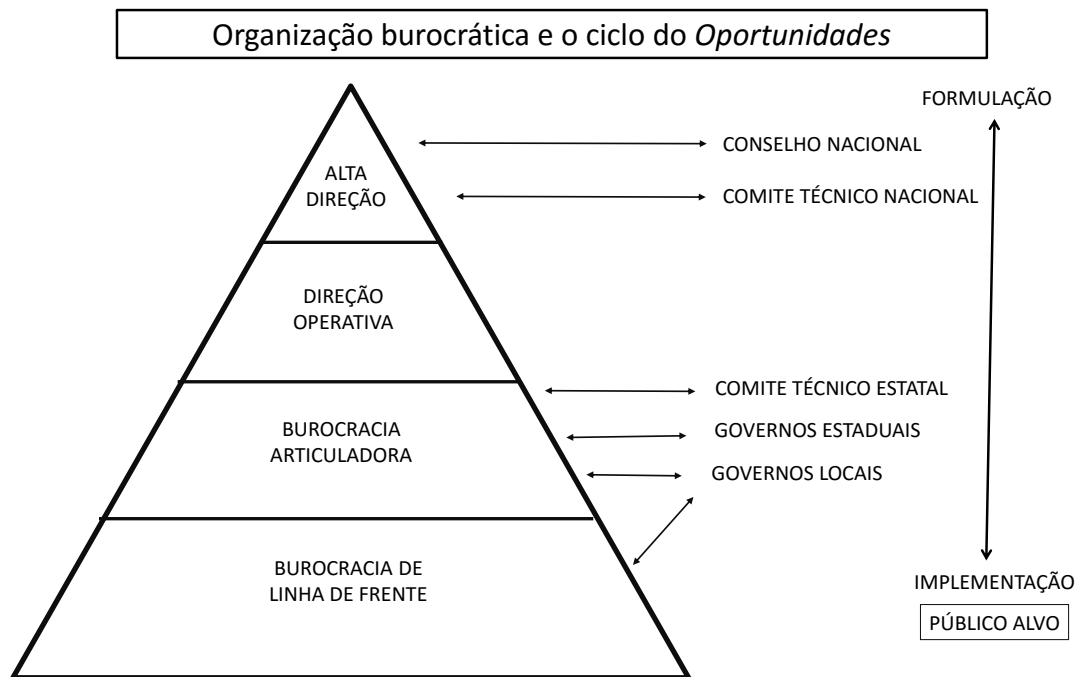
A posição da DAO incorpora em sua estrutura as Delegações Estaduais, as quais assumem a responsabilidade de implementarem as atividades relativas ao cadastro. Mais do que isso, cabe aos responsáveis pelas Delegações a articulação com os governos estaduais. Por isso, julga-se que o estudo das burocracias das unidades regionais precise mobilizar diferentes categorias analíticas.

Desse modo, acredita-se que caiba destacar duas categorias dentro das Delegações: a primeira incorpora o Coordenador da Delegação e seus assessores, que se responsabilizam pela gestão dessa unidade e sua inserção nos Comitês Técnicos Estaduais; como consequência, esses atores serão categorizados como burocratas articuladores, em virtude da atuação nos campos técnico-política e tático-gerencial (Pires, 2012). A segunda categoria compõe a base hierárquica das Delegações, que se caracteriza por desenvolver atividades que demandem contato direto com o público-alvo e/ou beneficiários, podendo ser por isso, denominada como burocracia de linha de frente (Wilson, 1989) e/ou *Street-level Bureaucracy* (Lipsky, 1980).

A figura abaixo sintetiza a relação entre as diretorias estudadas e as etapas de formulação e implementação do programa *Oportunidades*. Adicionalmente, essa imagem posiciona a burocracia articuladora. Para esse capítulo, o posicionamento dos atores é importante, pois ele é um dos elementos que explica as diferentes percepções dos agentes.



Figura 1: Estrutura Organizacional da Coordenação Nacional do *Oportunidades* adaptada à cadeia de implementação.



Fonte: Elaboração própria, a partir de adaptação de Abrúcio e Oliveira (2012).

A partir dessa caracterização inicial, é possível analisar a percepção desses atores sobre os processos de formulação e implementação do *Oportunidades*. Essa análise justifica-se pela possibilidade de identificar os processos cruciais para os resultados de focalização do programa. Em termos mais específicos, indaga-se quais fatores são apontados como responsáveis pela efetividade do programa, considerando as dimensões relativas a organização, conteúdo normativo e atividades operacionais.

#### 4.5 Os atores por eles mesmo: as burocracias e suas narrativas

Como destacado na seção introdutória, as entrevistas foram realizadas com atores que ocuparam funções na Coordenação Nacional, além dos que trabalharam em Delegações Estaduais. No entanto, o número de atores e estados não permite o desenvolvimento de explicações gerais. Além disso, cabe destacar a influência da técnica de “bola de neve”, que reforça a percepção de um grupo de atores, cuja atuação iniciou durante a presidência de Vicente Fox (2000-2006). Todavia, dentre eles, a maioria continuou atuando na Coordenação Nacional durante o sexênio de Vicente Calderón (2006-2012), dentre os quais um pequeno grupo, que continua a atuar na administração Enrique Piña Neto (2012-2018). Tal fato desperta atenção, pois a eleição de 2012 marca o retorno do *Partido Revolucionário Institucional* (PRI)

ao governo federal. O quadro 2 sintetiza algumas informações sobre os entrevistados, destacam o grupo a que pertencem, a função institucional exercida e o período de exercício dessa função.

Quadro 2: Lista de Entrevistados.

Categoria	Entrevistado	Função	Período no Programa
Alta Direção	Entrevistado 1	Direção de Contato para Avaliação Externa	2006-2015
	Entrevistado 2	Subdireção da Área de Avaliação Operativa	1997-2015
	Entrevistado 3	Direção de Informação Geoestatística	1997-2015
	Entrevistado 4	Direção de Análise Estatística	2014-2015
Burocracia Articuladora e Alta Direção	Entrevistado 5	Delegação Estadual do Oportunidades em Vera Cruz e	2001-2004
		Direção de Contato para Avaliação externa	2004-2009
Burocracia Intermediária	Entrevistado 6	Delegação Estadual do Oportunidades em Tabasco, Vera Cruz, Tlaxcala, Oaxaca, Zacatecas	1998-2008
Alta Direção	Entrevistado 7	Direção de Seguimento e Operação	1997-2000
Burocracia de linha de frente	Entrevistado 8	Area operativa, capacitação e supervisão das Delegações Estaduais em Tabasco, Vera Cruz, Tlaxcala, Oaxaca, Zacatecas	1998-2008
Burocracia de linha de frente	Entrevistado 9	Capacitação comunitária e supervisão da Delegação Estadual em Zacatecas	1999-2010
Alta Direção	Entrevistado 10	Coordenação Nacional do Programa Oportunidades	2000-2006
Direção Operacional	Entrevistado 11	Direção de Planejamento e Operação	2002-2015
Alta Direção e Burocracia Articuladora	Entrevistado 12	Coordenação Nacional do Programa Oportunidades	2000-2004
		Delegação Estadual em Zacatecas	2004-2011
Alta Direção	Entrevistado 13	Coordenação Nacional do Programa Oportunidades	2000-2006
Burocracia Articuladora	Entrevistado 14	Delegação Estadual do Oportunidades em Querétaro e Vera Cruz	1997-2015
Burocracia de linha de frente	Entrevistado 15	Departamento de Atenção cidadã da Delegação Estadual do Oportunidades em Vera Cruz	1998-2015
Burocracia de linha de frente	Entrevistado 16	Departamento de Operações da Delegação Estadual do Oportunidades em Vera Cruz	1998-2015
Burocracia de linha de frente	Entrevistado 17	Departamento de Atenção cidadã da Delegação Estadual do Oportunidades em Vera Cruz	2002-2014
Direção Operacional	Entrevistado 18	Direção de Atenção Cidadã	2000-2014
Alta Direção	Entrevistado 19	Direção de Planejamento e Supervisão	2015
Alta Direção	Entrevistado 20	Direção de Planejamento e Supervisão	2009-2015
Direção Operacional	Entrevistado 21	Direção de Coordenação e Vinculação	2015

Fonte: Elaboração própria.

A partir dessa dinâmica, julga-se que a estabilidade no exercício das funções burocráticas é um ponto de partida importante, sobretudo para avaliar a influência desse fator sobre os resultados, na percepção dos agentes entrevistados. Por isso, a estabilidade das funções será o primeiro tópico analisado; mas esse fato não pode ser entendido de maneira isolada, uma vez que a manutenção de funcionários em cargos de confiança por períodos que excedem o mandato presidencial precisa ser analisada à luz de fatores burocráticos e políticos.

#### 4.5.1 Categorias Analíticas: organizando as entrevistas a partir do modelo geral

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

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

A estabilidade tornou-se uma característica nas diferentes diretorias da *Coordinación*; em conjunto, elas demonstram o insulamento burocrático desse órgão. Nesse contexto, o conhecimento técnico-teórico alinhado à familiaridade com as rotinas administrativas fortaleceram o peso político dos atores burocráticos, a ponto de justificar a opção pela manutenção-estabilidade das equipes de trabalho, independentemente da existência de um sistema de serviço público estável. No entanto, como será demonstrado na sequência, tal insulamento não atingiu as Delegações Estaduais e, por conseguinte, a função de burocracia articuladora.

Tendo em vista que a alternância partidária no Executivo Federal mexicano teve início em 2000, havia expectativa de mudanças nas estruturas institucionais responsáveis pela implementação de políticas públicas, sobretudo na alteração de agentes-chave no processo decisório do PTC. Diante dessa conjuntura, a manutenção de funcionários de cargo de confiança é um fato que merece destaque e explicação.

Em termos teóricos, embora o tema da estabilidade extrapole a agenda de pesquisa em implementação, o estudo dessa questão pode buscar apoio em duas abordagens. A primeira fonte de embasamento analisa o fenômeno burocrático; nesse caso, a explicação remete ao conhecimento técnico requerido para o exercício da função ou acumulado durante ela, adquire uma dimensão política e funciona como um recurso de poder para atores com formação e/ou cujo posto demande conhecimento específicos. Assim, a estabilidade é um sinal de

empoderamento de determinados atores técnico-políticos (Lindblom, 190; Crozier, 1981). Já a segunda explicação remete ao insulamento burocrático (Nunes, 1997; Lewis, 2003), como orientação para os procedimentos políticos, em que o líder político escolhe determinados setores para operarem como ilhas de excelência, devidamente isoladas e protegidas da influência político-partidária. No caso mexicano, como visto anteriormente, a estabilidade é uma tendência que começou a ser estabelecida pelos três últimos presidentes do PRI, Madrid, Salinas e Zedillo, todos oriundos das fileiras tecnocratas do partido, que optaram pela formação por meio de recrutamento de técnicos e técnicos-políticos nas Secretarias (Centeno, 1994; Espinosa, 2011).

Em outras palavras, em uma análise endógena (Crozier, 1981), a manutenção da burocracia pode ser explicada pelo conhecimento técnico e pelo *know-how* adquirido pelos funcionários da Coordenação Nacional, em especial, os membros da DAGA, pois as decisões tomadas nesse departamento dependem de conhecimentos estatísticos e demográficos. Esse conhecimento específico, alinhado ao conhecimento prático da implementação de políticas, torna-se um ativo valioso para os funcionários desse departamento, o que dificulta o processo de sua substituição. Alternativamente, é possível postular que a estabilidade, mesmo na DAGA, é fruto de insulamento sustentado pelo líder político, que indica o Coordenador Nacional e lhe confere autonomia, de tal forma que o preenchimento de cargos não esteja orientado por critérios relativos à obtenção de apoio político.

A estabilidade é uma característica que se estende às Diretorias Operacionais (DAO e DCS) da *Coordinación*; mais do que isso, demonstram a possibilidade de outsiders se manterem no cargo a despeito da troca de Presidentes e de partidos na Presidência<sup>101</sup>. Nesses casos, a manutenção é explicada pelo *know-how* desenvolvido durante a implementação dos PTCs mexicanos. Empiricamente, o representante da DAO, entrevistado nº 11, ingressou nessa diretoria em 2002 e atualmente é responsável pela Diretoria de Planejamento e Operação, enquanto o representante da DAC, entrevistado nº 18, atuou nessa diretoria no período de 2000 a 2014. Por outro lado, o entrevistado nº 21, que representava a DCS, possuía um perfil diferente: ele havia ingressado em 2015 na DAC e após três meses teve a oportunidade de

---

<sup>101</sup> Individualmente, os casos dos entrevistados ressaltam a existência de estabilidade nas Direções Operacionais, em que pese a baixa representatividade dessas informações, a tendência ilustra a reversão do sistema de patronagem característico do Serviço Público mexicano. Como destacou Centeno (1994) essa reversão foi iniciada no movimento tecnocrata e, por isso, limitada as Secretarias da Fazenda e Planejamento, enquanto a *Se desol* abrigava políticos-profissionais do PRI. Por isso, ainda que pequena a manutenção desses burocratas revela, ainda que parcialmente, uma mudança importante no sistema de recrutamento.

assumir uma subdireção na DCS. Dentre os entrevistados, este último foi o único que entrou no serviço público por concurso.

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

Adicionalmente, é preciso considerar que, nas delegações estaduais a ausência de estabilidade é ressignificada, pois, o menor tempo de permanência no cargo pode ser explicado de duas maneiras<sup>102</sup>: primeiro, como uma forma de a burocracia federal da *Coordinación* controlar a gestão do programa em nível estadual; e a segunda está relacionada à negociação política, uma vez que a ocupação de cargos por membros indicados do governo de estado pode ser a contrapartida ao compromisso para ampliação dos investimentos nos serviços de saúde e educação. Nesse sentido, os burocratas da linha de frente ressaltaram que os postos de chefia das equipes cadastrais são bastante visados por atores políticos estaduais e, sobretudo, locais (Entrevistados 8, 9, 15, 16 e 17; 2015).

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

Em síntese, a alusão à estabilidade expressa a percepção de que ela é um elemento que favorece o acúmulo de conhecimento do programa por parte da burocracia; como desdobramento, os processos de regulamentação e monitoramento se tornam mais críveis para a burocracia operacional. Ademais, a estabilidade funcional contribui para fortalecer, ainda mais, a burocracia do governo federal; conseqüentemente, é um fator importante para a

---

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

regulamentação do programa, especialmente, para fortalecer o controle sobre a função articuladora, através de mecanismos que efetivam o predomínio das hierarquias superiores. Para a função de burocrata articulador, a estabilidade não é a regra, situação que favorece a utilização do cargo como moeda de troca para apoio político. Em paralelo, a ausência de estabilidade nas funções de médio e baixo escalão das coordenações estaduais pode favorecer o desenvolvimento as negociações desenvolvidas pelo BA.

## 2) Conflito “Política e Burocracia”:

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

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

Dessa forma, a fala do entrevistado denota que a burocracia trabalha com a ideia da superioridade das decisões técnicas<sup>103</sup>, de tal forma que os burocratas do departamento precisem limitar o alcance das decisões dos políticos eleitos. No caso narrado, por exemplo, o conhecimento técnico foi responsável por demover o político eleito de uma promessa de campanha, através da comprovação de que o novo apoio financeiro não geraria impactos sobre os beneficiários, apenas ampliaria as obrigações da *Coordinación* frente aos órgãos de controle

---

<sup>103</sup> Contribuição técnica é mais efetiva para a implementação do programa, dessa forma, problemas com a política são explicados pelas portas de entrada para a atuação partidária. Para a burocracia que participa do processo decisório do Oportunidades, interferência política é interferência clientelista.

financeiro, bem como criaria demandas adicionais de fiscalização. Logo, o corpo técnico foi responsável por introduzir uma mudança que diminuiria a eficácia do programa.

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

Ao falar sobre o exercício de suas atividades, a burocracia da DAGA utiliza elementos para demonstrar conhecimento dos instrumentos correlatos em aplicação nos demais órgãos governamentais; mais do que isso, a narrativa é construída para mostrar o esforço de aprimoramento contínuo na utilização dos instrumentos de políticas públicas, através da mudança incremental, como exposto na narrativa sobre a confecção do questionário de avaliação socioeconômica, utilizado para a seleção de domicílios no programa.

Desse modo, os atores da Diretoria Estatística ressaltam a contribuição do conhecimento desse setor para o PTC, assumindo assim que essa Diretoria justifique uma posição de poder singular e isolada da influência de outros órgãos. Dessa forma, a cooperação é uma possibilidade remota, cobrindo apenas órgãos voltados à estatística. Por isso, nas demais interações, a burocracia da DAGA pressupõe que sua diretoria deva estar em posição hierárquica superior.

Essa situação ilustra-se durante os eventos de capacitação, uma vez que a autonomia do Coordenador Estadual para indicação dos responsáveis pela multiplicação junto aos agentes regionais é vista como uma fonte para a inconsistência na aplicação do questionário. Ou seja, o exame das narrativas demonstra uma tensão entre as burocracias, a partir da qual um dos atores busca preservar seu espaço e, para isso, recorre aos elementos técnicos da política, bem como indica a possibilidade de interferência política no processo controlado pela burocracia articuladora.

O controle sobre o acesso à capacitação originava uma pressão dos partidos políticos para preenchimento dessas vagas; de modo complementar, a pressão dos partidos políticos ocorre também na definição das rotinas operacionais: mais especificamente, políticos locais

pressionam os Coordenadores a privilegiar determinadas áreas de cobertura (Entrevista 18, 2015).

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

El puesto de coordinador es un puesto que cada vez más... y siempre fue un puesto como muy... peleado, o sea hay un tema ahí entre técnico y político. Y cada vez... el peso político de un coordinador, de un delegado de *Oportunidades* o de *Prospera*<sup>104</sup> es cada vez mayor, maneja una cantidad de recursos en la red social muy grande y una cantidad de recursos que se transfieren o sea no los manejan pero este... entonces pesa mucho entonces hay muchas presiones de los gobiernos locales de los partidos. Entonces lo que hicimos fue ponerlo de abajo a que funcionara, que los “máquinas” sean máquinas de funcionamiento. Y tratar de elegir a los mejores perfiles gerenciales, dentro de un campo, que de todos modos tenía que tener un cierto aval político, una cierta aceptación digamos. Y bueno no siempre nos salió bien, pero lo bueno es que como la máquina estaba a todo lo que daba. Era evidente cuando no funcionaba teníamos como tratar de hacer algunas modificaciones cuando alguien no funcionaba bien (Entrevistado 10, Cidade do México, 02.06.2015).

Desse modo, na concepção da burocracia articuladora, a exposição à pressão política é condição constitutiva de sua função (Entrevistas 5, 6, 12 e 14, 2015). Nesse contexto, o tratamento isonômico é um instrumento de atuação política importante<sup>105</sup>, pois tende a constituir prestígio junto aos políticos regionais, reduz resistências, diminui os comportamentos oportunistas e facilita a definição de acordos. Em outras palavras, a incorporação da

---

<sup>104</sup> Em setembro de 2014 o *Programa Oportunidades* foi reformulado e renomeado para *Prospera Programa de Inclusión Social*.

<sup>105</sup> Tratamento isonômico sobretudo nos eventos de adesão familiar ao *Oportunidades* e pagamentos. Pois ambos se caracterizam pela presença das famílias beneficiárias de uma UAR, de tal forma que o acesso aos eventos possibilitava a propaganda partidária e a capitalização política. Por isso, além da participação nesses eventos, havia grande pressão política para indicação de funcionários na coordenação estaduais.



universalização de procedimentos (Nunes, 1997) foi avaliada como uma forma de diminuir os potenciais efeitos negativos da negociação política. Dessa forma, as dimensões técnicas e as regras de operação desempenham papel importante na orientação da atuação política, como ilustrado na narrativa abaixo:

“Entonces cuando era un delegado que su cabeza estaba puesta en “tienes que hacer el programa para que la señora voten por tal partido o tienes que usar el programa para que vayamos a un evento y hagamos bolas a no sé quién”, ahí se entretienen tanto en esta cosa, que la parte operativa, si no tiene a alguien que opere bien, se les va de las manos. Entonces cuál sería un perfil. Entonces, un perfil operativo, debería ser un perfil apolítico, sería lo ideal. Y que fuera bien proactivo” (Entrevistado 6, Cidade do México, 02.06.2015)

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

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

No interior da coordenação estadual, frente às equipes de trabalho, em especial, na formação e relação com as equipes de linha-de-frente de cadastramento, além das relações hierárquicas, o gestor adotava discursos “carismáticos”, tendo em vista a internalização da missão de combate à pobreza, como compensação a vínculos empregatícios temporários e de baixa remuneração.

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

A formulação do Oportunidades criou uma situação paradoxal relativa aos instrumentos de implementação, pois o principal mecanismo de manutenção da consistência do programa, a regulamentação, engessa o programa e possibilita que ele opere com alta subcobertura; especificamente, na abordagem das condicionalidades, pois o ingresso no programa depende do acesso da família aos serviços de saúde e educação. Como destaca um dos entrevistados da DAGA.

“Y nosotros tenemos aquí una limitante, tenemos un centro de salud, una clínica que sólo puede atender, a lo mejor no a todos, sólo a una parte, la clínica no puede atender a todos, y ha sido una limitación. Entonces, también la planeación de los operativos estaba en función de esto, no podrías abrir toda la ciudad, porque no tenías cupo para todos... La exclusión recuerdo que fueron como dos escenarios: las primeras exclusiones que teníamos eran: sí, estos eran todos los pobres. Pero luego, teníamos sólo escuelas aquí, y luego teníamos clínicas aquí... ”  
(Entrevistado 2, Cidade do México, 27.04.2015)

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

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

A atividade de capacitação possui dois significados complementares para a burocracia da *Coordinación*. Para os membros da Alta Direção, em especial a burocracia da DAGA, a função dessa atividade é técnica e orientada para manter a consistência entre a metodologia

definida nas regras de operação e as atividades operacionais. A narrativa de um dos diretores de avaliação expressa quais problemas se pretendem corrigir com a capacitação:

Entonces es donde van perdiendo consistencia los lineamientos, porque además capacitar para el levantamiento de 150 preguntas, 120, 130 preguntas, algunas con criterios muy específicos, pues, replicar la información es complicado para alguno de ellos, hay criterios que son clave como, la parte de los ingresos de los hogares, que los encuestadores de repente no saben levantar muy bien, porque el ingreso tiene que ser sobre un periodo promedio y ellos a veces hacen referencia a la semana anterior y entonces van distorsionando la información, pero, claro, eso nosotros lo identificamos con la parte de las réplicas que se dan y que probablemente no transmiten todos los criterios de manera muy clara (Entrevistado 4, Cidade do México, 27.04.2015)

Por outro lado, os Coordenadores Estaduais reconhecem a importância técnica da capacitação, mas reconhecem e exploram um significado adicional relacionado à internalização do objetivo de combate à pobreza, uma vez que a participação no evento propicia a oportunidade de aproximação entre os técnicos da alta direção e a burocracia de linha-de-frente. Por conseguinte, para a burocracia articuladora, o controle sobre o acesso à capacitação torna-se um recurso utilizado para ampliar a identificação de funcionários da coordenação com o PTC, de tal forma que se reflita na possibilidade de desenvolvimento de funcionários engajados e comprometidos com o objetivo da política, frente a um cenário de baixa remuneração e longas jornadas de trabalho. Essa perspectiva sintetiza-se na narrativa abaixo:

Era un esfuerzo enorme de capacitación a los encuestadores, sobre todo cuando iban por muchas familias, imagínate yo, en el 2002, cubrí 120.000 familias en dos meses... Entonces yo traía cerca de 1.500 agentes en campo... el reto de la capacitación, el reto de la sensibilización de todos los encuestadores, que no era levantar un censo, era determinar si una familia recibiera una transferencia o no, el reto de la supervisión, el reto de la codificación, de la digitación, todos los tramos de calidad. (Entrevistado 5, Austin, 17.05.2015, grifo nosso)

No âmbito específico do cadastramento, o *Oportunidades* é operacionalizado a partir de diferentes metodologias de focalização para as regiões urbanas e rurais<sup>106</sup>, em que, nos primeiros territórios, é realizado um Censo, com seleção posterior, enquanto, no segundo, o

---

<sup>106</sup> México (2002:34-35).

cadastramento é feito por procura a um ponto fixo. Assim, coube analisar a percepção das burocracias das diferenças metodológicas em relação às regiões.

Cuando vamos transitando hacia la parte urbana, ese esquema de hacer un censo no es rentable, no es costo efectivo, entonces pasar a una zona urbana donde hagamos una encuesta a todo el mundo, no es necesariamente factible, entonces hay esquemas combinados donde hay invitaciones a mesas que se instalan, mesas de captación de la demanda, pero, bueno, demanda focalizada en las localidades donde nosotros determinamos previo a todo este análisis de a dónde dirigir las acciones de identificación, en los esquemas ya de captación que la encuesta podría hacer invitar a la gente a que se acercara a las mesas, y otra era ir y sí hacer el barrido en ciertas zonas donde se consideraba que había mucha más gente en condiciones de pobreza. Pero, eso, por supuesto, en la dinámica misma de las comunidades donde la gente tiene que ir a trabajar a lo mejor se queda afuera, y no lo atiendes, y podemos pensar que son errores de exclusión, porque no la atiendes, porque estamos encuestando cuando están trabajando y entonces no se acercan a la encuesta (Entrevistado 3, Cidade do México, 27.04.2015)

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

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

A despeito da justificativa baseada em custos, os entrevistados do Departamento Estatístico reconhecem as fragilidades de dois pontos: a definição de linha de pobreza e a

possibilidade de exclusão de famílias que se enquadram no perfil de beneficiário. No segundo ponto, o diagnóstico é compartilhado pelo gabinete da coordenação, como exposto nas narrativas abaixo:

Gastamos una reforma de salud que estaba ofreciendo un paquete con intervenciones mucho más grandes, con cobertura universal y etc. Y era muy paradójico que no pudiera prestar un paquete generado a finales de los setentas, que solo tiene trece intervenciones preventivas, híper básicas, híper “chafas”... los servicios estatales no estaban pudiendo cumplir, para los más pobres con necesidad básica. Entonces esa elección era muy bonita, incluso en el comité técnico nacional porque entonces hasta que conseguimos aliados en la secretaria para empezar a presionar, motivar y apoyar a los estados a que asumieran esto. En base a eso tuvimos más *Oportunidades* para la nutrición y la gira que hicimos con el subsecretario de predicción y promoción, o sea empujar a los servicios estatales a responder independientemente del partido político. (Idem, Cidade do México, 02.06.2015)

Ou seja, a adequada prestação dos serviços sociais relativos às condicionalidades demanda a atuação política do coordenador estadual, em especial, o exercício de negociações com os representantes políticos estaduais. No entanto, o único recurso de que a burocracia articuladora dispõe para a negociação é o acesso ao programa *Oportunidades*. Dessa forma, em esfera estritamente formal, os termos de negociação envolvem a oferta de serviços de saúde e educação por parte do governo estadual e o acesso ao PTC como contrapartida, com os acordos celebrados formalmente no Comitê Técnico Estadual.

No entanto, o controle da burocracia articuladora sobre os Recursos Humanos da Coordenação Estadual e das equipes de trabalho responsáveis pelo cadastramento, e o controle sobre as atividades de pagamento e inscrição de famílias no *Oportunidades* são percebidos como recursos que motivam negociações informais, nas quais o coordenador estadual utiliza os cargos a sua disposição para negociar medidas de expansão dos serviços de saúde e educação, tendo em vista que os cargos na coordenação e o acesso a esses eventos permitem o contato com os beneficiários do programa, propiciando assim capitalização política. Tais negociações se desenvolvem no plano informal; ademais, despertam percepção negativa, dado o potencial à cooptação e à inversão dos objetivos nacionais do PTC em favor de objetivos das lideranças políticas locais (Selznick, 1943, 1966), resultando em práticas clientelistas.

Em termos estritos, em prol da universalidade de procedimentos, do combate ao clientelismo e da sustentação da implementação centralizada, o conteúdo regulador do

programa lança mão de instrumentos de controle ostensivos<sup>107</sup>: determinação do número de trabalhadores das equipes cadastrais pela DAO, com base na meta estadual de cadastro; confronto do controle executado pelo BA com relatórios de supervisores de campo<sup>108</sup>, que participavam das atividades cadastrais, respondiam diretamente ao DAO e dispunham de autonomia para confrontar a equipe operacional<sup>109</sup>; e, por fim, a indicação, pela DAO, de um revisor, com a incumbência de analisar a consistência individual dos questionários.

Além dos instrumentos que limitam e oferecem controle direto sobre o programa, a DAO define mecanismos processuais relativos à percepção dos beneficiários e de monitoramento. A partir das regras de operação, definem-se critérios de registro administrativo, os quais são periodicamente analisados pela DCS. Além disso, anualmente, aplica-se um questionário junto aos beneficiários, médicos, enfermeiros e professores envolvidos no programa, com o intuito de analisar a percepção acerca dos processos operacionais. Por fim, as atas produzidas nas reuniões dos Comitês Técnicos Estaduais são monitoradas pelo DCS, com foco no acompanhamento dos acordos efetivados no Comitê.

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

---

<sup>107</sup> A partir da análise das percepções dos atores do escritório federal da *Coordinación*, é possível afirmar que além da regulamentação, o controle da burocracia articuladora se funda em mecanismo ostensivos e presenciais, que se enquadra na abordagem *police patrol* (McCubbins e Schwartz, 1984).

<sup>108</sup> Os quais possibilitavam a Coordenação Nacional a condução de testes amostrais no escritório central.

<sup>109</sup> O supervisor poderia entrevistar novamente famílias, com o intuito de checar a consistência na aplicação do questionário.

governamentais (*blame avoidance*, Franzese e Abrúcio, 2013) e a disputa por recursos apontada por Bardach (1977).

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

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

No que tange à influência sobre os resultados de focalização, há uma clara dualidade, em que a burocracia da *Coordinación* concentra esforços no rígido controle e alinhamento em relação as normas operacionais, colocando assim a efetividade da atuação da burocracia articuladora na atuação para garantir *compliance* da burocracia dos níveis subnacionais, enquanto os coordenadores estaduais argumentam que o excesso de rigidez em relação as normas de operação, frente a ausência de mecanismos de incentivo financeiro, potencializam o comportamento oportunista dos atores dos níveis subnacionais.

#### 4) Relações Intergovernamentais:

O conteúdo normativo do programa é o instrumento de maior destaque quando os entrevistados de linha-de-frente são questionados acerca da articulação intergovernamental. Essa menção ocorre quando o discurso tangencia a questão da pressão exercida pelos políticos<sup>110</sup>, isto é, os atores de linha de frente analisam as regras de operação não apenas como uma ferramenta para direcionar suas ações, mas também como um instrumento de proteção frente à pressão dos políticos locais, sobretudo para alteração da cobertura geográfica definida pelas regras de operação do programa. Ou seja, frente à necessidade de diálogo com políticos eleitos, que exercem pressão para o exercício da ação discricionária, os atores de linha de frente recorrem às regras de operação como uma ferramenta para balizar sua ação, bem como protegerem-se de possíveis críticas. Cabe ressaltar que a regulamentação é percebida como instrumento de “resistência” frente as pressões de políticos e cidadãos.

Entonces hablando, dialogando mucho, al menos yo nunca tuve problemas. Las distinciones que pudiera haber en las comunidades las arreglábamos platicando y basándonos siempre en las reglas de operación. No hacíamos nada que se nos ocurriera a nosotros. Nos teníamos que basar en las reglas de la operación, para poder dar una retribución, por buena o mala que fuera, para alguna titular. (Entrevistado 8, Cidade do México, 02.06.2015)

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

Especificamente, os atores dos governos estaduais julgam que há um desequilíbrio entre os custos e benefícios para diminuir as potenciais subcoberturas, tendo em vista os

---

<sup>110</sup> Em termos específicos, a utilização de duplo monitoramento visa evitar o contato de funcionários das equipes cadastrais com representantes de políticos locais e estaduais; em que pese o contato com agentes cadastrais ser baixo, os relatos revelam que é comum os atores em posição de chefia nas equipes operacionais terem de dialogar com políticos locais.



investimentos em instalações físicas e recursos humanos, compensado pela transferência direta aos cidadãos. Na dimensão estadual, a questão dos custos implica adoção de ações de enfretamento de curto-prazo. Simultaneamente, os governos estaduais ponderam a possibilidade de o governo federal assumir os investimentos para ampliação dos serviços de saúde e educação, através de instituições consolidadas e com *know-how* na complementação desses serviços, conforme fala da entrevistada 5:

En el caso de Educación, no había tanto problema porque existe este programa CONAFE que asiste a localidades muy alejadas, con una metodología especial, y que puede atender de a tres a cinco niños, pero en el caso de Salud el problema era el acceso, porque las clínicas y las unidades de salud están muy lejos. Entonces, parte se resolvió con un programa que hizo Salud que se llamaba Caravana de la Salud Comunitarias que son brigadas móviles de salud y la presión de los alcaldes y las comunidades también es ofrecer la oferta de salud. Sin embargo, quedaron muchas localidades sin que Salud validara porque tenían menos de 50 habitantes. Entonces era un problema porque eran más pobres y el programa no los estaba atendiendo, y no podías hacer modalidades diferenciadas porque era complicado operativamente. (Entrevistado 5, Austin, 17.05.2015)

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

Claramente que funcionara, pues es que cuando no funcionaba salía en rojo. Entonces estar en el rojo en la prestación de servicio de salud era muy negativo y como teníamos un operador federal, con el que teníamos una alianza muy clara tanto institucional como personal el IMSS (instituto mexicano del seguro social). En ese momento se llamaba *Solidaridad*, luego se llamó *Oportunidades* y ahora se llama *Prospera*. Pero que son las entidades que dependen del instituto de la seguridad social, pero financiadas por recursos fiscales, para estar en

zonas rurales, eso se creó en los setentas. (Entrevistado 10, Cidade do México, 02.06.2015)

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

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

A fala acima expõe a ocorrência de casos em que as autoridades estaduais desconsideraram o normativo do governo federal, isto é, as Secretarias Estaduais efetuam a validação independentemente da capacidade de atendimento, fato que permite o adiamento da exclusão das famílias<sup>111</sup>, pois o déficit na prestação dos serviços implicará desligamento posterior, por não cumprimento das condicionalidades. Esse comportamento procrastinador visa evitar que os custos políticos recaiam exclusivamente sobre o executivo estadual. Desse modo, a conduta oportunista, exemplificada na narrativa, altera o sentido da articulação entre a coordenação regional e os secretários estaduais de saúde e educação, pois as negociações expressam o jogo de empurra (Franzese e Abrúcio, 2013), em que o governo federal pressiona

---

<sup>111</sup> Em termos efetivos, o comportamento oportunista das burocracias estaduais implica em postergar a subcobertura (erros de exclusão) em um bimestre.

o governo federal a efetivar os investimentos em saúde e educação, enquanto o governo estadual evita comprometer o seu orçamento, adotando assim uma estratégia protelatória, que induz o governo federal a assumir os investimentos.

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

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

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

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

#### **4.6 Elementos Constitutivos das Narrativas: elementos para uma interpretação sintética**

As conclusões deste capítulo consistem no exercício de interpretação, cujo principal elemento será a eficiência da atuação da burocracia articuladora. No entanto, antes de iniciar essa análise, serão apontados os conceitos que mais estiveram presentes nas narrativas dos entrevistados. Esta apresentação prévia elencará os termos que auxiliarão no desenvolvimento da síntese.

1) Regras de Operação, cuja efetividade é processada de duas formas na percepção dos entrevistados: através do fortalecimento da *compliance* em relação aos princípios técnicos definidos para implementação do *Oportunidades*; e pela capacidade de defender a burocracia de linha das pressões de políticos-profissionais exercidas cotidianamente.

Em termos aplicados, a partir delas, as Delegações Estatais definem o planejamento e as ações em campo, sendo a principal atribuição dessas delegações a definição da força de trabalho e dos procedimentos logísticos para a aplicação de questionários, fase em que ocorre a identificação dos beneficiários.

Ou seja, as regras de operação são instrumentos que podem ser utilizados para insular o processo de aplicação dos questionários. Desse modo, ele se configura como um instrumento que possibilita a ampliação da eficácia dessas ações, uma vez que diminui a utilização clientelista do programa, sobretudo para evitar a inclusão de pessoas que não se enquadrem no perfil socioeconômico, com a finalidade de manter ou ampliar a base eleitoral de grupos políticos locais. Sob perspectiva histórica, é preciso recordar a tendência de utilização de políticas sociais para o fortalecimento das relações clientelistas, que remonta às políticas de agricultura na década de 1970 (Grindle, 1977), mas se fortalecem com o *Pronasol*, cujas ações e investimentos foram utilizados para a manutenção do predomínio do PRI nas eleições municipais e estaduais.

No entanto, se por um lado as regras de operação contribuem para diminuir a influência partidária sobre o programa, por outro, é preciso reconhecer seus efeitos colaterais, uma vez que a rigidez na aplicação das regras de operação possibilita a existência de subcobertura,

possibilidade ressaltada de maneira majoritária nas entrevistas. Ademais, a definição de um calendário fixo implica defasagem das soluções formais para esses casos.

Em termos conceituais, as regras de operação exercem forte influência no comportamento dos implementadores, junto a burocracia de linha de frente, a defesa que ela proporciona em relação ao assédio político contribui para a internalização dos objetivos do *Oportunidades*. Ademais, na articulação desenvolvida nos Comitês Técnicos Estaduais, as regras de operação suscitam ideias ambivalentes no BA, em virtude do trade-off entre as articulações informais e o formalismo que tende a comprometer a cobertura do PTC mexicano.

2) Capacidade de atendimento dos serviços de saúde e educação: os entrevistados reportaram que o acesso aos serviços de educação é um fator que afeta a focalização do programa. Ainda que não seja um problema específico do *Oportunidades*, a insuficiente estrutura dos equipamentos de saúde é um fator que limita a expansão e gera subcobertura. Os erros de exclusão podem ser gerados de duas formas: a primeira é a não validação, que diminui a capacidade de inscrição no programa; a segunda é a validação a partir de estrutura insuficiente. No segundo caso, as famílias são inscritas no programa, contudo, a estrutura insuficiente faz que elas não sejam atendidas pelos serviços, de tal forma que não cumpram suas responsabilidades e sejam desligadas posteriormente.

Esse fato está relacionado com as disputas político-partidárias que circunscrevem o programa, pois o procedimento de não validação cria duas percepções negativas: a primeira, pela demonstração da incapacidade de atendimento dos serviços estaduais e a segunda, relacionada ao baixo empenho na atração do programa federal de transferência de renda. Em síntese, a não validação gera custos políticos para os governadores. Como consequência, há uma tendência de as autoridades estaduais validarem toda a população identificada pelo governo federal.

Ou seja, o diagnóstico de estrutura não é acompanhado de nenhuma medida corretiva. No entanto, mesmo em cenário incerto e não propício a articulação intergovernamental, a incapacidade do serviço pode mobilizar ações articuladas entre os governos estaduais e/ou federal, ainda que resultem em ações corretivas pontuais, como ilustrados pelos casos dos estados de Vera Cruz e Zacatecas com as caravanas de saúde.

3) Atuação dos coordenadores estaduais: os entrevistados destacam que esses atores contribuem para a efetividade do programa. As entrevistas revelaram que sua atuação possui

duas dimensões. A primeira é técnica, cujas principais ações implicam definir a equipe de trabalho e suas estratégias para implementação da política, além de instrumentos de monitoramento e gestão a partir das regras de operação. A segunda dimensão é política e se expressa na atuação no Comitê Técnico Estatal, dentro do qual as ações estão voltadas à construção de estratégias coordenadas com representantes das secretarias de saúde e educação, para definir ações que possibilitem dirimir os problemas relativos à insuficiente capacidade de atendimento dos equipamentos públicos, de tal forma que permitam diminuir a subcobertura.

No entanto, em termos práticos, a delimitação da atuação não é tão estrita. As entrevistas revelam que os atores precisam lidar com amplas pressões partidárias dos governos estaduais e municipais, as quais não estão restritas à atuação nos Comitês. Segundo os entrevistados, há pressões para a montagem da equipe de trabalhos, sobretudo para a indicação de colaboradores na equipe responsável pela aplicação dos questionários. Além disso, os informantes relataram que havia pedidos para a adoção de procedimentos mais fluidos, para cobrir localidades que não estão previstas nas regras de operação.

Os relatos mostram que a contínua adoção de estratégias pautadas exclusivamente pela norma, além da adoção de tratamento isonômico para os representantes de diferentes partidos, contribuía para reversão da percepção negativa de autoridades políticas estaduais e municipais. Como consequência, ao longo do tempo, os coordenadores que adotavam estratégias restritas às regras de operação conseguiam trabalhar com autonomia, além de conseguirem ampliar a cooperação dentro do Comitê Técnico Estatal.

Como destacado anteriormente, as iniciativas de coordenação contribuem para diminuir as falhas decorrentes das insuficientes estruturas de saúde e educação. Dessa forma, cabe ressaltar que a percepção dos atores estaduais e municipais sobre a forma de atuação do Coordenador Estadual aponta para uma facilitação da cooperação. Entretanto, como essas ações não estão baseadas no voluntarismo dos atores, as decisões coordenadas estão incorporadas às estruturas normativas do programa. Mais especificamente, as estratégias para articulação devem ser decididas nos Comitês Técnicos Estatais. Todavia, é preciso reconhecer que a simples existência de um espaço formal para a tomada de decisões articuladas não garante que elas ocorram, tampouco que sejam efetivadas. Por isso, a forma de atuação do Coordenador é uma variável que influencia a articulação entre atores governamentais.

Além dessa dimensão política que envolve as relações intergovernamentais, o Coordenador controla o departamento de recrutamento e seleção das delegações estatais. Os processos de contratação são regidos pelo Departamento de Recursos Humanos das delegações, sendo que o principal instrumento de contratação é a convocação pública para contratos temporários de trabalho. Ela é composta pelas seguintes etapas: divulgação da vaga, aplicação de provas, entrevistas e seleção de candidatos. Conforme destacado previamente, a indicação para cargos é uma das formas de pressão política a qual está exposto o Delegado

Segundo os entrevistados, em alguns casos, as contratações não seguem os procedimentos oficiais, pois as vagas são preenchidas por indicação de políticos dos diferentes níveis governamentais. Todavia, as indicações podem ser controladas pelos delegados. A primeira forma de controle encontra-se na utilização de procedimentos oficiais, mais especificamente, na solicitação de vaga através de ofício procedente de alguma das diretorias da *Coordinación*. Nesses casos, a indicação se enquadraria em preenchimento por pedido de superior hierárquico. A segunda forma de controle é a adoção de mecanismos de avaliação que permitam identificar como é o desempenho dos funcionários indicados.

Dada a finalidade deste trabalho, o principal interesse está voltado para os processos de incorporação e manutenção do público-alvo. Dentro desses limites, cabe ressaltar o papel do Delegado para composição, capacitação e monitoramento das equipes responsáveis pela aplicação dos questionários, pois essa operação demanda funcionários que terão contato direto com o público-alvo (*street level bureaucracy*), situação que suscita discricionariedades que alteram os resultados de políticas públicas (Lipsky, 1980; Meyer e O'Toole, 2006).

As entrevistas mostraram que existem três funções que se enquadram no escopo de *street-level bureaucrats*. A primeira é a função de responsável por atenção cidadã, que está atrelada às delegações estatais. Além de realizar atendimento direto aos beneficiários, essa função implica organização das representantes das beneficiárias *vocales* e definição da montagem das Mesas de Atenção Comunitária. As outras duas funções (os entrevistadores e os supervisores) são relacionadas à aplicação de questionário, ambas compostas por profissionais cujos contratos de trabalho são temporários. No primeiro caso, o contato com o público-alvo é mais intenso e as discricionariedades estão na forma como a família é entrevistada, na disposição a explicar questões não entendidas; já no caso dos supervisores, o contato ocorre de maneira menos intensa, mas é frequente para avaliar junto a algumas famílias se as entrevistas estão sendo feitas de maneira correta.

A abordagem do papel dos atores que se relacionam diretamente com o público alvo não se restringe aos funcionários da delegação estatal, de fato, ela incorpora, também, a atuação dos *enlaces*, responsáveis pelo apoio logístico aos processos de pagamento e incorporação, além de divulgação desses eventos junto às beneficiárias. O empenho dos *enlaces* é de suma importância para o programa, pois esse ator possui alto potencial de capitalização política do programa.

Além do controle das equipes de trabalho, há outra dimensão controlada pelo Coordenador Estadual que lhe garante poder, qual seja a indicação dos funcionários que receberão a capacitação e dos responsáveis pela multiplicação do treinamento junto aos colaboradores contratados em nível local.

4) Instrumentos de monitoramento, sobre os quais as pesquisas qualitativas apuraram que o total de famílias entrevistadas e o número de entrevistas aprovadas pelo revisor compõem o indicador quantitativo utilizado pela Direção Geral para monitorar o desempenho das delegações estatais. Os quais são complementados pelos relatórios dos supervisores do escritório central e da delegação estadual, como fontes para avaliação qualitativa do processo.

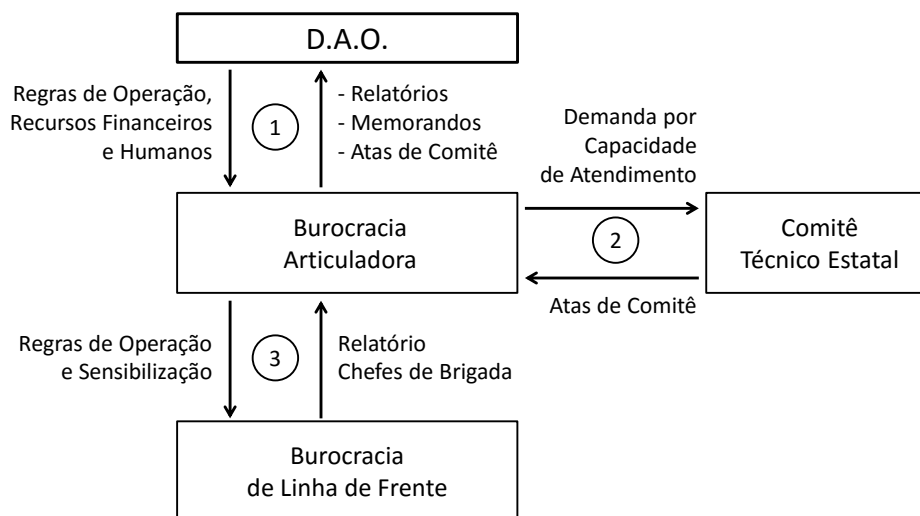
A gestão do processo de aplicação de questionários é desmembrada por estado, em um processo cujas referências gerenciais são as metas estabelecidas pela Direção Geral. A partir delas, são definidas metas diárias de entrevistas para os agentes em linha de frente, cujo acompanhamento é feito por dois processos. Inicialmente, todos os questionários passam por um “codificador” que analisa a consistência das respostas; em seguida há um coordenador de campo, que possui a atribuição de entrevistar novamente as famílias, para verificar a adequação das entrevistas realizadas.

## **4.7 Conclusão**

Apesar da tentativa de centralizar o Programa *Oportunidades* dentro da Coordenação Nacional, a implementação do programa não prescindiu de articulação intergovernamental; como consequência, durante esse processo, surgiram espaços decisórios relevantes que não estão sob o estrito controle do escritório central do programa, sobretudo no que tange a critérios de definição das equipes operacionais, definição de monitoramento individualizado dos aplicadores de questionário e estruturação das atividades de capacitação. Esses espaços estão localizados na área de atuação da burocracia articuladora e na burocracia de linha de frente. Assim, propõe-se o esquema 4 para sintetizar a atuação da burocracia articuladora.



ESQUEMA 4:



Elaboração Própria

Além da existência de espaços decisórios, há concepções e expectativas negativas acerca da atuação das burocracias estaduais, as quais são tomadas como atores com motivações partidárias. A partir dessa visão, o controle sobre o ator articulador torna-se ostensivo e se funda em mecanismos de monitoramento que se sobrepõem. Ou seja, adotando como ponto de partida a burocracia articuladora, no ramo ascendente, a interação com a DAO é norteada pela hierarquia e por processos formalizados (registros administrativos), em que a comunicação e o monitoramento seguem rígidos padrões.

Desse modo, as regras operacionais (evidências documentais) e as narrativas (percepção) dos atores permitem interpretar que as relações entre a burocracia articuladora e a DAO se caracterizam por *compliance*, isto é, por um princípio de que o BA internaliza os objetivos estabelecidos pela Direção e dedica sua atuação ao alcance das metas estabelecidas. Por outro lado, a centralização da estrutura organizacional e das relações intergovernamentais compromete a eficiência do PTC, pois as mesmas fontes empíricas sustentam a interpretação de uma relação de mútua dependência entre os segmentos envolvidos, uma vez que a DAO controla a disponibilidade de recursos financeiros e humanos das coordenações estaduais, ao mesmo tempo em que depende da habilidade de negociação política desses atores, principalmente no âmbito dos Comitês Estaduais, cujas atas funcionam como base de informações para essa diretoria. A partir disso, existe a possibilidade de iniciar articulação

intragovernamental para que o governo central atue diretamente na prestação dos serviços de saúde e educação

O interesse no acesso aos recursos da coordenação é um fator que amplia as incertezas relativas à atuação política, pois os resultados dependem das negociações nos Comitês Técnicos sobre os compromissos com investimentos futuros, porém com resultados imediatos para os atores estaduais, configuração que favorece comportamento oportunista (Bardach, 1977) e dificulta a construção de ações articuladas. Isso é possível, uma vez que há incentivos para assumir compromisso com a capacidade de expansão dos serviços, mas não há contrapartida, porque o mecanismo de responsabilização política não é claro ao público-alvo; some-se a isso a dificuldade de responsabilizar o ente subnacional, dada a estrutura federativa descentralizada. Em suma, nessa frente de atuação, a eficiência da ação da burocracia articuladora é interpretada como limitada.

A importância da dimensão intergovernamental em uma política formulada para operar de maneira centralizada é a base para a dupla face da articulação, pois, apesar de a burocracia articuladora atuar sob normas centralizadoras, a relação com representantes estaduais funda-se em negociação. Nesse contexto, a despeito de possuir recursos para barganhar, em especial o acesso aos recursos do programa, a burocracia articuladora é impelida a inserir outros recursos para obter o alinhamento, como por exemplo, as vagas nas equipes de trabalho da Coordenação Estadual, a liberação de acesso nos eventos de pagamento, entre outros. Ou seja, a articulação técnico-política possui potencial para equacionar as questões relativas à subcobertura, mas as dificuldades relacionadas à diminuição do comportamento oportunista contribuem para minar o efeito da articulação nesse espaço.

Em síntese, há elementos híbridos na atuação do Coordenador Estadual, uma vez que, no espaço destinado à articulação política, ela busca respaldo nos elementos técnicos das normas do PTC, mas está exposta a negociações que pertencem ao campo da política. Ao mesmo tempo, o relacionamento com superiores hierárquicos inclui a comunicação gerencial (Goggin *et alii*, 1990), que, em situações extremas, conduz a efetuar ações emergenciais para a prestação dos serviços de saúde e educação. Assim, a categoria proposta para essa tese, burocracia articuladora, conjuga atuação burocrática e política, com a articulação como atividade concentrada na dimensão política.

A análise conjunta das diferentes fontes qualitativas é mediada por fatores relacionados a estruturas de recrutamento e seleção de recursos humanos. Em primeiro lugar, como visto no capítulo anterior, desde a década de 1980, as principais secretarias do governo federal privilegiaram a seleção junto a círculos estritos, com a finalidade de manter orientação tecnocrática (Centeno, 2014). No entanto, a *Sedesol* ainda se constituía em um espaço aberto a indicação de quadros partidários; com a criação do *Progres*a e da Coordenação Nacional, estabeleceu-se um insulamento e diminuiu-se a ocupação partidária (Cortes e Rubacalva, 2012); por fim, com o *Oportunidades*, o processo tecnocrático atingiu os postos regionais (Hevia, 2009). A partir do conjunto do material empírico e dos conceitos de Santos e Vieira (2013), é possível afirmar que, na atuação da burocracia articuladora durante a Presidência de Vicente Fox, aprofundou-se a seleção orientada pelo conhecimento técnico, enquanto o PTC foi controlado pela combinação da politização e regulamentação (Santos e Vieira, 2013:16-20); já no período de Felipe Calderón, a indicação a esse posto foi utilizada como ferramenta para obtenção de maioria no Legislativo, o que resultou em reforço no controle exercido exclusivamente pela regulamentação.

Ademais, há limitações relacionadas à estrutura do Serviço Público mexicano, a qual, a despeito da reforma de 2003, não foi capaz de alterar o critério de seleção adotado para preenchimento dos cargos de alto e médio escalão (Grindle, 2012), dentre os quais se enquadra o de Coordenador de Delegação Estadual do *Oportunidades*. A insuficiência da estrutura administrativa dificulta a manutenção nesse cargo por longos períodos, fato que dificulta o desenvolvimento de um espírito de corpo, característica primordial para definição de burocracia (Olsen, 2005).

Considerando a atuação da burocracia no ramo descendente, uma frente de ação relevante é a constituição da equipe de trabalho do escritório regional, diante da pressão de representantes partidários para a ocupação. Nessa frente, o burocrata articulador possui ampla autonomia, restrita apenas ao orçamento designado para sua unidade e à estrutura do serviço público, que restringe a contratação de funcionário para a carreira federal. Isso resulta na formação de equipes temporárias, o que impossibilita a formação de espírito de corpo, de tal forma que a regulamentação, o monitoramento e a capacitação-sensibilização consomem as ações do burocrata articulador, pois possibilitam o controle, ainda que parcial, da burocracia de linha-de-frente.

No que tange à influência da burocracia articuladora sobre o grau de focalização, à luz dos dados quantitativos e qualitativos, a interpretação final é de que a contribuição desse ator é marginal, uma vez que a tendência de redução nos erros de exclusão durante a Presidência de Vicente Fox manteve-se durante o governo de Felipe Calderón. Por isso, a alteração nos critérios de indicação para o cargo não se sustenta como fator explicativo; essa rejeição implica repensar o papel da BA, sobretudo as limitações de ações negativas desse ator. Dessa forma, interpreta-se que a contribuição desse ator burocrático esteja altamente limitada pela intensa regulamentação definida para o programa. A partir dela, mesmo os coordenadores oriundos de fileiras partidárias enfrentam o desafio de se ajustarem ao normativo do programa, de tal forma que os espaços discricionários acabam por ter uma contribuição marginal.

A burocracia articuladora é, portanto, ator híbrido, com resultados da atuação política limitados, além de envolvida em um processo altamente burocratizado, com normas que limitam a discricionariedade e também a capacidade de adaptação e inovação dos atores envolvidos na implementação.

## **CAPÍTULO 5: A gênese do Programa Bolsa Família**

### **5.1 Introdução**

Esse capítulo analisará os fatores que influenciaram a implementação do Programa Bolsa Família. Assim como no capítulo relativo ao caso mexicano, a análise estará amparada na abordagem de Goggin *et alii* (1990). Buscar-se-á a elaboração de uma explicação que conjugue as características da *policy* e o tipo da estrutura institucional responsável por sua implementação (*polity*). A criação de um marco explicativo é condição prévia ao estudo da ação da burocracia articuladora, pois define a tendência acerca dos limites estruturais enfrentados por esses atores, em especial, nos espaços para decisão autônoma dos gestores do programa sobre as atividades operacionais.

Em termos mais específicos, o objetivo desse capítulo é analisar o legado dos PTCs pré-existentes sobre as instituições responsáveis para a implementação do PBF, a partir da concepção de agentes técnico-políticos (Lindblom, 1980) que tiveram papel chave na criação do Bolsa Família. A base analítica para o estudo desse capítulo será constituída por literatura nacional acerca do programa e material qualitativo oriundo de entrevistas semiestruturadas. A análise será organizada a partir de três processos que contribuíram para a criação e consolidação do PBF, quais sejam: a regulamentação do texto Constitucional de 1988 no tocante à assistência social; a difusão de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTC) a partir das experiências municipais; e, por fim, a influência dos PTCs federais e da estrutura institucional criada durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

### **5.2 O encontro de três fluxos: as regras formais da Constituição de 1988, a ascendência dos programas municipais e as definições do governo Cardoso.**

#### 5.2.1 A Constituição de 1988

Segundo Bichir (2011), a Constituição de 1988 definiu a assistência social como uma atribuição municipal, enquanto a superação da pobreza foi definida como uma competência comum, ou seja, atribuídos aos três níveis governamentais. Assim, o texto constitucional criou sobreposição entre os atores indicados para a implementação de políticas sociais, situação que expressa uma ambiguidade na formulação dessas políticas, o que pode ser explicado como uma transferência de parte do processo decisório, em que os atores políticos cederam a regulamentação para os implementadores da política. Assim, a ambiguidade é uma fonte que

favorece a ação discricionária dos atores envolvidos na implementação (Brodkin, 1990; Matland, 1995; Arretche, 2001).

Os processos de regulamentação das políticas de combate à pobreza estão inseridos na regulamentação relativa ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que foi iniciado com a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, cuja regulamentação ocorreu em 2003. Além da LOAS, cabe destacar que esse processo foi marcado pela regulamentação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) de 2005 (Bichir, 2011).

Nesse sentido, Costa e Palotti (2013) argumentam que a adoção de competências concorrentes explica a indeterminação na ação dos entes governamentais. Por outro lado, a Constituição de 1988 propiciou uma reorientação no histórico da assistência, deslocando-a das entidades filantrópicas para as políticas públicas. Assim, segundo esses autores, a LOAS foi direcionada para descentralização e participação popular.

FRANZESE e ABRUCIO (2013: 365) concordam com a ausência de clareza do modelo federativo para a política social estabelecida pela Constituição de 1988. Ademais, argumentam que a partir do novo marco constitucional, os municípios brasileiros receberam um poder sem paralelo nas demais federações, pois, em que pese a estrutura em três níveis de governo, nos modelos federativos os municípios são dependentes dos estados. Além disso, a nova constituição definiu a implementação descentralizada como referencial normativo. Dessa forma, no período pós-1988, o percentual da receita nacional dos municípios cresceu consideravelmente, enquanto as receitas de estados e do governo federal caíram.

Em termos específicos, a Constituição de 1988 possibilitou aos municípios a autonomia na arrecadação; no entanto, o acesso aos recursos oriundos de receita tributária revelou-se insuficiente, frente ao crescimento das obrigações, sobretudo para os municípios de porte médio e pequeno. Como consequência, foi criada uma conjuntura em que esses municípios conjugam baixa estrutura administrativa e crescimento dos serviços obrigatórios (LÍCIO, 2012:160)<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Como destacado previamente, Falletti (2005:329) estabelece uma relação entre os problemas na descentralização e o descompasso entre transferência de obrigações e recursos, tendo em vista manter o controle sobre os processos decisórios centrais de algumas políticas públicas: o governo central controla o repasse de recurso e, por conseguinte, o desenvolvimento das capacidades administrativas subnacionais. Dessa forma as transferências desempenham o papel de instrumento de controle do governo federal.

### 5.2.2 Ascendência dos Programas de Transferência de Renda Condicionada Municipais

Nesse contexto, os PTCs surgiram em grandes municípios brasileiros (Coelho, 2013), com os primeiros programas sendo lançados quase que simultaneamente por governos municipais e estaduais em 1995, por isso, a expansão inicial ocorreu, principalmente, em nível horizontal, com posterior ascendência para o nível federal. O início desse processo foi liderado por dois empreendedores políticos: Eduardo Matarazzo Suplicy, com a proposta de imposto negativo-renda mínima, e Cristovam Buarque, com a concepção de um incentivo financeiro para a manutenção das crianças na escola. Como resultado, em janeiro de 1995, foram implementados PTCs pela prefeitura de Campinas, por José Roberto Magalhães Teixeira, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), e no Distrito Federal, por Cristovam Buarque, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Após a introdução desses programas, a dinâmica da difusão em nível municipal esteve inserida em um quadro de competição política, em que diferentes partidos implementam Políticas de Transferência com vistas ao retorno eleitoral e à construção de imagens no campo da política social. Desse modo, a expansão dos PTCs se caracterizou pela predominância de projetos de leis apresentados por membros dos legislativos filiados ao PT, mas implementados por Chefes do Executivo de diferentes partidos. Além disso, Coelho (2013) demonstra que essas propostas estão concentradas em municípios do estado de São Paulo, em razão da proximidade física de Campinas. Em um segundo momento, a difusão ocorre em nível estadual.

O estudo da difusão reúne evidências de que a variável partidária é um elemento importante para inserção do tema na agenda; nesse sentido, cabe destacar a preponderância na apresentação de propostas por políticos do PT, ao passo que, na decisão de implementação, PT e PSDB dividem o papel principal, embora o autor ressalte que em três estados, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, a proposta inicial apresentada pelo PT foi rejeita pelo governador, sendo aprovada novamente quando apresentada por deputado de outro partido (Coelho, 2013:191-193).

No âmbito do governo federal, o Presidente Fernando Henrique Cardoso adotou a estratégia de implementar PTCs setoriais. Assim, em 1996, foram introduzidos o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício da Prestação Continuada. O primeiro programa cobria majoritariamente municípios rurais e se caracterizava pela transferência monetária condicionada a frequência escolar das crianças da família, enquanto o segundo programa se fundamentava na livre transferência, porém focalizadas em idosos e incapazes. Em

1997, o Governo Federal formulou o Programa de Garantia de Renda Mínima (PRGM), como um PTC voltado à manutenção de crianças em idades escolar, que seria implementado em municípios cuja renda per capita mensal fosse menor que a renda per capita estadual. Contudo, a implementação do PRGM foi iniciada apenas em 1999, assim, entre o lançamento do programa e o ano 2000, foram incluídos 1350 municípios. Em 2001, havia 1,6 milhão de famílias inscritas no PRGM, com recebimento médio de R\$ 38,00 (Coelho, 2013:198).

Nesse mesmo ano, o Bolsa Escola do Governo Federal foi implementado e absorveu as famílias beneficiárias do PRGM.

Coelho (2013:204) apresenta as seguintes explicações para a criação de um programa federal: difusão vertical (ascendente); pressão de atores políticos (políticos eleitos e partido) interessados em implementar as políticas em seu território.

Por fim, o autor supracitado relata a pressão dos governos subnacionais sobre o governo federal, motivada pelo desejo dos atores subnacionais de transferirem o custeio da gestão desse novo PTC. Essas pressões ocorreram em uma conjuntura de forte disputa entre os dois principais partidos nacionais (PT X PSDB). Nesse contexto, os empreendedores dos PTCs tiveram dificuldade em introduzir a política de transferência em nível federal, mas conseguiram influenciar a implementação em nível municipal. Assim, apenas a partir da consolidação em nível subnacional foi possível edificar os canais políticos que consolidaram as demandas dos atores subnacionais e direcionaram a ação do governo federal, logo, a disputa política é a variável que explica a entrada do PTC na agenda Presidencial. No entanto, o Governo Federal formulou as políticas de transferência sob forte orientação *Top Down*, em especial no caso do PRGM.

Por outro lado, cabe destacar o efeito endógeno dos PTCs municipais, isto é, o efeito das política pré-existentes para a implementação de políticas de transferências do governo federal. Nesse sentido, a pesquisa de campo de Bichir (2011) aponta que os PTCs municipais tinham primazia em relação ao federal<sup>113</sup>, sobretudo em Salvador. Além disso, a autora destaca que a implementação do PBF e do SUAS aconteceram em paralelo, e que os processos se realimentam.

Em suma, o histórico nacional dos PTCs, à luz da difusão de políticas, mostra que os atores subnacionais desempenharam um papel ativo na construção dos programas de transferência do governo federal, por um lado, pela existência de políticas prévias, por outro, pelas pressões exercidas junto aos membros do gabinete da Presidência da República. Dessa

---

<sup>113</sup> As pesquisas foram realizadas nas prefeituras de São Paulo e Salvador.



forma, os atores subnacionais não poderiam ser desconsiderados na formulação de políticas; dito de outro modo, a experiência subnacional com PTCs é um elemento com efeito de restrição sobre a definição, pois inviabilizou a formulação de um programa cuja implementação estivesse sob a responsabilidade exclusiva de uma organização do governo federal.

### 5.2.3 As definições dúbias do Governo Cardoso

Segundo Draibe (2003), os temas relativos a PTC, assistência e seguridade social estão inseridos em Sistemas de Proteção Social (SPS), cujos estudos foram agrupados em duas gerações. A primeira abordou a reorganização da política social à luz das reformas do Estado e do objetivo de diminuir a ação estatal; diante desse contexto, os estudos dessa geração desenvolveram críticas ao predomínio das políticas focalizadas. A segunda geração, valendo-se da passagem do tempo, abordou a estruturação dos SPS e os efeitos das reformas. Em comum, esses estudos buscaram analisar em que medida houve de fato diminuição da atividade estatal e qual o padrão adotado; as conclusões mostram que não houve alterações.

A partir desse referencial, o governo de Fernando Henrique Cardoso implementou os primeiros PTCs do Governo Federal, ao mesmo tempo em que iniciou a regulamentação de temas relativos à Assistência Social e ao Combate à pobreza, conforme pode ser visto no Quadro 3 abaixo

Quadro 3: transformações PTC frente a Constituição de 1988

	1 <sup>o</sup> Ciclo de Reformas (1985-1988)	2 <sup>o</sup> Ciclo de Reformas (1994-1998)	3 <sup>o</sup> Ciclo de Reformas (1998-2002)
Proteção Social			
Assistência Social	Reformada	Implementada	
Programa de Combate à pobreza		Introduzida	
Rede de Proteção (Transferências)			Introduzida

Fonte: Draibe (2003:71)

A estratégia adotada concentrou-se em PTCs setoriais, com o objetivo de ampliar o acesso às políticas sociais, em tese, universais, notadamente saúde e educação. Assim, em 1996, o governo lançou programa o Comunidade Solidária, como estrutura institucional de coordenação entre os PTCs e destes com a Assistência Social. Além das funções intragovernamentais, o Comunidade Solidária atuou na coordenação com estados e municípios, bem como buscou o desenvolvimento de parcerias com a sociedade civil organizada. Nesse último campo, através do Conselho do Comunidade Solidária, foi possível implementar algumas iniciativas, como Universidade Solidária, Alfabetização Solidária, Capacitação de Jovens e Artesanato Solidário (Draibe, 2003:74).

No campo da Assistência Social, cabe destacar que, no primeiro mandato (1995-1998), foi extinta a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que operava através de estrutura centralizada e leniente com clientelismo nas operações em nível de rua. Assim, a extinção da LBA propiciou um princípio de descentralização, que originou o repasse financeiro para estados e municípios, seguindo critérios relacionados à renda per capita. Simultaneamente, foram implantados o Conselho Nacional de Assistência Social e os conselhos estaduais e municipais de assistência social.

Durante o segundo mandato (1999-2002), destacou-se a ampliação dos PTCs como estratégia de combate à pobreza, por meio da implementação do PRGM-Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação e do Auxílio Gás. Essas medidas tornaram-se possíveis em virtude da criação do Fundo de Combate à Pobreza, em 2000. Além disso, nesse mesmo ano, o Comunidade Solidária foi substituído pelo Projeto Alvorada, que era composto por políticas voltadas aos municípios com menores IDHs; a renovação da estratégia de articulação contemplou uma iniciativa primária de fortalecimento da capacidade administrativa dos municípios, através da possibilidade de contratação de mão-de-obra temporária pelo Programa do Agente Jovem. Por fim, em 2001 o Projeto Alvorada deu início à unificação do cadastramento das Políticas de Transferência, através do Cadastro Único - CadUnico (Draibe, 2003:88).

A unificação dos cadastros dos Programas da Assistência constitui um legado significativo do Governo Cardoso, pois essa estratégia não era consensual dentro do governo federal. Além disso, em nível intergovernamental, essa ação implicaria mais trabalho para os municípios. A narrativa da Secretária de Assistência Social<sup>114</sup> do governo Cardoso expõe as posturas reativas dos Ministros da Saúde e da Educação frente à proposta de unificação, diante das quais apenas a demonstração da convicção presidencial foi suficiente para efetivar a política. A dificuldade de consolidação do tema pode ser interpretada a partir da postura de dois atores da Casa Civil que participaram das negociações à época, pois, apesar da receptividade ao pesquisador, ambos se negaram a conceder entrevista acerca da criação do Cadastro Único. No âmbito do governo federal, os desafios não se restringiram às negociações Ministeriais; no âmbito operacional, a entrevistada relata a escassez de recursos financeiros para o desenvolvimento de um sistema próprio, assim, após a consolidação da decisão de unificação, a Secretaria de Assistência Social teve acesso a recursos de informática do Sistema Único de Saúde para a construção da primeira versão do Cadastro Único. Além disso, a narrativa expõe

---

<sup>114</sup> Wanda Engels em entrevistas concedida ao pesquisador em novembro de 2014.

os desafios relativos à dificuldade de engajamento dos municípios, que não visualizavam incentivos para eles e para a população já beneficiária dos PTCs setoriais.

A análise do papel do governo Cardoso no tema das Políticas de Transferência deve ser realizada à luz da competição eleitoral, conforme exposto na seção anterior; todavia, apenas esse elemento não contribui para a explicação das constantes reorientações e para a escolha de uma estratégia baseada em múltiplos PTCs. Nesse sentido, cabe destacar que o tema não esteve no plano de governo do candidato FHC em 1998 (Draibe, 2003); além disso o primeiro mandato (1994-1998) coincidiu com o período de implementação e acúmulo de conhecimento sobre esses programas, dado o seu caráter inovador, mesmo para os governos municipais e estaduais que adotaram a política contida em seus planos.

Apesar das considerações relativas ao período inicial, durante o segundo mandato a difusão já havia alcançado uma dimensão significativa; ademais, os principais programas já estavam em operação havia mais de um ano. Dessa forma, a criação de mais políticas entre o período de 1998 a 2002 pode ser interpretado como uma estratégia negativa, ponderada pela importante decisão do governo federal de adotar parâmetros unificados de cadastramento, de valores dos benefícios e condicionalidades. No entanto, a criação de um instrumento de coordenação de informação ocorreu apenas no último ano do mandato, fato que dificultou o desenvolvimento de um mecanismo efetivo. Por isso, é possível considerar como dúvida a contribuição de Cardoso para o tema dos PTCs, pois, pelo lado positivo, os programas foram incorporados à agenda do governo federal, implementados dentro de um princípio de revisão da Assistência Social, através de orientação descentralizada e, por fim, foi tomada a decisão de unificação do cadastro. Pelo lado negativo, ressaltam-se a multiplicidade de programas, parâmetros e sobreposição de famílias beneficiárias, o que amplia os custos operacionais e dificulta a gestão e a coordenação de esforços.

Assim, frente ao legado dúbio da presidência de Fernando Henrique Cardoso, a constituição do Programa Bolsa Família (PBF) ocorreu de maneira descontínua e demandou o convencimento em diferentes frentes de negociação, conforme será analisado na próxima seção.

## **5.3 A construção da unificação durante os dois primeiros anos do governo Lula<sup>115</sup>**

### 5.3.1 O processo de tomada de decisão como um *locus* do poder e de incerteza

Segundo Lindblom (1980) o processo de tomada de decisão é eminentemente político, no qual as partes interessadas procuram aumentar seu poder, sujeito a limites informais (regras de conduta) e formais (tais como leis), bem como às autoridades estabelecidas. Apesar dessas limitações, o aumento no poder está sujeito à capacidade de interagir, mobilizar e convencer dos *stakeholders* envolvidos nos "jogos de poder".

A análise da atuação técnico-política das diferentes comunidades políticas é crucial para a explicação do formato do PBF e da estrutura institucional responsável por sua implementação. Por isso, nessa seção, serão introduzidas as primeiras entrevistas em profundidade, realizadas com atores em posição-chave durante esse processo. No entanto, empreender tal análise é particularmente intrigante, uma vez que os recursos políticos e técnicos geralmente são utilizados conjuntamente nas narrativas dos técnicos-políticos do setor de público.

As ações políticas em defesa de determinados projetos são seguidas por argumentos técnicos. Nas entrevistas, observa-se duas finalidades para o uso deste tipo de argumentos: demonstrar a superioridade de suas próprias propostas e mostrar as fraquezas das propostas dos outros grupos.

A próxima subseção introduzirá as comunidades políticas e os momentos decisivos para o processo de formulação do PBF, com base em uma fonte secundária (Monteiro, 2011) e em entrevista semiestruturadas. A análise, a interpretação e a triangulação do material empírico buscarão explicar a percepção dos agentes acerca do desempenho dos técnicos-políticos responsáveis pela formulação do PBF (Minayo, 2005), doravante, executivos do setor público.

### 5.3.2 O processo decisório do programa Bolsa Família

A análise do processo decisório do programa *Bolsa Família* será baseada na revisão de literatura, especialmente no trabalho de Monteiro (2011), pois ela fez uso de evidências

---

<sup>115</sup> Essa seção é uma versão modificada de artigo apresentado no 37<sup>o</sup> Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação em Ciências Sociais, realizada em 2013, cuja discussão ocorreu no ST23 Elites e Espaços de Poder. Fruto de trabalho conjunto com Fernanda Lima e Silva, referenciado atualmente como Andrade & Lima e Silva (2013). A versão final desse trabalho será publicado na *Brazilian Political Science Review* durante o ano de 2016.

empíricas primárias, tais como atas e minutas de reuniões interministeriais<sup>116</sup> e entrevistas com ministros, secretários executivos e consultores envolvidos no processo.

A apresentação a seguir destacará as características técnico-políticas da atuação dos executivos do setor público, bem como sua adesão às diferentes comunidades políticas. Em outras palavras, será demonstrada a existência de grupos com concepções técnicas e soluções opostas para o problema; como consequência, eles apresentaram propostas opostas para a definição dos Programas de Transferência de Renda.

No processo que culminou com a formulação do PBF, havia duas linhas, vinculadas a importantes comunidades políticas: uma, ligada às propostas de renda básica incondicional, defendida pelo senador Eduardo Suplicy, por Ana Fonseca<sup>117</sup> e outros intelectuais. A segunda, representada pelos economistas José Graziano, Maya Takagi<sup>118</sup> e outros, cuja proposta era criar um Cartão Alimentação, considerado como um PTC temporário que possibilitaria a primeira iniciativa de um amplo programa de segurança alimentar, incluindo o controle social, desenvolvimento local, etc (Trevisani *et alii*, 2012:504). Outras comunidades políticas foram posteriormente envolvidas neste processo, que será apresentado nessa seção através de quatro etapas, conforme mostrado no Quadro 4.

**Quadro 4: Fases do processo decisório no programa *Bolsa Família***

	<b>Fase 0</b>	<b>Fase 1</b>	<b>Fase 2</b>	<b>Fase 3</b>
Período	Out/dez 2002	Jan/out de 2003	Outubro 2003/Jan 2004	Jan de 2004...
Atividades	<b>Diagnóstico</b> Trabalho da equipe de transição setorial	<b>Formulação do PBF</b> Câmara de Política Social Grupo de Trabalho	<b>Interlúdio</b> Grupo de Unificação	<b>Nova Arena na disputa</b> Edifício MDS

Fonte: Elaboração Própria.

<sup>116</sup> Materiais que não são de acesso público e que a pesquisadora teve acesso na condição de ex-assessora da Ministra de Assistência e Promoção Social.

<sup>117</sup> Ana Fonseca é especialista em Programas de 'Renda Mínima'. Ela trabalhou como assessora do Governo Federal para a política social do Partido dos Trabalhadores (PT), por fim, ela foi coordenadora do Programa da Equipe de Transição em Política Social na fase 0 do período analisado.

<sup>118</sup> Maya Takagi é especialista em Políticas de Segurança Alimentar e Abastecimento. Ela trabalhou na Equipe de Transição em Desenvolvimento econômico, foi co-produtora do relatório sobre Segurança Alimentar e Agricultura Familiar. Além disso, ela trabalhou como Assessora do Ministro (Extraordinário) de Segurança Alimentar e Combate à Fome em 2003. Além disso, atuou como assessora especial da Presidência da República de 2005/2010 e como Secretária Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional/MDS entre 2011/2012.

### 5.3.3 Estágio 0: O diagnóstico dos PTCs e suas relações com as políticas sociais (outubro a dezembro de 2002)

Depois das eleições, em outubro de 2002, o recém-eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva designou cinco equipes de transição setoriais para construir um diagnóstico de todo o governo federal (Monteiro, 2011:44; Vieira, 2011: 38). Para essa tese, são cruciais as equipes de transição para Política Social e Desenvolvimento Econômico, especialmente em três setores: Programas de Transferência de Renda, Segurança Alimentar e Nutrição e, por fim, Assistência Social.

O relatório setorial acerca dos Programas de Transferência de Renda, coordenado por Ana Fonseca, recomendou a unificação de todos os PTCs existentes, com base em argumentos de eficiência econômica, incluindo a probabilidade de melhoria do programa mediante o estabelecimento de um padrão único de condicionalidade. Já o relatório do setor de Segurança Alimentar e Nutricional apresentou um diagnóstico mais amplo da pobreza e reintroduziu o plano de governo elaborado para as eleições presidenciais de 2002. Essa proposta lançou a base para o Programa Fome Zero (considerado o principal programa de política social durante as eleições presidenciais), que articulou agricultura familiar e segurança alimentar, em uma proposta construída em conjunto com movimentos sociais e participação da sociedade civil organizada (Takagi, 2012). O *Fome Zero* foi baseado no raciocínio de que é possível erradicar a fome no país, com a combinação adequada entre iniciativas de emergência e articulação coordenada das ações estruturais, orientadas para a geração de emprego e desenvolvimento (Takagi, 2006:2). Quanto ao relatório setorial da Assistência Social, seu conteúdo não foi divulgado, tampouco explorado pela literatura que aborda o trabalho das equipes de transição (Costa e Andrade, 2003:17-19; Vieira, 2011:34).

No final deste processo, o relatório de Segurança Alimentar e Nutricional ganhou mais ressonância dentro das estratégias iniciais do governo, originando o programa Fome Zero e a criação de um ministério responsável pela sua implementação, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Este resultado pode ser explicado por duas razões. Primeiro, a decisão do Presidente Lula de priorizar as políticas de combate à fome, situação vista como inaceitável em um país com abundância de comida (Takagi, 2006). Em segundo lugar, a estreita relação entre o Presidente Lula e José Graziano (Fonseca, 2012).

Em relação a essa fase, Ana Fonseca (2012) expressou sua interpretação política de porque a fusão não se realizou quando Lula tomou posse:

criação de um Ministério de segurança alimentar não fazia sentido, como isso deve ser uma questão mais transversal, ao invés de um fim em si. Propus em programas de transferência de dinheiro para o ministro (MESA). Ele não concorda com isso, como ele diz que seu ministério ainda estava começando suas atividades. Ele tinha muito mais poder do que eu, muito mais. Ele cria um novo programa [cartão de alimentos], que sobreposições com algo que já estava em lugar [Bolsa Alimentação – comida benefício]". Além disso, ela repetiu as críticas com base em argumentos técnicos: ' parecia louco para ter mais de 16 milhões de famílias em mais de um programa de transferência de dinheiro. Tem um custo tão elevado, você não tem ideia sobre os custos de pagar as mesmas famílias, mais de uma vez; e tudo era operado pelo banco! Cada família foi em 1,82 programas, que é responsável por salvar a R\$ 92 milhões na banca. Além das condicionalidades diferentes existentes. Era tudo em (transição da equipe) relatório.

Além da dimensão política, é possível observar argumentos técnicos no discurso do Fonseca, baseado nas noções de *accountability* e eficiência dos ganhos em virtude da centralização na coordenação dos programas. Por outro lado, há elementos políticos em sua fala, sobretudo pela atribuição de poder ao MESA, como consequência do papel de liderança desempenhado pelo programa Fome Zero (e atribuído pelo Presidente Lula) no campo social. Somente se o programa Fome Zero perdesse sua credibilidade, se as agendas se fundissem, ganhando mais apoio, ou ocorresse uma ampliação dos apoios de outros atores, o predomínio do MESA seria revertido. Esse recurso não técnico revelou uma dimensão política no comportamento deste executivo de setor público e seu comportamento híbrido. Também foi possível observar o processo de competição de ideias através de elementos técnicos e políticos de análise. Finalmente, a ideia relacionada à unificação de todos os PTCs existentes não gerou resultados imediatos, mas permaneceu na agenda das comunidades políticas.

#### 5.3.4 Fase 1: A formulação do PBF (janeiro a outubro de 2003)

##### 5.3.4.1 Início contraditório da Presidência de Lula (janeiro a março de 2003)

O Presidente Lula criou dois novos ministérios, o da Promoção e Assistência Social (MAPS) e o MESA, em janeiro de 2003. O último vinculado diretamente à Presidência, o que demonstrou a prioridade política da questão. De acordo com a medida provisória n ° 103, de 1 de janeiro de 2003, que mais tarde foi aprovada como lei em 28 de maio de 2003 (Lei n ° 10.683), o MAPS foi responsável por coordenar, articular e avaliar os programas sociais do governo federal. Por outro lado, o MESA foi responsável por formular e coordenar a

implementação da política nacional de segurança alimentar, que visa combater a fome em todo o território.

No entanto, estabelecer dois novos ministérios foi contra as recomendações do relatório da equipe de transição de Política Transferência de Renda. O documento dessa equipe de transição apontou que fragmentação institucional e baixa coordenação de políticas sociais eram problemas que deveriam ser enfrentados pelo novo governo. Tal decisão demonstra que havia uma competição institucional no lugar, mais especificamente, uma "competição de ideias" (Lindblom, 1980).

A ambiguidade na política social e a fragmentação institucional foram agravadas pela criação de novos ministérios, especialmente o MESA, com sua nova Política de Transferência, e pela manutenção dos PTCs. Os ministérios setoriais não só mantiveram seus programas (inclusive ampliando seus benefícios e metas), mas também estiveram dispostos a criar novos programas, com vistas a impulsionar seu posicionamento relativo dentro do governo federal.

Apesar da aparente falta de controle, o escritório de Lula estabeleceu a Câmara de Política Social (CPS), a fim de coordenar o desenvolvimento das políticas sociais e evitar a sobreposição entre as funções dos Ministérios e Secretarias<sup>119</sup>. O CPS tornou-se o primeiro *locus* de "competição de ideias", sob a coordenação do chefe de gabinete do Ministro da Presidência da República, José Dirceu. Entre os membros da CPS, a análise coloca ênfase nos ministros José Graziano, do MESA; Benedita da Silva, do MAPS<sup>120</sup>; Cristovam Buarque, da Educação e Humberto Costa, Ministro da Saúde.

A primeira reunião da CPS, em janeiro de 2003, teve como objetivo avaliar os programas e políticas sociais do governo de Cardoso. Nela, identificaram-se as deficiências do Cadastro Único, a sobreposição de programas, a fragmentação das ações e o desperdício de recursos como os principais problemas que afetavam os programas naquela época (Monteiro, 2011). Tais observações estavam em consonância com os relatórios da equipe de transição de Política Social, especificamente o setor de PTCs.

---

<sup>119</sup> A CPS foi formalmente criada pelo número decreto 4714, em 30 de maio de 2003, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4714.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4714.htm)

<sup>120</sup> Durante esta fase, o MAPS foi composto por duas comunidades políticas. A primeira, relacionada ao Secretário-Executivo, Ricardo Henriques, e à proposta de unificação do PTC. O segundo e principal grupo continha assistentes sociais ligados à ministra Benedita da Silva e por ela representados. Para este grupo, o objetivo principal era reforçar o papel da Assistência Social, através dos instrumentos de CadÚnico e espaços para assistência familiar.



O programa *Fome Zero* foi lançado oficialmente em 30 de janeiro do mesmo ano. Tal lançamento recebeu ampla cobertura da mídia e foi uma fonte de debate entre a sociedade em geral. As principais críticas ao programa em sua fase inicial foram as restrições sobre o uso do Cartão Alimentação, que só poderia ser usado para comprar comida e potencialmente conduziria à emissão de recibos fraudulentos e à excessiva burocratização para controle de custos. Outro aspecto controverso desta política era determinar se o novo cartão substituiria os programas existentes de transferência condicionadas. De acordo o ministro José Graziano, do MESA, o Auxílio Gás do Ministério de Minas e Energia (MME) e o Bolsa-Renda, do Ministério da Integração Nacional (MIN), poderiam ser unificados, pois ambos apresentavam resultados insuficientes, sobretudo pelos problemas com cadastro. Todos os outros programas sociais permaneceram ativos dentro de seus ministérios setoriais (Monteiro, 2011:63-64).

Neste contexto, a segunda reunião da CPS foi realizada em 14 de fevereiro de 2003. Nesta reunião, a titular do MAPS, Ministra Benedita da Silva, afirmou que o Ministério regido por ela e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) estavam avaliando o desempenho social de cada corpo ministerial envolvido em política social e que os resultados seriam apresentados na reunião da CPS em março. Assim, na reunião de fevereiro, foi decidido que seria realizada outra reunião técnica coordenada pelo chefe de gabinete da Presidência da República. Delegados de cada Ministério da área social tomariam parte na reunião, a fim de acelerar a avaliação dos programas.

A terceira reunião da CPS, em 13 de março de 2003, foi realizada quando várias controvérsias foram divulgadas na mídia. Por exemplo, o Ministro da Educação, Cristovam Buarque, havia afirmado que seu Ministério apresentaria um plano alternativo ao programa *Fome Zero*, fato que ilustra os desentendimentos e conflitos entre as diferentes comunidades políticas. Nesse contexto, o Presidente Lula começou a reunião, demonstrando sua insatisfação com os confrontos e afirmando que Benedita da Silva deveria mediar os conflitos, pois ela era a chefe do Ministério encarregado da coordenação das políticas sociais do governo federal. Além disso, ele estabeleceu novas coordenadas para a ação, as quais reforçaram a necessidade de coordenação interministerial antes de iniciar ou anunciar qualquer medida. Pela primeira vez desde eleito, o Presidente falou sobre a urgência para unificar as políticas sociais e o MAPS foi encarregado de avaliar as condições para isso.

Nessa reunião, Benedita da Silva apresentou um diagnóstico das ações na área social de cada Ministério; no entanto, a ministra informou aos participantes que o MAPS ainda realizava

a coleta de dados sobre políticas sociais junto aos demais Ministérios. Ainda assim, ela defendeu a criação de uma nova iniciativa: o Programa de Auxílio Integral para as Famílias (PAIF), que consistiria em um sistema de organização e gestão das atividades do serviço social, o que permitiria a implementação da Política Nacional de Assistência Social. Segundo Monteiro (2011), a apresentação de Benedita da Silva não satisfaz as expectativas do Presidente Lula; para ele, o programa não havia abordado a coordenação de políticas sociais; pelo contrário, havia se limitado ao campo da Assistência Social.

Portanto, a dupla estratégia de Lula para combater a pobreza<sup>121</sup> e a fome teria que ser revista. Ainda segundo Monteiro, o Presidente da República apontou para a necessidade de desenvolver uma política social unificada que pudesse facilmente ser comunicada à sociedade (Monteiro, 2011:67)

Após as intervenções de todos os ministros, o Secretário Executivo do MAPS, Ricardo Henriques<sup>122</sup>, fez uma intervenção que surpreendentemente se opôs à da Ministra Benedita da Silva. Ele apresentou uma crítica acerca da falta de metas nas políticas sociais brasileiras, tanto em matéria de formulação, quanto de implementação. Ele destacou a sobreposição de tarefas e a reduzida eficácia como os principais problemas da política social. Também indicou as seguintes dimensões de desintegração de políticas sociais: incerteza e sobreposição de competências nos esforços de coordenação entre as agências federais; baixa complementaridade de algumas políticas e programas; possibilidade de identificar e consolidar as áreas de convergência e integração entre os PTCs; necessidade de compreender a pobreza como um fenômeno multidimensional, com soluções às necessidades de cada família à medida.

---

<sup>121</sup> Na qual o MAPS coordenaria as áreas sociais e as iniciativas de unificação dos PTCs, enquanto o MESA realizaria programas de combate à fome.

<sup>122</sup> Ricardo Henriques é economista, foi professor do departamento de economia da Universidade Federal Fluminense e pesquisador do IPEA entre os anos de 1997 e 2002, ano em que assumiu a Coordenação de Desenvolvimento Humano do Governo do Estado do Rio de Janeiro, no qual trabalhou com a Governadora, e futura Ministra, Benedita da Silva. Além das ligações com a Ministra do MAPS, segundo a Revista Piauí (2012), em 2002 Ricardo Henriques trabalhou em parceria com economistas do Instituto de Estudos da Sociedade e do Trabalho (IETS), que desenvolveram uma agenda de governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que a época estava coligada ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) na disputa pela Presidência. A agenda não encontrou espaço junto ao PSDB, porém, durante os trabalhos de transição as propostas foram entregues pelo então presidente do Banco Central Armínio Fraga ao Chefe da Equipe de Transição, Antônio Palocci, que apreciou os planos, a ponto de indiciar um dos principais redatores do texto, o economista Marcos Lisboa, para a Secretária Executiva do Ministério da Fazenda. Assim, a entrada de Ricardo Henriques no governo foi ratificada por dois dos principais ministros do governo Lula. Em entrevista concedida durante a elaboração dessa tese, Ricardo Henriques (2015) confirmou que sua atuação contava com o apoio dos Ministros responsáveis pelo MAPS e Ministério da Fazenda.

A exposição de Henriques retomou, ainda que implicitamente<sup>123</sup>, as orientações do relatório da equipe de transição setorial de PTCs.

No final da reunião, Lula determinou que o chefe de Gabinete da Presidência da República continuasse a coordenar a CPS; além disso, definiu a criação de um Grupo Técnico para realizar um estudo sobre as políticas sociais no Brasil. A composição do GT abarcaria o Secretário Executivo do MAPS, o chefe de Gabinete da Presidência, o Ministro do Planejamento e Miriam Belchior, assessora especial da Presidência da República. Essa nova diretriz presidencial modificou a estratégia inicialmente projetada, pois afastou a Ministra do MAPS da coordenação das políticas sociais. Assim, as duas ideias centrais estavam em disputa (segurança alimentar e unificação dos PTCs) e a possibilidade de uma terceira estratégia (PAIF) foi rapidamente descartada, fato que acarretou perda do poder ao grupo da Assistência Social e gerou efeitos colaterais.

#### 5.3.4.2 Construindo a decisão sobre a fusão dos programas de transferência de dinheiro (abril a junho de 2003)

Durante a quarta reunião da CPS, em 3 de abril, o Grupo Técnico criado na reunião anterior apresentou os resultados da investigação acerca das políticas sociais no Brasil. Ricardo Henriques informou que o grupo teve como objetivo refletir sobre a sobreposição e a fragmentação da política social no sentido mais amplo, em vez de restringir o escopo da pesquisa aos programas de assistência social. Segundo Monteiro (2011), o GT apresentou alguns dos principais desafios para as políticas sociais, como a falta de direcionamento, adequação, eficiência e eficácia das intervenções. A partir do diagnóstico, foram apresentadas como propostas: fusão dos processos para o cadastro de beneficiários; desenvolvimento de um cartão único para a integração dos programas de transferência de renda; incorporação de estratégias de "porta de saída", criação de programas complementares com implementação descentralizada.

Naquele exato momento, o Presidente demonstrou claramente sua intenção de unificar os PTCs, mesmo que não estivesse claro como o programa poderia ser estruturado, nem qual Ministério seria responsável por ele. Uma alternativa para a descoordenada política social deveria ser encontrada, mantendo os programas existentes em execução (Monteiro, 2011:71).

---

<sup>123</sup> Segundo Henriques (2015) o tema da unificação havia motivados diversos de estudos no IPEA, porém, o alcance desses estudos estava na simulação.

Os jogos de poder entre os executivos do setor público dos ministérios setoriais (particularmente do Ministérios da Educação, Saúde, MAPS e MESA) foram intensificados devido à incerteza que foi criada pela nova política. Além do Ministério da Educação (MEC), todos os outros ministérios fizeram numerosas observações e reservas à proposta de Ricardo Henriques, bem como destacaram os aspectos positivos de seu próprio desempenho e propostas.

Humberto Costa, Ministro da Saúde (MS), por exemplo, salientou que, em sua área, as políticas envolviam aspectos conceituais específicos. Ele propôs uma mudança na linguagem do texto, uma vez que, segundo ele, a palavra "focalização" estava demasiadamente vinculada ao vocabulário neoliberal. Por outro lado, Benedita da Silva admitiu que uma reforma na política social do país era muito necessária, mas afirmou que essa reforma deveria ser feita de forma diferente, enquanto José Graziano criticou a definição do grupo técnico da pobreza, que foi baseada exclusivamente em critérios financeiros.

Finalmente, o Presidente Lula fechou a reunião determinando a expansão do Grupo Técnico, que passaria a abranger os Ministérios Setoriais (MEC, MS, MESA, MME e MIN). Ele também solicitou a apresentação de uma estratégia e um prazo para implementar as propostas da reunião seguinte da CPS.

Em 16 de abril, um novo movimento do MESA desafiou a decisão do Presidente Lula, lançando luz sobre as divergências e contradições que não estavam explícitas no encontro anterior da CPS. Naquele dia, o ministro Graziano realizou uma reunião em seu escritório, sem a participação do Chefe de Gabinete da Presidência da República, dos ministros do MAPS, do MP e o Secretário do Conselho Consultivo à Presidência da República. O propósito desta reunião era estabelecer um novo órgão, a Câmara do Programa *Fome Zero*, para monitorar o programa de Cartão Alimentação e transformá-lo em um programa transversal. Nesta ocasião, o MESA propôs duas iniciativas separadas para a integração de transferência de dinheiro, ao contrário da fusão dos programas, defendida pelo grupo técnico. Em suma, o MESA seguiu em desacordo com a decisão da CPS; assim, este Ministério procurou reforçar a validade técnica e apoio político para sua análise. Logo, com base na análise de Lindblom (1980), a disputa técnica foi complementada pela política.

As reuniões do GT e da CPS ocorreram em 28 de abril. Na reunião da CPS, Ricardo Henriques apresentou um resumo do estudo sobre a política social do Brasil e salientou a importância das condicionalidades para a unificação dos PTCs e para a descentralização da gestão. Ele destacou que o Cartão Alimentação do MESA foi deixado de fora de sua pesquisa,

pois esse benefício não continha condicionalidades. Além disso, Henriques observou que os programas de transferência de renda não precisariam estar ligados aos respectivos ministérios setoriais, uma vez que tais ministérios seriam responsáveis por verificar o cumprimento dos requisitos de elegibilidade e a qualidade dos serviços entregues. Por outro lado, Cristovam Buarque fez algumas observações à proposta do GT técnico. Ele disse que era necessário conhecer cada programa melhor (suas condições e particularidades) antes da definição de uma proposta de gestão final. Ele ressaltou a importância de conseguir o financiamento e a capacidade para adequada prestação de serviços, e, conseqüentemente, para garantir que os requisitos para elegibilidade estivessem sendo atendidos.

A reunião setorial ocorreu em 7 de maio. Nela, José Graziano afirmou que a discussão realizada pelo grupo técnico só se referiu às iniciativas de transferência de renda e não tratou de política social do governo, que ele acreditava ser muito mais ampla. Ele também ressaltou que o Cartão Alimentação e o Bolsa Alimentação poderiam ser unificados facilmente; seus respectivos ministérios já estavam discutindo essa possibilidade. O ministro do MESA percebeu que seria difícil unificar essas iniciativas com o Bolsa-Escola, em virtude das diferentes condições de elegibilidade. Além disso, o José Graziano explicou que não havia consenso sobre alguns aspectos da proposta de unificação, tais como registo único, subsídio mínimo, requisitos para ser ligado ao perfil de família. No entanto, Graziano apontou que não havia nenhum consenso sobre como o novo programa seria realizado ou gerenciado.

Na reunião setorial com o MS em 13 de maio, o ministro Humberto Silva falou sobre a necessidade de compreender o PTC de modo diferente de outras políticas sociais: enquanto o primeiro precisa de direcionamento, este último deveria ser universal e se aplicar a todos os cidadãos. Ele expressou preocupação com as várias funções atribuídas aos agentes comunitários de saúde.

Assim, os ministérios setoriais, em especial o MESA, agiram racionalmente no sentido de desenvolver uma estratégia para manter seu papel no campo social. Eles pareciam ter aceitado a proposta de unificação debatida na terceira reunião de abril da CPS (embora ainda apontando suas críticas e observações à proposta).

Concomitantemente, a atuação dos ministérios setoriais incluiu iniciativas inesperadas sobre a integração dos PTCs, contra a adoção de um novo programa que não estava sob sua responsabilidade. Em suma, pode-se dizer que, apesar das recomendações feitas pelo Grupo Técnico da CPS para fundir e fazer avançar os Programas de Transferência, os quatro

ministérios no comando de PTCs ainda estavam agindo de forma independente, sem princípios mínimos de coordenação com os demais ministérios setoriais.

Uma detalhada proposta preliminar emergiu entre os meses de abril e junho, quando o Grupo Técnico se reuniu com todos os ministérios setoriais. Como resultado, vários avanços para a unificação dos PTCs foram conquistados. Além disso, a proposta sugeriu a criação de um novo Grupo de Trabalho (GT 2), com a atribuição específica de formular o novo programa. O grupo teve representantes dos ministérios setoriais (MAPS, MESA, MME, MEC e MS), o chefe de gabinete da Presidência da República, representantes do MP, do Ministério da Fazenda (MF), do IPEA, da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e da Assessoria Especial da Presidência.

A quinta reunião da CPS foi agendada para 12 de junho, após a finalização das reuniões do GT 2. Às vésperas da reunião de junho, surgiram dois novos elementos controversos, que ampliaram a agitação no ambiente político e tornaram mais complexas as disputas entre os executivos do setor público envolvidos com os PTCs. Em primeiro lugar, o ministro Cristovam Buarque propôs quatro novos programas de transferência em um comunicado à imprensa, confrontando a proposta de fusão que havia sido acordada na reunião da CPS de 3 de abril. Em segundo lugar, o MESA apresentou um projeto alternativo para unificação dos PTCs. Neste ponto, a concorrência entre as ideias foi intensificada, com os executivos dos diversos ministérios combinando elementos técnicos e políticos em suas ações. Esse fato sugere que a tensão entre a CPS e os ministérios setoriais foi permanente e significativa, uma vez que cada ministério aparentemente havia concordado com as novas diretrizes, mas também começaram a lançar seus próprios programas, fazer propostas e recomendações, ao contrário do que haviam concordado em reuniões da CPS, com o objetivo de manter ou melhorar suas responsabilidades/tarefas e programas.

Tendo esclarecido os eventos que ocorrem antes da quinta reunião de CPS, agora serão revistos a dinâmica e os resultados desta reunião. Nela, o Grupo Técnico objetivou construir um consenso sobre uma proposta única de PTC, pois a proposta do MESA e o lançamento de novos programas do MEC surpreenderam o Grupo Técnico. No entanto, em termos analíticos, a reação negativa dos ministérios em direção a extinção/fusão de seus programas não deveria promover espanto, uma vez que tanto os indivíduos como as organizações tendem a projetar estratégias racionais para manter seus programas, responsabilidades e poder, como sustentado por Crozier (1981) e Lindblom (1980).

Em que pese os ministros terem percebido que a fusão das Políticas de Transferência poderia ser uma iniciativa mais racional e eficiente, eles não concordavam com isso, o que confirma que as ações destes atores institucionais foram baseadas em seus próprios cálculos racionais e limitados. Ou seja, desde o primeiro GT, a proposta de segurança alimentar (e o programa *Fome Zero*) já não era vista como prioritária na agenda de governo (como era o caso quando Lula tomou posse). Assim, o MESA tinha uma razão adicional para se opor à proposta do grupo técnico.

Por conseguinte, Takagi avaliou a fusão entre os PTCs, com base nos impactos que teria sobre o programa *Fome Zero*:

o MESA concordara com a iniciativa (fusão da PTC). Pensava que a fusão traria mais racionalidade em jogo. Por outro lado, pensou que maciçamente mudaria a estratégia para a implementação do programa de fome Zero, desde que a ação-chave tomada no primeiro ano (o cartão alimentação— porta de entrada para várias outras iniciativas) não estaria sob a supervisão do Ministério mais. Mas o programa do Fome Zero foi muito mais amplo do que o cartão de alimentação (2012).

Em outras palavras, Takagi não critica clara e tecnicamente a unificação, ela concorda que essa seria a alternativa mais racional. No entanto, ela fez uso de reivindicações políticas para discutir tal decisão, baseando-se na falta de conhecimento do programa *Fome Zero*, dentro do qual o Cartão Alimentação seria apenas um dos elementos, embora de importância crucial.

A controvérsia entre os ministérios foi resolvida pelas ações dos atores visíveis (Kingdon, 1995) no processo, particularmente o Presidente Lula. Ele decidiu que o Grupo de Trabalho deveria prosseguir com a proposta final de integração dos PTCs. A proposta final deveria ser discutida e acordada pelos outros níveis de governo, particularmente pelos Governadores. Assim, a reunião de 12 de junho foi um marco no processo de tomada de decisão para unificação, pois a decisão presidencial encerrou a discussão sobre as propostas adversárias do MESA e do GT.

#### 5.3.4.3 Formulação do programa Bolsa Família (junho a Outubro/2003)

O Terceiro Grupo de Trabalho (GT3) foi criado na reunião de 12 de junho com especialistas de vários órgãos governamentais. Foi encarregado de consolidar uma proposta final para fundir os PTCs até 28 de julho. Para este fim, o grupo foi dividido em quatro subgrupos, com responsabilidades diferentes:

- a) Grupo técnico: desenho do programa e a estratégia para a sua execução;
- b) Grupo do Cadastro Único: elementos operacionais e tecnológicos de registo;
- c) Grupo de legislação: análise do enquadramento jurídico dos programas em curso e avançando sugestões legais para o processo de fusão;
- d) Grupo de Orçamento: alocação de orçamento.

No final de tal período, realizaram-se reuniões para apresentar a proposta ao Presidente, Ministros e representantes dos organismos de governo envolvidos no grupo de trabalho e do Ministério da Fazenda, MME, departamento de comunicação, CAIXA, etc. Embora houvesse ainda controvérsias em relação a proposta do Grupo de Trabalho, eles já não estavam relacionados com a estrutura da proposta ou orientações para o processo de fusão, o que sugere que a controvérsia anterior entre o MESA e o GT já não estava tão latente.

Foram realizadas várias reuniões técnicas em agosto; e em 27 daquele mês a versão final da proposta de fusão dos PTCs foi concluída. Os destaques da proposta são a fusão de benefícios e os critérios de elegibilidade (antes de, e para continuar a, receber o benefício), participação comunitária, controle social e coordenação intergovernamental para a implementação do programa. O comunicado oficial sobre o formato do novo programa seria feito em setembro. Entre agosto e setembro de 2003, o programa proposto poderia ser divulgado e a consulta sobre o projeto final, realizada junto a entidades federais e sociedade civil.

Finalmente, o GT3 terminou seu trabalho em outubro de 2003. Quatro dos PTCs do governo federal então existentes foram unificados (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio gás e Cartão Alimentação). O novo PTC, denominado Programa *Bolsa Família*, foi lançado em 20 de outubro e estabelecido pela lei nº 10.836. Depois de meses de disputa técnico-política entre as diferentes comunidades, em especial os grupos ligados a MESA, MEC, MAPS e MS, o Presidente Lula decidiu mudar sua decisão inicial e alterar a prioridade das políticas sociais do seu governo, do programa *Fome Zero* para a fusão desses programas randomizados. Nesse ponto, o Presidente Lula decidiu extinguir dois dos mais proeminentes ministérios da CPS – o MESA e o MAPS – durante a criação de um pequeno grupo de executivos de alto nível do setor público, com a responsabilidade de gerir as primeiras iniciativas do PBF recém-criado.



### 5.3.5 Fase 2: O Interlúdio: o grupo de Unificação (Outubro 2003/Janeiro 2004)

De outubro a dezembro de 2003, houve um período de interlúdio no processo decisório do PBF. Após meses de disputa, a Presidência escolheu um pequeno grupo de executivos do setor público para realizar a unificação dos PTCs, os quais trabalhariam diretamente com a Presidência<sup>124</sup>. Essa escolha refletiu a preferência presidencial para trabalhar com um único grupo de conselheiros especiais, em vez de permitir que diferentes grupos engendrassem uma disputa técnica e política para influenciar os processos de tomada de decisão. Essa fase também foi marcada pelo retorno de Ana Fonseca para o 'jogo de poder', uma vez que ela foi convidada para coordenar o trabalho desta equipe nova.

A despeito da decisão do Presidente, ainda havia decisões a tomar acerca dos detalhes do novo programa. O grupo de unificação foi então autorizado pela Presidência para ocupar espaços de negociação técnico-político com diferentes organizações governamentais e internacionais. De acordo com Fonseca (2012), o grupo de unificação foi responsável por dirigir as negociações com governadores acerca dos recursos fiscais para o programa. No campo intragovernamental, as negociações envolveram o MEC e o MS acerca de atuação no tocante as condicionalidades. Da mesma forma, Cohn (2014) fornece evidências adicionais sobre a atuação híbrida (técnico-política) desse pequeno grupo, cujos ação e discurso combinam argumentos técnicos e comportamento político:

O Banco Mundial na América Latina traz dinheiro, mas traz a receita. É quase como se fosse verba vinculada, e todos os países seguiam. Quando chegou no (sic) Brasil não teve sucesso! Foi muito difícil convencer o representante do Banco Mundial sobre o papel da condicionalidade, condicionalidade era para punir! O Banco Mundial propôs empréstimos de uma enorme quantidade de dinheiro para avaliar e monitorar a focalização... (Nós trabalhamos) para convencer que nossa compreensão da condicionalidade não era para as famílias, condicionalidade era para monitorar as políticas públicas implementadas pelos estados, municípios e governo federal. O interesse não era eliminar as famílias do PBF, porque as crianças não estavam indo para a escola, a preocupação era que o município fosse descobrir por que aquele rapaz não ia à escola. Condicionalidade para as pessoas nunca foi o alvo!

---

<sup>124</sup> Ana Fonseca, Claudio Roquete, Amélia Cohn, Valdomiro Sousa e André Teixeira formam este grupo pequeno de Unificação (Cohn, 2014)

No final de dezembro, o grupo de unificação conseguiu integrar o cadastro dos beneficiários dos PTCs anteriores em um único banco de dados – *Cadastro Único*, e finalizar um acordo com os governos subnacionais sobre a implementação do PBF, embora, naquele momento, esta negociação não tenha gerado a cooperação esperada (Licio, 2012).

### 5.3.6 Fase 3: Nova arena na disputa: a criação do MDS (janeiro de 2004...)

De janeiro de 2004 em diante, o programa *Bolsa Família* foi alocado no recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que reintroduziu os executivos de alto nível do setor público vinculados ao MESA e ao MAPS, além daqueles que atuaram no grupo de unificação.

Nas fases iniciais do MDS, algumas das comunidades políticas presentes na Câmara de Política Social foram absorvidas na sua estrutura organizacional. O grupo de unificação controlou parte do Ministério: Ana Fonseca tornou-se Secretária Executiva e André Teixeira foi nomeado para a Secretaria Nacional de Renda Cidadã (SENARC). Este grupo foi responsável pelo *Cadastro Único* e pela gestão dos recursos financeiros do PBF. A comunidade política envolvida com o MESA foi alocada na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). O grupo anteriormente ligado a Benedita da Silva e à agenda de trabalho da assistência social foram incorporados na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). As diferenças na composição dessas secretarias foram analisadas por Dulci (2010:231), que mostrou que os recursos humanos da SENARC foram compostos, principalmente, por técnicos comprometidos com as questões sociais e com o PBF. Essa situação foi resultado do critério de seleção adotado e do trabalho de capacitação; além disso, o preenchimento do quadro burocrático foi possível graças ao recrutamento de egressos da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Na segunda dimensão, destaca-se a intensa oferta de cursos e treinamentos, a fim de gerar identificação dos burocratas com o programa (Silva, 2013:92). Por outro lado, a SNAS foi um departamento formado por assistentes sociais e cientistas sociais, com um trabalho político ativo e histórico na luta dos direitos sociais, recrutados através de indicação e de preenchimento de cargos em comissão.

Segundo Takagi (2006:161):

a fusão dessas três organizações em um novo Ministério, apenas dois meses depois, foi o resultado provável e 'natural' de todo este equilíbrio institucional. No entanto, as suas consequências, nem todos eles pensados deliberadamente, eram mais profundas do que a troca de 3

Ministros na área social (educação, segurança alimentar e assistência social).

A autora cita algumas das consequências mencionadas acima, como a redefinição da iniciativa do *Fome Zero*, a partir de um programa para uma estratégia que articula um conjunto de ações governamentais em todas as esferas da federação. Outra consequência foi uma mudança conceitual que envolveu o programa de transferência do MESA, quando substituído pelo PBF (enquanto o primeiro foi um programa de acesso à alimentação, o segundo é um programa de renda mínima com elementos de condicionalidade).

Na esteira desse pensamento, Aranha (2015)<sup>125</sup> concorda que a criação do MDS provocou uma mudança mais ampla das iniciativas do *Fome Zero*: enquanto em 2003 tratava-se de uma política concreta, a partir de 2004, tornou-se um ideal mais abstrato para políticas sociais relativas à luta contra a fome, produzindo uma identificação entre as diferentes comunidades políticas.

Patrus Ananias tornou-se o primeiro ministro do MDS em 2004. Filiado ao PT, Ananias tinha uma história famosa na área de assistência social e segurança alimentar no município de Belo Horizonte. Por causa desta experiência e de seu comportamento conciliador, ele conseguiu coordenar este ministério durante os dois mandatos de Lula (Aranha, 2015), mantendo disputas entre as comunidades políticas sob controle e permitindo a consolidação dos departamentos considerados importantes. A narrativa apresentada por Kadri (2012)<sup>126</sup> é similar, pois ele afirma que "as culturas das instituições [secretarias] são diferentes, mas o Ministério já parecia um Ministério; havia claros elementos convergentes entre a segurança alimentar e as políticas sociais".

Por conseguinte, a criação do MDS restaurou o 'jogo de poder' entre estes grupos, mas agora, sob uma clara estrutura hierárquica, com um ministro em posição mais elevada do que os secretários e com o compromisso de mediação entre eles; assim, os conflitos diminuíram. Contudo, Silva (2013) mostra que os conflitos se mantiveram ativos nas rotinas do MDS, especialmente em ações que exigiam a coordenação interna dos Burocratas de Médio Escalão:

---

<sup>125</sup> Adriana Aranha é assistente social com experiência em governo local e atuação destacada em segurança alimentar e nutricional, políticas públicas e no Programa *Fome Zero*. Ela foi assessora especial e chefe de gabinete do MDS (2004/2010).

<sup>126</sup> Nabil Kadri ocupou cargo de DAS no MDS, onde ele foi responsável por aprimorar o *Cadastro Único*. Ele também trabalhou para a Secretaria de Desenvolvimento Social do estado de São Paulo, no departamento social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e foi para o MDS durante o primeiro mandato do governo da Presidente Rouseff.

em suas entrevistas, o pessoal do MDS disse que era mais fácil cooperar com outros burocratas externos do que dentro das secretarias do ministério.

Uma característica do MDS que o fez diferente dos outros ministérios foi o elevado número de "EPPGG" ocupando posições diferentes na instituição, especialmente na SENARC. De acordo com Aranha (2015), a "importação" desses profissionais foi uma estratégia para reforçar o discurso técnico no ministério, tendo em conta as numerosas críticas enfrentadas junto aos meios de comunicação.

Complementarmente, Silva (2013) destaca o processo de politização do "EPPGG" no MDS, resultando em um alto nível de identificação desses profissionais com o programa. Kadri (2012) reforça esta interpretação:

Percepção muito pessoal, primeiro... pode ser forte, mas é apaixonante trabalhar com o Bolsa Família. É uma sensação... Você faz uma reunião hoje que no dia seguinte, imediatamente, impacta na vida de ¼ da população brasileira, com resultados concretos dia após dia seja do BID, Banco Mundial ou pesquisadores brasileiros. Resultado concreto na vida das pessoas, com resultados acadêmicos

A declaração de Kadri, bem como de outros entrevistados, manifesta envolvimento profundo com seu campo de trabalho. Dois deles utilizaram derivações da palavra "paixão", enquanto um descreveu sua participação como sendo moderada. Os derivados do termo "paixão" significam envolvimento emocional profundo, que é desconhecido para o *ethos* da burocracia tradicional. Assim, esta atitude é contrária à obediência a regras formais, que tradicionalmente define o comportamento dos burocratas; por outro lado, esses termos aproximam o burocrata do campo da política, o que facilita a inovação. Consequentemente, ele ilustra a possibilidade de politização da burocracia, como argumentado por Aberbach, Putnam e Rockman (1981).

Por outro lado, a ideia de "paixão" entre executivos do setor público também ajuda a explicar a atitude defensiva em relação à mudança. A soma de conteúdo técnico com envolvimento emocional e político apoia a existência de um comportamento mais reativo quando confrontados com propostas alternativas. Em outras palavras, este envolvimento emocional pode conduzir a uma burocratização do comportamento político destes executivos de alto nível do setor público. Demonstrar paixão por seu campo de trabalho contribui para a construção da hipótese do comportamento "híbrido", por parte dos executivos de alto nível do setor público.

## 5.4 A questão federativa e a cadeia de implementação.

A partir da reconstituição histórica da unificação dos PTCs, a presente seção examinará os fatores que estruturam a cadeia de implementação, pois eles delimitam a ação da burocracia articuladora. Tendo em vista esse objetivo, as seguintes questões auxiliaram na construção da seção: em que medida as decisões tomadas nos programas prévios ajudaram a definir o formato das relações intergovernamentais na operacionalização do PBF? A unificação dos PTCs reorientou o padrão intergovernamental anterior? Focando na formulação da política, como foi definida a função articuladora? Quais limites colocados para essa atuação?

As pesquisas acerca das relações intergovernamentais no PBF adotam perspectivas macro teóricas<sup>127</sup>. As investigações que abordam as relações federativas pelas lentes da centralização encontram respaldo na dimensão fiscal. Nesse sentido, Reyes (2014) demonstra que os entes subnacionais (estados e municípios) dependem de receitas (transferências) do governo federal. Mais especificamente, durante o período de descentralização (pós Constituição de 1988), a dependência das transferências de receitas federais foi ampliada, com um agravante: a diminuição das transferências de livre utilização. Assim, a ampliação da importância do governo federal na composição dos orçamentos subnacionais fortalece a hipótese de centralização.

No campo específico do PBF, Arretche (2012) adota essa hipótese na análise da implementação do programa, porém o teste empírico está relacionado com a exclusividade do governo federal nas decisões do programa. Assim, além da dimensão fiscal, a abordagem da centralização remete à limitação no acesso ao processo decisório, uma vez que os aspectos normativo-legais e a importância das transferências federais limitam a autonomia decisória dos atores subnacionais.

Contudo, a perspectiva de centralização no PBF é parcialmente desconstruída na pesquisa de Bichir (2011), que opta por testar a hipótese de coordenação, na qual o governo federal concentra em si a construção das diretrizes e a oferta de ferramentas de apoio à implementação, sobretudo para o planejamento e a gestão das atividades cadastrais. No entanto, esses instrumentos permitem a manutenção do controle sobre o processo. Assim, as abordagens de Arretche (2012) e Bichir (2011) abordam a centralização na implementação do PBF, pois

---

<sup>127</sup> Através desses termos buscamos destacar as pesquisas que se amparam em evidências empíricas nacionais, sem o confronto com evidências oriundas de unidades subnacionais, em especial, ressaltamos a ausência de evidência que testem o alcance de decisões ou ações discricionárias.

para ambas o Governo Federal é o principal responsável pelas decisões do programa, de tal forma que, mesmo nas ações cadastrais, a autonomia se restrinja às decisões orientadas pelas metas e objetivos definidos pelo MDS.

Por outro lado, há análises que se dedicam a avaliar a descentralização na operação do PBF. Adotando diferentes alcances para a autonomia das unidades subnacionais, as pesquisas de Vieira (2011), Lício (2012) e Franzese e Abrucio (2013) buscam mostrar a influência da maturidade da política para a descentralização. Em comum, esses autores mostram que, durante a fase inicial, a centralização foi muito intensa; no entanto, a partir do segundo ano, a coordenação do MDS foi redefinida. Essa mudança resultou na incorporação de instrumentos para a ampliação das capacidades administrativas municipais, bem como na transferência de ações que ampliam as atribuições dos municípios sobre o PBF.

No âmbito fiscal, a análise de Reyes (2014) coloca em xeque a descentralização<sup>128</sup>, pois a autora demonstra que, durante a primeira década dos anos 2000, as transferências de recursos federais ampliaram sua participação na composição do orçamento de estados e municípios<sup>129</sup>. Ademais, essa tendência foi seguida pelo crescimento da relevância das receitas cujos gastos são condicionados; por conseguinte, as transferências de livre movimentação tiveram sua participação diminuída<sup>130</sup>. Logo, na dimensão fiscal, em uma abordagem ampla, as mudanças na composição do orçamento dos entes subnacionais fornecem evidências que ajudam a corroborar a hipótese de centralização, pois os dados demonstram a ampliação capacidade de influência da União sobre estados e municípios.

---

<sup>128</sup> Lício (2012) também questiona o alcance da constituição de 1988, pois, a despeito de ter possibilitado a ampliação das receitas municipais, em medida superior ampliou as obrigações; além disso, o acesso a recursos oriundos de receita tributária revela-se insuficiente para os municípios de porte médio e pequeno. Esse fato ajuda a explicar a insuficiente capacidade administrativa dos municípios.

<sup>129</sup> A análise dos orçamentos estaduais demonstra que o componente majoritário é a receita tributária, enquanto as transferências correntes consolidam a segunda fonte de recursos fiscais. No entanto, em 1996, os tributos respondiam por 72% dos orçamentos estaduais; já no ano de 2010, essas receitas concentraram 64% do orçamento. Tendência oposta à participação das transferências, que, em 1996, respondiam por 20% e foram ampliadas para 24% em 2010 (Reyes, 2014:290). No âmbito municipal, a tendência observada pela autora é oposta, pois as transferências são a principal fonte de receita e as receitas tributárias possuem papel secundário: no ano de 1996, as transferências foram responsáveis por 66% dos orçamentos municipais, já em 2010 essa parcela foi ampliada para 69%; por outro lado, as receitas tributárias diminuíram de 25% em 1996 para 20% em 2010 (Reyes, 2014:295). Esses dados contribuem para corroborar as hipóteses de centralização nas relações intergovernamentais brasileiras.

<sup>130</sup> Os dados dos orçamentos estaduais indicam que as transferências da União para os estados representaram 59% do total de transferências em 2001, cuja composição envolvia 41% de receitas livres e 18% de receitas condicionadas. Enquanto em 2010, o percentual de transferência da União foi ampliado para 71%, composto por 39% de recursos livres e 32% de receitas condicionadas (Reyes, 2014:294). No caso dos orçamentos municipais, a tendência é similar, pois considerando o total de transferências, aquelas de livre utilização foram reduzidas de 60% em 2002 para 56% em 2010; simultaneamente, as receitas condicionadas cresceram de 36% para 41% no mesmo período (Reyes, 2014:297). Ou seja, em que pese a maior parcela das transferências serem de livre utilização, eles tiveram seu percentual diminuído, enquanto as receitas condicionadas foram ampliadas.

A centralização das Receitas orçamentárias é acompanhada pelo papel da legislação federal na definição das despesas, as quais se expressam na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas cotas mínimas definidas pela Constituição de 1988 (Arretche, 2012:160). Em termos específicos, a autora argumenta que o processo de implementação do PBF caracterizou-se pela baixa autonomia dos municípios, os quais possuem papel meramente operacional (*policy-making*), enquanto as decisões e formulações cabem exclusivamente ao governo federal (*policy decision-making*)<sup>131</sup>. Logo, a operacionalização e o controle do PBF demonstraram a centralização dessa política pública, nos termos estabelecidos pela referida autora:

Essa política setorial [Programa Bolsa Família], portanto, é executada diretamente pelo governo federal. Os governos subnacionais apenas cadastram as famílias. Não há, portanto, nenhum desembolso por parte dos governos locais, que não têm nem mesmo autoridade para selecionar as famílias beneficiárias. Eles recebem, entretanto, recursos para administrar o cadastro, incentivo que explica boa parte da velocidade na implantação do programa. (ARRETCHÉ, 2012:162)

Ou seja, a coordenação consiste em uma estratégia de controle sobre a implementação, na qual as transferências buscam restringir as possibilidades de discricionariedade dos governos municipais, uma vez que o repasse está associado a uma lista de obrigações previamente definidas para os agentes municipais, com abrangência para o destino dos recursos transferidos.

A abordagem de Bichir (2011) analisa a definição da regulação intergovernamental do PBF de maneira mais específica. Nesse sentido, ela aponta que a produção de normas, planos e metas para a gestão do CadÚnico não estiveram restritas à SENARC, uma vez que, de fato, as atividades cadastrais envolveram a coordenação no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), cujas transferências de recursos e padrões de gestão seguem parâmetros e normatização próprias, as quais permitem o desenvolvimento de unidades e recursos humanos.

---

<sup>131</sup>A partir desse referencial, Rodden (2004) e Faletti (2005) propõem uma nova abordagem acerca da descentralização. Para esses autores, em relações intergovernamentais, a partilha do processo decisório depende de três fatores: aspectos econômicos-fiscais, autoridade legal e capacidade organizacional. Assim, a descentralização é um processo que se efetiva através da ampliação da autonomia das unidades subnacionais; no âmbito administrativo, as políticas descentralizadas precisam estar estruturadas para contribuir com o desenvolvimento de capacidades institucionais das unidades subnacionais. No entanto, falhas na sequência do processo podem diminuir a autonomia dos entes subnacionais. Essa inversão é explicada por um descompasso entre a transferência de atividades administrativas e fiscais. Quando a direção do processo é dada pelo governo central, há espaço para analisar em que medida o sequenciamento reflete as preferências do governo central em detrimento das preferências subnacionais. A partir dessas definições, é possível estabelecer uma divisão de funções, em que o governo central concentra o processo decisório (*policy decision making*), enquanto os demais entes assumem funções de execução (*policy making*).

Assim, apesar do caráter prioritário do PBF dentro da agenda governamental, o controle da política via regulamentação (Santos e Vieira, 2013) foi executado por duas agências, SENARC e SNAS, dada a exposição simultânea às normatizações do Bolsa Família e às do SUAS<sup>132</sup>; ambas, porém, a partir de instrumentos de incentivo financeiro, como consequência da autonomia dos entes subnacionais (May, 1995; Rodden, 2004; Falletti, 2005). Logo, os agentes subnacionais responsáveis por esse programa estão envolvidos em um duplo processo normativo, o que reforça o esforço de articulação, tendo em vista o alinhamento em relação aos objetivos definidos na esfera federal da SENARC e da SNAS, sobretudo quando os agentes locais buscam reforçar suas capacidades administrativas.

Em sua análise, Bichir (2011) ressalta três pontos das relações intergovernamentais: primeiro, a capacidade administrativa (institucional) dos municípios brasileiros, que é caracterizada por sua distribuição desigual, com a maioria dos municípios apresentando estrutura física e recursos humanos insuficientes; a estratégia de atuação do governo federal frente a essa situação; e a possibilidade de fragmentação institucional (Pierson, 2005). Diante dessas características, a existência de duas origens para a transferência de recursos financeiros do governo federal pode fragmentar os esforços na base da cadeia de implementação, enquanto a situação desejada é a de articulação de processos e a consolidação de ações conjuntas que mobilizem a estrutura da gestão municipal do Bolsa Família e os instrumentos da assistência social definidos pelo SUAS; em outras palavras, a estrutura física do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) como peças na estratégia de cadastramento e busca ativa das famílias.

Além disso, a fragmentação expressa a autonomia das unidades nacionais; em contexto de políticas nacionais, há diversas fontes para a divisão, sobretudo nos domínios das estratégias, ações e gestão do cadastramento. A primeira se refere às possíveis incongruências entre os objetivos do governo federal e os objetivos específicos dos municípios; a segunda está no interior das unidades subnacionais, nas quais a fragmentação revela a ausência de articulação entre a secretaria responsável pelo Programa Bolsa Família e as Secretarias de Assistência Social.

As decisões gerais e a seleção dos beneficiários do PBF são centralizadas na SENARC, visando evitar a utilização política do programa. O Cadastro Único é um dos instrumentos que expressam essa centralização, sobretudo quando se avalia a influência da regulamentação na

---

<sup>132</sup> Seus principais marcos normativos são: Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 (regulamentada posteriormente), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) de 2005.



definição de ações dos entes subnacionais. No entanto, ainda há espaços para iniciativas municipais: escolha de estratégias de cadastramento dos beneficiários; locais a privilegiar; formas de difusão da informação; formas de controle direto e indireto do beneficiário. Os recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) também contribuem para a centralização na implementação do PBF, contudo, nesse caso a centralização se dá pelo acesso a incentivos financeiros.

No âmbito da assistência social, a constituição de 1988 estabelece a descentralização como uma diretriz, cuja regulamentação posterior estabeleceu o modelo de sistema, mais especificamente do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), caracterizado pelo repasse federal de fundos específicos, com a contrapartida da criação de espaços de participação e controle social. Na abordagem de Bichir (2011:244-245), a implementação do SUAS foi impulsionada pelo *Bolsa Família*, pois as secretarias do MDS definiram normas para impulsionar a implantação concomitante do PBF e do SUAS, através da possibilidade de a estrutura da assistência social desempenhar um papel chave na operacionalização local do programa.

O modelo de sistema de políticas públicas visa resolver o *trade-off* entre a autonomia decisória e a necessidade de uniformização de políticas, as quais são características dos regimes federativos. De acordo com essa lógica, cabe ao governo federal exercer a coordenação, através de três papéis de destaque: papel redistributivo; papel de regulação; papel de avaliação e supervisão. Uma segunda dimensão diz respeito à participação social via conselho. Por fim, é preciso considerar a existência de um sistema de financiamento fundo a fundo, para inibir a utilização política em nível local.

A influência da maturidade do *Programa Bolsa Família* sobre o padrão de relações intergovernamentais é analisada por Lício (2012); na hipótese adotada por ela, a centralização está relacionada com o início da implementação do PBF, em parte por motivos endógenos à própria política, em parte exógenos, mas que são incorporados, na medida em que a implementação possui um caráter dinâmico e mutável. Assim, na fase inicial, quatro fatores são responsáveis pela centralização: 1) falta de clareza das atribuições constitucionais acerca das políticas de combate à pobreza; 2) o legado deixado pelos PTCs pré-existentes; 3) fragilidade institucional dos municípios; 4) papel secundário delegado ao poder local na gestão do programa (Lício, 2012:145-146).

A ausência de clareza de atribuições manifesta-se sobremaneira na ausência de função específica para os estados na assistência social. Durante o período de formulação do *Bolsa*

*Família*, atores do governo federal desenvolveram constante negociação com governadores, além da assinatura de acordos individualizados. Dessa forma, a uniformização das normas intergovernamentais, bem como a definição de atribuições, começou a ocorrer em 2005, em um esforço de nacionalização<sup>133</sup> da política, via atuação conjunta da SENARC (centralização) e da SNAS como contrapeso, possibilitando esforço de descentralização através das normas do SUAS.

Em sentido amplo, o padrão de relações intergovernamentais é historicamente construído, por isso, as experiências do governo FHC no tema da Transferências Condicionadas deixaram um legado centralizador para a operação desses programas. Essa trajetória influenciou o início da implementação do *Bolsa Família*, cuja centralização foi analisada por Almeida (2004).

A partir dessa concepção, Lício (2012) pontua os seguintes marcos acerca do legado centralizador dos PTCs pré-existent: extinção da LBA, substituída pelo Comunidade Solidária, que iniciou a transferência de funções para os entes municipais; criação da Norma Operacional Básica (NOB) nº 1, em 1997, que definiu as funções dos entes governamentais, enquanto a NOB nº 2, disciplinou a transferência de recursos do governo federal para os entes subnacionais; criação do Projeto Alvorada e o início da implementação dos PTCs setoriais, inserida em um esforço de ampliar a institucionalização que se expressa na criação da Secretaria de Estado da Assistência Social em 1998.

Em termos específicos, o PGRM antecedeu o Bolsa Escola; no entanto, com uma diferença operacional, pois esse PTC estava baseado no financiamento federal de 50% de medidas socioeducativas adotadas pelos municípios. Dessa forma, o PGRM inaugurou a prática de *by-pass* nos estados, pois os acordos eram celebrados diretamente entre a União e as prefeituras através das “caravanas do Bolsa Escola” (Lício, 2012:158-159).

Ademais, a autora destaca que a estratégia de rápido cadastramento executada em 2001 criou problemas de focalização, pois os municípios, no interesse de capitalizar politicamente o programa, cadastraram o maior número de solicitantes possível e o governo federal não filtrou adequadamente a base do cadastro (Lício, 2012:159).

A fragilidade institucional e a baixa autonomia atribuída aos municípios estão inseridas no âmbito do federalismo fiscal, como visto anteriormente, mas, e sobretudo, no âmbito da regulamentação do PBF e do SUAS. Durante o período inicial da implementação do *Bolsa*

---

<sup>133</sup> Segundo Sano (2008), há distinção entre uma política nacional e uma política federal. Na primeira, os três níveis de governo possuem acesso ao processo decisório, enquanto na segunda a participação se processa por meio de termos de pactuação e os processos decisórios ficam restrito ao governo federal.

*Família*, o caráter incipiente de ambas as regulamentações não obteve êxito no enfrentamento da baixa capacidade administrativa dos municípios. Pelo contrário, as produções das normas iniciais expuseram as fragilidades desse ente subnacional.

Durante esse período inicial, uma concepção de condicionalidade dos técnicos-políticos responsáveis pela formulação foi importante na definição do padrão de relações intergovernamentais. A ideia de condicionalidade como monitoramento dos serviços municipais deu margem a padrões centralizados nas relações entre entes governamentais, sobretudo como princípio normativo ao acompanhamento de serviços sob responsabilidade de municípios. A partir desse padrão centralizado, os governos subnacionais passaram a desenvolver ações para localizar as famílias cujas crianças não compareciam à escola, em detrimento de operações orientadas ao desligamento dessas famílias (Lício, 2012:240-241).

A partir de 2005, a implementação do PBF foi reorientada, a alta burocracia do MDS desenvolveu o termo de adesão como instrumento normalizador das relações intergovernamentais. Essa nova ferramenta refletiu a ampliação de atribuições do MDS sobre o CadÚnico, bem como possibilitou a transferência de recursos para os municípios, baseado no desempenho em relação aos objetivos do programa; além disso, houve ampliação das atribuições e da autonomia para as burocracias municipais, fatos que propiciaram a reorientação das relações intergovernamentais. Simultaneamente, ocorreu a implementação do SUAS, assim, os dois processos ocorrem a partir da expectativa de sinergia entre as duas intervenções. No âmbito da Assistência Social, isso se deu por meio da profissionalização dos serviços, bem como pelo fortalecimento das estruturas de serviços municipais, o que traria ganhos de escala, por conta da possibilidade de articular esforços a partir dos novos instrumentos a disposição da Assistência Social. No entanto, havia obstáculos relativos às distinções nos mecanismos de coordenação utilizados pelo SUAS e pelo PBF. No caso do SUAS, diante da constatação de incapacidade do município, o estado devia se responsabilizar pela realização do investimento, enquanto no caso do Bolsa Família, a mesma constatação gerava investimento direto do governo federal, através de convênios firmados diretamente.

Explorando o argumento da centralização das relações intergovernamentais no PBF, Lício (2012) demonstra que o investimento na implementação da estrutura operacional do SUAS foi levada a cabo majoritariamente para atender aos beneficiários do *Bolsa Família*. Em termos específicos, a ligação entre o PBF e o SUAS concentrou-se inicialmente no público que não cumpria as condicionalidades. Esse público estava em situação de suspensão do benefício,

por isso, tornou-se público prioritário do atendimento dos CRAS e da política de atenção básica (Lício, 2012:265).

As entrevistas realizadas por essa autora fornecem evidências da orientação não punitiva para a gestão das condicionalidades; em sentido oposto, as narrativas reforçam a ideia de monitoramento do acesso às políticas setoriais. Ademais, as falas registram que a incorporação dessa concepção dentro do programa foi um trabalho de longo prazo. Nesse sentido, destaca-se a criação do Sistema Informatizado para Gestão das Condicionalidades (SICON) em 2008, como um fato que amplia a abordagem qualitativa do programa (Lício, 2012:128). Dessa forma, a orientação da gestão das condicionalidades influencia as relações intergovernamentais, reforçando a perspectiva centralizadora.

O repasse de recursos dos estados era processado mediante apresentação de Plano de Ação Estadual. Essa observação contribui para o teste de *stress* da hipótese de centralização aventada por Arretche (2012), pois o efeito conjunto do SUAS possibilita aos municípios operações com o governo federal e com os governos estaduais; em ambos os casos, o apoio financeiro contribuiu para a expansão das capacidades administrativas dos municípios.

Em síntese, considerando o período delimitado para a tese e a abordagem desenvolvida por Lício (2012), a descrição sintética dos diferentes padrões de relações intergovernamentais do PBF pode ser expressa em duas fases:

- 1) O biênio 2003-2004, no qual a implementação foi centralizada, como resquício da estratégia de introdução dos diversos PTCs federais nos anos de 2001 e 2002, em especial, na efetivação do PGRM. Durante esse período, a base do CadÚnico não estava desenvolvida, sobretudo nos quesitos relativos ao questionário, que propiciava dados heterogêneos em um cadastro unificado. Além disso, destaca-se a dificuldade de acesso à base de dados, uma vez que a CAIXA<sup>134</sup> repassava apenas relatórios analíticos agregados ao MDS e não permitia acesso aos dados brutos; além disso, durante esse período não era permitido aos municípios acessarem os dados cadastrados, fato que favorecia a duplicidade de cadastramento. Assim, os termos de incorporação caso a caso não conseguiram alcançar a coordenação federativa, em virtude das fragilidades do

---

<sup>134</sup> Durante esse período, por contrato, a base cadastral do Cadastro Único pertencia à CAIXA. Cohn (2014) e Roquete (2014) destacam as diversas limitações da primeira versão do CadÚnico, sobretudo a heterogeneidade e a inconsistência nos campos para inscrição de crianças, posto que o número máximo de crianças variava entre os diferentes PTCs. Ou seja, na prática, essa dificuldade só se manifestaria após a unificação dos programas de transferência. Além disso, ambos destacam o problema acerca da “propriedade” dos dados cadastrais, pois a CAIXA detinha a posse dos dados pelo contrato inicial, fato que inviabilizava coordenação, uma vez que, na condição de banco público, as informações recebiam o tratamento condizente com o sigilo bancário, embora não fossem e sua utilização fosse crucial para gestão da focalização e outras dimensões do PBF.

governo federal, relacionadas ao caráter incipiente do novo PTC e à debilidade institucional da gestão municipal;

2) O período entre 2005 e 2010, cuja característica central foi a reorientação nas relações intergovernamentais, com a introdução dos “termos de adesão” em 2005, os quais definiram responsabilidades compartilhadas e incentivos financeiros. Segundo Lício (2012:194), 80% dos prefeitos indicaram a assistência social como órgão responsável pelo programa, fato que favoreceu a sinergia entre a implementação do PBF e a estruturação do SUAS. Esse movimento, em parte, foi induzido pelo MDS através da Instrução Operacional nº 20, que solicitava que o responsável indicado pelo programa fosse da área social. No plano do governo federal, a SENARC utilizou o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para estruturar o incentivo financeiro à gestão. Assim, a nova configuração contemplou os governos estaduais, através da elaboração de planos de capacitação e apoio na localização de comunidades específicas. Em 2006, a estratégia de coordenação tornou-se mais elaborada pela introdução do IGD, que foi estendido aos estados em 2008. Além do IGD, destaca-se o acesso à base de dados do CadÚnico, em 2007, como um fator que ampliou a autonomia da gestão municipal.

A abordagem de Vieira (2011:5-18) dialoga com a abordagem de Lício (2012), uma vez o recorte temporal é considerado crucial na análise da implementação do PBF e do CadÚnico, pois durante o período de 2003 a 2007, ambos os processos foram marcados pela coexistência de diferentes estratégias. Segundo a autora, no biênio 2003-2004, a estratégia adotada consistiu em avanços incrementais, em uma conjuntura de aguda disputa entre as comunidades políticas envolvidas no processo. Já entre os anos de 2005 a 2007, a estratégia foi dirigida por choques, isto é, adoção de postura incisiva nas propostas de modificações; como resultado, essa estratégia registrou avanço na decisão compartilhada, na construção de arcabouço normativo e de inteligência informacional.

A fase incremental também se caracterizou pela realização de diagnósticos; assim, em 2003, em parceria com o MDS, os órgãos de controle da União (CGU e TCU) desenvolveram um trabalho de auditoria do CadÚnico, que obteve, como principal resultado, a identificação de um problema: a expansão da base havia sido processada sem a devida ampliação da qualidade nos dados processados e no banco (Vieira, 2011:54). Além disso, a auditoria apontou a existência de lentidão no cadastro, relacionada majoritariamente à baixa capacidade administrativa dos municípios, bem como a fatores econômicos e operacionais que dificultaram o acesso aos beneficiários do programa.

Considerando a dimensão burocrática, uma importante mudança ocorreu no final de 2004, pois o ministro Patrus Ananias decidiu realizar uma troca na alta direção do MDS, após a veiculação pela imprensa televisiva de fraudes em nível municipal<sup>135</sup>. Ainda que pontualmente, duas especialistas que vieram a ocupar o posto de Secretária Nacional de Renda Cidadã e Diretora do Cadastro Único<sup>136</sup> possuíam experiência prévias valiosas: a primeira, na negociação intergovernamental, em virtude da atuação junto à Frente Nacional de Prefeitos; enquanto a segunda possuía experiência com o cadastro do Bolsa Escola.

Além da reestruturação nos cargos de alto escalão, o recrutamento de EPPGG estendeu-se para a Burocracia de Médio Escalão, em uma estratégia articulada pelos ministros do MDS e da Casa Civil para a ampliação do número de funcionários (Vieira, 2011:84). A alteração nos recursos humanos do Ministério do Desenvolvimento foi seguida pela sensibilização dos novos burocratas e da concessão de autonomia, visando ao insulamento em relação aos possíveis interesses partidários no programa. Essa medida contribuiu para o fortalecimento do MDS e para as relações entre os ministérios setoriais, pois os funcionários de carreira, desde o treinamento na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), interagiram com seus pares; além disso, ao longo de sua trajetória, atuam em diferentes ministérios, por isso, criam redes de relacionamentos (Vieira, 2011; Silva, 2013).

Durante a consolidação do MDS, foram tomadas medidas que demandaram maior atuação dos entes municipais, as quais ensejaram interpretações acerca da centralização na implementação do PBF. Ilustrativo dessa tendência é o teste de consistência no CadÚnico, que identificou sobreposição no cadastramento e demandou um amplo trabalho de mobilização dos municípios para a atualização de informações cadastrais.

No entanto, em nível local, ainda havia muitas dificuldades operacionais, dentre as quais se destacam a falta de visualização por parte dos operadores, bem como a baixa regulamentação e conhecimento das funções e responsabilidades por parte dos atores municipais. Ademais, Vieira (2011:107) argumenta que o histórico do PTC orientou os municípios a assumirem apenas a dimensão cadastral, sem assumir integralmente a gestão desses processos, ou seja, a ação municipal se limitava ao cumprimento das metas estabelecidas pelas “campanhas nacionais”. Durante a realização dos testes de consistência, foi criado o conceito de Cadastro

---

<sup>135</sup> “Avalia-se que, de fato, a inclusão/cadastramento de famílias para a seleção dos diversos programas pré-existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás) carecia de procedimentos e normativas que assegurassem um adequado grau de focalização e em especial de monitoramento, de forma que a instituição e funcionamento dos Comitês Gestores não fez outra coisa senão evidenciar essas fragilidades em meio a um intenso processo de implantação que estava sob o olhar atento da mídia e dos partidos políticos” VIEIRA (2011:43).

<sup>136</sup> Lúcia Modesto e Rosani Cunha.

Válido, que consiste no preenchimento de todos os campos preenchidos e comprovação de CPF ou Título de Eleitor.

Ou seja, o contrato de adesão foi um embrião do IGD (Vieira, 2011; Lício *et alii*, 2011) que esse instrumento permitiu iniciar um processo de construção federativa, que procurou atribuir maior responsabilidade para os municípios. A burocracia do MDS adotou a estratégia que combinou a via institucional com a liderança do ministro e da burocracia de alto escalão, pois foram enviadas cartas dos ministros para os 5.565 prefeitos do Brasil.

Ao mesmo tempo, de maneira oposta, a SENARC ampliou o insulamento sobre o cadastro, inicialmente através da obtenção da posse contratual do CadUnico<sup>137</sup>, que possibilitou a essa Secretaria do MDS assumir a responsabilidade pelo planejamento e desenvolvimento do programa, sem a consulta aos municípios. Além disso, as tendências centralizadoras se manifestaram na coordenação intragovernamental entre MDS, CGU e TCU para a criação da “rede de fiscalização do Bolsa Família”, cujo relatório destacou problemas com a duplicidade de cadastros e ausência de regulamentação dos procedimentos.

A partir de 2006, foram introduzidos critérios e parâmetros específicos para a inscrição de grupos historicamente excluídos, denominado grupos e populações específicas (ciganos, comunidades de terreiro, quilombolas, etc). Essas mudanças estavam inseridas no esforço intragovernamental (Caixa, IBGE e MDS) para redefinição do questionário lançado em 2007; além disso, no mesmo ano, foram realizados testes pilotos da nova versão do CadUnico em sete municípios. Em ambos os casos, os foros não foram abertos à participação dos atores dos níveis subnacionais (Vieira, 2011:135).

Franzese e Abrúcio (2013) buscam mostrar que a implementação de política em estruturas federalistas cria novos atores institucionais autônomos e, por conseguinte, decisão compartilhada. Além disso, os autores recorrem a base teórica que destaca a relevância dos eventos históricos, no caso específico, a ordem de criação do federalismo e do Estado de Bem-Estar como determinantes da política social. Em países em que o federalismo formava-se primeiro, as políticas eram descentralizadas. Já em países em que a construção do Estado de Bem-Estar antecedeu o federalismo, as políticas sociais são implantadas pelo ente nacional (federal). Em cenários não democráticos, há mais facilidade em implantar o *Welfare State*.

No caso nacional, parte significativa das políticas sociais<sup>138</sup> precederam a definição do desenho federativo de 1988; assim, o federalismo não figuraria, a princípio, como obstáculo à

---

<sup>137</sup> Até 2005, por contrato, a base de dados do Cadastro Único pertencia à Caixa Econômica Federal.

<sup>138</sup> Ainda que a cobertura estivesse inserida em um formula contributiva (Draibe, 2003, 2009).

nacionalização de políticas sociais, embora as diretrizes de universalização e igualdade de acesso não estivessem contempladas nas políticas sociais que precederam a Constituição. Assim, a universalização encontrou um contexto fragmentado, que potencialmente dificultaria a nacionalização da política social (Franzese e Abrúcio, 2013:372).

A descentralização das políticas sociais brasileiras ocorreu no contexto de crise internacional, com escassez de recursos para o financiamento do Estado. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o governo federal assumiu protagonismo em alguns assuntos da política social, o contexto possibilitou o “jogo de empurra” (*blame avoidance*) entre os níveis governamentais, resultando em um excesso de funções que, por um lado, empoderou os municípios e, por outro, as atribuições excessivas promoveram ações isoladas e comprometeram o conjunto de esforços para a resolução de problemas mais amplos.

a estratégia de fortalecimento do governo federal não foi promover uma “queda de braço” para recentralizar competências. O momento de ajuste fiscal foi fundamental para que a estratégia de ‘centralização’ se transformasse em ‘coordenação’, isto é: apesar de os esforços federais terem se dado no sentido de promover a universalização prevista na Constituição, sua estratégia foi de fazê-lo por meio de ação subnacional, notadamente dos municípios... Ao induzir a universalização de políticas sociais através da descentralização, o governo federal brasileiro não promove apenas a execução de um programa nacional por meio dos municípios, mas lhe transfere a operacionalização e a gestão da política pública. Tal procedimento significa que, ao mesmo tempo que em um primeiro momento a União se mostra fortalecida, estabelecendo padrões e programas nacionais aos quais estados e municípios devem se conformar, o resultado dessa ação no tempo é a concretização da diretriz constitucional de descentralização de políticas públicas, fortalecendo principalmente os municípios. (FRANZESE e ABRÚCIO, 2013:373)

Assim, ao fim e ao cabo, a estratégia de coordenação do PBF fortaleceu os entes subnacionais. Logo, as análises de Lício (2012) e Franzese e Abrúcio chegam a conclusões similares, pois ambas fornecem elementos para refutar a hipótese de centralização do PBF. Alternativamente, esses autores desenvolvem interpretações que ressaltam a preponderância do governo federal, porém consideram-na como parte de um sistema de coordenação que, ao longo do tempo, reforça a capacidade administrativa dos entes subnacionais. Ainda que o Governo Federal delimite os objetivos e utilize instrumentos normativos e incentivos financeiros, os municípios se fortalecem na gestão do CadÚnico e nas ações para focalização, as quais contemplam decisões autônomas dos municípios.



## 5.5 Conclusões

Na parte final do capítulo, aponta-se a interpretação do padrão que rege as relações intergovernamentais no *Bolsa Família*, além da definição do sentido da articulação no programa.

A análise dos processos iniciais da formulação do *Programa Bolsa Família* favorece o dimensionamento da ação articuladora; nesse sentido, a cadeia de implementação do programa foi inicialmente projetada de forma centralizada, com a burocracia do governo federal controlando os processos decisórios relativos aos PBF. A formulação centralizou as atividades de regulamentação durante a construção da estrutura administrativa federal e o recrutamento de burocratas de carreira impulsionou a formação de redes com os ministérios setoriais e órgãos de controle.

Assim o estudo da construção do Bolsa Família revelou que esse processo se desenvolveu a partir de "jogos de poder" (Lindblom, 1980), caracterizado pela disputa entre grupos técnico-políticos, que buscavam ter a primazia no direcionamento da política nos grupos de trabalho organizados pelo gabinete presidencial. A decisão de unificação do Chefe do Executivo Federal gerou uma solução parcial a questão do Programa de Transferência, pois esses grupos continuaram a exercer influência sobre o PTC, a partir do controle de diferentes Secretarias do MDS. Essa configuração potencializa a geração regulamentações conflitantes, como uma condição estrutural para a ação da burocracia articuladora.

Durante o ciclo de operações iniciais do PBF, a produção de normas esteve exposta apenas a negociações pontuais com representantes de estados; dessa forma, a burocracia federal produziu processos de indução para os atores em nível local, mantendo a consistência em relação aos objetivos traçados para a política nacional. Inicialmente, os termos do acordo entre o governo federal e os municípios foram processados de maneira direta, contemplando o interesse dos políticos locais em dispor do programa em suas localidades, a despeito de não participarem do processo decisório. No entanto, os processos operacionais se assentaram sobre a crescente transferência de funções aos municípios, de tal modo que foi necessário adotar novas ferramentas de incentivo.

Em âmbito federal, a estratégia de compor o MDS com especialistas de carreira do governo federal foi crucial para a construção das ações intersetoriais. Em alguma medida, os atores do nível federal desenvolveram redes formais e informais com burocratas de nível local, em escala, entretanto, inferior à necessária, frente ao número de municípios. Além disso, em

nível federal, o MDS encaminhou os processos através de regulamentação, inicialmente amparada apenas nas atribuições do programa e no interesse dos municípios pelo número de bolsas para o programa.

Por fim, a análise dos estágios prévios ao PBF demonstra que processos de unificação não ocorrem naturalmente, pois os atores que obtêm vantagens político-partidárias com a configuração corrente mostram-se reticentes com as novas configurações. Todavia, o exame de etapas posteriores revela que diferentes comunidades políticas podem conviver em um mesmo espaço organizacional. Nesses casos, a liderança política demonstra um papel crucial para definir os limites das disputas e para indicar, com clareza a proposta escolhida.

A partir do material analisado nesse capítulo, é possível afirmar que as relações intergovernamentais dos atores do PBF são regidas pelo padrão de coordenação, no qual a burocracia do governo federal possui a exclusividade sobre a normatização desse programa. Esse predomínio, em conjunto com os instrumentos de incentivo financeiros e de monitoramento, procura induzir os gestores municipais, isto é, busca obter o alinhamento em relação aos objetivos nacionais do programa, sem espaços para discutir ou redefinir esses objetivos.

Nesse caso, a articulação não conta com espaço para que as propostas oriundas dos governos municipais sejam incorporadas à regulamentação do PBF. Em outras palavras, a estrutura federativa definida para o programa limita o exercício da articulação na dimensão ascendente, pois o governo federal não possui estrutura permeável às propostas de inovações oriundas dos gestores municipais do programa.

A tendência de centralização do Bolsa Família pode ser parcialmente explicada a partir dos PTCs anteriores, sobretudo durante a fase inicial da unificação. Um segundo elemento explicativo é a estrutura fiscal do federalismo brasileiro, que garante predomínio do governo federal em virtude da disposição de recursos orçamentários e humanos para implementar políticas nacionais. Há espaços de articulação, porém eles não estão orientados para a formulação do programa.

Retomando o esquema analítico proposto para a tese (apresentado ao fim do primeiro capítulo), no que tange aos *loci* de articulação, a existência dos conselhos deliberativos da assistência social contempla espaços para estados e municípios; no entanto, esses espaços não possibilitam que os entes subnacionais influenciem as decisões da burocracia do MDS. Outro espaço que permite a interação e, potencialmente, a existência de negociação entre as

burocracias dos diferentes níveis governamentais consiste nas atividades de capacitação; no entanto, essa dimensão apenas reforça a coordenação. Dessa forma, as atividades de capacitação fornecem espaços que buscam robustecer o alinhamento em relação aos objetivos do governo federal. Em síntese, ambos os espaços existentes orientam o gestor municipal para o exercício de *compliance* (Wilson, 1989) e estruturam a cadeia de implementação para um padrão *Top-Down* de decisões e operações.

Considerando os recursos disponíveis para a articulação, a burocracia do MDS pauta as relações pelo formalismo, intensa regulamentação, utilização de incentivos financeiros, metas para expansão da cobertura, gestão das condicionalidades e estruturação do SUAS. Dessa forma, o governo federal dispõe de recursos para a promoção do alinhamento em relação aos objetivos do programa. Em síntese, os fatores estruturais específicos do PBF restringem o alcance da articulação, pois os atores estaduais e municipais possuem acesso limitado à definição do conteúdo normativo do programa. Assim, no âmbito descendente, as restrições também são significativas, pois alcançam a aplicação dos incentivos financeiros.

Quanto às restrições relativas ao serviço público, a composição do corpo burocrático do MDS foi beneficiada pela existência da carreira de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, fato que favoreceu a criação de capacidades estatais na agência responsável pelo *Bolsa Família*. Entretanto, tal avanço não se estendeu na mesma velocidade, intensidade e homogeneidade para os governos estaduais e municipais, ainda que o diagnóstico de Tapajós e Quiroga (2010) demonstre o aprimoramento nos recursos humanos do programa. Dessa forma, o gestor municipal tem, como atividade inicial, a formação da equipe de trabalho, seguida da sensibilização desses atores.

Por fim, em termos gerais, as definições das atribuições federativas da assistência social e a estrutura fiscal fornecem condições iniciais favoráveis à centralização do programa, as quais tendem a minar a autonomia no exercício da articulação. O resgate das análises acerca do padrão de relações intergovernamentais no Bolsa Família mostra a existência de coordenação, as quais apresentam tendência similar à estipulada para a assistência social.

À luz de Goggin *et alii* (1990), a variação ao longo do tempo e o efeito da maturação da política constituem elementos importantes na explicação do PBF, pois, como se demonstrou ao longo deste capítulo, houve a transição do padrão centralizado para um modelo de operações coordenadas, o qual retém características centralizadoras, ao mesmo tempo em que considera a relevância da prestação de serviços pelos governos subnacionais.

No entanto, é necessário apontar que a implementação do PBF sugere distinções em relação ao modelo analítico supracitado, pois a burocracia municipal possui incentivos para se alinhar ao governo federal. No entanto, esse ator é indicado pelo executivo municipal, para o qual ele responde diretamente. Dessa forma, as múltiplas esferas de comando podem introduzir ambiguidades nas decisões governamentais.

A literatura acerca do papel do gestor municipal em contexto intergovernamental sintetiza as tensões na cadeia de comando nessas condições. Em primeiro lugar, os estudos reúnem evidências acerca da contribuição positiva do gestor local nos processos de implementação, mediante a autonomia para a formulação de planos de ação (May, 1995; Cho *et alii*, 2005). Em segundo lugar, a literatura registra evidências acerca do papel efetivo do gestor diante da burocracia de linha de frente, independentemente dos termos dos planos de adesão (Ricucci *et alii*, 2004; Demir e Reddick, 2012). Logo, o modelo de coordenação é dependente do gestor municipal, fato que demonstra a necessidade de preservar nesse ator a percepção de autonomia ou relevância de sua atuação.

Cabe ressaltar que a ausência de definição clara acerca da atuação da burocracia estadual, bem como em relação a estruturas que possibilitem às operações federais e municipais se retroalimentarem, pois, a estrutura do programa não define canais de captação e incorporação das sugestões dos gestores municipais.

Ainda sob a influência do modelo de Goggin *et alii* (1990), as mudanças no processo de implementação consistem na conversão do padrão de relações intergovernamentais centralizados em um padrão de coordenação, a despeito de um padrão de comunicação limitado e do desigual desenvolvimento de capacidades administrativas. A análise das condições iniciais do PBF, bem como, da síntese de estudos sobre o programa amplia os elementos disponíveis para interpretação dos resultados de focalização, a luz das possibilidades da ação articuladora.

Retomando o “esquema geral” de Goggin, na dimensão 1, isto é, na relação entre a burocracia articuladora e a alta direção, o relacionamento é caracterizado pelo cumprimento das normas e comprometimento com os objetivos nacionais da política, sobretudo pela impossibilidade de a BA interferir diretamente no processo de decisão da regulamentação. Contudo, nas dimensões 2 e 3 as decisões da BA possuem relevância, posto a necessidade de adaptação frente as resistências que os diferentes atores expõem em relação as normas definidas pela alta direção.

Em modelos centralizados as relações governamentais são caracterizadas pela tentativa de restringir ao máximo a autonomia decisória dos entes subnacionais envolvidos, enquanto nos modelos de coordenação, o governo federal busca preservar o predomínio sobre o processo decisório, mas se utiliza de mecanismos que reforçam as capacidades e a autonomia dos participantes, tendo em vista o alcance dos objetivos federais (May, 1995).

A articulação importa, mas para que ela ocorra, a BA precisa de recursos (humanos, econômicos-financeiros e políticos) para negociar com os atores de diferentes níveis governamentais, cuja posição lhes confere autonomia.

No entanto, cabe ressaltar que mesmo no âmbito em que prevalecem as decisões hierárquicas, a concessão de autonomia é um recurso importante, uma vez que ele favorece o desenvolvimento de mentalidade em comum entre os atores organizacionais, por conseguinte, o alinhamento em relação as metas estabelecidas pelo governo federal.

## **CAPÍTULO 6: IMPLEMENTAÇÃO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PERCEPÇÕES**

### **6.1 Introdução**

Seguindo a estrutura definida para os estudos de caso, a articulação será o conceito norteador para a interpretação das narrativas relativas ao PTC brasileiro, enquanto a estratégia de implementação da orientação legal de descentralização constitui a singularidade relativa à ação das burocracias; assim, a ação articuladora será analisada à luz da cadeia de implementação estruturada através de relações federativas coordenadas<sup>139</sup>, posto que atividades importantes para a focalização são atribuições municipais. Como destacado no capítulo anterior, na assinatura do termo de adesão entre governo federal e município, o gestor municipal assume a responsabilidade pela definição das estratégias e operações de cadastramento. No que tange à capacitação, no período analisado, a função era executada pelo governo federal e pelos governos estaduais, cabendo aos agentes municipais replicar o conteúdo junto as equipes locais.

### **6.2 O Objetivo das entrevistas**

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

A diretriz legal da descentralização segue o texto constitucional de 1988, uma vez que, no campo da assistência social, não há atribuições exclusivas do governo federal. No entanto, no capítulo anterior, demonstrou-se que o histórico do PTC é marcado por regulamentação com controle da delegação (Santos e Vieira, 2013), o que resulta em estruturas de implementação

---

<sup>139</sup> Como visto no capítulo anterior, a orientação constitucional para a descentralização da política social de assistência social, no Programa Bolsa Família as relações federativas são organizadas na forma de coordenação, que expressa um arranjo intermediário entre a descentralização e centralização, com estruturas mais próximas desse último.

coordenadas, as quais, durante a implementação do *Bolsa Família*, foram modificadas, com intuito de conciliar a exclusividade do governo federal no controle dos processos decisórios com a concessão de alguns espaços decisórios em conjunto com instrumentos de incentivo financeiro, para a ampliação das capacidades institucionais dos municípios. Assim, em uma aproximação inicial, o sentido da função articuladora modifica-se ao longo do tempo, inicialmente como um papel dotado de baixa autonomia, cujas atribuições, acesso a recursos e a própria autonomia são ampliados durante a consolidação do programa.

A dinâmica dessa transição não é trivial, pois o processo de transferência de recursos e responsabilidades está inserido na dinâmica das relações intergovernamentais, nas quais, em que pese o predomínio fiscal do governo federal, prevalece a autonomia decisória do ente municipal. Por conseguinte, é possível prever, ao menos, dois cenários conflituosos. No primeiro, o ente subnacional nega-se a celebrar o acordo nos termos propostos pelo governo federal, situação que não gera implicações para a pesquisa. Já no segundo, os conflitos manifestam-se após a adesão ao acordo proposto pelo governo federal, uma vez que a autoridade municipal apenas se dá conta da restrição de autonomia após a assinatura do acordo<sup>140</sup>. Essa segunda situação cria dilema ao burocrata articulador, posta a possibilidade de os objetivos do Executivo municipal serem distintos em relação aos objetivos nacionais. Em tese, a solução desse conflito remete à ação dentro dos termos da legalidade; no entanto, o estudo da implementação não pode negligenciar os efeitos potenciais dessa fricção sobre a ação articuladora.

A abordagem teórica desse problema remete ao *trade-off* entre autonomia e homogeneidade que caracteriza políticas públicas do governo federal (Arretche, 2012). Dados objetivos específicos e gerais da presente tese, esses termos podem ajudar a interpretar as narrativas dos burocratas dos governos federal e municipal, pois permitem estruturar as percepções dos atores acerca do seu papel, do papel das burocracias dos diferentes níveis governamentais e das razões que sustentam os diferentes objetivos e possíveis tensões na interação e na construção da articulação.

Em termos específicos, neste capítulo serão analisadas as entrevistas realizadas com burocratas do Ministério do Desenvolvimento Social e da Secretaria de Desenvolvimento

---

<sup>140</sup> Alternativamente, é possível formular que o executivo municipal opta por procrastinar os conflitos acerca da ausência de autonomia decisória. No entanto, a alternativa no corpo do texto é mais consistente com a racionalidade limitada que caracteriza o processo decisório do setor público (Lindblom, 1980).

Social do município de Montes Claros, em Minas Gerais. No órgão do governo federal, foram entrevistados burocratas que ocuparam posições de alto e médio escalão; como representantes do primeiro grupo, foram tomados os ex-Secretários Executivos do Ministérios, já o segundo é formado por ex-Secretários responsáveis pela Secretaria Nacional de Renda Cidadã, pela Secretária Nacional de Assistência Social e por ex-diretores responsáveis pelo Cadastro Único. Em nível municipal, foram entrevistados ex-burocratas de alto, médio e baixo escalão; no primeiro grupo, está o Secretário Municipal de Assistência Social, que designa a função de Gestor do PBF no município e responde ao MDS por essa função, de tal forma que recebe a incumbência de articulação intergovernamental e definição das estratégias de cadastramento. No segundo grupo, estão designados os gestores do município, cujas atribuições incluem implementação das atividades de cadastramento, monitoramento das condicionalidades e acompanhamento das equipes operacionais. Por sua vez, o grupo da burocracia de nível de rua realiza o cadastramento e a busca ativa dos beneficiários.

### **6.3 O Acesso as fontes: um exercício de vigilância epistemológica**

O exame das narrativas dos diferentes atores envolvidos no processo permite definir a percepção que os atores imersos no PTC possuem acerca da cadeia de implementação, à luz da interação entre as estruturas hierárquicas mobilizadas e federativa mobilizadas pelo Bolsa Família. Essa estruturação consiste na etapa inicial da análise da influência dos instrumentos de focalização, pois a definição da cadeia auxilia a ponderar influência das funções exercida pelos atores na atribuição de importância.

A importância das narrativas na composição do material empírico do caso brasileiro reforça a necessidade da vigilância epistemológica (Bourdieu *et alii*, 2002). Assim como no caso mexicano, a localização dos entrevistados foi possível graças ao recurso da “bola de neve” (May, 2004); suas entrevistas foram possibilitadas a partir de dois informantes: a ex-Secretária Executiva do Ministério e uma das ex-Secretárias Nacional de Renda Cidadã.

No entanto, no campo municipal, o procedimento “bola de neve” teve seu alcance mais restrito, pois as eleições de 2008 resultaram na troca de prefeito. Com isso, na dissolução das equipes de trabalho que implementaram o *Programa Bolsa Família* em Montes Claros, apenas um dos entrevistados trabalhou para a nova administração municipal. Em que pese o conhecimento dos nomes dos gestores municipais no período 2008 a 2010<sup>141</sup>, o pesquisador não

---

<sup>141</sup> Fornecidos pela SENARC a partir de solicitação por correio eletrônico.



obteve retorno dos contatos. Dessa forma, é preciso reconhecer a limitação na abordagem municipal, pois as narrativas estiveram restritas a um único grupo técnico-político.

Por um lado, a ausência de variabilidade dos entrevistados em nível municipal introduz um desafio adicional à interpretação das narrativas; por outro lado, a completa alternância nos postos de alto e médio escalão é um fato importante, pois sugere que, além das dificuldades relacionadas aos aspectos orçamentários, os problemas relativos às capacidades administrativas municipais refletem também as opções dos políticos eleitos, que não procuram introduzir estabilidade no quadro de funcionários das prefeituras.

## **6.4 Estrutura e Percepções: uma análise das narrativas acerca da capacidade de intervenção dos atores**

### 6.4.1 Relações Intergovernamentais e Estrutura Organizacional: descrição da cadeia de implementação

Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), cuja estrutura organizacional foi pensada a partir de quatro secretarias: Secretaria Nacional de Renda Cidadã (SENARC); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

Além das secretarias, o gabinete ministerial abarcava os políticos que respondiam diretamente ao Presidente pela política. A indicação do Ministro consistiu em uma estratégia de controle do PBF através da politização (Santos e Vieira, 2013:15), posto que o titular da pasta<sup>142</sup> indicado à época era um quadro importante no Partido dos Trabalhadores, ao mesmo tempo em que alinhava conhecimento técnico acerca da legislação da assistência social, por ser mestre em Direito Constitucional e haver sido professor universitário. Dessa forma, as características técnicas e políticas do ministro e de sua secretária executiva<sup>143</sup> forneciam elementos que permitiam ao Presidente da República crer que o MDS operaria segundo critérios técnicos, insulado de interesses partidários de curto prazo, mas não desatento à necessidade de estabelecer diálogo político com atores dos demais níveis governamentais<sup>144</sup>. Dessa forma, a partir do insulamento propiciado pelo executivo federal, a alta burocracia ministerial decidiu adotar como princípio normativo o recrutamento de Especialistas em Políticas Públicas da

---

<sup>142</sup> Patrus Ananias.

<sup>143</sup> Ana Fonseca, cujo perfil e atributos técnicos políticos foram analisados no capítulo anterior.

<sup>144</sup> Em uma espécie de autonomia inserida (Evans, 2001:37-38).

carreira de Governo Federal, ao mesmo tempo em que estendeu a autonomia recebida às demais Secretarias.

A SENARC foi edificada como agência responsável pelo *Programa Bolsa Família* e, por conseguinte, pelo Cadastro Único da Assistência Social. Nesse escopo, concentrou a atribuição de redação das normas operacionais do PBF e do CadÚnico. Em virtude dessa definição funcional, a atuação dessa Secretaria possui uma dimensão técnica, mas com desdobramentos políticos agudos, uma vez que a regulamentação alcança dimensões intra e intergovernamentais. No primeiro caso, influência a burocracia de órgãos do governo federal; no segundo, intervindo na atuação das burocracias estaduais e, sobretudo, municipais; por isso, desde a criação do MDS, em 2004, essa secretaria adotou de maneira intensiva o recrutamento de gestores da carreira de EPPGG. Desse modo, a estruturação dessa Secretaria foi efetuada pela incorporação de atores que poderiam contribuir para adensar a comunicação burocrática, posto que mesmo os burocratas mais novos dispunham de contatos estabelecidos durante o treinamento na ENAP, enquanto os mais experientes possuíam os contatos desenvolvidos durante a trajetória no governo federal. Um segundo ponto destacado por Lotta e Oliveira (2015:129-130) é a contribuição dos EPPGG para a regulamentação do PBF através do conhecimento em Direito Administrativo que esses atores aportaram para o programa.

A SNAS foi uma Secretaria composta por assistentes sociais; na composição inicial, a maioria dos membros havia trabalhado com o ministro na prefeitura de Belo Horizonte e, posteriormente, na assessoria parlamentar, além de um pequeno grupo da assistência ligado a ex-Ministra da Assistência e Promoção Social (Cohn, 2014; Aranha, 2015). A estruturação dessa Secretaria ocorreu com o recrutamento de profissionais da Assistência Social, com experiência em diferentes unidades subnacionais, cujas principais atribuições eram as de monitorar e apoiar o desenvolvimento da implementação do SUAS.

A SESAN herdou a estrutura burocrática e os objetivos do MESA (Dulci, 2010), por isso, a Secretaria teve pouca influência sobre o processo de regulamentação do *Bolsa Família*, em que pese a similaridade na missão do *Fome Zero* e no objetivo de curto-prazo do PBF, qual seja a erradicação da fome como condição inicial do combate à pobreza.

A SAGI não foi constituída a partir de estruturas pré-existentes; a iniciativa de criar uma Secretaria com a atribuição exclusiva pela gestão de informações, com a finalidade de produzir insumos para o monitoramento da implementação dos programas sociais, gerou uma inovação,

pois a estrutura organizacional do MDS equiparou as estruturas de secretarias finalísticas e de avaliação (Dulci, 2010:231-232).

Como exposto no capítulo introdutório, os casos de Vera Cruz e Montes Claros foram analisados para ampliar o conhecimento acerca da atuação da burocracia articuladora. Especificamente, o caso de Montes Claros é o caso principal, no qual a atuação da burocracia articuladora ocorre em estruturas capilarizadas, enquanto o caso de Vera Cruz desempenha o papel de controle, uma vez que permite acessar os resultados da ação da BA em contextos de centralização organizacional e federativa.

#### 6.4.2 O elo municipal da cadeia: a estrutura do *Bolsa Família* em Montes Claros

O município de Montes Claros pertence à região norte do estado de Minas Gerais, o contingente populacional mensurado pelo censo de 2010 foi de 361.915 habitantes, dessa forma, o porte populacional apresenta o porte de grande município (100.001 a 900.000 habitantes), conforme definição estabelecida pelo IBGE. A análise da distribuição territorial revela que 90% do contingente populacional do município concentra-se em região urbana (MOTA, 2012:83); no entanto, durante o processo de urbanização a ocupação de regiões periféricas gerou aglomerações populacionais em áreas de risco (encostas e mananciais) e afastadas do centro da cidade, formando, assim, assentamentos cujas características demandam uma ampla gama de serviços públicos básicos.

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

Considerando variáveis do plano da assistência social, o período analisado abarca o início e a consolidação da articulação entre o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Bolsa Família. Como ponto de partida, destaca-se a criação do MDS, como estrutura institucional responsável pelo financiamento e regulamentação do PBF e SUAS (Franzese, 2010; Lício, 2012), em termos sintéticos, a SENARC do MDS permitiu a centralização

federativa das dimensões decisórias e financeiras relativas ao PBF; por outro lado, no âmbito do Suas foram criadas estruturas orientadas a decisões negociadas e pactuadas entre os entes governamentais, especificamente, a Comissão Intergestores Bipartites (CIB) e Comissão Intergestores Tripartites (CIT) (FRANZESE, 2010:123).

A implementação do SUAS efetivava-se através de planos de adesão, em que os municípios optavam pela adesão a estratégias de gestão inicial, básica e plena. Cujas distinções se referiam à oferta de serviços sócioassistenciais de proteção básica ou especial, dentre os principais instrumentos do SUAS destacam-se: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), destinados a atenção preventiva de famílias em risco e fragilidade social; o Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), destinado às famílias com flagrante violação de direitos pessoais e sociais, que demandam serviços especiais; além do Índice Geral de Descentralização do SUAS (IGD-SUAS) que define um repasse de recursos atrelado a gestão. O Trabalho de FRANZESE (2010:132) demonstra que em 2010, 79,7% dos municípios de Minas Gerais estavam habilitados para a Gestão Inicial e Básica do SUA; de modo complementar, a pesquisa de LÍCIO (2012:259-260) informa que nesse estado, os municípios foram responsáveis por 79% do cofinanciamento da assistência social, além disso, em âmbito nacional o financiamento direto dos municípios corresponde ao dobro do investimento estadual<sup>145</sup>.

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

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

---

<sup>145</sup> A autora utiliza dados de 2006 para mostrar que os municípios foram responsáveis por 18,9% do financiamento da assistência, enquanto os estados responderam por 9,3%.

através da contribuição do Programa de Saúde da Família, enquanto a segunda se valia da estrutura dos CRAS para contribuir em ambas as frentes de atuação.

Além do diagnóstico relativo à atualização cadastral, Mota (2012) analisou a variação nos índices relativos à gestão das condicionalidades, a partir de um estudo de campo junto à burocracia de nível de rua. A autora focaliza sua pesquisa em um bairro com taxas de cumprimento de condicionalidades e notificações do MDS distantes da média municipal; como fruto da investigação realizada no primeiro semestre de 2011, essa pesquisadora encontrou recursos humanos insuficientes para o atendimento dos casos excepcionais apontados pelos serviços de educação e saúde<sup>146</sup>.

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

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

---

<sup>146</sup> Segundo Mota (2012:104-106), o afastamento em relação aos bairros mais centrais é um dos fatores que dificultam o acesso a serviços especializados de saúde, uma vez que os recursos humanos mobilizados pelo Programa de Saúde da Família são compostos por enfermeiras e agentes de saúde comunitários. No campo da educação, o serviço de acompanhamento psicológico dos CRAS não comporta a demanda local pelo atendimento de crianças hiperativas, uma vez que o CRAS responsável pela região atende a mais de dez bairros.

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

Os dados da MUNIC de 2009 apontam uma mudança significativa no contingente e na composição dos recursos humanos à disposição da assistência social. Nesse ano, foi reportado o quadro de 89 burocratas cuja função era regida por estatuto, 76 funcionários contratados segundo regime do Código de Leis Trabalhistas (CLT), além de 30 funcionários comissionados e 200 sem vínculo permanente. Em termos de instrumentos operacionais, as mudanças se refletem na expansão do número de computadores, superior a dez, além da existência de sistema informatizado próprio para gestão de programas da assistência social.

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

#### 6.4.3 Relações Intergovernamentais e Estruturas organizacionais: formulação e implementação

Em um esforço de síntese, a partir das funções executadas pelos diferentes níveis hierárquicos, o primeiro agrupamento consiste em apontar as posições hierárquicas e as funções correlatas na implementação. Dessa forma, em seus respectivos níveis governamentais, o gabinete ministerial e a secretaria municipal ocupam posições de alto escalão, com funções que demandam intensa imersão em atividades políticas e papel decisivo na edição na regulação de políticas públicas. Contudo, o *Bolsa Família* é um programa federal implementado através da coordenação; dessa forma, em que pese a autonomia dos entes federativos, o termo de adesão altera a posição relativa dos atores. Assim, enquanto a Alta Direção do MDS controla a edição

de normas que regulam a coordenação intergovernamental do programa, à luz de diretrizes constitucionais e da lei que rege o PBF, a Alta Direção possui sua atuação limitada pela regulamentação federal; de fato, suas atribuições consistem em converter as normas federais em estratégias passíveis de decodificação em rotinas operacionais, as quais não podem negligenciar os objetivos do chefe do executivo municipal, posta a necessidade de apoio para o desenvolvimento de atividades intersetoriais. Além disso, a Secretaria municipal assume um papel importante na definição das equipes de médio escalão e da burocracia de nível de rua.

A partir dos fatos apresentados, acredita-se que não seja adequado tomar por Alta Direção os atores do topo das pirâmides hierárquicas municipais. Dessa forma, julga-se mais adequado considerar que o Secretário Municipal interage com atores do governo federal e municipal que desempenham funções relevantes para o *Bolsa Família*, dada a responsabilização junto ao MDS e a atuação junto ao chefe do Executivo municipal. A frente de atuação junto à burocracia federal é caracterizada por relações ascendentes, em virtude de esses atores controlarem o acesso a recursos financeiros e humanos importantes para a execução da gestão do PBF em nível local. Já no campo das relações descendentes, destaca-se a possibilidade de definir os membros da equipe operacional, bem como o monitoramento das ações dessas burocracias, a partir de parâmetros delimitados pelo MDS e pela Prefeitura. Assim, a atuação da Secretaria Municipal destaca-se por permitir a conexão entre a base operacional do PBF e a Alta Direção do MDS, ou seja, a atuação do gestor é voltada a propiciar a articulação burocrática a luz dos objetivos nacionais do PTC.

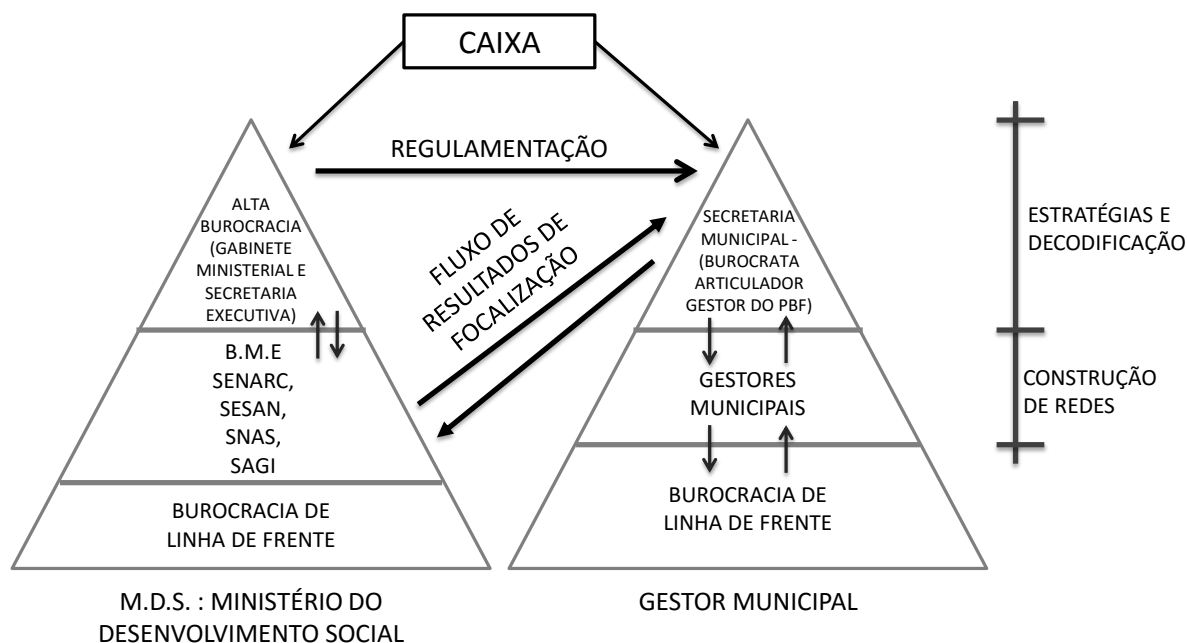
Assim, a categoria analítica Burocrata Articulador visa possibilitar um estudo acurado da função de Secretário Municipal de Assistência Social, como agente responsável pelo PBF frente ao MDS, sendo denominado, por isso, Gestor do PBF. Em sentido complementar, a abordagem precisa incorporar a atuação dos gestores municipais que atuam junto ao Burocrata Articulador, tendo em vista que esses atores contribuem para a conversão das estratégias da secretaria em rotinas operacionais (Lotta *et alii*, 2015; Pires, 2012)

Nesse sentido, a análise das entrevistas evidenciará a similaridade entre os Burocratas de Médio Escalão, nas esferas municipal e federal, pois as narrativas ilustram que os gestores da administração municipal concentram suas atividades na construção de redes interorganizacionais, com o intuito de promover a gestão das condicionalidades. Em outras palavras, nas próximas seções, serão apresentadas evidências empíricas similares às apresentadas na pesquisa de Silva (2013), cabendo destacar as distinções em relação à pesquisa

de Lotta e Oliveira (2015), que apontaram a contribuição do BME do MDS na produção das normas operacionais do *Bolsa Família*.

Por fim, desde os trabalhos de Lipsky (1980), a ação discricionária da burocracia de nível de rua é apontada como um fator que influencia a implementação. Considerando o objetivo de aprofundar o conhecimento acerca da atuação da burocracia articuladora, as entrevistas buscaram obter depoimentos que ajudassem na identificação dos elementos propiciadores do alinhamento entre os objetivos dos burocratas de linha de frente e os expressos na estratégia municipal de cadastramento.

Tendo em vista a primeira apresentação das estruturas organizacionais, as funções atribuídas às burocracias dos governos federal e municipal e, por fim, as relações intergovernamentais orientadas pela coordenação do MDS através de instrumentos de incentivo financeiro e regulamentação, propõe-se a Figura 2 como um quadro ilustrativo da interação entre essas burocracias, considerando que a atuação da Caixa Econômica Federal como agente operador do CadÚnico influencia ambos os níveis governamentais. Assim como no caso mexicano, a ilustração busca posicionar os atores em virtude da influência na implementação do *Programa Bolsa Família*. **Figura 2: Estruturas Organizacionais mobilizadas no Programa Bolsa Família, adaptadas à cadeia de implementação.**



Fonte: Elaboração Própria

## 6.5 Os atores por eles mesmos: as burocracias e suas narrativas



### 6.5.1 A Burocracia do MDS

Como buscamos demonstrar, a estratégia de controle do Executivo federal sobre o PBF esteve baseada na politização (Santos e Vieira, 2013), através da indicação de quadros técnico-políticos, ligados ao partido da Presidência, para a Alta Direção do MDS, como forma de adotar um princípio de insulamento em relação aos interesses partidários de curto prazo, inclusive em relação ao próprio Partido dos Trabalhadores. Como desdobramento dessa abordagem, também é possível ressaltar a atuação do MDS no âmbito da formulação, que mobiliza os atores de médio e alto escalão. Assim, a partir de uma adaptação da abordagem de Santos e Vieira (2013), é possível vislumbrar na ação do MDS o controle do PBF através da regulamentação. Alternativamente, considerando que a implementação do PTC brasileiro ocorra sob um federalismo que favorece a centralização via instrumentos de coordenação (Bichir, 2011; Franzese e Abrucio, 2013)<sup>147</sup>, a análise das entrevistas se insere em investigações que visam explicar a ação dos atores responsáveis pela produção de instrumentos.

Em síntese, considerando a pergunta central da presente pesquisa, a burocracia do MDS interpreta que sua função possui um papel diretivo para a política, de tal forma que a relação com a Burocracia Articuladora (Secretário Municipal) contemple, nos mecanismos de incentivo à gestão, as ferramentas para controlar o ator na ponta da cadeia, sem recorrer a instrumentos de punição, mas, pelo contrário, pela oferta de recursos. Também cabe ressaltar que os burocratas da “segunda geração” possuem uma concepção mais homogênea e positiva da burocracia municipal, a qual ajuda a explicar o engajamento para o desenvolvimento de mecanismos de incentivo à gestão. Os burocratas da “terceira geração” ingressaram no MDS em um contexto em que a organização e o *Programa Bolsa Família* possuíam estruturas e regras bem estabelecidas. Assim, as narrativas desses atores amparam-se em bases distintas, bem como ressaltam os desafios que surgiram durante esse processo de consolidação. Nesse sentido, o conteúdo da entrevista 28 aponta os desafios para os implementadores processarem simultaneamente as normas operacionais do CadÚnico e da Assistência Social.

### 6.5.2 A Burocracia dos Municípios: características gerais

---

<sup>147</sup> As autoras estudam a importância desses instrumentos dentro do contexto nacional e aplicada para a política analisada na presente tese; no entanto, como destacado previamente, a centralização através dos instrumentos de indução ocupa um espaço significativo na agenda de pesquisa internacional, posto que esse padrão de relações intergovernamentais concilia o predomínio do governo federal com a ampliação da capacidade administrativa dos municípios (May, 1995; Rodden, 2004; Falletti, 2005; Cho *et alii*, 2005).

Segundo Tapajós e Quiroga (2010), o perfil do Gestor do *Programa Bolsa Família* varia em função do tamanho do município. Em cidades cuja população é superior a 50.000 habitantes, os gestores apresentam características profissionais, por se dedicarem exclusivamente ao programa e disporem de equipes de trabalho e de um gestor auxiliar, encarregado de funções mais operacionais. Através da triangulação dos dados das MUNICs de 2005 e 2009 com o conteúdo das entrevistas, o município de Montes Claros enquadra-se no perfil profissional, pois o Secretário Municipal do programa possuía uma equipe e um gestor exclusivo para a operacionalização do programa *Bolsa Família*.

Considerando as informações relativas aos locais de cadastramento, o município mineiro está inserido no grupo dos 49,4% que utilizam a sede municipal do serviço de assistência social, em que pese o relato da utilização de equipes volantes, para o cadastramento de famílias em regiões isoladas do centro da cidade. No tocante ao preenchimento da ficha cadastral, as estratégias adotadas em Montes Claros são similares às dos grandes municípios brasileiros, pois são mobilizados estagiários, técnicos do programa, professores da rede de ensino municipal e agentes de saúde comunitária; a principal diferença reside na não utilização de funcionários de firmas terceirizadas. Desse modo, a utilização de múltiplos espaços e atores demonstra a articulação intersetorial como uma característica dos grandes municípios.

A pesquisa de Tapajós e Quiroga (2010) reporta que 86,9% das Secretarias Municipais de Educação desenvolvem ações para divulgação do *Bolsa Família* e do calendário de cadastramento; nas secretarias de saúde, essa taxa é de 82,5%. Esses índices revelam que os setores nucleares da política se engajam nas atividades que permitem aprimorar a inclusão de famílias no programa. No âmbito da gestão de condicionalidades, os resultados apresentados são similares, pois 82,8% dos municípios demonstram que desenvolvem mecanismo de monitoramento especial para os alunos inscritos no *Bolsa* que não atingem a frequência mínima; no setor de saúde, 74% dos municípios confirmam desenvolver atividades especiais com as famílias que não atendem as condicionalidades.

### 6.5.3 A Burocracia Articuladora em Montes Claros

No município mineiro analisado, durante o período de 2004 a 2008, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social foi o gestor responsável pelo programa, indicado para o cargo em virtude da experiência municipal na gestão de programas sociais. Em sua narrativa, o gestor ressalta que seu trabalho foi iniciado com uma precária estrutura administrativa, pois a sua secretaria dispunha apenas de duas assistentes sociais e uma equipe inicial formada por

funcionários com ensino médio. O ponto de inflexão descrito por esse ator é a assinatura do termo de adesão plena do SUAS, pois, a partir desse acordo com o governo federal, o executivo municipal conferiu maior poder ao Secretário, o que se manifestou no apoio à composição de uma equipe técnica.

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

#### **Quadro 5: Lista de entrevistados PBF**

Categoria	Entrevistado	Função	Período no Programa
Alta Direção	Entrevistado 22	Secretaria Executiva MDS	2003-2005
	Entrevistado 23	Chefe de gabinete ministerial	2003-2010
Burocracia de	Entrevistado 24	EPPGG, Direção do CadÚnico e Secretária SENARC	2005-2010
	Entrevistado 25	EPPGG, Direção do CadÚnico e Secretária SENARC	2004-2015
Médio	Entrevistado 26	Direção de Programas Especiais	2003-2004
	Entrevistado 27	Diretor do Cadastro Único	2003-2004
Escalão do	Entrevistado 28	Diretora do Cadastro	2006, 2012-Atual
	Entrevista 29	Secretaria Nacional de Assistência Social e equipe (quatro assessores)	-
Governo	Entrevistado 30	Secretário de Avaliação e Gestão da Informação	2011-Atual
Federal	Entrevistado 31	Secretário Municipal de Desenvolvimento Social (Gestor do Bolsa Família)	2005-2008
Burocracia de	Entrevistado 32	Coordenador Municipal do Programa Bolsa Família	2005-2008
	Entrevistado 33	Coordenadora do CRAS	2005-20008
Médio	Entrevistado 34	Encarregado da equipe de cadastramento	2005-2010
Escalão			
Burocracia de			
Nível de Rua			

Fonte: Elaboração própria.

#### 6.5.4 Categorias Analíticas: organizando as entrevistas a partir do modelo geral

Seguindo o padrão estabelecido para o caso mexicano, o conteúdo das entrevistas foi analisado a partir de quatro categorias: estabilidade funcional das burocracias envolvidas; conflito entre política e burocracia; utilização dos instrumentos de implementação; e relações federativas. A criação dessas categorias foi desenvolvida visando apresentar e discutir características relevantes: das burocracias inseridas na cadeia de implementação; das três

dimensões da articulação apresentadas no modelo analítico geral; e, por fim, dos fatores com potencial para restringir a autonomia da burocracia articuladora (*locus*, recursos, Serviço Público e estrutura federativa).

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

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

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

No âmbito subnacional analisado, a estabilidade não foi observada, dessa forma, a composição das equipes de trabalho municipais esteve sujeita aos resultados eleitorais. O pleito de 2004 resultou na eleição de um prefeito do PPS, que no âmbito federal se coloca como oposição, mas que em nível local construiu uma aliança de esquerda com o PT e o PC do B, que se colocou como oposição ao partido da administração anterior e que “queria uma abordagem mais técnica e progressista na área da assistência social” (Entrevistado 31, 2015). Como resultado houve uma ampliação do quadro de funcionários, utilizando os recursos de cargo em comissão, privilegiando profissionais das áreas de pedagogia e assistência social. No entanto, resultado eleitoral de 2008 propiciou uma nova guinada na composição da equipe municipal (entrevistas 31 a 34, 2015) e na orientação da operacionalização do programa, expressa na ausência de um plano de trabalho anual para a Assistência Social (MUNIC, 2009), a despeito da iniciativa de institucionalizar leis (ibidem, 2009) e da organização de um processo de transição (idem, 2015). Ambas as mudanças ajudam a explicar a redução no índice de

atualização cadastral no município de Montes Claros (Mota, 2012:88). Em conjunto, as entrevistas com as burocracias do governo federal e municipal e as referências bibliográficas do PBF demonstram que a regulamentação envolve uma quantidade significativa de normas e regras operacionais, desse modo, o domínio do conteúdo normativo é importante na operação do programa.

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

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

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

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

Desse modo, é possível afirmar que não houve um princípio de insulamento único; pelo contrário, no interior do MDS, os diferentes grupos foram insulados em suas secretarias nacionais. Assim, em uma abordagem geral, o Ministério do Desenvolvimento Social é insulado em relação aos interesses político-partidários da base aliada, enquanto a estrutura ministerial é composta por secretarias nacionais que atuam como unidades técnico-políticas dotadas de autonomia para a definição de estratégias setoriais. Apesar dessa fragmentação, há três fontes

de organicidade: o arcabouço jurídico nacional, que garante a responsividade das unidades administrativas em relação ao Ministro; a existência de um objetivo geral de aprimorar a política pública de combate à pobreza<sup>148</sup>; e a adoção de indicadores desenvolvidos pela SAGI, como norteadores dos processos de gestão.

O conteúdo integral da narrativa da Alta Direção (entrevistas 22 e 23, 2015) explica a trajetória de burocratização das Secretarias do MDS<sup>149</sup>, que se manifesta no recrutamento de burocratas da carreira federal, os quais buscam ocupar novos espaços de poder, utilizando, para isso, o domínio de técnica que favorece o desenvolvimento da definição de normas e regras operacionais. No entanto, cabe ressaltar que a utilização dos recursos técnicos não foi uma atribuição exclusiva dos ingressantes oriundos da EPPGG; o mais correto é interpretar o ingresso desses atores como um fator que ampliou a incorporação dos princípios de técnica e gestão, posto que a SNAS também adotou a estratégia de regulamentação das atividades da assistência, bem como buscou aprimorar os processos de gestão através da incorporação de indicadores da SAGI. Assim, as disputas técnico-políticas (Lindblom, 1980) induziram os atores a um comportamento híbrido, porém com maior orientação para a dimensão técnica de suas ações. Como consequência, nota-se uma característica diferencial no insulamento burocrático do MDS, pois além do controle da delegação parcial, o conteúdo técnico do PTC constituiu-se em poder político e ampliou os custos políticos de indicação de não especialistas; a atribuição de prioridade ao elemento técnico está bem representado no seguinte discurso:

Nesse primeiro ano de governo Lula teve vários programas que ficaram pelo meio do caminho, então, na minha avaliação, o *Bolsa* era um candidato a ter ficado pelo meio do caminho, se não houvesse um, porque por mais apoio político que ele tinha, porque ele era de fato um programa prioritário para o governo e para o presidente, mas as políticas não se sustentam se elas não apresentam resultado, principalmente quando ela é muito questionada do ponto de vista da sociedade como um todo que não apoiava o *Bolsa*, então era um daqueles programas para não existir no segundo governo se não tivesse uma mudança, um resultado rápido aí e agente lidava com todas as insuficiências de recursos humanos e tecnológicos, a gente ali naquele começo a gente usou muito essa rede de solidariedade que você vai construindo na medida em que você vai trabalhando na administração, as pessoas

---

<sup>148</sup> Como destaca a pesquisa de Silva (2013:87-89), tão importante quanto o recrutamento de burocratas da carreira federal foi o processo de politização, que consistiu na construção da identificação da burocracia com a política de combate à pobreza. A adesão a essa missão propiciou o engajamento das burocracias e a postura ativa na solução de problemas e no desejo de proteção do PBF, que caracteriza a ação das três gerações de burocratas.

<sup>149</sup> Segundo Eisenstadt (1966:76), a burocratização é um processo que se caracteriza pela expansão das atividades sobre o controle da burocracia, cuja motivação é a introdução de procedimentos universais para utilização de recursos disponíveis para um grupo social.

trabalhavam, faziam, alguns receberam pelo que fizeram outros não receberam, ficaram por conta da amizade. (Entrevistada 24, São Paulo, 08.08.2014)

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

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

A partir dessas medidas, foi possível ao burocrata articulador montar uma equipe com profissionais da área de assistência social, saúde e educação (entrevistas 31, 32 e 33, 2015). Assim, durante os quatro anos de mandato, foi possível iniciar a implementação com uma equipe de trabalho não partidária, que foi paulatinamente insulada da influência clientelista. No discurso do Burocrata Articulador, destaca-se a conjuntura favorável a ampliação do mercado de trabalho e a profissionalização da assistência social: “tinha-se a ideia de que se estava em um momento histórico de substituir a assistência social clientelista, baseada na filantropia, no favor, por uma baseada nos direitos e na administração racional” (entrevista 31, 2015).

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

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

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

### 3) Utilização dos Instrumentos de Implementação:

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

Durante o biênio inicial, os principais recursos à disposição do MDS eram: a autonomia política concedida pela Presidência da República, que permitia ao órgão operar de maneira insulada em relação a interesses partidários; autonomia para escolha do critério de recrutamento



e recursos orçamentários oriundos do Fundo de Combate à pobreza. Assim, a escassez de recursos compensatórios da ação subnacional limitava o alcance “do pacto nacional”.

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

Na percepção de burocratas que estiveram na “primeira geração” do MDS, a ausência de instrumentos de incentivo à gestão e as dificuldades de monitoramento potencializavam as distorções e discricionariedades nas operações de cadastramento pelas prefeituras<sup>150</sup>; com a transferência da posse da base de dados, as primeiras estimativas do MDS mostraram que 2/3 da base eram compostos por cadastro duplicados. A avaliação dos problemas na base motivou, em 2005, uma solicitação junto ao Ministro Chefe da CGU para que fosse incluída na fiscalização dos municípios a utilização dos recursos destinados ao *Bolsa Família* (entrevistas 26 e 27, 2014).

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

No entanto, o corpo técnico-político que adensou o MDS teve uma atuação importante, sobretudo para fortalecimento do conteúdo regulatório do PBF e do SUAS, o qual foi desenvolvido em conjunto com a matriz de atribuição federativa com recursos para incentivo a gestão municipal. Desse modo, o empoderamento do MDS se coloca como uma condição necessária, porém não suficiente, no que tange a coordenação intergovernamental, uma vez que até 2005 não havia as condições mínimas para o desenvolvimento dessa coordenação.

A importância do mecanismo de incentivo consiste na sua associação a parâmetros de gestão, que permitem utilização como instrumentos para induzir e coordenar as relações

---

<sup>150</sup> Amélia Cohn analisou 1375 cartas endereçadas ao Presidente Lula no período 2004 a 2006, com relatos de problemas e agradecimento relativos ao PBF. No que tange à descentralização do programa, a pesquisa reúne material que relata problemas nas solicitações de esclarecimentos realizados pelas famílias não selecionadas, com casos que demonstram que o contato direto com o MDS propiciava resposta mais rápida do que aquelas efetivadas através da estrutura municipal. Ademais, as cartas relatam casos em que os Agentes Comunitários do *Programa Saúde da Família* adotavam discursos e critérios partidários para indicar as famílias para o cadastramento, situação que compromete a estratégia de busca ativa e os índices de focalização; especificamente, tende a ampliar os erros de exclusão (Cohn, 2012:131-137).

federativas. Nesse sentido, a partir da introdução do Termo de Adesão em 2005<sup>151</sup>, a burocracia do MDS conseguiu organizar um processo nacional de atualização cadastral, visando corrigir os problemas identificados na primeira estimativa. Simultaneamente ao movimento de renovação da base de dados, ocorreram teste do novo software de cadastramento, que permitia visualização da base de dados pelos municípios; além dos instrumentos de comunicação intergovernamental e agenda de capacitação técnica.

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

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

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

No tema dos instrumentos de implementação do Bolsa Família, há uma preocupação com a fragmentação dos mecanismos relativos ao PBF e ao SUAS, em que pese o diagnóstico do Censo SUAS revelar que 60% do cadastramento é feito em unidades do CRAS, resultado de arranjos em que o cadastramento ocorre dentro dessas unidades, sem utilização de pessoal da Assistência Social (Entrevista 28, 2014).

Ademais, apesar da transferência da posse da base de dados do CadUnico para o MDS, a Caixa Econômica ainda atua de maneira discricionária sobre esse mecanismo; como

---

<sup>151</sup> Segundo Lício *et alii* (2011:466) o termo de adesão foi regido pela portaria do MDS n.246 de 2005.

consequência, algumas intervenções desse órgão comprometeram a eficiência do Cadastro como instrumento de coordenação federativa. Os efeitos negativos estão relacionados com a introdução de mudanças no questionário do Cadastro, tendo em vista a ampliação da sua utilização em novos programas sociais<sup>152</sup>, sem a articulação com o MDS; conseqüentemente, os agentes cadastrais começaram a atuar com instrumentos para identificação de público específico sem a devida comunicação prévia e capacitação (entrevistada 28, 2014).

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

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

Assim, as narrativas acerca da aplicação de recursos na dimensão federativa são elementos empíricos que reforçam a abordagem de coordenação (Bichir, 2011; Franzese e Abrúcio, 2013), uma vez que a estratégia do Ministério do Desenvolvimento Social é fornecer elementos que favoreçam a gestão municipal do *Bolsa Família*, especificamente na administração do Cadastro Único e dos Centros de Referência da Assistência Social. Ou seja, a busca por expansão de recursos do MDS não pode ser explicada pela abordagem *Public Choice* (Niskanen, 1971); alternativamente, as narrativas permitem explicar o empoderamento através de duas vias teóricas: primeiro, como uma forma de aprofundar o insulamento burocrático (Nunes, 1997), tendo em vista a prioridade do programa na agenda governamental; segundo, como uma etapa no processo de consolidação de uma política pública implementada através da coordenação federativa, em que o governo federal associa a transferência de recursos a ampliação da capacidade de gestão dos municípios, ao mesmo tempo em que preserva o

---

<sup>152</sup> No final do segundo mandato do Presidente Lula foram criados novos programas sociais, dentre os quais se destacam os programas “Minha Casa, Minha Vida” criado em 2009 e a Tarifa Social de Energia Elétrica de 2010.

controla a utilização dos recursos e restringe o acesso ao processo decisório (May, 1995; Falletti, 2005). O trecho abaixo ilustra a orientação voltada aos municípios:

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

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

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

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

Para composição das equipes de trabalho, destaca-se a possibilidade de utilizar o recrutamento de *outsiders* para contratar recém-formados em Serviço Social<sup>153</sup>, Psicologia e Pedagogia junto às universidades do Município<sup>154</sup>; além disso, o burocrata articulador conseguiu incorporar funcionários com perfil técnico concursados às Secretarias Municipais de Educação e Assistência Social. Em ambos os casos, a autonomia para composição das equipes

---

<sup>153</sup> Através da utilização de utilização de cargo em comissão e adoção de contratos temporários de trabalho.

<sup>154</sup> Especificamente, Faculdades Santo Agostinho e Universidade Estadual de Montes Claros.

de trabalho foi utilizada com o intuito de constituir um corpo burocrático com conhecimento nas principais áreas temáticas da política social. Ao mesmo tempo, a estrutura matricial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social favoreceu a atuação articulada das equipes responsáveis pela Assistência Social e pelo *Programa Bolsa Família*, pois o planejamento era desenvolvido considerando uma equipe multidisciplinar, com atribuições para atividades de assistências, gestão das condicionalidades e execução das atividades cadastrais.

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

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

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

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

Em outra frente, houve um plano estratégico de busca ativa de beneficiários e diminuição dos erros de exclusão, viabilizado pela autonomia operacional da equipe de trabalho em conjunto com os recursos financeiros do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), do IGD-SUAS, de repasses estaduais fundo a fundo para incentivo do desenvolvimento da assistência social e de recursos próprios; por fim, houve os recursos de um fundo municipal da assistência social (MUNIC, 2005). Nessa frente, a atuação do BA se restringe a definição de prioridades, com a delegação de autoridade para os gestores em nível médio. A partir dessa divisão de tarefas, as principais ações contempladas por esse plano foram: adoção de equipes de cadastramento volante; utilização dos Agentes Comunitários do *Programa de Saúde da Família* (PSF) para identificação de famílias em extrema pobreza<sup>155</sup>; e orientação para que os funcionários responsáveis pelas matrículas escolares sugerissem que famílias com perfil de beneficiárias procurassem as unidades de cadastramento<sup>156</sup>.

As ações com equipes volantes demandaram o estabelecimento de abonos e folgas como forma de compensação à participação, tendo em vista que essas atividades demandavam rotinas de trabalho estendida e atuação em finais de semana, enquanto as negociações envolvendo as Secretarias de Saúde e Educação foram formalizadas. No primeiro caso, extrapolaram o nível gerencial, demandando a participação dos Secretários Municipais, o que resultou na cessão de um funcionário da Política Social para a Saúde, designado para acompanhamento das condicionalidades. Como contrapartida, os agentes comunitários de saúde foram formalmente orientados a localizarem e encaminharem as famílias pobres ao CRAS. Já no âmbito da educação, as negociações envolveram apenas gestores, contudo, em ambos os casos, as formações em comum dos gestores, bem como as experiências profissionais prévias, criaram condições propícias para o início das negociações (entrevistas 32, 33 e 34, 2015).

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

---

<sup>155</sup> Buscando manter um princípio de ação conjunta, os termos do acordo previam a realização de reuniões bimestrais para o alinhamento da ação do PSF com os objetivos do Bolsa Família.

<sup>156</sup> Funcionários da rede de ensino municipal.

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

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

A partir da retomada desses dados, é possível discutir os efeitos das ações de focalização pela exclusão de famílias sem o perfil do Bolsa Família. Considerando que a redução do número de benefícios a partir de 2006 está associada a diminuição da cota municipal<sup>157</sup>, as ações focadas nos erros de inclusão são eficientes, ainda que marginalmente, para amenizar os efeitos de redução do montante de famílias beneficiadas. Ou seja, em um cenário de redução do número de bolsas, o ajuste na focalização prévia contribuiu para diminuir os efeitos sobre a população com perfil para o programa. Neste contexto, em uma análise complementar, a efetividade das ações para diminuição da subcobertura no ano de 2005 produziria sinergia em relação a estratégia voltada aos erros de inclusão.

Em síntese, as percepções dos atores dos diferentes níveis governamentais apontam a ação do gestor municipal do Bolsa Família como efetiva; nesse sentido, esta tese apresenta resultados alinhados à pesquisa de Cho *et alii* (2005), que analisou a percepção acerca da efetividade da atuação do burocrata articulador, considerando os atores locais. No entanto, a conclusão substantiva desta subseção é que a atuação da burocracia articuladora possui um grau

---

<sup>157</sup> Número de benefícios municipal definido a partir das estimativas de pobreza para o município (Barros *et alii*, 2008).

de autonomia em relação à regulamentação federal, assim, o BA utiliza recursos do governo federal e próprios para negociar e definir ações que são efetivas para o PBF.

#### 4) Relações Intergovernamentais:

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

Em que pese a mudança de geração na burocracia, o discurso acerca da necessidade de fortalecer a capacidade de gestão local é recorrente, sobretudo para os atores técnico-políticos responsáveis pelo Cadastro Único. As narrativas dos atores da primeira geração destacavam a necessidade de organizar Seminários de Nacionais de Capacitação, além da necessidade de compartilhamento da base de dados. Para os membros da segunda geração, a ampliação da capacidade de gestão local demandaria investimentos além da capacitação, através da efetivação de mecanismos financeiros de incentivo à gestão; por fim, a terceira geração possui as mesmas orientações da segunda geração, mas busca consolidar um papel mais efetivo para a atuação dos estados como agentes de coordenação. Outro elemento narrativo em comum diz respeito ao papel da Caixa Econômica Federal, agente operador do Cadastro Único, percebido como um agente que concentra muito poder junto ao governo federal, por isso, atua com alto padrão de discricionariedade na definição do sistema, fato que em diferentes momentos ampliou as dificuldades nas relações entre MDS e gestores municipais (Entrevistas 24 a 28, 2014).

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



seu julgamento esteve mais orientado pelo cumprimento do estado no repasse dos recursos relativos a complementação financeira do SUAS (Entrevista 31, 2015).

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

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

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

Por fim, tendo em vista a efetivação da coordenação, que depende da decodificação da regulamentação do MDS em estratégias municipais, o burocrata articulador de Montes Claros atribui grande importância ao Conselho de Gestores Municipais (COGEMAS), que possibilitava a discussão e a interpretação conjunta das normas operacionais do SUAS e do PBF, dada a utilização de termos e metodologias muito novas. Por outro lado, o ator reconhece que a participação de representantes do governo federal, que decidiam a alocação dos recursos para os municípios, possibilitava ao Ministério coordenar as ações dos municípios.

## **6.6 Síntese**

Em nível federal, é possível apontar a constituição de uma equipe com perfil técnico, com singular identificação com o programa e com os objetivos programáticos gerais. Observou-se um corte geracional nas equipes do Ministério: a “primeira geração” era composta por

técnicos que conheciam a operacionalização de PTCs, porém dotados de maior experiência com políticas em nível municipal e estadual, além de vinculações mais estreita com política partidária. Já a segunda e a terceira gerações foram compostas por burocratas do governo federal, que possuíam conhecimento acerca do funcionamento da estrutura federal, bem como de direito administrativo; assim, o comprometimento e o engajamento com a política foram construídos durante a atuação no Ministério. A diferença entre as gerações reside no momento de acesso ao MDS, uma vez que os burocratas que participaram da consolidação da estrutura organizacional ocupam, em sua maioria, cargos de direção.

Como consequência dessa composição, ocorreu a consolidação do insulamento burocrático do MDS e o desenvolvimento de estratégias operacionais baseadas na intensa regulamentação (Santos e Vieira, 2013), com definição de regras e indicadores para a burocracia ministerial e, sobretudo, para as ações coordenadas com os níveis subnacionais. No entanto, em que pese a vertente técnica de atuação, os burocratas da “segunda” e “terceira” gerações estiveram envolvidos em articulações intergovernamentais, de tal forma que a burocracia desenvolveu características híbridas, combinando habilidades políticas e gerenciais (Lindblom, 1980; Aberbach, Putnam e Rockman, 1981; Pires; 2012; Silva; 2013; Lotta *et alii*, 2015).

Já em nível municipal a composição de equipes engajadas e com atores dotados de habilidades técnico-políticas revelou-se efêmera, diagnóstico que encontra respaldo em evidências que extrapolam o conteúdo das entrevistas. Os dados da MUNIC (2009) fornecem indícios que contribuem para corroborar essa avaliação, pois, em que pese o registro do crescimento do quadro de recursos humanos à disposição da Secretaria de Desenvolvimento Social de Montes Claros, não foram reportados o desenvolvimento de um plano de ação anual e a definição de estratégia de busca ativa. Assim, a gestão municipal no período de 2005 a 2008 privilegiou profissionais da área da assistência social, mas o Prefeito eleito para o período 2009 a 2012 decidiu alterar toda equipe de trabalho, em uma decisão que é legítima, mas que trouxe efeitos negativos para a execução do *Bolsa Família* na cidade, especificamente, a abrupta troca de equipe criou dificuldades para o processo de transição entre as equipes, dessa forma, o conhecimento acerca das rotinas operacionais do PBF não foram devidamente compartilhadas, assim, após a mudança de equipe ocorreu a redução no índice de atualização cadastral.

Dessa forma, as capacidades administrativas dos municípios, em especial a ausência de carreiras estruturadas que possibilitem uma estabilidade nas Secretarias Municipais, é um tema

desafiador, que permeia as relações intergovernamentais do PBF. Ou seja, em que pese a burocracia de Brasília esperar que os níveis municipais possuam alto alinhamento, em relação aos objetivos definidos para o programa, a volatilidade das equipes de trabalho municipais constitui um limite estrutural.

No que tange às articulações interburocráticas, as narrativas dos atores se concentraram na descrição dos processos e decisões que culminaram no desenvolvimento de redes. Considerando o nível federal e o municipal, há uma similaridade no desenvolvimento de ações voltadas ao aprimoramento do fluxo de informação das condicionalidades.

Além das condicionalidades, a ação articulada encontra campo fértil no tema da focalização. No âmbito dos atores técnico-políticos do governo federal, essas ações consubstanciam-se nas articulações intragovernamentais para o aprimoramento do questionário do Cadastro Único, o que mobilizou o IBGE. Nesse sentido, uma especulação é intrigante: a despeito do relato de boa articulação entre MDS e IBGE, não foram relatados esforços para definir uma abordagem padrão acerca do PBF na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), fato que gera limitações na realização de estudos sobre o tema. Aparentemente, esse tema não era prioritário para o MDS, enquanto, em nível municipal, a formação de redes voltadas ao aprimoramento da focalização possuía, ainda que parcialmente, uma dimensão institucional, pois as equipes designadas para a gestão do PBF e da assistência social desenvolviam operações cooperativas, em que recursos humanos, físicos e técnicos eram compartilhados. O mesmo ocorre no âmbito da educação e da saúde; nesse último, com a utilização dos técnicos do *Programa Saúde da Família* e dos agentes responsáveis pelas matrículas escolares como agentes encarregados das ações de busca ativa.

Durante a realização da pesquisa, o papel do compartilhamento de concepções e objetivos apareceu de maneira implícita; apenas o burocrata articulador fez menção aberta à importância da homogeneidade ideológica<sup>158</sup>. No entanto, como destaca a pesquisa de Silva (2013:87-89), tão importante quanto o recrutamento de burocratas da carreira federal foi o processo de politização, que consistiu na construção da identificação da burocracia com a política de combate à pobreza. A adesão a essa missão propiciou o engajamento das burocracias e a postura ativa na solução de problemas e no desejo de proteção do PBF, que caracteriza a ação das três gerações de burocratas.

---

<sup>158</sup> Tomando esse conceito como conjunto de ideias comum a um determinado agrupamento social.

No caso municipal, o elemento que facilitou o desenvolvimento de perspectivas comuns relaciona-se com as profissões dos recrutados, majoritariamente profissionais da assistência social e pedagogos. No entanto, a dissolução da equipe de trabalho, em 2008, enseja a reflexão acerca dos limites da identidade oriunda da identificação profissional, pois a MUNIC (2009) demonstra que a assistência social continuou a ocupar a maioria das posições na Secretaria de Desenvolvimento; no entanto, o índice de atualização do Cadastro Único arrefeceu: durante 2006, o resultado foi 1,00 e, em 2010, o resultado foi de 0,69 (MOTA, 2012:88).

## 6.7 Conclusões

Os dados de focalização nacional, a evidência documental acerca do histórico do PBF e o conteúdo das entrevistas realizadas constituem a base empírica para formular respostas à pergunta central da pesquisa.

Nesse sentido, as respostas iniciais do caso brasileiro remetem aos canais que possibilitam à Burocracia Articuladora influenciar os resultados de focalização. Retomando o modelo de Goggin et alii (1990), a burocracia do MDS e o Chefe do Poder Executivo municipal são os principais atores com poder de limitar a atuação do burocrata articulador. A atuação limitadora da burocracia federal é intermediada por indicadores, sobretudo pelo IGD, enquanto a intervenção do Executivo local possui caráter direto, posta a prerrogativa de indicar e substituir o gestor designado para o programa.

No âmbito da dimensão comparada, abordagem da gestão do Cadastro Único no âmbito do PBF e das estratégias de implementação do SUAS demonstram a preponderância do município frente aos governos estaduais, expressa nos dados relativos ao cofinanciamento, que foram apresentados neste capítulo. Essa constatação reforça a validade da comparação entre a articulação executada pelo BA estadual do *Oportunidades* e o BA municipal do *Bolsa Família*, uma vez que ambos possuem atribuições e recursos centrais para o exercício da articulação.

A abordagem da influência do Poder Executivo local suscitou uma observação importante acerca da influência político-partidária. Considerando a relação entre governo federal e governos municipais, a variável partidária não se mostrou determinante para a adesão ao programa, por um lado, em virtude dos custos políticos de não adesão a um programa de combate à pobreza em massivo e em expansão. Além disso, como observado no caso estudado, as alianças partidárias locais podem agrupar grupos políticos que se expressam em ferrenha oposição em nível federal, em Montes Claros o PPS construiu uma aliança de centro-esquerda

com PT e PC do B. Adicionalmente, a eleição de um partido de oposição em 2008 gerou uma descontinuidade na equipe burocrática, acompanhada de um processo de transição incompleto (Entrevistas 31 a 34, 2015), a despeito da chegada ao poder do PMDB, partido da base do governo federal. Em síntese, os elementos levantados no estudo sugerem que a variável político partidária relevante não se posiciona na relação entre governo federal e governo municipal, mas sim na relação entre as oposições nos municípios. Essa descoberta incipiente, suscita curiosidade para estudos futuros.

Dentro da estrutura do PTC brasileiro, o acesso aos recursos de compensação financeira do programa é importante para o exercício da articulação, tendo em vista a possibilidade de aprimorar a estrutura operacional das secretarias mobilizadas para o programa. Em termos de espaços institucionais, a estrutura do COGEMAS foi apontada como relevante, tendo em vista a possibilidade de troca de informações e a ampliação do conhecimento sobre o PBF, essa atuação merece ser ressaltada, pois no período analisado o programa e a nova legislação acerca da assistência social estavam em consolidação, assim o processo de decodificação da regulamentação proposta pelo MDS ocorria de maneira articulada entre os gestores municipais.

No âmbito da estrutura externa ao programa, dois fatores limitam significativamente os resultados positivos da articulação: a estrutura federativa brasileira, sobretudo em sua dimensão fiscal, contribui para limitar as capacidades administrativas dos entes subnacionais (Reyes, 2014); dessa forma, influencia a arregimentação de recursos humanos e, por conseguinte, a estrutura do serviço público, constitui o segundo fator limitante para a articulação, sobretudo, pela ausência de carreiras estáveis e sistema de promoção regido por critérios meritocráticos. Dessa forma, a capacidade de composição de boas equipes de trabalho é dependente da capacidade de convencimento do burocrata articulador. Assim, seguindo as hipóteses estabelecidas por Goggin *et alii* (1990), as fragilidades nas capacidades organizacionais dos municípios podem introduzir variações no resultado da implementação.

Como desdobramento desse quadro geral, a estrutura burocrática do MDS se consolidou como “ilha de excelência”, cuja burocracia busca desenvolver instrumentos para ampliação das capacidades administrativas municipais, ao mesmo tempo em que o associa a instrumentos de coordenação. O padrão coordenado também orienta a comunicação entre as burocracias, tendo em vista a expectativa de diminuir ruídos e perdas de consistência em relação aos objetivos do programa. No entanto, a capacidade organizacional também influencia esse campo, pois a

desigualdade na qualificação da burocracia amplia os problemas de comunicação interburocrática.

Assim, considerando esses fatores, a atribuição formal da gestão das atividades cadastrais permite a retomada da questão acerca da influência da burocracia articuladora sobre os graus de focalização. Em termos explicativos, o recrutamento de funcionários e o envolvimento do burocrata articulador com a política de transferência podem ser interpretados como fatores importantes, uma vez que ambos fornecem elementos que favorecem a composição de equipes de trabalho engajadas com a política. Um fator interveniente na ação articuladora do gestor, mas que influencia a sua atuação, é a autonomia política concedida pelo Chefe do Poder Executivo municipal.

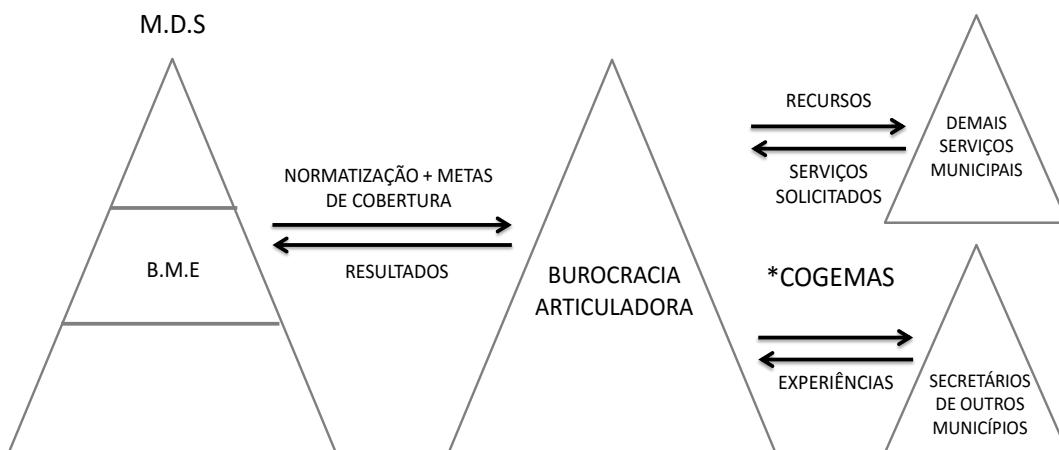
Atentando especificamente à pergunta de pesquisa, pode-se concluir que a burocracia articuladora influencia os resultados de focalização, na medida em que esse ator adquirir conhecimento acerca do programa e internalizar a tese da contribuição dos PTCs para diminuição da pobreza; igualmente, a eficiência desse burocrata mostra-se dependente do apoio angariado junto ao Chefe do Poder Executivo e da estrutura administrativa a sua disposição. Ou seja, a articulação pode exercer influência direta sobre os resultados de políticas públicas; de fato, o êxito na articulação possibilita acesso a recursos políticos e administrativos.

Desse modo, o exercício da articulação demanda habilidade política suprapartidária, no intuito de convencer os políticos eleitos acerca da importância da formação de equipes profissionais para operacionalização do PBF, além do convencimento acerca da importância da manutenção da equipe por períodos superiores ao mandato eleitoral, tendo em vista a transmissão de conhecimento sobre o funcionamento desse programa. Em uma frente adicional, a atuação do burocrata articulador se revela como uma atividade política cujos dividendos são aplicados a atividades administrativas. Assim, uma vez mais, a pesquisa trilha uma trajetória em que a principal categoria se distancia da noção de burocracia de médio escalão, tendo em vista o caso brasileiro, o processo de articulação e de construção de redes do típico burocrata de médio escalão está centrado na mobilização de vínculos e recursos informais, enquanto o burocrata articulador analisado encontra-se em posição intermediária na cadeia de implementação, além de, no exercício da articulação, mobilizar recursos formais e informais.

Contudo, a posição hierárquica da burocracia articuladora caracteriza-se como cargo de confiança; assim, a solidez e a estabilidade do cargo tendem a não ser elevadas, em oposição

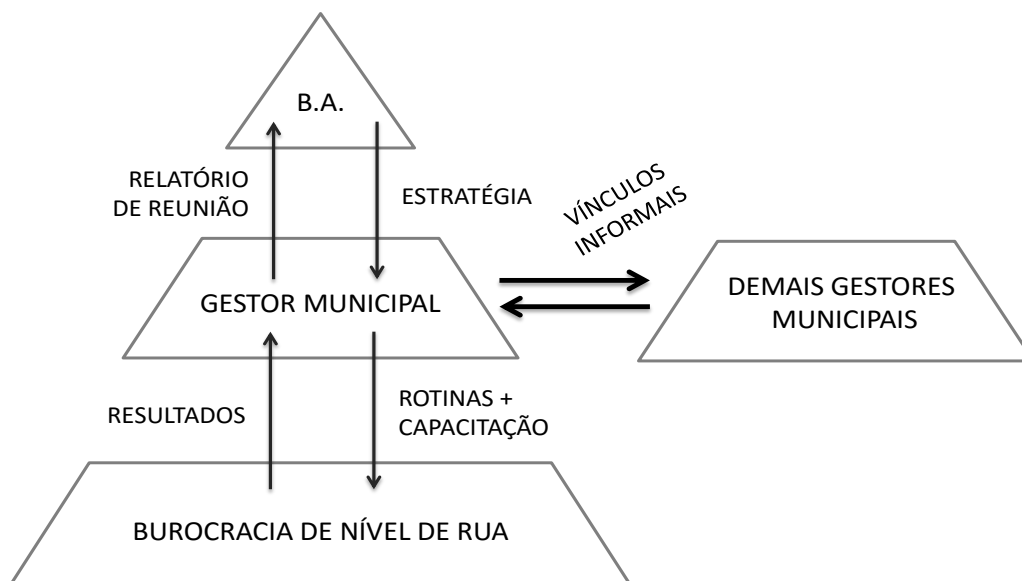
aos cargos de posição hierárquica intermediária. Visando ressaltar as distinções entre as categorias no caso brasileiro, foram elaborados os Esquemas 5 e 6.

**Esquema 5: Atuação da burocracia de articuladora**



Elaboração Própria.

**Esquema 6: Articulação desenvolvida pela burocracia de médio escalão do governo municipal**



Elaboração Própria.

## COMPARAÇÃO E CONCLUSÕES

Segundo Stakes (2003), o estudo de caso é uma técnica em que o objeto deve ser analisado inicialmente como sistema único e fechado, assim, a comparação se sustenta como desdobramento da análise individual dos casos, em que as diferenças identificadas possuem potencial explicativo. Nesta tese, as conclusões emergem das singularidades identificadas nas ações da burocracia articuladora, como variáveis explicativas dos menores erros de exclusão estimados para o PTC brasileiro, expressos na Tabela 14, que recupera as estimativas do segundo capítulo.

**Tabela 14: Estimativas dos erros de exclusão do *Bolsa Família* e do *Oportunidades* (2004-2008)**

	<b>Erros de Exclusão: Linha de pobreza (extrema)</b>	
	<b>2004</b>	<b>2008</b>
Brasil	56%	36%
México Rural	36%	29%
México Urbano	78%	74%

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

Tais estimativas resultam de fatores explicativos relacionados à formulação da política, processo que, em ambos os países, está majoritariamente concentrado na burocracia das agências federais responsáveis, além das ações específicas pelos atores em nível subnacional. Por isso, nesta tese optou-se pela análise de casos subnacionais.

Em que pesem as dificuldades no tratamento dos microdados para o caso brasileiro, discutido no segundo capítulo, dentre as quais destaca-se a impossibilidade de desagregar os dados da PNAD para o município analisado, foi possível estimar resultados estaduais que replicam as estimativas nacionais, conforme exposto na tabela 15.



**Tabela 15: Estimativas estaduais dos erros de exclusão do *Bolsa Família* e do *Oportunidades* (2004-2008)**

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

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

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

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

Assim, as conclusões a seguir resultam da aplicação dessa metodologia para definição de uma resposta à pergunta de pesquisa: como a burocracia articuladora interfere nos graus de focalização dos Programas de Transferência de Renda? A qual consiste em uma variação da pergunta inicial pesquisa. Essa alteração encontra respaldo na construção da tese, pois enquanto a parte final da introdução destinou-se a justificar a seleção de casos, o segundo capítulo estimou a diferença na focalização, expressa nos erros de exclusão, assim, a partir dos diferentes resultados foi possível direcionar a análise para os fatores diferenciais no caso, os quais ajudam a explicar as estimativas.

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

A primeira categoria avaliada em ambos os casos foi a estabilidade funcional, que permite a abordagem do insulamento burocrático e da estrutura do Serviço Público em ambos os países. Em comum, as narrativas permitem a identificação de um padrão de insulamento das burocracias dos órgãos federais responsáveis pelos PTC, iniciado por decisão do Chefe do Poder Executivo, mas que obteve ampliação a partir da atuação das burocracias das agências federais, como decorrência do conhecimento técnico e do *know how* requeridos para alcançar e manter a efetividade dos programas em escala nacional. Adicionalmente, a triangulação das narrativas com dados acerca do emprego público possibilitou a identificação de maior rotatividade no cargo de burocrata articulador, posto em que a estabilidade é inferior ao período de mandato do chefe do poder executivo.

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

O conteúdo acerca do conflito em política e burocracia revela padrões e singularidades. Como elemento padronizado, identificou-se a preocupação com a possibilidade de utilização clientelista dos programas. Por isso, ambas as cadeias de implementação dos PTCs definiram formas centralizadas de relações federativas, ambas baseadas em agências do governo federal insuladas em relação a interesses partidários. A análise dos processos históricos de ambos os programas<sup>159</sup> demonstrou que tais estruturas resultam de processos intencionais e deliberados pelos atores que compuseram a Alta Direção das agências responsáveis pelos programas de transferência. Tais resoluções visaram fazer da centralização federativa um instrumento para neutralizar as iniciativas partidárias e clientelistas nesses programas. Ainda assim, em ambos os casos, os cargos que demandam atuação diretamente ligada ao público-alvo são muito visados por políticos eleitos, em especial representantes dos legislativos municipais, que desejam obter capitalização política com o preenchimento dessas funções. No entanto, as semelhanças limitam-se apenas a essas duas dimensões, em uma primeira aproximação geral.

---

<sup>159</sup> Capítulos 3 e 5 desta tese.

Dessa forma, o conteúdo das entrevistas da burocracia mexicana demonstra que as possibilidades de negociações formais ocupam uma dimensão diminuta na ação da burocracia articuladora, pois a estrutura do *Oportunidades* limita sensivelmente essa atividade, por um lado, pela escassez de recursos, por outro, pela existência de regulamentos muito específicos, que restringem a possibilidade de discricionariedade, contendo assim as possibilidades de clientelismo e, simultaneamente, de ações inovadoras. Ou seja, a extensão e o grau de detalhamento das regras de operação fazem que a BA mexicana concentre seus esforços na gestão de procedimentos e dos resultados primários da implementação. Simultaneamente, sua atuação no Comitê Técnico Estadual caracteriza-se pela fiscalização, em detrimento da possibilidade de atuar na construção de estratégias coordenada com os estados. Em suma, a despeito de reconhecer que a função possui natureza técnico-política, a regulamentação restringe a atuação à dimensão técnica.

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

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

Nesses termos, é possível analisar o Programa de Transferência mexicano como um caso extremo, no qual a cadeia de implementação foi estruturada para que a regulamentação

alcançasse todos os processos do Programa, de tal forma que a ação política fosse substituída pelo comportamento burocrático orientado por procedimentos universais. No entanto, essa estruturação rígida limita a atuação da burocracia articuladora, sobretudo no potencial de negociação desse ator para a solução de fragilidades do *Oportunidades*, em específico, na gestão das condicionalidades. Enquanto no caso do Bolsa Família, a concessão de autonomia, ainda que relativa, permite que o programa se beneficie das negociações desenvolvidas pelos gestores municipais.

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

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

No *Oportunidades*, a estrutura organizacional e o padrão de relações federativas são centralizados na *Coordinación Nacional*; desse modo, as regras de operações anuais representam o principal instrumento de implementação do PTC mexicano. Na dimensão organizacional, a regulamentação é decisiva para a definição das prioridades e dos indicadores de gestão; para a finalidade dessa tese, destacam-se as metas relativas a aplicação de

questionários, cobertura do programa e monitoramento das condicionalidades. Em que pese a adequação desse instrumento à lógica de *compliance* em âmbito intraorganizacional e a sua utilização como instrumento de defesa da burocracia frente a pressão política, as características punitivas limitam as possibilidades de coordenação federativa, sobretudo para o desenvolvimento de políticas de ampliação dos serviços de saúde e educação.

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

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

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

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

O exame da categoria “relações intergovernamentais” agrega todos os elementos discutidos anteriormente. Ainda assim, cumpre analisar como o ajuste das atribuições

constitucionais aos objetivos dos programas implica diferentes papéis para as burocracias articuladoras.

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

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

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

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

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

Através do Quadro 6 sintetiza-se os elementos diferenciais das categorias analíticas relativas à atuação da Burocracia Articuladora.

#### **Quadro 6: síntese da comparação e dos resultados qualitativos**

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

Fonte: elaboração própria

Outra pergunta, ainda que secundária, deve ser retomada a esta altura: ao fim e ao cabo, é possível afirmar que a ampliação da capilaridade contribui para a efetividade da focalização?

A partir do material empírico manipulado nesta pesquisa, é possível delinear uma resposta positiva para essa questão, sujeita, no entanto, a um adendo importante: essa resposta está condicionada a expectativas e orientação normativa dadas ao programa. Isto é, se a orientação da focalização estiver direcionada a maximizar a cobertura do público-alvo estabelecido, a capilaridade da gestão é um elemento importante, em que pesem as tensões e falhas durante o processo de implementação. No entanto, se a concepção da focalização estiver orientada para evitar minimizar o acesso daqueles que não se enquadram no perfil delineado, a capilaridade na gestão não se constitui como um fator relevante.

Adicionalmente, no que tange ao objetivo específico, foi possível analisar como as diferentes configurações influenciam o processo de implementação; em especial, a pesquisa foi motivada pelo interesse de estudar a influência das diferentes formas de centralização na cadeia de implementação, uma vez que o caso brasileiro demonstrou que a centralização toma forma de coordenação, com utilização de mecanismos de incentivo e punição, enquanto, no caso

mexicano, o governo federal concentra as atribuições do PTC e cobra das unidades subnacionais a prestação dos serviços de educação e saúde.

A partir da reconstituição histórica, foi possível apontar que a estruturação das relações intergovernamentais em PTCs é dependente do legado das políticas de combate à pobreza previamente existentes. Em um primeiro momento, a decisão e a forte influência do Chefe do Executivo Federal permitem que a tendência temporal seja revertida. Identificou-se também que esse processo é seguido pela constituição de órgãos burocráticos, dotado de técnicos-políticos com autonomia decisória, operacional e insulado de interesses partidários.

No caso mexicano, a estruturação do *Progres-Oportunidades* ocorreu simultaneamente ao movimento da descentralização, no entanto, uma das principais motivações da nova política era diminuir a associação entre política social e clientelismo. Assim, a inexistência de estruturas que oferecessem segurança para implementar um modelo descentralizados motivou uma dinâmica centralizadora, que abarcou o processo decisório e as operações do programa.

Já no caso brasileiro, o PTC foi estruturado em uma conjuntura na qual o movimento de descentralização já estava mais consolidado, postas a formulação e a regulamentação de leis e instituições. Esse fato reflete-se em uma estrutura que contempla operações descentralizadas, mas adota medidas para insular o processo decisório, tanto dos interesses dos partidos aliados ao governo, quanto dos atores subnacionais envolvidos na cadeia de implementação.

### **A questão da *Path Dependence***

Atentando para os elementos diferenciais na trajetória dos PTCs, o caso mexicano apresenta um processo de trajetória mais contínuo e incremental na mudança *Progres-Oportunidades*, com manutenção da estrutura organizacional e das normas operacionais, a despeito da eleição de um partido. As principais mudanças estiveram relacionadas com a decisão de incorporar as regiões urbanas, o que demandou adensamento das estruturas organizacionais e regulamentação específica. Ou seja, as mudanças mais substanciais ocorreram na transição de poder que envolveu a manutenção do poder pelo PAN, sobretudo no que tange à negociação com os governos estaduais.

No caso brasileiro, a transição dos PTCs setoriais para o *Bolsa Família* demandou a construção de uma estrutura e de normas, regulamentos e leis novos e específicos, posto que,



na fase dos programas setoriais, os esforços institucionais de coordenação concentraram-se na dimensão intragovernamental, uma vez que a coordenação intergovernamental ficava a cargo dos Ministérios.

Em que medida é possível falar em *path dependence* nos programas? Os estudos de caso permitiriam identificar que o legado é um elemento importante, sobretudo pelos resultados que gera para a política pública. No caso do PTC mexicano, a continuidade no formato operacional é um elemento que ajuda explicar as diferenças entre os resultados de focalização urbana e rural. Já no caso brasileiro, a influência do legado demonstrou as dificuldades relacionadas a medidas inovadoras, no âmbito do governo federal, contempladas em duas decisões: a unificação do Cadastro da Assistência Social, durante o governo Cardoso, e dos programas, no governo Lula.

### **Os diferentes sentidos da centralização federativa**

No México, a centralização tem um sentido “absoluto” e inquestionável, tendo em vista seu papel no combate ao clientelismo. Essa abordagem se desenvolve como contrapartida à percepção negativa acerca dos atores político-partidários estaduais e municipais. Desse modo, a burocracia do governo federal possui visão refratária à adoção de instrumentos de incentivo à articulação intergovernamental; alternativamente vislumbram-se, em instrumentos restritivos e regulamentadores, uma orientação mais segura para o PTC. Já no caso brasileiro, a descentralização é orientação constitucional para a política social, assim constitui ponto de partida significativamente diferente em relação ao caso mexicano, ainda que esta orientação seja ampla e, portanto, suscite ambiguidades e demande formulações específicas.

A análise do caso brasileiro encontrou evidências que reforçam o diagnóstico acerca da coordenação nas relações intergovernamentais do PBF, resultado construído a partir de um legado que favorecia a centralização na operação dos PTC, bem como de estrutura fiscal que reforçava o predomínio do governo federal. No entanto, as fragilidades na aplicação das regras na ponta da cadeia de implementação demonstraram a necessidade de reformular a estratégia de implementação. Dessa forma, os planos iniciais foram reformulados

### **A atuação técnico-política**

A construção das organizações federais responsáveis pelos PTCs também apresenta distinções. No caso da agência mexicana, o recrutamento e o processo de normatização

privilegiaram a ascensão de atores técnico-políticos com conhecimento em economia, demografia e estatística, áreas do conhecimento muito específicas, de tal forma que o domínio desses conteúdos se edificou como um fator limitante ao fortalecimento de outras abordagens técnicas. Ou seja, o domínio de conhecimento específico é um fator explicativo endógeno ao processo de insulamento burocrático da *Coordinación*; no entanto, a ampliação de poder só foi possível em virtude de decisões presidenciais.

Já no caso brasileiro, a constituição do MDS ocorreu a partir de comunidades técnico-políticas cujos conhecimentos e composição eram heterogêneos. Quando o foco é direcionado para a Secretaria responsável pelo PBF, isto é, a SENARC, é possível identificar que os técnicos-políticos tinham formação em sociologia aplicadas a políticas sociais, sobretudo os das duas primeiras gerações. Dessa forma, a especificidade e a restrição impostas estavam mais relacionadas com conhecimento acerca de aspectos operacionais das políticas públicas, situação que possibilitou aos EPPGG apresentarem projetos tecnicamente compatíveis com os de seus chefes. Além disso, a intensa imbricação com os profissionais da assistência social contribuiu para dar uma orientação técnica menos restrita ao PTC brasileiro.

### **A importância da gestão municipal**

A análise comparada da burocracia articuladora em posição intermediária na cadeia de implementação fornece elementos para analisar as singularidades na articulação intergovernamental. Em comum, a investigação de ambos os casos demonstra que a atuação em nível subnacional não replica o modelo insulado do governo federal, posto que, em ambos os casos, o cargo participa de negociações tipicamente políticas, nas quais interage formalmente com políticos eleitos. Por isso, a articulação se processa em uma zona cinzenta, em que as motivações estão associadas à possibilidade de capitalização partidária, a qual pode se confrontar com os objetivos das políticas públicas, sobretudo na possibilidade de utilização dos espaços de discricionariedade para favorecer grupos partidários.

### **Análise geral sobre a natureza dos PTCs**

O estudo comparado ilustra a construção de grupos técnico-políticos no interior das Organizações Burocráticas do governo federal responsáveis pelos PTCs. Como consequência dessa constatação, identifica-se um padrão de operação orientado por intensa regulamentação e gestão parametrizada, isto é, orientada por metas e indicadores. Esses procedimentos

favoreceram a manutenção da homogeneidade dos programas em seus territórios nacionais, sobretudo na limitação da apropriação partidária dos programas em nível subnacional.

Em certa medida, as avaliações positivas de organismos dos PTCs realizadas por Organismos Multilaterais e pesquisadores internacionais estende-se para a análise das Organizações responsáveis por esses programas. Assim, a composição de Recursos Humanos e a forma de atuação de ambos os Ministérios analisados podem ser tomadas como referência na implementação de políticas públicas, sobretudo em contextos federativos.

No entanto, em que pesem a regularidade e homogeneidade na implementação de PTC em países caracterizados pela diversidade regional, o modelo burocrático impinge limitações à incorporação de inovações, sobretudo na incorporação de proposta oriundas de políticos eleitos e responsivos à população. No caso do governo federal, identificou-se um padrão em que as propostas de aperfeiçoamento são redigidas pelos atores da Alta Direção, a partir de “insumos” fornecidos pelas burocracias articuladoras. Ou seja, o processo de regulamentação se restringe à organização burocrática, cuja atuação possui orientação e recursos para limitar mudanças de larga escala no programa.

Em ambos os casos, essa forma de atuação propicia que a transferência favoreça majoritariamente a população do menor extrato de renda, especificamente, 25% da população mais pobre. Desse modo, além da função voltada ao desenvolvimento do capital humano ou *capabilities*, os PTCs consistem, adicionalmente, em uma política de seguro social para a população mais pobre, uma vez que propicia acesso contínuo a renda, ensejando alguma proteção frente a recessões e crises econômicas de curto prazo.

No entanto, é preciso restringir esse efeito potencial ao âmbito exclusivo dos beneficiários, pois o montante mobilizado, aproximadamente 0,5% do PIB em cada país, bem como seu efeito multiplicador, não possuem escala para gerar um efeito contra cíclico em proporções macroeconômicas. Assim, os PTCs possuem alcance limitado, na diminuição do contingente em pobreza extrema, frente às variações na conjuntura econômica.

Em suma, os PTCs fornecem proteção as famílias beneficiárias, porém não têm escala para diminuir a pobreza em cenários de crise econômica. Dessa forma, os efeitos dos PTCs poderiam ser potencializados com ações de fortalecimento dos Sistemas de Proteção Social (Draibe, 2003). No entanto, analisando o tema para além do recorte temporal da pesquisa, ambos os países concentraram pouco esforços nessa direção. Tendo em vista os efeitos da crise

de 2008 no México, elevou-se a população em extrema pobreza naquele país, enquanto no Brasil, desde o final de 2015, os dados revelam uma redução na trajetória de diminuição de pobreza. Logo, no âmbito da política, os desafios futuros se relacionam à articulação com novos esforços, que ampliem o seu alcance.

No âmbito do arranjo organizacional, a implementação de ambos os programas ocorreu simultaneamente à construção de “ilhas de excelência” responsáveis por esse processo. Considerando as limitações da ação burocrática, bem como sua responsividade aos políticos eleitos, tanto a *Coordinación*, quanto o MDS tiveram papel relevante na construção e manutenção das trajetórias eficientes das políticas. Assim, constituem-se como referências organizacionais para outras organizações burocráticas do governo federal.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D., ROCKMAN, B. A., **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

ACUÑA, CH., REPETTO, F. Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina, 2009.

ADATO, M., HODDINNOTT, J., Conditional cash transfer in the second decade: current debates and new frontiers. In: ADATO, M., HODDINNOTT, J. (Ed.) *Conditional Cash Transfer in Latin American*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 2010.

ADEDOKUN, O.A., BURGESS, W.L., Analysis of paired dichotomous data: a gentle introduction to the McNemar Test in SPSS. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, v.8, n. 17, pp.125-131, 2012.

ALVES, M.A. As organizações sociais: um estudo sobre o discurso. 1996 (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. EAESP-FGV, São Paulo, 1996.

ANDRADE, F.P.; LIMA e SILVA, F. “A formulação do Programa Bolsa Família: uma revisão crítica acerca do papel dos grupos dirigentes”. 37º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Águas de Lindóia, São Paulo, 2013.

ARANHA, A. **Adriana Aranha**: depoimento [setembro 2015]. Entrevistadores: Fernanda Lima e Silva e Fabio Pereira de Andrade. São Paulo: FGV, 2015.

ARRETCHE, M.T.S., Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C.R.N., CARVALHO, M.C.B. (Orgs.) *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*, São Paulo, SP: IEE/PUC, 2001.

ARRETCHE, M. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora, 2012.

ATKINSON, A.B. On targeting social security: theory and western experience with family benefits. In: WALLE, D., NEAD, K., (Eds). *Public spending and the poor: theory and evidence*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.

BANEGA GONZÁLES, I., La ilusión tecnocrática em la política social: Progresos-Oportunidades. Ciudad del México, México: El Colégio Mexiquense a.c., 2011.

BARDACH, E. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Massachussets: MIT Press. 1977.

BARBA-SOLANO, C. Régimen de bienestar y reforma social en México. Série Políticas Sociais, n. 92. Santiago do Chile: CEPAL, 2004.

BARRET, S. (2004) “*Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies*”. *Public Administration*, 82:2; 249-262.

BARROS, R.P., CARVALHO, M., FRANCO, S., MENDONÇA, R. A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família. Texto para Discussão do IPEA. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2008.

BICHIR, R. M. (2011). Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família [tese de doutorado]. Rio de Janeiro: Programa de doutorado em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP/UERJ.

BLAU, P. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar. 1966.

BONIS, D.F., R.S.V., PACHECO. Nem político, nem burocratas: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, M.R., ABRUCIO, F.L., PACHECO, R.V. *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2010.

BOURDIEU, P., PASSERON, J.C., CHAMBOREDON, J.C. *El oficio del sociólogo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2002.

BRADY, H.E., e D. Collier., *Rethinking social enquiry. Diverse tools, shared standards*. Lanham, MD (Maryland): Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

BRAUW, A., GILLIGAN, D.O., HODDINNOTT, J., ROY, S. Bolsa Família and household labor supply. *Economic development and cultural change*, v.63, n.3, pp. 423-457, 2015.

BRODKIN, E.Z.. *Implementation as Policy Politics*. In: PALUMBO, D.J., e CALISTA, D. *The Implementation and Policy Process. Opening up the black box*. Westport, Connecticut: Greenwood Press. 1990.

CENTENO, M.A. *Democracy within reason: technocratic revolution in Mexico*. Univesity Park, PA: The Pennsylvania State University, 1994.

Chackerian, R. Mavina, P. (2001). “*Compreensive administration reform implementation: moving beyond single issue implementation research*”. *Journal of Public Administration Research and theory*, 11:3: 353-377.

CHO, C.L., KELLEHER, C.A., WRIGHT, D.S. e YACKEE, S.W. Translating national policy objectives into local achievements across planes of governance and among multiple actors:

second order devolution and welfare reform implementation. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, v.15, n.1, pp-31-54, 2005.

CLINE, K.D. (2000). “*Defining implementation problem: organizational management versus cooperation*”. *Journal of Public Administration Research and theory*, 10:3: 551-571.

COADY, D., GROSH, M., e J. Hoddinnott. La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias. Whashington, DC: The World Bank, 2004.

COELHO, D.B. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: HOCHMAN, G., FARIA, C.A.P. Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2013.

COHN, A. Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais. Rio de Janeiro: RJ. Pensamento Brasileiro, 2012.

COHN, A. Amélia Cohn: depoimento [maio 2014]. Entrevistador: Fabio Pereira de Andrade. São Paulo: FGV, 2014.

COLLIER, D. The Comparative method. In: Finifter, ed. *Political Science: The state of the discipline III*. Washington, D. C: American Political Science Association, 1993.

COLLIER, R.B., COLLIER, D. Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and the regime dynamics in Latin America, 1991.

COLLIER, D., LEVISTKY, S. Democracy with adjectives. *World Politics*, v.49, pp. 430-451, abril 1997.

CORNIA, G.A. e STWEART, F. Two erros of targeting. *Journal of International Development*, v.5, n.5, pp. 459-496, 1993.

CORTES, F., RUBACALVA, R.M. El Progressa como repuesta a la crise de 1994. In: ROCHA, M.G., LATAPÍ, A.E. Pobreza, transferencia condicionada y sociedad. México, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012.

COSTA, N.R. A Proteção Social no Brasil: universalismo e focalização nos governos Lula e FHC. In: *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, 14(3), p. 693-706, 2009.

COSTA, C.C., ANDRADE, H. Governo de Transição FHC-LULA: Constituição, Funcionamento e Resultados dos Trabalhos Realizados pela Equipe de Governo de Transição FHC-LULA. Documento de Trabalho número 10, Série Estudos de Políticas Pública. Observatório Universitário. Databrasil – Ensino e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2003.

COSTA, B.L.D., PALOTTI, P.L.M. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da Política de Assistência Social: lidando com problemas de coordenação e

280

autonomia. In: HOCHMAN, G., FARIA, C.A.P. *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2013.

CROZIER, M. *O fenômeno burocrático*. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

CROZIER, M., THOENIG, J.C. *The Regulation of Complex Organized Systems*. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 4, pp. 547-570, Dezembro, 1976.

CUMMINGS, P. *Estimating adjusted risk ratios for matched and unmatched data: An update* *The Stata Journal*, v.11, n. 2, pp. 290–298, 2011.

CUMMINGS, P., McKNIGHT, B. *Analysis of matched cohort data* *The Stata Journal*, v.4, n.3, pp. 274–281, 2004.

CUNHA, R., CÂMARA, B.P. *O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação*. Brasília, D.F.: mimeo, 2008.

DAHL, R.A. *Dilemmas of Pluralist Democracy: autonomy x control*. Binghamton, NY: Yale University Press, 1982.

DEATON, A. *The analysis of household surveys: a microeconomic approach to development policy*. Washington, DC: World Bank, 1997.

DEMIR, T., REDDICK, C.G. *Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations* *Public Administration Review*, v.72, n.4, pp. 526–536, 2012.

DIAZ-CAYEROS, A. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press, 2006

DIAZ-CAYEROS, A., MAGALONI, B. *The politics of public spending – Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico*. Washington, DC: World Bank World Development Report, 2003.

D'ARAÚJO, C. *Elite Dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas - CPDOC, 2009

DRAIBE, S. “A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social”. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, 11 (2):63-101, 2003.

DRAIBE, S. *Programas de Transferências Condicionadas de Renda*. In: CARDOSO, F.H., FOXLEY, A. (eds). *América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise*. Editora. Campus, Rio de Janeiro. p. 103-143, 2009.



DRAIBE, S., RIESCO, M. Latin America A New Developmental Welfare State Model in the Making? In: DEACON, B., MACOVEL, M.C., LANNGENHOVE, L., YATES, N. World-Regional Social Policy and Global Governance: new research and policy agenda in Africa, Asia, Europe and Latin America. Routledge, Taylor & Francis Corp, 2007.

DULCI, O. Avaliação de programas sociais: desafios e potenciais na construção de um sistema de informações. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, DF, n. 13, 2010.

DUFLO, E. Scaling Up and Evaluation. Annual World Bank Conference on Development Economics, 2004.

DUFLO, E., KREMER, M., ROBINSON, J. Understanding Technology Adoption—Fertilizer. In: Western Kenya: Preliminary Results from Field Experiments.” Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Processed. 2003.

EISENSTADT, S.N. Burocracia, burocratização e desburocratização. In: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar. 1966.

ESPING-ANDERSEN, G. The three worlds of welfare capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ESPINOSA, E.T. La Burocracia mexicana em tempos de partido hegemónico. Innovación Editorial Lagares de México. Naucalpan de Juárez, Estado de México, 2011.

EWALT, J.A.G. JENNNINGS JR., E.T. (2004). “*Administration, governance, and policy tool in welfare policy implementation.*” *Public Administration Review*, 64:4: 449-462.

FALLETI, T. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, v. 99, n.3, p.237-246, 2005.

FARAH, M.F.S., JACOBI, P., RODRÍGUEZ, V.E., WARD, P.M., WILSON, R.H. (2008) *Intergovernmental Relations and the Subnational State* In: WILSON, R.H., WARD, P.M., SPINK, P. and RODRÍGUEZ, V.E. *Governance in the Americas: decentralization, democracy, and subnational government in Brazil, Mexico and USA*. Pp. 145:199.

FENWIC, T. B. Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 1. Latin American Studies Association, 2009.

FISZBEIN, A., SCHADY, N., FERREIRA, F.H.G., GROSH, M., KELLEHER, N., OLINTO, P., SKOUFIAS, E. Conditional cash transfer: reducing presente and futures policy. Whashington, DC: World Bank, 2009.

FONSECA, A. Ana Fonseca: depoimento [novembro 2012]. Entrevistadores: Fernanda Lima e Silva e Fabio Pereira de Andrade. São Paulo: FGV, 2012.

FONSECA, A. N. M, ROQUETE, C., Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: o Bolsa Família. In: VIANA, A.L.D., ELIAS, P.E.; IBANES, N. (organizadores). Proteção Social: dilemas e desafios. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

FRANZESE, C. Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo. 2001.

FRANZESE, C., ABRUCIO, F.L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G., FARIA, C.A.P. Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2013.

GEORGE, A., McKEWON, T.J. Case studies and theories of organizational decision making. In: COULAM, R.F., SMITH, R.A. Advance in information processing in organizations. Greenwich, TC: JAI Press, 1985.

GOGGIN, M.L., BOWMAN, A.M., LESTER, J.P. e O'TOOLE JR., L.J. Studying the Dynamics of Public Policy Implementation: a Third-Generation Approach. In: PALUMBO, D.J., e CALISTA, D. The Implementation and Policy Process. Opening up the black box. Westport, Connecticut: Greenwood Press. 1990.

GOMES, R., SOUZA, E.R., MINAYO, M.C.S., MALAQUIAS, J.V., SILVA, C.F.R. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação. In: MINAYO, M.C.S., ASSIS, S.G., SOUZA, E.R. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: RJ. Editora Fiocruz, 2005.

GOMIDE, A.A. A Política das reformas institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo. 2011.

GONTIJO, J.G.L. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C.A.P. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: MG. Editora Puc Minas, 2012.

GOULDNER, A.W. Conflitos na teoria de Weber. In: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar. 1966.

GRANHA, E. Gestão por resultado e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo. 2009

GRINDLE, M. Bureaucrats, politicians, and peasants in Mexico: a case study in public policy. Berkeley, California: University of California Press, 1977.

GRINDLE, M. Going to local: decentralization, democratization, and the promise of good governance. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2009.

GRINDLE, M. Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2012.

GRUBER, J. Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance. Berkeley, California: University of California Press, 1988.

GUERRERO, O.G.O. La formación profesional de Administradores Públicos. Toluca: Universidade Autónoma del Estado de Mexico y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995.

HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. In: Journal of Latin American Studies, Vol. 38, Nº 4, pp. 689-709, 2006.

HALL, P.A. e TAYLOR, R.C.R. As três versões do Institucionalismo. São Paulo: SP .Lua Nova, n.58, 2003.

HARGROVE, E.C. The missing link: the study of the implementation of social policy. Whashington, DC: Urban Institute, 1975.

HENRIQUES, R. (2015) Ricardo Henriques: depoimento [novembro 2015]. Entrevistador: Fabio Pereira de Andrade. São Paulo: FGV, 2015.

HJERN, B. Implementation Research - the Link Gone Missing. Journal of Public Policy, v.2, n.3, pp:301-308, 1982.

HEVIA, F.H.J. De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. Sociológica, V.24, n.70, pp. 43-81, mayo-agosto de 2009.

HEVIA, F.H.J. El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un Programa de Transferencias Condicionadas en México. Tese (Doutorado). Doutorado em Antropologia do Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropologia Social. Vera Cruz. 2007.

HILL, M., HUPE, P. Implementation Public Policy. Thousand Oaks: California. SAGE, 2014.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using Canadian Data. Review of Policy Research, V.28, N.3, 2011.

HOWLETT, M., Kim, J., Weaver, P. Assessing instrument mixes through program and Agency-level data: methodological issues in contemporary implementation research. *Review of Policy Research*, V.23, N.1, 2006.

YASCHINE, I.Y.A. *¿Oportunidades? Movilidad social intergeracional e impacto en México.* (Doutorado). Centro de Estudios Sociológicos Doctorado en Ciencia Social con Especialidad en Sociología del Colegio de México, 2012.

EVANS, P. *Autonomia Parceria: Estados e transformação industrial.* Rio de Janeiro: RJ. Editora UFRDJ, 2001.

JANNUZZI, P.M., SOUZA, M.F., VAZ, A.C.N., FONSECA, J.C.G., BARBOSA, M.V.S. Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: CAMPELO, T., FALCÃO, T., COSTA, P.V. *O Brasil Sem-Miséria.* Brasília: MDS, 2014.

KADRI, N. Nabil Kadri: depoimento [novembro 2012]. Entrevistadores: Fernanda Lima e Silva e Fabio Pereira de Andrade. São Paulo: FGV, 2012.

KERSTENETSKY, C.L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 52:1;53-83, 2009.

KING, G., KEOHANE, R.O., VERBA, S. *Designing Social Inquiry*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, J.W. *Agendas, Alternatives and Public Policies.* HarperCollins College Publishers. 1995

LATAPÍ, A.E. Acción Pública y Sociedad: dos contextos institucionais imprescindibles de programas de transferência condicionada. In: ROCHA, M.G., LATAPÍ, A.E. *Pobreza, transferencia condicionada y sociedad.* México, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012.

LEVY, S. La pobreza extrema en México: una propuesta de política. *Estudios Econômicos*, v.6, n.1, 1991.

LEVY, S. *Pobreza y transición en México: la continuidad de Progres-a-Oportunidades.* Whashington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

LEVY, S., RODRÍGUEZ, E. *Sin herencia de pobreza: el programa Progres-a-Oportunidades de México.* New York, NY: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.

LEWIS, D. *Presidents and the politics of Agency design: political insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997.* Stanford, California: Stanford University Press, 2004.

LÍCIO, E.C. (2012) Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

Lício, E.E.; MESQUITA, C.S. & CURRALERO, C.R.B. (2011) “Desafios para coordenação intergovernamental do programa bolsa bolsa família”, *Revista de Administração de Empresas*, 51(5): 458-470.

LINDBLOM, C. E. **The Science of ‘Muddling Through’**. *Public Administration Review*, 19 (1959).

LINDBLOM, C. E. **O Processo Decisório**. Brasília: Distrito Federal. Editora Unb, 1980.

LINDER, S.H., e PETERS, B.G. Research perspective on the Design of Public Policy: implementation, formulation, and design. In: PALUMBO, D.J., e CALISTA, D. *The Implementation and Policy Process. Opening up the black box*. Westport, Connecticut: Greenwood Press. 1990.

LIPSKY, M. (1980) *Street-Level Burocracy. Dilemas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation. New York.

LONGO, F. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. Brasília: DF: *Revista do Serviço Público*, N.2, abril-junho, p. 7-33, 2003

LOUREIRO, MR., ABRUCIO, F.L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. São Paulo, SP: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.41, 1999.

LOTTA, G.S., PIRES, R.R.C., OLIVEIRA, V.E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Brasília, DF: *Revista do Serviço Público*, v.65, n.4, pp:463-492, 2014.

LOTTA, G.S., CAVALCANTE, P.L.C. Perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do governo federal. In: LOTTA, G.S., CAVALCANTE, P.L.C. (Org.). Brasília, DF: *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, 2015.

LOTTA, G.S., OLIVEIRA, V.E. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: LOTTA, G.S., CAVALCANTE, P.L.C. (Org.). Brasília, DF: *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, 2015.

MAHONEY, J. Qualitative methodology and comparative politics. *Comparative Political Studies*, v.40, n.2, pp. 122-144, 2007.

MAJONE, G., WILDAVSKY, A. (1984) *Implementation as Evolution*. In: Pressman, J.L, Wildavsky, A. (1984). *Implementation. How great expectations in Whashington are dashed in Oakland or, Why it's amazing that Federal programs work at all this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observer who seek to build morals on foundation of ruined hopes*. University of California Press. Berkeley, California.

MARCH, J.G., OLSEN, J.P. Neo-Institucionalismo: fatores organizacionais da vida política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MAY, P.J. Can Cooperation Be Mandated? Implementing Intergovernmental Environmental Management in New South Wales and New Zealand. *Publius*, V. 25, No. 1, pp. 89-113, Winter, 1995.

MAY, P.J., WINTER, S. Regulatory enforcement and compliance: examining Danish agro-environmental policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, V.18, No.4, pp. 625–651, 1999.

MAY, P.J., WINTER, S. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, V.19, pp.453–476, 2009.

MAY, T. *Pesquisa Social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre, RS: Artmed, 2004.

MATLAND, R.E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, V.5, No.2, pp.145-174, Apr., 1995.

McCUBBINS, M.D., SCHWARTZ, T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1, pp. 165-179, Feb. 1984.

MEDEIROS, M., OSÓRIO, R. Arranjos Domiciliares e Arranjos Nucleares no Brasil: Classificação e Evolução de 1977 a 1998. Texto para Discussão do IPEA. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2001.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia. Brasília: IPC, 2008 (Working Paper n. 46.).

MEIER, K.J., O'TOOLE, L.J.JR., Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. *Public Administration Review*, v.66, n.2, pp. 177-192, 2006.

MÉNDEZ, J.L. El servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal. In: MÉNDEZ, J.L. (Org.) *Los grandes problemas de México*, Tomo XIII, Políticas Públicas. México, DF: El Colegio de México, 2010.

MÉXICO. Lineamento operativo de Progresa en 1997. Regras de Operação para o ano de 1997. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 1998. Regras de Operação para o ano de 1998. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 1999. Regras de Operação para o ano de 1999. Publicado no Diario Oficial em 26 de fevereiro de 1999. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2000. Regras de Operação para o ano de 2000. Diario Oficial em 15 de março de 2000. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2001. Regras de Operação para o ano de 2001. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2002. Regras de Operação para o ano de 2002. Diario Oficial em 15 de março de 2002. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2003. Regras de Operação para o ano de 2003. Diario Oficial em 8 de maio de 2003. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2004. Regras de Operação para o ano de 2004. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2005. Regras de Operação para o ano de 2005. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2006. Regras de Operação para o ano de 2006. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2007. Regras de Operação para o ano de 2007. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2008. Regras de Operação para o ano de 2008. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2009. Regras de Operação para o ano de 2009. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

\_\_\_\_\_. Lineamento operativo de Progresa en 2010. Regras de Operação para o ano de 2010. Disponível em: [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx). Acesso em: 30.07.2014.

MINAYO, M.C.S. Introdução. In: MINAYO, M.C.S., ASSIS, S.G., SOUZA, E.R. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: RJ. Editora Fiocruz, 2005.

MISCHEN, P.A. (2007). "Intraorganizational implementation research: theory and method". *Journal of Public Administration Research and theory*, 17: 553-566.

MONTERO, A.P. (2001) After decentralization: Patterns of Intergovernmental conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico. *Publius*, v.31, n.4. Fall 2001

MONTEIRO, I. R., Integração de Políticas Sociais: Um Estudo de Caso sobre o Bolsa Família. Dissertação (Mestrado Profissional). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Funda Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

MORGAN, D., BACON, K.G., BUNCH, R. CAMERON, C.D., DEIS, R. (1996) What Middle Managers Do in Local Government: Stewardship of the Public Trust and the Limits of Reinventing Government. *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 4, pp. 359-366.

MOTA, V.C.M. Bolsa Família e condicionalidades: efeitos da proteção social nas famílias. (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros, 2012.

MUNCK, G.L. Tools for Qualitative Research. In: BRADY, H.E., e D. COLLIER, Rethinking social enquiry. Diverse tools, shared standards. Lanham, MD (Maryland): Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

MUNIC: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros, Assistência Social. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2005. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 02.09.2014.

MUNIC: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros, Assistência Social. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 02.09.2014.

NAHMAD, S. Situación social y política de México y de Oaxaca al final del gobierno de Vicente Fox y principios del gobierno de Felipe Calderón. *Latina American Studies Association Forum*, V.38, N.2, pp.24-26 ,Spring 2007.

NAVARRETE, J.P.N.V. Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón: 2006-2011. Monterrey: *CONfinés de relaciones internacionales y ciência política*, v.15, n.8, 2012.

NISKANEN, W.A. Bureaucracy and representative government. Chicago: Aldeline, Atherton, 1971.



NUNES, E. A gramática da política no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

O'TOOLE, L.JR. "Research in policy implementation: assessment and prospect". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10:2; 263-288. 2000

OBINGER, H., LEIBFRIED, S., CASTLES, F. (Eds.) *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York: Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, Caxambu, MG, 2011.

OOSTERWAAL, A. TORENVLIED, R. Policy divergence in implementation: how conflict among decisive legislator reinforces the effects of agency preferences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.22, pp.195-217, 2011.

SEDESOL. Oportunidades um programa com resultados, México, DF: 2010.

OLSEN, J.P. Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, V.16, p.16-24, 2005.

PALUMBO, D.J., e CALISTA, D. Opening up the black box: implementation and the Policy Process. In: PALUMBO, D.J., e CALISTA, D. *The Implementation and Policy Process*. Opening up the black box. Westport, Connecticut: Greenwood Press. 1990.

PETERS, G. (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research paper No 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: history, institutions and social analysis*. Princeton University, Princeton.

Pierson, P. (2005). "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions.*, 8:4; 449-478.

PIRES, R.R.C. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C.A.P. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: MG. Editora Puc Minas, 2012.

PRESSMAN, J.L. & WILDAVSLY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or, why it's amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press. 1984.

RAGIN, C.C. Turning the tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented. In: BRADY, H.E., D. Collier., Rethinking social enquiry. Diverse tools, shared standards. Lanham, MD (Maryland): Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

RALLIS, S.F., ROSSMAN, G.B. Mixed methods in evaluation contexts: a pragmatic framework. In: TASHAKKORI, A., TEDDLIE, C. Handbook of mixed method in social and behavioral research. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003.

REYES, D.C. Descentralização ou desconcentração: financiamento e regulação das políticas públicas a cargo de estados e municípios. In: REZENDE, F., CUNHA, A. (Org.) A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2014.

RICCUCCI, N.M., MEYERS, M.K., LUIRE, I., HAN, J.S. (2004) The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices. Public Administration Review, Vol. 64, No. 4, pp. 438-448.

RIPLEY, R.B., FRANKLIN, G.A. Bureaucracy and policy implementation. Homewood, IL: Dorsey Press, 1986.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil. Afinal do que se trata? Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

RODDEN, J. Comparative federalismo and decentralization: on meaning and measurement. Comparative Politics, v.36, n.4, pp. 481-500, 2004.

SABATIER, P.A. (1986) Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. Journal of Public Policy, V.6, No.1, pp. 21-48, Jan - Mar 1986

SABATIER, P.A., JENKINS-SMITH, H.C. *Policy Change and Learning Na Advocacy Coalition Approach*. Westview Press. Boulder, Colorado, 1993

SABATIER, P.A., MAZMANIAN, D 'The Conditions of Effective Implementation,' Policy Analysis, v.5, pp.481-504, 1979.

SABATIER, P.A., MAZMANIAN, D. A Framework of Analysis. Policy Studies Journal, V.8, pp.538-60, 1980.

SANDFORT, J., SELDEN, S.C., SOWA, J.E., Do Government Tools Influence Organizational Performance? Examining Their Implementation in Early Childhood Education. The American Review of Public Administration ,V.38, No.4, pp. 412-438, 2008.

SANTOS, F., VIEIRA, M. Gerenciamento presidencial de políticas públicas em governos de coalizão: implicações para implementação do PAC. In: 10<sup>o</sup> Fórum de Economia da Fundação Getulio Vargas, São Paulo: SP, 2013.

SCHULTZ, T.P. School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program. *Journal of Development Economics*, v.74, pp.199– 250, 2004.

SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SELZNICK, P. An approach to a theory of bureaucracy. In: *American Sociological Review*, V.8, Nº1, pp. 47-54, Feb, 1943.

SELZNICK, P. (1978). Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar.

SEN, A. The Political Economy of Targeting. In: WALLE, D., NEAD, K., (Eds). *Public spending and the poor: theory and evidence*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.

SENNA, M.C.M.; BURLANDY, L.; MONNERAT, G.L.; SCHOTZ, V.; MAGALHÃES, R. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? In: *Revista Katálysis*, Florianópolis, Vol.10, N.1, p. 86-94, 2007.

SILVA, L.A.L. (2013) A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do programa Bolsa Família. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação em Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos. São Paulo.

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.

SIMIONATO, I., NOGUEIRA, V.M.R. FOCALIZAÇÃO. In: DI GIOVANI, G., NOGUEIRA, M.A. *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Editora da Unesp, Fundap, 2015.

SIMON, H. Theory of decision-making in economic and behavioral science. *American Economic Review*, n. 69, v. 4, p. 493-512, 1959.

SIMON, H. From substantive to procedural rationality. In Latsis, S.J. (ed.). *Method and Appraisal in Economics*. Cambridge: Cambridge U.P, 1976.

SIMON, H.A. *Administrative behaviour: a study of decision-making processes in administrative organization*. Nova York: Macmillan. 1947.

SKOUFIAS, E. *PROGRESA and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI*. Whashington, DC: International Food Policy Research Institute Food Consumption and Nutrition Division, 2001.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, Texto para Discussão, nº 1424, 2009.

SOARES, S.; RIBAS, R.P., SOARES, F.V. Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado das 11 milhões de família. IPEA, Texto para Discussão, nº 1396, 2009.

SOARES, S., OSÓRIO, R.G., SOARES, F.V., MEDEIROS, M., ZEPEDA, E. Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. *Estudios Económicos*, número extraordinario, pp. 207-224, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre: RS, n.16, pp. 20-45, 2006.

SOUZA, P.H.G.F., OSORIO, R.G., SOARES, S.D. Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família.

STAKES, R.E., Case studies. In: DENZIN, N.K., LINCOLN, Y.S. *Strategies of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks, California: Sage, 2003.

STEFANESCU, C., BERGER, V.W., HERSHBERGER, S.L. Yates Correction. In: EVERITT, B., HOWELL, D. (Eds.) *Encyclopedia of Statistics in Behavioral Science*. Wiley, 2005.

STEINER, P. *A sociologia econômica*. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2005.

STOKER, R.P. Un marco de análisis para el regimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. In: VILLANUEVA, L.F.A. *La implementación de las políticas*. México, D.F.: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 2014.

TAKAGI, M. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2006.

TAKAGI, M. Maya Takagi: depoimento [dezembro 2012]. Entrevistadores: Fernanda Lima e Silva e Fabio Pereira de Andrade. São Paulo: FGV, 2012.

TAPAJÓS, L., QUIROGA, J. (2010) *Cadernos de Estudos Desenvolvimento em Debate*. Síntese da pesquisa de avaliação de Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social. Versão atualizada e revisada: 2006-2010. Número 13.

TREVISANI, J., BURLANDY, L., JAIME, P. Fluxos Decisórios na Formulação das Condiionalidades de Saúde do Programa Bolsa-Família. In: *Saúde Soc*. São Paulo, v. 21, n. 2, p. 492-509, 2012.

VALERA, C.F.M. (2013) *La Construcción de Pactos y Consensos em Materia de Política Social. El Caso la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008*. CEPAL – Cadernos de Política Social nº 181. Santiago, Chile.

VANCOPPENOLLE, D., SÆTREN, H., HUPE, P. *The Politics of Policy Design and Implementation: A Comparative Study of Two Belgian Service Voucher Programs*. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2015.

VERA SOARES, F., RIBAS, R.F., Osório, R.G. (2010) “*Evaluating the impact of Brazil’s Bolsa Familia: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective*”. *Latin American Research Review*, 45:2; 173-190.

VIEIRA, A.M.V. *A Multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007*. Dissertação (Mestrado Profissional). Fundação Oswaldo Cruz, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2011.

Ward, P.M. *From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipality*. *Bulletin of Latin American Research*, Vol.17, No.3, pp. 341-365, 1998.

Ward, P.M., Rodríguez, V.E., Mendoza, E.C. (1999) *New Federalism and State Government in Mexico*. *U.S.-Mexican Policy Studies Program* nº 9. Austin, Texas.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: SP, Editora Cultrix, 1985.

WILSON, J.Q. (1989) *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*. *Basic Book, Inc*.

WILSON, W. *O estudo da Administração*. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, 56, (3): 349-366, Jul/Set 2005.

Winter, S. (1990) *Integrating Implementation Research*. In: PALUMBO, D.J., e CALISTA, D. *The Implementation and Policy Process. Opening up the black box*. Westport, Connecticut: Greenwood Press. 1990.

WRIGHT, D.S. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

