

A implementação do programa Bolsa Família: as experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias

Implementation of Brazil's Family Allowance Program:
experiences at São Francisco de Itabapoana and Duque de Caxias

Rosana Magalhães ¹
Luciene Burlandy ²
Mônica Senna ³
Vanessa Schottz ⁴
Graziela Scalercio ⁵

Abstract *This paper discusses the findings of a study examining the Implementation of Brazil's Family Allowance Program in Rio de Janeiro at São Francisco de Itabapoana and Duque de Caxias, conducted in 2004 - 2005 with the support of the Brazilian Science and Technology Research and Development Council (CNPq) and collaboration among ENSP-FIOCRUZ, UFF and UERJ. Its purpose is to analyze this implementation process and local management practices, identifying the main contours of this program. An examination of its political and institutional dynamics, accountability mechanisms, intersectoral arenas, investments in healthcare and education, and intergovernmental arrangements helps outline some of the conflicts, tensions and challenges associated with conditional cash transfers as a core policy in the battle against poverty and social inequalities.*
Key words *Poverty, Citizenship, Conditional cash transfers*

Resumo *O artigo discute os resultados da pesquisa "Implementação do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro: as experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias" realizada durante os anos de 2004 e 2005 com o apoio do CNPQ e que envolveu pesquisadores e alunos da ENSP/FIOCRUZ, UFF e UERJ. O objetivo do estudo foi analisar a implementação e a gestão local do programa Bolsa Família, identificando os principais contornos desta intervenção pública nos municípios selecionados. A aproximação com a dinâmica política e institucional local e com os mecanismos de responsabilização dos gestores, conformação de coordenações integradas e intersectoriais, oferta e acompanhamento das ações de saúde e educação e definição dos papéis dos diferentes entes federativos na operacionalização do programa contribuiu para identificar as principais tensões e os desafios ligados ao alcance de maior equidade e justiça social no campo das políticas de transferência condicionada de renda no país.*
Palavras-chave *Pobreza, Cidadania, Políticas de transferência condicionada de renda*

¹ Departamento de Ciências Sociais, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Rua Leopoldo Bulhões 1480/910, Manguinhos. 21041210 Rio de Janeiro RJ.

rosana@ensp.fiocruz.br

² Departamento de Nutrição Social, Faculdade de Nutrição, UFF.

³ Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, Escola de Serviço Social, UFF.

⁴ Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

⁵ Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Introdução

A implementação de políticas públicas configura um processo complexo e dinâmico que tende a combinar, permanentemente, diferentes estratégias voltadas à diminuição de conflitos e construção de compromissos. Neste aspecto, a implementação, para além de uma fase de execução de objetivos e metas previamente formuladas, representa, também, um momento de redesenho das alternativas de ação evidenciando, assim, enfrentamentos políticos em torno de múltiplos valores, interesses e perspectivas. Tal abordagem tem sido enfatizada na literatura sobre o chamado *policy making* entendido como um processo interativo onde início, meio e fim encontram-se imbricados e os resultados tendem a ser incertos. Para Lindblom & Woodhouse², a construção da agenda pública e a implementação de um programa combinam-se permanentemente na medida em que durante o desenvolvimento das ações institucionais emergem novos problemas e desafios não previstos que reestruturam e modificam tanto a pauta de prioridades como a concepção original da intervenção. Assim, o estudo do processo de implementação de uma política pública busca captar não só de que maneira os objetivos e o desenho operacional contidos em normas e marcos legais podem ser alcançados mas, também, como são reformulados a partir de escolhas e compromissos assumidos pelos agentes implementadores. Importa, portanto, perceber os diferentes graus de adesão dos principais atores aos objetivos e à metodologia utilizada para o alcance de resultados, as condições institucionais em que são desenvolvidas as ações e os incentivos postos para a cooperação. Conseqüentemente, neste terreno de barganhas, coalizões e “encontro de diferentes intenções”, cabe compreender como os agentes implementadores se apropriam do programa de forma a maximizar interesses, consolidar alianças ou possibilitar inovações sociopolíticas. Assim, o foco em contextos locais de implementação, através de estudo de caso entendido como “estratégia de pesquisa abrangente”³ torna-se relevante na medida em que tende a revelar em profundidade os dilemas concretos que envolvem a condução, coordenação e gerenciamento de programas sociais. A análise de normas, portarias e documentos governamentais, a caracterização de fluxos organizacionais, a observação local e a realização de entrevistas com gestores municipais, técnicos e membros de fóruns locais de controle e participação social são reconhecidos, portanto, como

instrumentos capazes de viabilizar o entrecruzamento entre diferentes fontes de informação. Neste horizonte conceitual e metodológico, o estudo do processo de implementação do programa Bolsa Família em São Francisco de Itabapana e Duque de Caxias desenvolvido entre maio de 2004 e junho de 2005 buscou gerar subsídios para o exame das condições que tendem a favorecer ou limitar a obtenção de resultados ligados ao fortalecimento institucional e à sustentabilidade das experiências de combate à pobreza e consolidação da cidadania no país.

O Programa Bolsa Família: transferência de renda e contrapartidas sociais

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003 pelo governo federal através da Medida Provisória nº 132 e representou a unificação dos programas federais Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Destinado, inicialmente, às famílias com renda *per capita* de até 100 reais e a partir de 2006 de até 120 reais, o programa trouxe como principais inovações em relação às experiências de transferência de renda desenvolvidas no país durante a década de 1990⁴, a possibilidade de estender o benefício para famílias pobres sem filhos ou indivíduos biologicamente vulneráveis além da utilização do Cadastro Único, criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em 2001, como ferramenta para a delimitação da população alvo. Algumas condicionalidades exigidas nos programas anteriores de transferência de renda foram mantidas como o acompanhamento pré-natal, a exigência de frequência escolar das crianças na faixa etária entre 7 e 15 anos e o monitoramento, através da rede pública de saúde, do crescimento e desenvolvimento infantis e do esquema de vacinação. Ao mesmo tempo, foram introduzidas ações complementares buscando fortalecer as chamadas “portas de saída” da pobreza, como cursos de alfabetização de adultos, apoio à agricultura familiar e microcrédito e capacitação profissional. Na verdade, este será um dos principais eixos do debate sobre o alcance e a efetividade do Bolsa Família. Frente às críticas sobre o tradicional viés assistencialista dos programas de combate à pobreza no país, o programa envolveria, portanto, contrapartidas sociais voltadas a transformações mais amplas nos perfis de vulnerabilidade social e acesso aos direitos sociais. Para Coady⁵, a transferência de renda condicionada a investimentos na nutrição

infantil, no acesso a serviços de saúde e no perfil de escolaridade tem configurado uma estratégia importante na medida em que o benefício monetário articulado aos ganhos em capital humano tende a fortalecer a dimensão emancipadora das chamadas *social safety nets*. De fato, estudos acerca das repercussões de programas de transferência de renda condicionada na América Latina e África⁶ têm demonstrado o aumento da frequência escolar no ensino primário e secundário, redução da mortalidade infantil e melhoria das condições nutricionais das famílias atendidas.

Embora, como aponta Vianna⁷, o programa Bolsa Família tenha apresentado graus de implantação heterogêneos nos diferentes estados e municípios brasileiros, em outubro de 2005, aproximadamente 8 milhões de famílias e 32 milhões de pessoas eram beneficiárias, com um comprometimento orçamentário de cerca de 0,36% do PIB nacional. O benefício médio das famílias incluídas no programa foi ampliado de 24 reais para 77 reais (MDS)⁸ e, de acordo com os resultados da pesquisa de Marques *et al.*⁹, realizada em 2004, em vários municípios rurais e de menor IDH, os recursos transferidos através do programa Bolsa Família chegaram a ultrapassar a receita oriunda da arrecadação com o ICMS e os repasses federais ao SUS.

No plano da gestão institucional, o programa reafirmou a necessidade de envolver os diferentes níveis de governo no desenvolvimento de políticas sociais e, também, a ênfase na construção de espaços e mecanismos de controle social. Para evitar a superposição de clientela através dos programas estaduais e municipais de transferência de renda, foram desencadeadas negociações intensas entre o governo federal, estados e municípios a fim de possibilitar a complementação do benefício a partir de cada realidade local. Neste processo de diálogo, inicialmente foi proposto que os cartões magnéticos distribuídos para as famílias inseridas no Bolsa Família tivessem espaço para os logotipos federal e estadual, favorecendo parcerias intergovernamentais e diminuindo disputas regionais. No entanto, a dificuldade em garantir o apoio financeiro dos estados para um programa unificado irá permanecer, não só devido às distintas capacidades orçamentárias de cada região para complementar o benefício destinado às famílias, como também pela relutância dos governos locais em abandonar políticas próprias de transferência de renda. O controle social do processo de implementação do PBF, enfatizado como aspecto crucial para o bom desempenho das ações, não foi tratado com

a mesma prestação verificada nas ações voltadas à expansão da cobertura. Embora a lei de criação do programa tenha previsto a conformação de conselhos ou comitês locais, não houve, inicialmente, uma orientação consistente sobre a composição e as atribuições destes espaços de participação e acompanhamento. Somente em 11 de novembro de 2004, através da Portaria n. 660, são definidos o caráter e a missão do conselho local de controle social: acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do programa no município; acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas para as famílias do PBF; estimular a participação comunitária e elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno. Embora em muitas regiões o controle social tenha sido assumido pelos Comitês Gestores do Fome Zero e pelo Conselho Municipal de Assistência Social, a indefinição em relação à nova estrutura de acompanhamento e fiscalização do Bolsa Família gerou desarticulação das experiências participativas ligadas a programas de transferência de renda anteriores. O fato espelhou importantes divergências sobre o tema no âmbito da burocracia federal e, portanto, pontos de vista distintos sobre a engenharia institucional capaz de evitar práticas clientelistas e estimular a co-responsabilização dos diversos atores sociais envolvidos.

Assim, embora o programa tenha buscado a articulação entre alternativas seletivas e emergenciais de redução da pobreza e ações capazes de potencializar e ampliar o impacto redistributivo de políticas públicas, dificuldades significativas na estruturação e regulamentação das ações e a fragilidade dos mecanismos de monitoramento comprometeram as mudanças de natureza institucional e organizacional exigidas para a obtenção de resultados criando, assim, limites e desafios para a gestão local.

O Programa Bolsa Família em São Francisco de Itabapoana: caminhos e (des) caminhos de uma intervenção pública

São Francisco de Itabapoana, emancipado em janeiro de 1995, está situado na região norte do Estado do Rio de Janeiro e faz fronteira com os municípios da chamada Bacia de Campos. Em 2000, segundo o Censo do IBGE¹⁰, a população total era de 41.145 habitantes, distribuída em 1.222,3 km². Trata-se, assim, do segundo maior município em extensão territorial do estado e, no que se refere ao Índice de Desenvolvimento

Humano (IDH), a região ocupava em 2000 o 90º lugar. Segundo o Mapa da Fome II¹¹ divulgado pela Fundação Getúlio Vargas em 2003, São Francisco de Itabapoana possui a maior proporção de pessoas vivendo abaixo da linha de indigência no estado do Rio de Janeiro: 43,8% do total de habitantes. Apesar das transformações econômicas vividas pela região com os recursos da exploração de petróleo, São Francisco de Itabapoana permanecia em 2004 fortemente vinculado à agricultura e pesca e apenas 12 % da população economicamente ativa encontravam-se inseridos no mercado formal de trabalho. No que se refere à educação, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano¹² de 2003, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais era duas vezes maior que a média nacional. Além do déficit de serviços públicos de água, esgoto, coleta e lixo¹³, o município contava com apenas um hospital público e a perspectiva de implementação das primeiras três equipes do Programa de Saúde da Família (PSF), à medida que fossem contornados os problemas ligados à ampliação do quadro de profissionais de saúde na região.

O legado político e institucional

Em 2004, São Francisco de Itabapoana vivia sua segunda experiência de gestão após a emancipação do município de São João da Barra. Com uma trajetória ainda recente de autonomia política e forte dependência de recursos federais, o município exibia pouca sustentabilidade institucional para o desenvolvimento de programas sociais. Um sistema gerencial e decisório fragmentado combinava-se com uma dinâmica política marcada pelo enfrentamento entre as elites econômicas locais. Na disputa eleitoral que irá caracterizar o período, acusações mútuas de corrupção e violência acirravam os debates entre o candidato do PMDB à reeleição, Pedro Cherene, Walter Junior apoiado pelo PDT e o ex-presidente da Câmara de Vereadores e candidato pelo PTB, Leonardo Terra. Neste processo conturbado, onde um dos candidatos é acusado de assassinato e torna-se foragido da polícia, o prefeito perde a maioria na Câmara e confronta-se com sérios impasses para a aprovação do orçamento municipal. Assim, apesar do prefeito e da governadora do estado, Rosinha Matheus, serem do mesmo partido e assim serem maiores as chances de cooperação entre os níveis estadual e municipal de governo, projetos de ampliação da rede básica de saúde e de melhoria da infra-estrutura

urbana permaneceriam em compasso de espera. A ausência de “memória técnica” em torno das ações de planejamento, monitoramento e avaliação de intervenções públicas e a falta de informações e dados sobre estruturas e fluxos organizacionais das diferentes secretarias municipais dificultavam a recuperação de percursos e a sistematização de aprendizados institucionais. Em relação aos recursos humanos, a conjugação de fatores como a falta de uma política de formação e capacitação, de um plano de carreiras para o servidor público e a dificuldade em fixar profissionais mais qualificados, em sua maioria residentes no município vizinho de Campos de Goytacases, trazia importantes limites e dificuldades para prestação de serviços sociais.

Neste cenário, a experiência prévia da secretaria de educação com o programa Bolsa Escola tornou-se a principal referência para a criação de uma estrutura de gestão do programa Bolsa Família. De fato, a coordenação e, também, a responsabilidade da criação de uma instância inter-setorial de acompanhamento, agregando as secretarias de saúde e assistência e promoção social, ficaram a cargo do secretário municipal de educação. Tal esforço inédito de convergência e cooperação trouxe novas perspectivas e, também, desafios para o campo das ações públicas locais. Tratando-se de uma possibilidade de diálogo ainda bastante recente na dinâmica das políticas sociais municipais, os espaços de decisão “inter-setorial” mostravam-se ainda extremamente frágeis. Além disso, como um dos municípios pioneiros na implementação do programa Bolsa Família, São Francisco de Itabapoana experimentou o desafio de introduzir alterações institucionais, ainda pouco sistematizadas pelo governo federal, em um contexto de precariedade no que se refere a recursos administrativos e técnicos. Na visão dos gestores locais, tal processo repercutiu fortemente na qualidade do cadastramento e seleção dos beneficiários do programa Bolsa Família:

Anteriormente, existiam três programas: o PETI, o Bolsa Alimentação e o Bolsa Escola; cada um tinha o seu cadastro individual, depois fizeram o cadastro único e não foi informado a ninguém. O que aconteceu? A secretaria de saúde cadastrou, a secretaria de educação cadastrou [...] uma única família poderia ter três cadastros. Agora, com o cadastro único, pessoas que recebiam não recebem mais, quem não recebia agora recebe um valor maior. Está todo mundo reclamando, e não temos solução. (gestor municipal)

O cadastro único foi lançado em julho e em

dezembro tinha que estar tudo pronto. E nós não fomos capacitados. (gestor municipal)

Não tínhamos orientação ou treinamento para o cadastramento. A gente só começou a ter realmente noção de como era o cadastro a partir da digitação [...] o programa informava os erros e então a partir dali começamos a ver como deveria ser preenchido o formulário. (gestor municipal)

A demora em efetivar o apoio diferenciado aos municípios com maiores déficits operacionais para a realização do cadastro unificado e agilização do processo de migração das famílias dos programas de transferência de renda anteriores e, ao mesmo tempo, o crescente número de famílias cadastradas sem receber o benefício foram problemas que, sem dúvida, contribuíram para dificultar o estabelecimento de uma rede local de obrigações e responsabilidades em torno dos objetivos do programa.

Hoje a gente vai fazer quase dois anos de cadastro e tem gente que não foi beneficiada ainda. Ai por que eu vou cadastrar mais gente, mais gente perguntando e eu não consigo solucionar o que está para trás? Então eu parei de cadastrar. (gestor municipal)

Em junho de 2004 e, portanto, vários meses após a implementação do Bolsa Família em São Francisco de Itabapoana, foram realizados seminários locais com a presença de membros do Ministério de Desenvolvimento Social, além de responsáveis pela implementação do programa em municípios vizinhos, a fim de possibilitar maior orientação e apoio do governo federal. Em um destes encontros, realizados em uma escola municipal, o representante do Departamento de Desenvolvimento da Informação e Dados Sociais e responsável pelo CAD Único, Cláudio Roquette, buscou reiterar a importância do cadastro unificado não só para a seleção de beneficiários do Bolsa Família, mas sobretudo como ferramenta para a geração de informação para o planejamento de políticas sociais no âmbito dos municípios:

O cadastro único é importante para traçar outras políticas públicas, não apenas para a transferência e renda. Os municípios devem olhar para o cadastro não como o cadastro das pessoas que recebem o benefício, mas como o cadastro que representa a realidade da população pobre, permitindo um melhor diagnóstico de carências e reivindicações.

Ainda que a presença no município de técnicos e agentes formuladores do programa tenha sido importante para a renovação de pactos de cooperação, a dificuldade em definir estratégias e incentivos para a melhoria da qualidade do ca-

adastro, para estreitar os vínculos com o governo estadual ou para o acompanhamento das condicionalidades foi sentida pela maioria dos municípios.

As prefeituras estão sem saber o que fazer com o Bolsa Família. Você não tem um telefone para entrar em contato com o Ministério. Também não tivemos nenhum contato ainda com o estado. (gestor municipal)

Neste aspecto, mesmo após o seminário e o anúncio de propostas de financiamento federal de parte dos custos operacionais, o cadastramento de novos beneficiários permaneceu bloqueado por alguns meses e foi retomado poucas semanas antes da realização das eleições municipais, em setembro de 2004. Além disso, convocadas pelo coordenador do programa, as famílias faziam fila no Ciep Celso Martins Cordeiro, onde camisas e cartazes eram distribuídos com propaganda da campanha de reeleição do prefeito Pedro Cherene. O episódio foi intensamente explorado na mídia como crime eleitoral^{14,15} e gerou, além da suspensão imediata da concessão de novos benefícios, uma investigação local com fiscais do Ministério Público Federal e do Tribunal de Contas da União. Ao mesmo tempo, nacionalmente, o debate sobre os problemas ligados ao gerenciamento difuso e pouco transparente do processo de implementação do programa ganha destaque. Novas denúncias sobre irregularidades em vários municípios como benefícios sendo concedidos a vereadores, servidores públicos e até prefeitos, levaram o MDS a iniciar um processo de recadastramento das famílias. Em São Francisco de Itabapoana, as denúncias de corrupção e clientelismo culminaram, em 2005, com a prisão do coordenador do Bolsa Família, acusado de retirar indevidamente os benefícios destinados às famílias pobres nas agências locais da Caixa Econômica Federal.

Objetivos e metas do Bolsa Família: a visão dos agentes implementadores locais

Um aspecto importante e que tem sido ressaltado por vários autores nos estudos de avaliação de programas e políticas sociais¹⁶ é a necessidade de refletir sobre quais são os níveis de adesão dos agentes implementadores ao conjunto de objetivos e metas e como podem influenciar os rumos da intervenção. Como aponta Arretche¹⁷, a “obediência ao desenho do programa não é automática”. Convém, portanto, em pesquisas que buscam identificar sucessos e também obstáculos e

fracassos ligados ao processo de implementação de programas públicos, conhecer referências, valores e prioridades assumidas pelos gestores e técnicos locais e assim perceber os níveis de conflito ou cooperação em torno dos objetivos propostos. Nesta perspectiva, em São Francisco de Itabapoana, foi possível perceber entre os gestores das secretarias de educação, saúde e promoção social envolvidos na coordenação local do Bolsa Família fortes desconfiâncias em relação à capacidade dos programas de transferência de renda reduzirem os níveis de pobreza e dependência da população. O desincentivo ao trabalho foi frequentemente um resultado associado à transferência de renda através do Bolsa Família:

Uma família não pegou o benefício durante três meses e quando foi pegar tinha 245 reais para receber. Um salário mínimo sem fazer nada. (gestor municipal)

As pessoas não querem trabalhar. O trabalho deles agora é correr atrás do benefício. (gestor municipal)

O Bolsa Família não gera uma fonte de trabalho, não incentiva o trabalho. (gestor municipal)

Além da idéia de que o programa não era capaz de fortalecer a autonomia na medida em que colaborava para a saída do mercado de trabalho de pessoas que antes “faziam uma faxina, limpavam peixe [...]”, a dificuldade para concluir o processo de migração dos beneficiários dos programas anteriores de transferência de renda e equalizar os benefícios colaborou para a avaliação, entre os entrevistados, de que o programa tendia a recriar fortes iniquidades. Na ausência de um esforço consistente de coordenação e capacitação e, também, dada a falta de clareza sobre o acompanhamento das chamadas condicionalidades ou contrapartidas sociais, a possibilidade de alterar tais “disposições” em torno do programa entre os agentes locais tornava-se quase nula. Neste aspecto, é importante lembrar que, na medida em que a portaria ministerial que dispôs sobre as normas para a oferta e monitoramento das condicionalidades surge apenas em novembro de 2004 em meio a fortes críticas e debates acerca da falta de investimentos claros do governo federal sobre as “portas de saída” da pobreza vinculadas ao programa, os municípios operavam praticamente sem orientação. No caso de São Francisco de Itabapoana, em setembro de 2004, a falta de acompanhamento da frequência escolar e das ações de saúde era combinada à ausência de alternativas voltadas à geração de renda e demais programas complementares.

No momento, o acompanhamento das condi-

cionalidades está parado. A Saúde irá controlar o peso das crianças e o cartão de vacinas das crianças de 0 a 6 anos. A Educação irá acompanhar a frequência escolar das crianças de 6 a 15 anos. O que também não está sendo feito. A Promoção Social não tem trabalho ainda definido a ser feito pelo Bolsa Família. (gestor municipal)

Antes o padrão que a gente tinha (com o Bolsa Alimentação) era o peso. O Bolsa Família não tem mais este critério. Aí você tem uma agenda de compromisso. Essa agenda de compromisso você vai conversar com a mãe, que nem vai. Diz que vai gastar passagem para conversar [...] conversar o quê? (gestor municipal)

As deficiências no controle das condicionalidades do programa com o acompanhamento da frequência escolar e das ações de saúde previstas refletiam não apenas a desarticulação entre as diferentes secretarias municipais envolvidas na implementação do programa mas, também, os conflitos entre a manutenção do ritmo da expansão da cobertura do programa e a necessidade de fortalecer compromissos em torno de objetivos e mecanismos de fiscalização. Segundo o relatório de Avaliação do Programa Bolsa Família realizado entre os meses de maio e julho de 2004 pelo TCU em vinte municípios dos estados da Bahia, Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais, “a ausência de definição de sistemáticas de monitoramento de condicionalidades pode prejudicar o alcance dos objetivos do programa”¹⁸. Sem as delimitações de competência acerca do controle da frequência escolar e das ações de saúde, a auditoria do TCU constatou a suspensão dos formulários de presença dos alunos e das agendas de saúde.

Os limites da participação social

A experiência de participação e discussão da população em fóruns e decisão pública era quase inexistente no município, que contava com poucas associações de moradores e organizações não governamentais. Neste contexto, a associação de pescadores - Colonia Z-1 de Guaxindiba, criada em 2002, e que no momento da pesquisa possuía cerca de 900 filiados, representava uma experiência importante e que vinha sendo traduzida em alguns avanços nas condições de trabalho e proteção social de pescadores. No que se refere ao controle social do programa Bolsa Família, as entrevistas realizadas com membros do Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Mu-

nicipal de Segurança Alimentar (COMSEA) e Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Escola revelaram a fragilidade das instâncias de participação. A falta de quorum nas reuniões, o desconhecimento dos temas em pauta para a discussão e a existência de vínculo empregatício entre conselheiros representantes da sociedade civil e a prefeitura eram situações freqüentes.

A maioria dos representantes dos conselhos tem algum vínculo com o Executivo. [...] Isso compromete, sem dúvida. Você vai se indispor com o seu empregador? Você não vai. Então, por mais que você fale assim: Eu estou aqui representando, mas eu tenho, de repente, um cargo de confiança no Executivo. Eu não quero me indispor. (gestor municipal)

Eu tenho um cargo na prefeitura [...]. (representante da associação de moradores)

Segundo os entrevistados, o reduzido número de conselheiros e a centralização das decisões no âmbito da prefeitura comprometiam as possibilidades de renovação, dinamismo e transparência.

Nas reuniões do Conselho de Saúde, poucas informações são passadas para nós sobre o Bolsa Família. Os programas são muito centralizados [...]. (representante da associação de moradores)

A periodicidade das reuniões do conselho, acho que era de três em três meses [...] mas já tem muito tempo que não tem reunião. (representante da associação de moradores)

Segundo um representante da secretaria de Assistência e Promoção Social, no Conselho de Assistência não havia ocorrido até outubro de 2004 uma discussão consistente sobre o programa Bolsa Família:

Com relação ao Bolsa Família, pelo menos eu não tenho lembrança de ter traçado nenhuma discussão no Conselho de Assistência, não. [...] um acompanhamento de como está esta implementação do Bolsa Família no município, isso ainda não. Eu acho que nós teríamos que ser melhor informados. (secretaria de assistência e promoção social)

Sem o fluxo regular de informações sobre as etapas de implementação do Bolsa Família no município e sem definições claras sobre as atribuições e competências dos representantes da sociedade civil, os conselhos pouco influíam na dinâmica institucional local.

A experiência de Duque de Caxias

O município de Duque de Caxias, situado na Baixada Fluminense, foi criado em 31 de dezem-

bro de 1943 e ocupa uma área territorial de 465,7 km², o que corresponde a aproximadamente 10% da área da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A população é quase totalmente urbana e a região compreende uma das mais consolidadas áreas industriais do Estado do Rio de Janeiro. Em 2002, Duque de Caxias era o segundo pólo industrial da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Convivendo com tal dinamismo econômico, segundo o Mapa da Fome II de 2003, 28,2% da população era indigente, ou seja, quase o dobro da proporção de pessoas em condição de pobreza extrema existente no município do Rio de Janeiro no período. Em 2000, segundo os dados da Rais/ MTE¹⁹, somente 30,68% da PEA encontravam-se inseridos no mercado formal de trabalho.

Apesar do aumento dos anos de escolaridade da população entre 1991 e 2000, acompanhando a tendência nacional, mais da metade da população acima de 10 anos de idade possuía menos de oito anos de estudo e, de acordo com os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2003) cerca de 8% da população de 15 anos ou mais era analfabeta. Duque de Caxias apresenta uma rede básica de ensino e saúde com forte participação do setor privado e déficits significativos de cobertura e qualidade. Em 1999, apenas 37,6% das gestantes realizavam mais de seis consultas no pré-natal e 54% da população buscavam internação em outros municípios dada a falta de acesso a níveis de atenção de maior complexidade²⁰. As primeiras equipes do PSF foram implementadas em 1998, e a meta era, em 2005, ampliar o programa a fim de atingir a cobertura de 1.500 famílias.

Durante o período da pesquisa, Duque de Caxias vivia um momento de transição política, fruto do fim do segundo mandato de Camilo Zito do PSDB e eleição de Washington Reis do PMDB. Com isso, diferente do contexto verificado em São Francisco de Itabapoana, o município deparava-se com a criação de novas estruturas administrativas e mudanças gerenciais. Ainda no final do mandato do prefeito anterior, segundo os gestores entrevistados, ocorreram mudanças significativas nas diferentes secretarias e, com a eleição do novo prefeito, o município sofreu mais uma vez a substituição de técnicos e gestores locais. Na trajetória política da região, após a década de 1980, conflitos de interesses e tensões entre práticas clientelistas e reivindicações populares foram freqüentes. Por outro lado, a mobilização social e a presença de organizações não governamentais e lideranças da Igreja Católica também foram capazes de criar alianças es-

tratégicas e possibilidades, em diferentes conjunturas, de participação direta na administração municipal. Um desses exemplos de articulação entre diferentes atores políticos e as intervenções públicas de corte social no município foi o Mutirão da Desnutrição. Enquanto um dos desdobramentos da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida - movimento que agregou diversos segmentos sociais em torno das questões da fome e da miséria e que contou com a participação significativa de D. Mauro Morelli, bispo de Duque de Caxias - o Mutirão incluiu agentes das Pastorais da Igreja Católica, gestores municipais, militantes políticos e membros de organizações não governamentais como a FASE. Especialmente no diagnóstico da desnutrição infantil e no desenvolvimento de programas voltados à questão alimentar e nutricional, o Mutirão contribuiu para a construção de um forte consenso em torno da prioridade do tema no município e em outras regiões da Baixada Fluminense. Assim, quando o programa Bolsa Família é implementado no final do ano de 2003 e é iniciado o processo de migração das famílias beneficiadas pelos programas de transferência de renda anteriores, um dos principais desafios encontrados por técnicos e gestores locais foi reelaborar os critérios de focalização assumindo a renda e não mais o estado nutricional como parâmetro de inclusão. As secretarias de Saúde, Ação Social e Educação foram responsabilizadas pela implementação inicial das ações, viabilizando a migração das famílias para o CAD Único mas, após as eleições em outubro de 2004, a secretaria da Ação Social assumiu a coordenação e gestão do Programa Bolsa Família.

O processo de cadastramento e (re)cadastro

Em meio à transição política e administrativa que caracteriza a conjuntura de implantação, a dinâmica de captação de beneficiários, preenchimento dos formulários para o CAD Único e inclusão no programa Bolsa Família foi marcada por inúmeras reorientações e mudanças operacionais. Inicialmente, os cadastros foram realizados com forte participação de membros da sociedade civil, além de profissionais de saúde do PSF:

Quando o Bolsa Família começou a associação de moradores - o MUB-, fazia os cadastros e entregava na secretaria de assistência Social ou na Secretaria de Saúde. (membro da associação de moradores)

Nós capacitamos profissionais de saúde para o

preenchimento do CAD Único e também treinamos pessoas da sociedade civil. Mas já viram o CAD Único? É coisa de maluco [...] e tiveram muitas versões. (gestor municipal)

No entanto, frente às dificuldades com pessoal técnico e equipamentos, a prefeitura decidiu encaminhar a digitação dos dados do cadastro para empresas contratadas - a Ampla e a LIGHT.

Falta tinta, só não falta caneta porque a gente traz. (gestor municipal)

Nós treinamos as pessoas, capacitamos equipes do PSF, mas não conseguimos enviar porque não tínhamos computador. Ficamos quase um ano com cadastros até o teto. (gestor municipal)

Para os gestores entrevistados, porém, a solução adotada no município gerou aumento de custos e erros que implicaram na paralisação do processo e necessidade de recadastramento de beneficiários com a ocorrência, por sua vez, de novas distorções:

Eu acho que tem que ter uma equipe nossa, porque eles vão ver o que está sendo feito e vão ter consciência que não podem errar. Para a firma não. Você ainda paga mais para ela fazer [...] se a secretaria tivesse sua equipe, gastaria bem menos. (gestor municipal)

As firmas enviaram os cadastros e as cópias em disquete. Mas uma das cópias era do município de Belfort Roxo. (gestor municipal)

Muitas comunidades não têm televisão, rádio, como é o caso de Jardim Gramacho, e as pessoas não se recadastravam porque não foram informadas e muitos perderam o benefício. (membro da associação de moradores)

Em Duque de Caxias, para além dos problemas enfrentados com a contratação das firmas, o cadastramento de beneficiários realizado durante o ano eleitoral também sofreu fortes influências das lideranças políticas locais.

Imagina, na época era eleição de 2004, aí os candidatos ligados ao prefeito recebiam uma cota e faziam sua campanha, trazendo os cadastros incompletos, com erros. (membro da associação de moradores)

Ainda que tal comportamento fosse considerado indesejável pela maioria dos técnicos, gestores e representantes de associações civis entrevistados, tais práticas eram consideradas como formas tradicionais de interação e vinculação entre políticos locais e a população.

Eu nasci aqui em Duque de Caxias, conheço bem a realidade aqui. Os candidatos a vereador e deputado federal fazem eventos sociais, colocam médicos, remédios e criam cursos só para ganhar voto. (membro da associação de moradores)

Crerios de elegibilidade: afinal quem incluir no programa?

Apesar da definição pelo governo federal de limites de renda como critério b3sico para a caracterizaa3o da populaa3o pobre credenciada aos benefcios do Bolsa Fam3lia, nem sempre os agentes implementadores locais demonstraram conhecimento preciso e, principalmente, concord3ncia com as condi33es de elegibilidade previstas. Em Duque de Caxias, a perman3ncia do crit3rio de desnutri33o como par3metro para a focaliza33o das fam3lias, por exemplo, refletiu a dificuldade em substituir um objetivo amadurecido e compartilhado ao longo do tempo por gestores e associa33es civis envolvidos em diferentes pol3ticas sociais. O desconhecimento sobre as situa33es que poderiam levar 3 perda do benefcio tamb3m era freq3ente entre os gestores e membros de associa33es civis locais:

No in3cio, quando nos foi passado o programa Bolsa Fam3lia, seriam beneficiadas pessoas que n3o tivessem qualquer tipo de renda. Pessoas com 59, 60 anos nesta condi33o poderiam ser includidas. Hoje, chegou para n3s a determina33o do governo de que s3 seriam beneficiados aqueles que tivessem filhos na escola. (membro da associa33o de moradores e conselheiro municipal de sa3de)

A gente sabe que seria para fazer o cadastramento de toda a popula33o. Mas n3s t3nhamos um 3ndice muito alto de desnutri33o e como tinha limita33o no n3mero de bolsas, ent3o eu priorizei os desnutridos. (gestor municipal)

Existem pessoas que levam at3 um ano para receber o benefcio. N3o tem como dizer para a pessoa o que est3 acontecendo, porque 3s vezes est3 tudo certinho, a renda, a ficha de vacina33o, preencheu o cadastro mas [...] suspenderam o benefcio. Suspendeu por qu3? (gestor municipal)

O monitoramento das condicionalidades

Em Duque de Caxias, como em S3o Francisco de Itabapoana, o monitoramento das condicionalidades previstas no programa Bolsa Fam3lia esbarrava em m3ltiplas dificuldades:

Nem todas as unidades avaliam gestantes. O mais indicado 3 que voc3 tivesse salas e triagem para avalia33o, com medi33o de press3o, etc. [...]. (gestor municipal)

3 complicado para o munic3pio estar dando conta desse n3mero de fam3lias. No momento do cadastramento, a gente exige por exemplo a declara33o escolar [...] mas depois que est3 recebendo,

fiscalizar e acompanhar 3 complicado. (gestor municipal)

A falta de acompanhamento das condicionalidades, a despeito do debate travado em torno da pertin3ncia das prioridades dadas ao controle do pr3-natal, 3 frequ3ncia escolar na faixa et3ria de 7 a 14 anos, vacina33o e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantis, comprometia o alcance dos objetivos ligados 3 cria33o das chamadas "portas de sa3da" do programa. No que se refere 3 oferta de programas complementares de acesso 3 cr3dito, capacita33o e educa33o de adultos, o acompanhamento ainda era mais prec3rio. Assim, na avalia33o das poss3veis repercuss3es do programa Bolsa Fam3lia nas condi33es de pobreza e destitu33o das fam3lias, os entrevistados renovaram a preocupa33o com a face assistencialista de uma interven33o orientada para a transfer3ncia de benefcios monet3rios sem a necess3ria associa33o a poss3veis ganhos em capital humano e inser33o social:

Eu acho que o povo n3o precisa de esmola, o povo precisa de capacita33o, trabalho e renda. (membro da associa33o de moradores)

Eu acho que o programa Bolsa Fam3lia 3 puramente assistencialista porque n3o tem instrumento para monitorar as a33es, para orientar, capacitar. N3o t3m a33es educativas efetivas, n3o 3 s3 na Sa3de, mas tamb3m na Educa33o e na A33o Social. (gestor municipal)

Nos munic3pios estudados, a aus3ncia de a33es complementares voltadas 3 educa33o de adultos ou gera33o de emprego e renda indicava a inexist3ncia de pontes e mecanismos de intera33o mais consistentes entre o programa federal e alternativas de inser33o no mercado de trabalho.

Um balanço das experi3ncias

Como apontam Mazmanian e Sabatier²¹, para al3m da gama diversa de obst3culos e dificuldades ligadas ao processo de implementaa3o de programas governamentais, alguns problemas s3o mais f3ceis de lidar do que outros. Nesta perspectiva, enfrentar a quest3o da pobreza de amplos contingentes da popula33o tende a envolver m3ltiplos arranjos institucionais, conferindo portanto enorme complexidade ao processo de formula33o e implementaa3o de estrat3gias de interven33o. Sem d3vida, o programa Bolsa Fam3lia, ao associar a transfer3ncia de renda monet3ria ao acesso e acompanhamento de pol3ticas sociais de sa3de e educa33o, trouxe importantes desafios para a gest3o das a33es locais.

Frente às intensas desigualdades regionais ligadas à capacidade institucional e aprendizado técnico e, também, às distintas possibilidades de controle de práticas clientelistas na oferta de serviços públicos nos municípios, o programa Bolsa Família exige um esforço permanente de coordenação e supervisão dos níveis central e estadual de governo. Na verdade, como vimos nos municípios pesquisados, a demora em estabelecer dispositivos legais e incentivos capazes de fortalecer o desenho operacional do programa tornou-se um obstáculo importante para o fortalecimento da capacidade gerencial. Ainda que o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) criado pelo governo federal em 2005 busque através de repasses financeiros regulares corrigir o problema e contornar limites e “pontos de estrangulamento” no processo de cadastramento e acompanhamento das condicionalidades, a dinamização das ações no âmbito local envolve, também, incluir incentivos para outras dimensões estratégicas como o nível de participação social e o grau de adesão dos agentes executores.

Neste sentido, reafirma-se, portanto, o “paradoxo da descentralização”²², ou seja, a exigência de ações políticas e administrativas centralizadas para o desenvolvimento e garantia de maior alcance das ações locais. Tal esforço, ao invés de representar uma volta à rigidez, remete à necessidade de que sejam criados parâmetros claros para a condução das políticas locais e, conseqüentemente, correção de possíveis “desvios de rota”. O monitoramento torna-se, assim, crucial. Para Hogwood and Gunn²³, monitorar não se resume à coleta de informação, mas envolve a decisão sobre quais ações serão tomadas quando o desenvolvimento da intervenção afasta-se do desenho original. Para os autores, portanto, o monitoramento remete ao controle e ao exercício do poder.

No que se refere às condicionalidades exigidas para a manutenção do benefício, é importante refletir se o acompanhamento do pré-natal, o estímulo à imunização, à matrícula no ensino fundamental e acompanhamento do desenvolvimento infantil esgotam as possibilidades de fortalecimento, através do programa, das chances de autonomização das famílias pobres. Como assinala Schwartzman²⁴, a partir dos dados da PNAD 2001, “a cobertura da educação básica se tornou praticamente universal”. No entanto, apesar de tal avanço, os dados também mostram que a partir dos 12 anos e principalmente entre 15 e 17 anos cresce significativamente a defasagem idade e série e o abandono escolar. Aos 17 anos de idade, 26, 2 % dos adolescentes já não freqüentam a escola, sen-

do que o abandono é maior entre os negros do sexo masculino, nas regiões rurais e no Sul e Nordeste. Há ainda uma forte associação entre nível de renda e trabalho infantil. À medida que decresce a renda familiar *per capita*, aumenta a proporção de crianças na faixa etária de 15 a 17 anos que trabalham, sendo que o tipo de ocupação é influenciado pela ocupação dos pais e área de residência. Com isso, fica evidente que as dificuldades para alcançar avanços na escolaridade tornam-se maiores e mais difíceis de ser superadas pelas famílias pobres à medida que as crianças atingem a faixa etária de 15 a 17 anos. Frente às exigências crescentes de qualificação profissional e educação para a reversão do quadro de desemprego e transformação do perfil de “empregabilidade”, a perda do benefício do Bolsa Família para as famílias com crianças acima de 15 anos pode, paradoxalmente, representar um limite importante para a criação de “portas de saída” para a pobreza. Como observam Rawlings & Rubio²⁴, experiências desenvolvidas na América Latina, como o programa mexicano Oportunidades, além de estender a cobertura para famílias com filhos até 20 anos também garantem bônus diferenciados para os jovens que avançam nos níveis de escolaridade.

Ao mesmo tempo, as normas e parâmetros do programa devem permitir considerar diferentes estratégias de implementação frente às diferentes realidades no plano local. Neste aspecto, em municípios com menor “tradição cívica”, como São Francisco de Itabapoana, a criação de estímulos diferenciados à participação e controle público pode repercutir favoravelmente no alcance e na efetividade das ações. Em Duque de Caxias, um envolvimento maior com as associações locais e movimentos sociais e investimentos em capacitação e recursos materiais pode promover formas mais “sustentáveis” de cooperação entre Estado e sociedade civil. Na medida em que o programa Bolsa Família tende a exigir integração e complementariedade entre diferentes programas sociais, é importante manter permanentemente a disposição para o estabelecimento de consensos e compromissos com múltiplos atores e agentes implementadores locais.

Com relação ao uso da renda para definir mínimos sociais e critérios de elegibilidade do programa, é importante reconhecer a arbitrariedade e também os riscos desta escolha. Ainda que diversas estratégias metodológicas tenham surgido com o intuito de refinar a qualidade do dado de renda monetária das famílias para a avaliação de níveis de pobreza, persistem importantes limites e fragilidades. Como aponta

Walzer²⁶, “as necessidades são alusivas” e ainda que possam ser utilizadas como critério de redistribuição, irão depender sempre de elaboração cultural e política em cada contexto social, expressando assim o entendimento compartilhado sobre as demandas e necessidades das famílias. Reconhecendo a heterogeneidade dos processos de destituição social, a possibilidade de inclusão de outros critérios de elegibilidade combinados à avaliação da renda monetária como, por exemplo, a presença de portadores de deficiência física, pode favorecer resultados mais equitativos na medida em que sejam consideradas as diferentes possibilidades de conversão da renda em bem estar pelas famílias atendidas²⁷.

Por último, a análise das experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias revela que a sustentabilidade e efetividade do programa estão fortemente associadas ao perfil de investimentos na expansão e melhoria da qualidade dos serviços e da capacitação técnica, aos níveis de *accountability*, à dinâmica societária e à convergência das demais ações públicas de corte social em cada localidade. Para Pawson²⁸, nenhuma

intervenção focalizada nos indivíduos e nas famílias funciona para todos os indivíduos e todas as famílias. Ao mesmo tempo, nenhuma intervenção no nível das instituições funciona para todas as instituições. A “**rede de efeitos**” de um programa específico é produzida através de “balanço” entre sucessos e limites ligados às dimensões individual, familiar e institucional, nos respectivos contextos de implementação. Neste sentido, nenhum *programme outcome* depende apenas de seu desenho e concepção, mas de sujeitos concretos e circunstâncias específicas que envolvem processos decisórios conflitivos e diferentes perfis tanto dos chamados *stakeholders* - definidos como agentes (indivíduos, grupos e mesmo organizações) envolvidos no processo e capazes de impactar decisões, resultados e interesses ligados ao programa - como de cidadãos e demais atores sociais relevantes. A compreensão da diversidade e da complexidade das experiências locais através de esforços sistemáticos de pesquisa e avaliação mostra-se, assim, decisiva para a construção de novos cenários no campo das políticas voltadas à redução da pobreza no país.

Colaboradores

R Magalhães foi responsável pela coordenação da pesquisa, análise de dados, discussão de resultados e redação final do texto. L Burlandy, M Senna participaram da coordenação da pesquisa e discussão de resultados. V Schottz e G Scalercio contribuíram na pesquisa para o desenvolvimento do trabalho de campo e discussão dos resultados.

Referências

1. Pressman JL, Widaliski A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press; 1984.
2. Lindblom C. **The policy making process**. New Jersey: Prentice-Hall; 1980.
3. Yin R K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman; 2001.
4. Draibe SM, Fonseca AM, Montali L. **Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes. Levantamento das Experiências e Metodologia de Avaliação** [relatório de pesquisa]. Campinas: Nepp/Unicamp; 1996.
5. Coady DP. **Designing and Evaluating Social Safety Nets: Theory, evidence and policy conclusions** [discussion paper n.172]. Washington, D.C.: IFRPI; 2004.
6. Department for International Development (DFID). **Using Social Transfers to Improve human Development**. Social Protection Briefing Note Series, number 3, February 2006.
7. Viana AL. **Programa Bolsa Família 2004**. [Mimeo].
8. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005. Disponível em: http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/mds/_htm/ministerio.shtm
9. Marques RM. **A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros**. MDS-Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, número 1. Brasília 2005.
10. IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE; 2000.
11. CPS/ FGV. **Mapa da Fome II 2003**.
12. PNUD/IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2003**.
13. IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE; 2000.
14. A miséria como cabo eleitoral. **O Globo** 2004 Set 19.
15. Denúncia faz governo cortar Bolsa Família. **O Globo** 2004 Set 20.
16. Viana AL. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública** 1995; 24(4): 5-43.
17. Arretche MT. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: Barreira MCRN, Carvalho MCB, organizadores. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC; 2001.
18. Brasil. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do Programa Bolsa Família 2004**.
19. Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego. **RAIS – Relação Anual de Informações Sociais 2000**.
20. Brasil. Ministério da Saúde. Datasus 2005.
21. Mazmanian DA, Sabatier PA. **Implementation and Public Policy**. 2nd edition. New York: Lahan; London: University of America Press, Inc.; 1989.
22. Tandler J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP; 1998.
23. Hogwood B, Gunn L. **Policy Analysis for the Real World**. London: Oxford University Press; 1984.
24. Schwartzman S. **Políticas Sociais e Política da Pobreza**. In: Schwartzman S. **As Causas da Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV; 2004. p. 175-189.
25. Rawlings L, Rubio GM. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. **The World Bank Research Observer** 2005; 20(1).
26. Walzer M. **Spheres of Justice**. New York: Basic Books; 1983.
27. Sen A. **A desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Editora Record; 2003.
28. Pawson R. Evidence-Based Policy: the Promise of “Realist Synthesis”. **Evaluation** 2002; 8(3):340-58.

Artigo apresentado em 15/01/2007

Aprovado em 06/02/2007

Versão final apresentada em 04/04/2007