

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

“A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007”

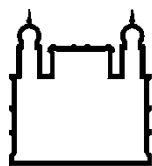
por

Ana Maria Machado Vieira

Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre Modalidade Profissional em Saúde Pública.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Veras Soares

Rio de Janeiro, julho de 2011.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

Esta dissertação, intitulada

“A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007”

apresentada por

Ana Maria Machado Vieira

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Antonio Claret Campos Filho

Prof.^a Dr.^a Jeni Vaitsman

Prof. Dr. Fabio Veras Soares – Orientador

Dissertação defendida e aprovada em 18 de julho de 2011.

Catálogo na fonte

Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

V658 Vieira, Ana Maria Machado

A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007. / Ana Maria Machado Vieira. -- 2011.

199 f. : il. ; tab.

Orientador: Soares, Fabio Veras

Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública
Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011

1. Programas Governamentais. 2. Renda. 3. Assistência Social.
4. Política Social. 5. Descentralização - organização &
administração. 6. Estratégias. 7. Insulamento burocrático.
8. Inteligência Informacional. I. Título.

CDD - 22.ed. – 363.882

“Um matagal como banheiro, o rio como chuveiro,
a escola mais próxima – distante 100 km – como sonho distante:
Alexandra, 6 anos, brasileira, negra, pobre, ignorada”
(Tema do dia – Infância machucada, Correio Brasiliense, 9 de dezembro de 2007)

"Nada grandioso no mundo foi realizado sem paixão."

Hegel

Agradecimentos

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, pela luz e força ao longo dessa caminhada.

À minha querida família, ampliada por vínculos de amor, solidariedade e amizade, num arranjo genuinamente brasileiro, eu agradeço pelos ensinamentos, pelas oportunidades e pelos exemplos de vida e conduta moral.

À minha querida mãe, Risoleta, totalmente dedicada à família e presente em todos os momentos, eu agradeço pelo amor, zelo e incentivo. Certamente porque não teve oportunidades e tinha grande potencial, sempre destacou a importância do estudo e do trabalho como alicerces fundamentais.

Ao meu pai Antonio, “in memorian”, pelo seu carinho. Pelo exemplo de vida reta e de muito trabalho em prol da família. À minha vovó, Maria, “in-memorian”, a quem eu agradeço o aprendizado das primeiras letras e todo o carinho em abundância até os meus 7 anos. Muitas saudades...

Às minhas tias do coração, Cici e Diva, por lançarem luz no sentido do incentivo ao desenvolvimento pessoal, à definição de um projeto de vida, pelo amor e pelas oportunidades.

À Cris, minha irmã, amiga e protetora espiritual. Ao meu querido irmão Carlos. À minha Juliana, amorosa, conect@da o tempo todo, amante da música e da arte. Eu agradeço pelo amor que aquece o coração e ajuda a seguir em frente.

Ao Jorge, pelo incentivo, pelos questionamentos completamente pertinentes e pelo companheirismo ao longo desses dois anos.

À Marina, grande amiga e mentora intelectual e espiritual, por todo o incentivo e ajuda na elaboração do projeto. Foi uma ajuda vital.

À Lúcia Modesto, pela bela amizade, pelo convite, em 2004, que abriu novas perspectivas e oportunidades de crescimento e desenvolvimento pessoal e profissional. Pelo seu exemplo de garra, determinação, competência e profissionalismo.

À Rosani Cunha, “in memorian”, pelo reconhecimento, pelo incentivo e pela amizade. Pena que foi mais breve do que eu esperava. Verdadeiro exemplo de profissionalismo, competência e ética, mas de uma simplicidade e elegância raras.

Ao querido amigo Ricardo Karam, pelo apoio, pelo fornecimento de rico material para análise, pela leitura atenta e contribuições valiosas. Seu olhar foi essencial.

À Ana Fonseca, formuladora e militante incansável no campo das políticas sociais, um agradecimento especial pelo carinho, atenção e apoio a mim dispensados.

Ao Nabil Kadri pela amizade e colaboração irrestrita.

À Tereza Cotta, também os meus agradecimentos pelo generoso empréstimo de material para análise e pesquisa.

Ao amigo Bruno Câmara, sempre tão carinhoso e um grande incentivador deste trabalho. Nossas conversas sobre o tema foram de grande importância e valiosas para as reflexões e análises ao longo desses anos.

Às minhas queridas amigas Cristiane, sempre com um astral maravilhoso, Dejaní, Eglê e Milena, pelo apoio e pelas gostosas risadas quando estamos juntas.

À minha querida amiga Paula, pelo incentivo, carinho e apoio em todos esses anos de convivência em Brasília. Também grande inspiradora no plano das artes, cultura, música e assuntos etéreos, entre outros.

Aos amigos e companheiros de trabalho do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nos árduos e profícuos primeiros anos da implementação de choque: Aline Diniz, Analucia, Ana Maria, Anderson Brandão, Angela, Antonio Claret, Antonio Junior, Bernardino, Bruno Jaime, Camile Mesquita, Catarina, Celso, Cristina Guelfi, Edilma, Elaine Lício, Fabiana, Fatima Aguiar, Fernanda de Paula, Flávia Silveira, Flávio, Glauco, Joana Mostafa, Katia Silva, Kelly, Letícia Bartholo, Lourdes, Luciana, Luiz Rubens, Murilo Francelino, Nabil Kadri, Othília Carvalho, Raul Cabral, Ricardo Dutra, Roseli Garcia, Sergio Monteiro, Silvânia, Solange Teixeira, Thays Mendes Ferreira, Valdomiro Sousa, e a querida Da Luz, sempre tão alegre e afetuosa, entre outros companheiros importantes, mas não muitos, que compartilharam e compartilharam esse período.

Aos amigos e companheiros da Caixa, cuja parceria e comprometimento durante a implementação da estratégia e nos anos seguintes foram e têm sido muito importantes: Alexandre Prates Paterniani, Ana Lucia Brito, Humberto Nunes, João Eudes, José Ricardo Leite Vieira, Karla Mansur, Luciano Ribeiro, Maria Elisabeth Gouveia, Marcelo Augusto da Silva, Marcelo Viana Paris, Martha de Oliveira, Mauro Henrique Pessoa e Roberto Barros Barreto.

Um agradecimento muito especial à equipe de profissionais e colaboradores que integraram e/ou apoiaram as atividades da Coordenação Geral, da qual fui responsável durante os mais de seis anos no MDS. Alguns já estavam ou ingressaram logo nos primeiros meses de 2005 e permanecem até hoje. Outros estiveram durante um período e depois alçaram novos rumos. Mas todos foram sujeitos importantes na construção da nova trajetória do desenvolvimento social no país: Aclair Braga, Adriano Marcomini, Alexandre Pinho, Aloizio Silva, Amauri Araújo, Antonio Carlos Guimarães, Carlos Frederico de Oliveira, Cleuton Lopes, Demetrius Borges, Dora, Eduardo Queiroz, Edvan Souza, Ericsson Cantão, Erika Sartin, Everton Sims, Flavio Silveira, Gabriela Politano, Gilmar, Frederico Benevides, Gladsa Castro, Greziella Ferreira da Silva, Iorg Bliesener, Jorge Mendes, Jorge Ramos, José Augusto de Almeida, Juliana Studart, Leandro Andrade, Leonardo, Luis Carlos Alves, Marcio Junio, Marcos Azevedo, Marcos Francisco, Marcos Melo, Marcus Falcon, Maurício, Mauro Emílio de Oliveira, Maxwell Fernandes, Olivia Brandão, Orlando Eloy Chaves, Otávio Borges Neto, Ricardo Caratti, Robson Floriano, Rubens Zupelli, Sérgio Moraes, Sonia e Tiago Cantão.

Foram muitos momentos vivenciados, permeados pelo *stress*, uma vez que quase tudo era para “ontem”. No entanto, um elemento sempre muito forte era o espírito de equipe e coesão. E foi isso que permitiu a superação dessa fase sem que os vínculos de amizade e companheirismo fossem violados.

À equipe de técnicos e gestores municipais, que integraram o Grupo de Trabalho do Projeto Cadunico 7, bem como às respectivas coordenações estaduais os meus agradecimentos pelo aprendizado, pela convivência inspiradora e fortemente colaborativa: Adeniusa Constancio, Alexandre Barroso Figueiredo, Andre de Menezes, Antonio Floriano Pesaro, Catia Diniz, Denise Carvalho, Denise Ferreira Neto, Fátima Aguiar, Felicidade dos Santos Pereira, Fernanda Ricci, Fernando Lúcio Silva Gomes, Helder Gonzaga, Jeanine Lopes, João Alberto dos Santos, Jorge Nahas, Josafá Leite de Oliveira, Kelly Ribeiro, Leandro José Machado Vargas, Lilliam Cardoso, Maria da Conceição de Souza Rocha, Maria de Fátima Gomes Vieira, Maria Juanita Pimenta, Marcia Almeida, Marcos Arouca, Nircélio Zabot, Paulo Victor Castelo, Renata La Rocque, Robson de Andrade, Silvana Crispim e Tania Nunes.

Ao Fábio Veras, pela orientação precisa e competente, cujas notas dominantes foram a forma crítica e criativa de arguir as idéias apresentadas e indicar o rumo mais adequado.

Obrigada, sobretudo, pela disponibilidade, tranquilidade e segurança transmitidas, as quais facilitaram sobremaneira o desenvolvimento do meu trabalho.

Ao Antonio Claret e à Jeni Vaitsman, os meus agradecimentos por aceitarem o convite para compor a banca. Especialmente, pelas análises e contribuições preciosas e essenciais à finalização deste trabalho, fruto de seus vastos conhecimentos e experiências acadêmicas e profissionais.

Também gostaria de agradecer a todos os professores e aos membros da equipe de colaboradores do Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, resultado da virtuosa parceria entre a ENSP e o IPEA, que tanto contribuíram para o meu aprendizado e à elaboração deste estudo. Em particular, aos professores Luciana Jaccoud, Jeni Vaitsman, Eliane Holanda e José Mendes, em virtude dos temas abordados e da estreita vinculação com o meu objeto de pesquisa, os meus agradecimentos pelas inspiradoras e valiosas aulas. Induziram a reflexão e ampliaram a minha capacidade de percepção.

Por fim, os meus agradecimentos aos entrevistados pela oportunidade de compartilhar experiências e percepções. Foram momentos muito ricos e fundamentais para a realização deste estudo.

Resumo

O objeto desta dissertação é a multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período de 2005 a 2007. A investigação tem por objetivo geral analisar os motivos que levaram à adoção da multiestratégia e a forma como ela foi executada. A hipótese seminal é que a implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, nesse período, foi uma multiestratégia e o principal achado é que a sua execução foi baseada na estratégia de choque.

Os seguintes componentes da multiestratégia de implementação do programa Bolsa Família são descritos e analisados: i) Mapeamento do contexto à época da adoção da multiestratégia (final de 2004) – cenário institucional e organizacional, modelo de gestão e de operação, debates e percepções da mídia e dos órgãos de controle; ii) Identificação dos motivos que levaram à adoção da multiestratégia de implementação; iii) Descrição dos problemas enfrentados e das ações executadas em cada uma das dimensões: modelo de gestão e de operação, normatização, interlocução federativa, comunicação, sistemas de informação, acompanhamento das condicionalidades, capacitação e repasse financeiro para apoio à gestão.

Observou-se dois períodos com estratégias distintas de implementação. No primeiro período, que teve duração até o final de 2004, a estratégia foi incremental e contou com diferentes estágios, nos quais o cenário político e institucional era menos estável, permeado por muitos debates políticos e tensões, e havia uma fragilidade operacional muito acentuada. No segundo período, entre 2005 e 2007, a estratégia de implementação foi de choque, como foi evidenciado a partir da descrição e análise das ações executadas, tendo como elementos centrais a gestão compartilhada, a construção do arcabouço normativo e o investimento intensivo em inteligência informacional.

Ademais, identificou-se que, em certa medida, a conjunção de diversos fatores – contexto político, institucional, econômico e social -, no período de 2005 a 2007, possivelmente permitiu o surgimento de um cenário no qual crenças, valores e idéias foram compartilhados por uma variedade de atores sociais e funcionaram como uma espécie de “força motriz”, a qual permitiu o enfrentamento e superação da crise vivenciada pelo PBF no final de 2004 e o cumprimento antecipado da meta de atendimento de 11.1 milhões de famílias em junho de 2006.

Abstract

The theme of this thesis is the multi-strategic implementation of the Family Grant Program (*Programa Bolsa Família*) and the Unified Register (*Cadastro Único*) for the period 2005 to 2007, in Brazil. The research aims at analyzing the reasons that led to the adoption of the multi-strategy and the way it was executed. The seminal hypothesis is that the implementation of both the Family Grant Program and the Unified Register during this period was a multi-strategy and the main finding is that its implementation was based on a shock strategy.

The following components of the multi-strategy implementation of the Family Grant program are described and analyzed: i) the context mapping at the time of the adoption of the multi-strategy (late 2004), including: organizational and institutional setting, management and operation model, debates and perceptions from the media and the control agencies; ii) the identification of the reasons that led to the adoption of the multi-strategy implementation; iii) the description of the problems faced and the actions performed on each of the dimensions: a model for management and operation, regulation, dialogue at the federal level, communication, information systems, monitoring of conditionalities, training and financial transfer to support management.

There are two periods with different implementation strategies. In the first period, which lasted until the end of 2004, the strategy was incremental and had different stages in which the institutional and political landscape was less stable, permeated by many political debates and tensions, and showed strong operational weaknesses. In the second period, between 2005 and 2007, the implementation was based on a shock strategy, as became evident from the description and analysis of the actions taken, with the central elements of the shared management, the construction of the normative framework and intensive investment on informational intelligence.

Furthermore, we have noticed that, to some extent, the conjunction of several factors - political, institutional, economic and social - in the period from 2005 to 2007, possibly allowed the emergence of a scenario in which beliefs, values and ideas were shared by a variety of social actors and functioned as a kind of "driving force", which allowed the addressing and overcoming of the crisis experienced by the Family Grant Program in late 2004 and the early accomplishment of the goal of assistance to 11.1 million households in June 2006.

Résumé

Le thème de cette thèse est la mise en œuvre multi-stratégique du Programme de Subventions de la Famille (*Programa Bolsa Família*) et du Registre Unifié (*Cadastro Único*) pour la période 2005 à 2007, au Brésil. La recherche vise à analyser les raisons qui ont conduit à l'adoption de la multi-stratégie et la manière par laquelle elle a été exécutée. L'hypothèse séminale est que la mise en œuvre à la fois du Programme de Subventions de la Famille et du Registre Unifié au cours de cette période a été une multi-stratégie et la principale conclusion est que son application a été basée sur une stratégie de choc.

Les composants suivants de la mise en œuvre multi-stratégique du Programme de Subventions de la Famille sont décrits et analysés: i) l'élaboration des documents de cadrage sur le moment de l'adoption de la multi-stratégie (fin 2004), y compris: le scénario organisationnel et institutionnel, le modèle de gestion et de fonctionnement, les débats et les perceptions par les médias et les agences de contrôle; ii) l'identification des raisons qui ont conduit à l'adoption de la multi-stratégie; iii) la description des problèmes rencontrés et les actions effectuées sur chacune des dimensions: un modèle pour la gestion et l'exploitation, la réglementation, le dialogue au niveau des systèmes fédéraux, la communication, les systèmes d'information, le suivi des conditionnalités, la formation et les transferts financiers pour soutenir la gestion.

Il y a deux périodes avec différentes stratégies d'application. Dans la première période, qui a duré jusqu'à la fin de 2004, la stratégie a été progressive et a des stades différents dans lesquels le paysage institutionnel et politique a été moins stable, imprégné par des nombreux débats politiques et des tensions, et il y avait une forte faiblesse opérationnelle. Dans la seconde période, entre 2005 et 2007, la mise en œuvre a été basée sur une stratégie de choc, comme est devenu évident à partir de la description et de l'analyse des mesures prises, ayant comme éléments centraux la gestion partagée, la construction du cadre normatif et l'investissement intensif en intelligence informationnelle.

Par ailleurs, nous avons remarqué que, dans une certaine mesure, la conjonction de plusieurs facteurs - politiques, institutionnels, économiques et sociaux - dans la période de 2005 à 2007, peut avoir permis l'émergence d'un scénario dans lequel des croyances, des valeurs et des idées ont été partagés par une variété d'acteurs sociaux, tout en fonctionnant comme une sorte de «force motrice», qui a permis d'adresser et de surmonter la crise vécue par le Programme de

Subventions de la Famille à la fin 2004 et la réalisation anticipée de l'objectif d'assistance à 11,1 millions de foyers en Juin 2006.

Lista de Siglas

Sigla	Descrição
ABM	Associação Brasileira de Municípios
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial)
CADSUS	Cadastro de Usuários do Sistema Único de Saúde
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CGPAN/MS	Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde
CGU	Controladoria Geral da União
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal
ECT	Empresa de Correios e Telégrafos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGDE	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
MAPS	Ministério da Assistência e Promoção Social
MI	Ministério da Integração Nacional
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MME	Ministério de Minas e Energia
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPS	Ministério da Previdência Social
NEPSAS	Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade Social
NIS	Número de Identificação Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa Cartão Alimentação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIS	Programa de Integração Social
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PRORURAL	Programa de Assistência Rural
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SISBEN	Sistema de Benefícios da Previdência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SOF	Secretaria de Orçamento Federal - MPOG
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

Relação de Figuras e Tabelas

Figura 1 – Organograma da SENARC no final de 2004

Figura 2 – Modelo Operacional de Cadastramento em 2004

Figura 3 – Exemplo de Planilha Mensal recebida do Agente Operador referente à posição de 30 de julho de 2004

Figura 4 – Critérios para a identificação de multiplicidades estabelecidos pela Caixa

Figura 5 – Critérios para a identificação de multiplicidades estabelecidos pelo MDS

Figura 6 – Critérios para cruzamento e verificação de variáveis

Figura 7 – Categorias de Inconsistências Verificadas

Figura 8 - Recursos Transferidos aos Municípios para a atualização cadastral

Figura 9 – Transferências Municipais e Estaduais por UF em 2006

Figura 10 – Modelo Operacional – Condicionalidade da Educação em 2004

Figura 11 – Modelo de Operacionalização das Condicionalidades em 2006

Figura 12 – Evolução de Cadastros Válidos no período de 2005 a 2010

Figura 13 – Distribuição das Alterações Cadastrais segundo o tipo de alteração

Tabela 1 – Programas de Transferência de Renda da Esfera Federal

Tabela 2 – Recomendações previstas no Acórdão nº 240/203 do TCU

Tabela 3 – Demonstrativo dos Instrumentos Normativos, Operacionais e de Comunicação

Tabela 4 – Distribuição dos Cargos da SENARC por Tipo de Vinculação em 2005

Tabela 5 – SENARC – Processos identificados

Tabela 6 – Sistemas desenvolvidos pela SENARC

Tabela 7 – Sistematização dos Instrumentos Normativos publicados em 2005

Tabela 8 – Sistematização dos Instrumentos Normativos publicados em 2006

Tabela 9 - Componentes e Indicadores do IGD

Tabela 10 – Sistematização dos Instrumentos Normativos publicados em 2007

Tabela 11 – Demonstrativo da série histórica do orçamento PBF

Tabela 12 – Demonstrativo da série histórica de repasse do IGD

Tabela 13 – Síntese dos Fatores-Chave na percepção dos atores sociais das categorias B e C entrevistados

Índice

Resumo	5
Abstract	6
Résumé	7
Lista de siglas	9
Relação de figuras e tabelas	11
Introdução	14
 Capítulo I – O contexto pré-estratégia de choque: Uma retrospectiva sobre o Bolsa Família e o Cadastro Único	 23
1.1 O surgimento dos programas de transferência de renda: origens e objetivos.....	23
1.2 O ordenamento Jurídico e a Estrutura Gerencial do Programa Bolsa Família	37
1.3 A perspectiva dos Órgãos de Controle: TCU e CGU	50
1.4 Sociedade e Mídia: olhares e percepções sobre o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único	63
1.5 A Gestão do Bolsa Família: impasses e reforma	69
 Capítulo II – Considerações Teóricas.....	 73
2.1 Marco Analítico	73

Capítulo III – Análise do Contexto e Diagnóstico: a definição da estratégia de choque	87
3.1 O Cadastro Único: origem e implementação do teste de consistência	87
3.2 A instrumentalização gerencial do MDS: o acesso às informações do Cadastro Único e a definição da estratégia de atualização cadastral	103
3.3 A Gestão Compartilhada: o processo de adesão dos municípios e estados	111
 Capítulo IV – A Multiestratégia de Implementação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único: conhecendo as suas principais dimensões	 118
4.1 A construção da Inteligência Analítica: priorização dos Sistemas de Informação	118
4.2 O Aperfeiçoamento do Cadastro Único	130
4.3 Os alicerces da Gestão Compartilhada: Instrumentos Normativos e Operacionais, Capacitações e Ações de Sensibilização e o repasse financeiro para apoio à gestão	140
4.4 A implantação Emergencial do Acompanhamento de Condicionalidades	153
 Capítulo V – Avanços Possibilitados pela Multiestratégia: Bolsa Família e Cadastro Único Hoje	 160
5.1 Programa Bolsa Família	160
5.2 Cadastro Único	170
 Capítulo VI - Considerações Finais	 173
 Referências	 181
Anexos	188
I – Metodologia	188
II – Modelo de Entrevista Semi-estruturada – utilizado para atores sociais da Categoria A....	192
III – Modelo de Entrevista Semi-estruturada – utilizado para atores sociais da Categoria B...	193
IV – Modelo de Entrevista Semi-estruturada – utilizado para atores sociais da Categoria C...	194
V - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	195

Introdução

Esta dissertação visa identificar, descrever e analisar o conjunto de ações, aqui denominado “multiestratégia de implementação”¹ do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único, executado no período de 2005 a 2007, o qual abrange diversas dimensões típicas do processo de formulação do desenho de um programa – normatização, interlocução federativa, sistemas de informação, repasse financeiro para apoio à gestão, controle social, capacitação e fiscalização.

Contudo, esta pesquisa tem o propósito de concentrar-se nos elementos mais relevantes, na perspectiva do PBF e do Cadastro Único, que compõem o seu processo conjunto de formulação, a saber: normatização, interlocução federativa, em especial a comunicação com os municípios e os estados, sistemas de informação, capacitação, repasse financeiro para apoio à gestão e, em particular, a implementação do acompanhamento das condicionalidades a partir de 2006.

O período de análise refere-se aos três primeiros anos da equipe técnica da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que assumiu, a partir de 2005², a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. A escolha dessa faixa de tempo justifica-se pelo significativo número de ações estruturantes que foram executadas no período e, por essa razão, avalia-se que foram fatores condicionantes essenciais para o aprimoramento das ações de gestão conduzidas nos anos seguintes pelo MDS.

O Programa Bolsa Família foi lançado em 20 de outubro de 2003 pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva como parte integrante de uma ampla estratégia, denominada “Fome Zero”, que previa um conjunto de medidas emergenciais e estruturais para o enfrentamento da fome e de suas causas. No discurso de lançamento desse programa, o presidente se refere a ele como o embrião de uma política de renda mínima, há muito defendida pelo senador Eduardo Suplicy, a ser aperfeiçoada e implantada no Brasil. Embora o presidente tenha estabelecido uma correlação entre a política de renda mínima e o PBF, a legislação do programa não faz nenhuma alusão e

¹ A menção a uma abordagem com múltiplas estratégias foi utilizada na descrição da experiência “Processos de Qualificação do Cadastro Único de Políticas Sociais do Governo Federal”, inscrita em 2007 pela SENARC, para participar do 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (1). Nesta edição do concurso, foram premiadas 10 experiências de um total de 117 inscritas. A experiência de Qualificação do Cadastro Único foi premiada e classificada em 7º lugar.

² A mudança na condução da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e do seu Departamento do Cadastro Único foi realizada em 10 de dezembro de 2004. Mas, de fato, as ações de gestão, com maior visibilidade, tiveram início a partir de janeiro de 2005.

nem mesmo prevê qualquer possibilidade de evolução da política nesse sentido. Interessante registrar que, excetuando-se o que foi dito no discurso inicial e a nomeação dada para a unidade organizacional que ficaria responsável pela gestão do programa - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC³, todas as ações do governo mantiveram o foco do programa no atendimento ao grupo familiar e, portanto, bem distante do modelo de renda básica universal como direito de cidadania. Britto e Soares (2010, p.1) (2), ao discutirem a articulação entre as duas políticas, salientam essa questão e avaliam que “são muitas as diferenças simbólicas e reais entre o formato da transferência de renda condicionada e a renda de cidadania”.

Ainda no discurso de lançamento, o Presidente Lula mencionou, mesmo que superficialmente, o processo de discussão que ocorreu inicialmente entre a Casa Civil e alguns municípios brasileiros e, depois, com a participação de todos os governadores, em seu discurso, ele afirmou:

O Bolsa Família é uma grande evolução dos programas sociais no Brasil. Nós fizemos convergir vários programas de apoio individual – Bolsa Escola, Vale Gás, Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação – para um só programa que se dirige a todo o núcleo familiar. O próprio nome deixa claro o objetivo do Programa: dar proteção integral a toda a família e não apenas a alguns de seus membros (.....) Até o ano passado, esse montante foi de 2 bilhões e 600 milhões de reais para todos os programas. Este ano, já são 4 bilhões e 300 milhões – um aumento de 65%. E, em 2004, serão 5 bilhões e 300 milhões de reais. Estamos construindo uma política nacional de transferência de renda com a participação de estados e municípios. Eles também poderão aportar recursos e programas para que as famílias se emancipem, sem risco de regredir à situação anterior. **O cartão Bolsa Família tem a cara dessa nova integração federativa. As marcas dos governos federal, estadual e municipal poderão estar estampadas lado a lado em nossas ações conjuntas.** (Presidência da República – Secretaria de Imprensa e Divulgação, 2003, p. 6 e 7, grifo nosso) (3)

A integração federativa, mencionada pelo presidente Lula, está muito presente na concepção e na implementação do Programa Bolsa Família - PBF, em especial a partir de 2005

³ Cohn (2010, p. 229) (4), ao analisar o potencial do PBF com vistas a se tornar uma política de estado, destaca que não foi casual a proposta, de autoria da primeira equipe responsável pelo PBF, para o nome da nova secretaria nacional que assumiria a gestão do programa no âmbito do recém criado ministério. Segundo Cohn, a escolha estava diretamente relacionada à concepção de que o PBF seria o primeiro passo, conforme mencionado pelo Presidente Lula, para a implantação da Renda Básica de Cidadania no país.

quando entra em cena o que denominamos como a multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

O detalhamento e efeitos da multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, no período de 2005 a 2007, objeto de avaliação no estudo proposto, é fundamental para se entender como o programa chega ao seu desenho atual. Os resultados alcançados nos últimos anos pelo Programa Bolsa Família e pelo Cadastro Único são, em grande medida, fruto da multiestratégia.

A motivação central da escolha do tema deste estudo está diretamente associada ao fato de que na condição de integrante da equipe da SENARC, na função de Coordenadora Geral do Departamento do Cadastro Único, desde o início de 2005 até o final do primeiro semestre de 2011, participei e vivenciei toda a efervescência dos três primeiros anos da nova gestão. Foi árduo esse período, mas sobretudo profícuo. Foi uma época de muita dedicação e colaboração de toda a reduzida equipe da SENARC e de todas as demais áreas do MDS, extremamente motivadas pelo fato de terem condições de visualizar, com mais clareza, de que forma o seu trabalho produziria resultados concretos a uma população fragilizada e esquecida pelas políticas públicas por tão longo período de tempo.

Várias análises sobre o impacto causado pela implantação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único na gestão dos municípios foram realizadas. Nessas avaliações, destaca-se em particular o desafio posto aos municípios no que concerne à superação da insuficiência da infraestrutura e a necessidade de serem criadas as condições organizacionais para sua execução, conforme assinalado por Suárez e Libardoni (2007) (5):

(..) Expressões jocosas a respeito da chegada do Bolsa Família como um trem desgovernado, arrasando tudo que estava no caminho ou como um Boeing no pequeno espaço da Secretaria, revelam os esforços que a implantação do Programa vem exigindo e a boa disposição das equipes de gestão de cumprir com essas exigências. (SUÁREZ e LIBARDONI, 2007, p.131)

Por outro lado, essas avaliações, realizadas na perspectiva dos municípios e das famílias, contrastam com um relativo desconhecimento sobre a magnitude, complexidade e diversidade de ações que foram executadas pela SENARC, especialmente no período de 2005 a 2007. Era necessário, portanto, lançar luz sobre as inúmeras ações desenvolvidas pelo MDS, quase que de

forma concomitante e num horizonte temporal bem reduzido, as quais demandaram um grande esforço de toda a equipe de colaboradores.

O registro dessas ações é oportuno, dado que a implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único é uma experiência relevante e as lições aprendidas nesse período configuram-se como fonte substantiva de aprendizado no campo dos estudos sobre formulação e implementação de políticas públicas. Todavia, há outra motivação, de igual relevância, mas com um significado distinto: o reconhecimento do trabalho que foi realizado por toda a equipe do MDS, dos Estados, dos Municípios e dos diversos parceiros, IPEA, IBGE, IPC, MEC, MS, FGV, MTE, organismos internacionais, entre outros, que colaboraram nesse período. Foram muitos os colaboradores e, certamente, essa experiência fez diferença em suas vidas, da mesma forma que alterou a minha percepção e entendimento sobre as várias dimensões da política pública e sobre a centralidade e importância vital da articulação e cooperação federativa.

Esta investigação foi realizada tendo por insumo variadas fontes documentais, tais como a bibliografia sobre processos de formulação e implementação de políticas públicas, noticiário da mídia escrita e eletrônica, relatórios do TCU e da CGU, estudos elaborados por técnicos do Banco Mundial, relatórios e documentos relacionados às atividades de gestão do MDS, normativas relacionadas aos diversos programas da área social, artigos e estudos elaborados por técnicos do IPEA e IPC, entre outros mencionados nas referências bibliográficas.

Para diminuir um possível viés, dada a minha inserção e participação como ator social no período em análise, foram realizadas entrevistas com dez sujeitos sociais, nas quais houve a preocupação em considerar um espectro amplo de atores com representatividade não somente na perspectiva do MDS, mas também do Município e da Caixa, esta que é o agente operador do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

A tipologia utilizada para a categorização dos atores sociais considerou como recortes básicos o papel desempenhado na gestão ou na implementação da política e o período de atuação, de forma que os sujeitos sociais foram classificados da seguinte forma: i) Categoria A: são os atores sociais que participaram da gestão ou da implementação até dezembro de 2004; ii) Categoria B: são os atores sociais que participaram da gestão ou da implementação até dezembro de 2004 e permaneceram ao longo de 2005 a 2007; e iii) Categoria C: são os atores sociais que participaram da gestão ou da implementação somente a partir de dezembro de 2004 e permaneceram ao longo de 2005 a 2007.

O objetivo desse recorte foi o de captar as percepções sobre as ações realizadas no período com uma gama maior de visões e entendimentos e com o menor grau possível de implicações resultantes da captação de falas e análises realizadas por sujeitos sociais que passaram a atuar somente a partir de 2004 com a mudança de gestão. Dessa forma, as entrevistas foram realizadas considerando a seguinte distribuição dos atores, de acordo com a sua categoria: 70% nas categorias A e B e 30% na categoria C. No anexo I é descrita a metodologia utilizada e nos anexos II a IV são apresentados os roteiros de entrevista semi-estruturados que foram utilizados.

No que diz respeito ao marco analítico, a sua construção foi, em grande parte, baseada na revisão da literatura relativa às áreas de estudo sobre formulação e implementação de políticas públicas. As reflexões e análises realizadas, tanto sobre o tema, que é o objeto da investigação, quanto acerca da literatura estudada, permitiram identificar, tomando por referência a tipologia de Draibe (2001),⁴ dois períodos com estratégias distintas de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. No primeiro período, que teve duração até o final de 2004, a estratégia de implementação foi incremental e contou com diferentes estágios, nos quais o cenário político e institucional era menos estável. No segundo período, entre 2005 e 2007, objeto central desta pesquisa, a estratégia de implementação foi de choque, como será evidenciado a partir da descrição e análise das ações executadas. Foi possível também identificar que, em certa medida, a conjunção de diversos fatores – contexto político, institucional, econômico e social - no período de 2005 a 2007, possivelmente permitiu o surgimento de um cenário no qual crenças, valores e idéias foram compartilhados por uma variedade de atores sociais e funcionaram como uma espécie de “força motriz”, impulsionando e produzindo resultados rápidos e positivos, conforme defendido pelo modelo *Advocacy Coalition* de Sabastier e Jenkins Smith (1999).(6)

O primeiro capítulo tem por objetivo descrever e analisar o contexto pré-estratégia de choque, e será iniciado com um resumo histórico sobre os principais elementos do sistema de proteção social brasileiro, desde o lançamento do PRORURAL /FUNRURAL, em 1971, até o lançamento do PBF, em 2003. Discorre sobre como ocorreu o processo de construção do desenho

⁴ Dror.Y(1973) apud Draibe, Fonseca, Montali et al (1996.p 23) (7) aponta que estratégias de choque são bastante comuns quando o objetivo é introduzir reformas e inovações. O referido autor é, de fato, o primeiro a conceber um modelo conceitual no qual a estratégia de choque é mencionada e analisada. Todavia, optou-se, neste trabalho, por seguir a tipologia desenvolvida por Draibe.

do PBF, ao longo de 2003, em meio às tensões e debates que surgiram após a criação do Cartão Alimentação e culminaram com o retorno a uma concepção, essencialmente federalista e não setorializada, de programa de combate à pobreza e à desigualdade. Busca, também, resgatar e analisar os principais achados e recomendações do Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria Geral da União – CGU, constantes dos relatórios elaborados por esses órgãos de controle, cujas disfunções identificadas, como foi possível apurar por meio das entrevistas, foram em grande parte diagnosticadas e repassadas pelos próprios gestores da unidade auditada.

Com base nos relatórios de monitoramento das auditorias, foi possível observar os entraves em distintos estágios da gestão do PBF e Cadastro Único. Estes entraves repercutiram na mídia e tiveram importante peso político nas transformações observadas no final de 2004. Apontamos certa homologia de posição entre o olhar da sociedade do Século XIV em relação à condição social dos pobres que recebem assistência, como relatado por Castel (1998) (8), e a população atendida pelos atuais programas sociais.

Nesse sentido, analisa-se os resultados do estudo realizado pelo Banco Mundial, sobre a cobertura da imprensa escrita brasileira acerca do PBF, evidencia-se certo viés preconceituoso e tendencioso, particularmente a partir da gestão do presidente Lula, que acaba por fomentar o preconceito social junto à sociedade brasileira. Por fim, reconstitui-se os principais fatos ocorridos entre outubro e dezembro de 2004, relacionados diretamente à onda de críticas e denúncias, por parte da imprensa em geral, sobre irregularidades na gestão do PBF e do Cadastro Único, os desdobramentos relacionados às fiscalizações realizadas pela CGU em alguns municípios e a reforma ocorrida em dezembro de 2004 no MDS, no tocante à mudança na composição da equipe – no nível estratégico e tático – da secretaria nacional responsável pela gestão do PBF e Cadastro Único – SENARC.

O capítulo dois, que trata das considerações teóricas, busca estabelecer inter-relações entre as teorias selecionadas na revisão da literatura sobre formulação e implementação de políticas públicas e todo o contexto relacionado ao objeto pesquisado. Resultando dessa análise, a conclusão de que a multiestratégia de implementação do PBF e do Cadastro, no período de 2005 a 2007, conforme já mencionado, foi baseada na estratégia de choque (DRAIBE, 2001) (9) e contou com elementos potencializadores relacionados ao contexto político, institucional, econômico e social.

No capítulo três, inicia-se a descrição, propriamente dita, da multiestratégia com um relato detalhado sobre o Cadastro Único, abrangendo desde questões mais diretamente relacionadas à sua origem e modelo de operacionalização dos processos até as questões relacionadas às fragilidades do sistema de informação disponibilizado pela Caixa. Analisa-se também o cenário institucional no início de 2005, em especial os papéis desempenhados e as responsabilidades assumidas pelo MDS e a Caixa e a inserção destes no contexto operacional e de interlocução com os municípios e os estados da federação, no tocante à gestão e operação do PBF e do Cadastro Único. Sublinha-se, também, a constituição, em janeiro de 2005, da rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, que formaliza a parceria do MDS com os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, TCU e CGU. São descritas as tratativas e ações executadas, as quais possibilitaram o primeiro acesso pelo MDS aos microdados do Cadastro Único e à realização do teste de consistência.

É assinalado que as conclusões iniciais, obtidas após a realização do teste de consistência, constituíram insumo fundamental para as articulações realizadas junto à SOF, no sentido de obter recursos orçamentários que possibilitaram o lançamento da estratégia nacional de atualização cadastral com incentivo financeiro no 2º semestre de 2005. Aborda-se a ênfase e priorização dadas pela SENARC para o início da formulação do processo de adesão pelos municípios e estados à gestão do PBF e Cadastro Único, processo que teve como mecanismos de indução o apoio financeiro para a campanha de atualização cadastral e a descentralização da gestão de benefícios. A combinação dos elementos já mencionados associada a uma mudança forte na mediação com a Caixa, com o objetivo de o MDS passar a receber os microdados do Cadastro Único e demais informações essenciais a uma gestão adequada, foram, na perspectiva deste estudo, os marcos iniciais da estratégia de choque iniciada em 2005.

Prossegue-se, no quarto capítulo, com o detalhamento da multiestratégia no tocante às ações que foram executadas, estas que tiveram por pressuposto as diretrizes definidas no marco inicial, e que abrangem diversas dimensões igualmente importantes e complementares entre si. Destaca-se o início, em ritmo acelerado, das tratativas com a Caixa para a mudança e o aperfeiçoamento do sistema de coleta de dados do Cadastro Único, bem como o acompanhamento semanal das pendências e problemas relacionados à operacionalização do PBF e do Cadastro Único. Tiveram início, também, as discussões com vistas à elaboração de um novo contrato de prestação de serviços, com a explicitação de papéis e responsabilidades de cada um

dos envolvidos – MDS e Caixa – e com o estabelecimento de um Acordo de Nível de Serviço⁵ cuja vigência, a partir do início de 2006, apenas formalizou as mudanças e transformações postas em prática desde o início de 2005 e estabeleceram um novo marco na gestão realizada pelo MDS junto à Caixa. É, de fato, a partir do recebimento dos microdados do Cadastro Único (recebimento mensal do espelho da base operacional hospedada no sítio da Caixa) e não mais apenas com os dados gerenciais, que são na verdade um conjunto de dados agregados/consolidados, conforme disposto no contrato anterior, que a SENARC passa a exercer plenamente o seu papel de gestora do PBF e do Cadastro Único.

São descritos os investimentos referentes à montagem de uma infra-estrutura para a construção de uma inteligência analítica que priorizou o desenvolvimento de sistemas de informações emergenciais e processos de comparações entre a base do Cadastro Único e outros registros administrativos, como a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Tais ações tiveram como objetivos principais o apoio e reforço às atividades de gestão da SENARC e à qualificação das informações do Cadastro Único, na perspectiva de maior fidedignidade na captação da informação de renda das famílias e redução das multiplicidades de famílias e pessoas na base nacional.

Os aperfeiçoamentos e inovações incorporados aos processos do Cadastro Único abrangem um largo espectro de ações, que vão desde a criação de novos paradigmas conceituais – cadastro válido, cadastro ativo e inativo – que permitiram a identificação e tratamento de disfunções, como a multiplicidade e o grande volume de cadastros desatualizados, incompletos e/ou com variáveis inconsistentes, até a criação de modelos diferenciados para o cadastramento de populações específicas (Indígenas, Quilombolas, e Pessoas em Situação de Rua), sem deixar de lado os importantes avanços em relação às tratativas com o IBGE e IPEA para a definição das estimativas de famílias de baixa renda e o aperfeiçoamento do instrumento de captação de informações (o formulário azul). Sublinha-se, também, o avanço qualitativo proporcionado pelas instruções operacionais e portarias que foram elaboradas para dar sustentabilidade a todas essas ações.

⁵ Um elemento inédito no contexto das contratações entre órgãos públicos, usualmente denominado (*Service Level Agreement - SLA*), no qual é estabelecido um acordo entre as partes – contratante e contratado – de modo que o nível de prestação de serviço é formalmente estabelecido e sistematicamente monitorado.

São iniciadas, também, as articulações com outros ministérios e órgãos com o objetivo de ampliar o uso do Cadastro Único como instrumento de seleção e priorização para as políticas públicas destinadas às famílias de baixa renda, em especial a Tarifa Social de Energia Elétrica. Na seção 4.3, o foco da análise é direcionado ao conjunto de instrumentos normativos (Decretos, Portarias e Instruções Normativas) e operacionais (Instruções, Informes semanais, Manuais, Guias, etc.) que foram rapidamente produzidos no período e estabeleceram o arcabouço normativo e operativo para a inclusão e atualização cadastral, acompanhamento das condicionalidades, repasse financeiro aos municípios e estados para apoio à gestão, descentralização o gerenciamento dos benefícios, entre outros.

A dimensão capacitação foi objeto de ação específica, que contemplava desde a retomada e reforço das capacitações operacionais realizadas pela Caixa, que passou a contar sempre que possível com o acompanhamento de técnicos da SENARC, até o amplo processo de sensibilização de gestores, instâncias de controle social e Coordenações Estaduais. Finaliza-se o capítulo dedicando uma seção específica às ações que possibilitaram, em tempo reduzido, a construção e implantação de um processo emergencial para a geração de informações para os ministérios setoriais da Educação e Saúde (denominado público alvo ou de acompanhamento, o qual contempla todas as famílias/pessoas que estão no perfil de acompanhamento de cada uma das condicionalidades previstas), bem como o processamento das informações oriundas dos acompanhamentos realizados pelos sistemas Frequência do MEC e do então denominado SISVAN do Ministério da Saúde.

A implementação desse processamento emergencial, até que fosse possível a entrada em operação do SICON a partir de 2008, possibilitou a identificação das famílias em situação de descumprimento, conforme normativas previstas na Portaria GM/MDS nº 551 de 9 de novembro de 2005, (10) e a geração das primeiras advertências encaminhadas às famílias e informadas aos respectivos municípios, bem como o envio das repercussões financeiras no benefício das famílias, previstas na já mencionada portaria. Nesse interregno, foram intensas as tratativas e discussões técnicas com os ministérios da Educação e Saúde, de modo a alinhar e alinhavar as interfaces necessárias e também a ampliação das respectivas coberturas do acompanhamento das condicionalidades.

O capítulo cinco apresenta, de forma resumida, os principais resultados alcançados devido às ações executadas no período da implementação da multiestatégia. Nessa perspectiva, entre os

resultados do PBF, estão o cumprimento antecipado da meta física do PBF de atendimento a 11.1 milhões de famílias de baixa renda, a ampliação da cobertura do programa, a redução das multiplicidades na folha de pagamento, a melhoria da sua focalização e a descentralização da gestão de benefícios para a quase totalidade dos municípios brasileiros.

Entre os resultados obtidos pelo Cadastro Único, que nas conclusões deste estudo configuraram-se como condição básica e predecessora para que o PBF pudesse alcançar os resultados já mencionados, estão a melhoria significativa da qualidade das suas informações, mensuradas pelos índices de Validação e Atualização Cadastral (no início de 2005 eram cerca de 30 % de cadastros válidos e atingiu em 2007 a marca de mais de 80%), a ampliação da cobertura de populações indígenas e quilombolas e as articulações com os ministérios das Cidades, MTE, MEC e Minas e Energia para a utilização do Cadastro Único, respectivamente em suas políticas de habitação, resgate de pessoas em situação análoga à escravidão e de qualificação profissional, Brasil Alfabetizado e Tarifa Social de Energia Elétrica.

Em especial, destaca-se a consolidação de um novo *modus operandi* nos municípios, na linha de um reconhecimento processual, ou seja, de que as atividades de inclusão e atualização de famílias e pessoas, realizadas no âmbito da gestão e manutenção do Cadastro Único, constituem ação contínua e permanente. Nas considerações finais é apresentada uma síntese do estudo, contemplando as principais inferências e as conclusões finais.

Capítulo I – O contexto pré-estratégia de choque: Uma retrospectiva sobre o Bolsa Família e o Cadastro Único

1.1 O surgimento dos programas de transferência de renda: origens e objetivos

À semelhança do que ocorreu na maioria dos países da América Latina, o Brasil implantou um sistema de proteção social que não contemplava todos os segmentos da nossa sociedade, o que ocasionou a reprodução e a expansão das desigualdades em escalas cada vez mais significativas.

Conforme analisa Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009) (11), a política brasileira de proteção social, em particular a assistência social, tem suas raízes assentadas no subsídio público às entidades privadas de assistência social no país. Durante décadas, o papel desempenhado pelo Estado foi essencialmente subsidiário, por meio de subvenções públicas, de modo que a oferta de serviços destinados à proteção social esteve em grande parte sob a responsabilidade da iniciativa privada, com o predomínio de ações filantrópicas ou caritativas, especialmente as obras católicas, com o objetivo de atender especificamente aos desvalidos e aos miseráveis.

Da análise dos autores destaca-se, ainda, que a proteção social, como responsabilidade do Estado e como direito do cidadão, estava limitada às pessoas cobertas pelo seguro social. Em outras palavras, somente os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho tinham o direito à assistência social, médica e financeira nos casos de invalidez, doença ou velhice:

A cobertura dos riscos sociais era entendida, assim, de forma ampla, e tinha como objetivo promover a integração social dos trabalhadores assalariados, ao lado da integração política, sob responsabilidade do corporativismo de Estado. Diante de carências sociais das demais camadas da população, organizou-se a Assistência Social como campo de atuação, contando com restrita participação governamental..” (SOARES e SATYRO, 2009, p.178) (12)

Soares e Satyro sustentam que o Estado Novo nos legou um arranjo que, apesar de representar o primeiro esforço de criação de um sistema de proteção social, era um sistema urbano, contributivo, formal e predominantemente branco.

Campos Filho (2007), (13) por sua vez, assinala que, progressivamente, no Brasil, foi instaurado um tipo de promoção de direitos de cidadania baseado na posição ocupada pelo

indivíduo no mundo do trabalho e, conseqüentemente, restrito. Nesse sentido, o autor destaca o conceito de Cidadania Regulada formulado por Santos.⁶

A historiografia revela que tanto a América Latina como o Brasil adotaram a prática de copiar fórmulas estrangeiras – no caso, o modelo europeu - e implantá-las em uma sociedade com grandes diferenças culturais, sociais, demográficas, religiosas, geográficas e econômicas. Como resultado desse arranjo, a grande maioria da população que não possuía vínculos com o trabalho formal acabou sem nenhum tipo de proteção social. O perfil das famílias beneficiárias do PBF evidencia essa questão, pois apenas 8,18% de um total de 24,7 milhões de pessoas (Microdados Cadunico out/08 (14)), na faixa etária economicamente ativa (beneficiários com idade entre 16 e 65 anos de idade), possuem uma ocupação com algum tipo de proteção social – assalariado com carteira de trabalho e autônomo com previdência social. E, em particular a população negra, os indígenas e o trabalhador rural, devido aos antecedentes históricos, ficaram à margem do sistema de proteção social.

Somente em 1971, com o lançamento do Programa de Assistência Rural (PRORURAL), executado pelo Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL, tem início um novo ciclo no qual a vinculação contributiva começa a ser quebrada permitindo o surgimento de um novo pressuposto – o das necessidades. Para Cardoso e Jaccoud (2005, p.201), (15) “uma via mais promissora de reformas foi aberta nos anos 1970 com duas medidas que alteraram, ainda que de maneira parcial, a fidelidade ao princípio contributivo tradicional: a instituição do Prorural/Funrural [...] em 1971 e a criação da Renda Mínima Vitalícia (RMV) em 1974.”

Não obstante alguns avanços da política, é somente a partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 quando foi estabelecido o conceito de seguridade social, que ocorre a desvinculação entre a contribuição e o direito ao benefício. É a substituição efetiva do conceito de seguro pelo conceito de Seguridade Social – cobertura ao cidadão.

De acordo com Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009, p.176), (11) a nova carta “(...) representou, assim, um alargamento dos direitos sociais e do campo da proteção social pública no

⁶ CAMPOS FILHO (2007) destaca que a expressão foi utilizada por Wanderley Guilherme dos Santos para se referir ao conceito de cidadania baseado estritamente no sistema de estratificação ocupacional, no qual o exercício da cidadania, na perspectiva dos direitos, é ofertado exclusivamente aos trabalhadores localizados em ocupações reconhecidas e definidas em lei.

país. (..) Ampliaram-se as situações sociais, objeto de garantias legais de proteção, expandindo a responsabilidade pública diante de vários problemas cujo enfrentamento, até então, achava-se predominantemente confinado ao espaço privado.”

A Constituição de 1988 (16), em seu Título VIII (da Ordem Social), artigo 203 “define que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” e estabelece o direito a um benefício de um salário mínimo mensal para idosos e pessoas com deficiência sem condições de prover a sua própria manutenção ou ser assistido pela sua família.

Entretanto, somente cinco anos depois, em 7 de dezembro de 1993, data na qual foi publicada a Lei da Assistência Social – LOAS, é que foi dado o primeiro passo no sentido da regulamentação do benefício mensal para idosos e deficientes previsto na Constituição Federal. Criou-se então o Benefício de Prestação Continuada – BPC – e definiu-se o critério de renda mensal per capita inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo para o recebimento do benefício. (§3º do artigo 20 da Lei 8742). (17)

Exatos dois anos depois, em 8 de dezembro de 1995, o Decreto n º 1.744⁷ (18) regulamentou o benefício de prestação continuada, na forma do pagamento de um salário mínimo mensal, à pessoa com deficiência e ao idoso com setenta anos ou mais, a ser requerido a partir de 1º de janeiro de 1996. O decreto estabeleceu, entre outras providências: i) ao Ministério da Previdência Social e Assistência Social, por intermédio da Secretaria de Assistência Social, a coordenação geral, o acompanhamento e a avaliação da prestação do benefício⁸; ii) ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, vinculado ao atual Ministério da Previdência Social, a responsabilidade pela operacionalização do benefício; iii) a extinção, a partir de 1º de janeiro de 1996, da renda mensal vitalícia (RMV)⁹; e iv) a redução da idade mínima para a concessão do benefício ao idoso, para 67 anos, a partir de 1º de janeiro de 1998 e, para 65 anos, a partir de 1º de janeiro de 2000.

⁷ Foi revogado pelo Decreto 6.124 de 26 de setembro de 2007 (19) que, entre outras providências, aprova o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, amplia o conceito de deficiência, remetendo ao conceito definido pela LOAS, e altera o processo de avaliação da deficiência e grau de incapacidade, substituindo o foco estritamente médico por uma avaliação médica e social.

⁸ Com a criação do MDS em 23 de janeiro de 2004 (Medida Provisória nº 163) a gestão do BPC passou a ser da Secretaria Nacional de Assistência Social daquele ministério.

⁹ Foi assegurado ao maior de 70 anos e ao inválido o direito de requerer a Renda Mensal Vitalícia (RMV) criada pela lei nº 6.179 em 1974, (20) junto ao INSS apenas até 31 de dezembro de 1995, de acordo com a legislação então em vigor. A partir de janeiro de 1996, foram mantidos apenas os pagamentos dos benefícios da RMV já concedidos.

Em paralelo aos avanços da política na perspectiva dos mínimos sociais¹⁰, consoante o artigo 1º da LOAS, no qual se insere o BPC como o direito de um idoso ou deficiente a uma renda substitutiva, teve início, também nos anos 90, o debate acerca da construção de uma política de renda mínima, sendo que na ótica da complementação de renda. Tendo por referência a proposta do economista Antonio Maria da Silveira, lançada nos anos 70, sobre a implantação da garantia de renda mínima como instrumento de redistribuição, o Senador Eduardo Suplicy iniciou o debate apresentando no Senado, em 16 de abril de 1991, o projeto de lei nº 80 (21) propondo a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). O referido projeto de lei propõe a criação do PGRM para beneficiar, “sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferam rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros).”¹¹

No texto de justificação apresentado pelo senador Suplicy, em 16 de dezembro de 1999, destacam-se os seguintes elementos constantes da proposta: i) o benefício tem por objetivo complementar o rendimento de uma pessoa ou fornecer renda mínima, de modo a garantir o atendimento de suas necessidades básicas. Funcionaria de forma complementar ao salário mínimo, mas sem o impacto que o aumento desse patamar básico pudesse causar à economia em geral; ii) programa de abrangência nacional, beneficiando tanto as áreas urbanas quanto as rurais e, dessa forma, contribuindo para a redução de fluxos migratórios iii) defende o uso do mesmo mecanismo do imposto de renda, sendo que, de forma invertida, já que é o Erário que irá transferir, na lógica de distribuição de riqueza, às pessoas com rendimento inferior a um mínimo de subsistência¹²; iv) plena liberdade pelo beneficiário para utilizar o valor do benefício, conforme as suas necessidades.

¹⁰ A Loas (1993) (17) estabeleceu que cabe à política de assistência social a responsabilidade pela provisão de mínimos sociais à sociedade brasileira. Para Sposati, o primeiro grande problema reside em “estabelecer o que são e quais são os mínimos sociais a serem universalmente afeiçoados aos brasileiros como responsabilidade pública”.

¹¹ Conforme disponível em www.senado.gov.br/senadores/senador/esuplicy/programa esse valor representa, em maio de 1998, aproximadamente R\$ 270,00, considerando-se a correção segundo a variação da Unidade Fiscal de Referência (UFIR) e do PIB per capita de 1991. O valor do salário mínimo nessa mesma data era de R\$ 130,00. Dessa forma, para uma pessoa empregada e recebendo um salário mínimo o valor do benefício do PGRM seria 30% da diferença entre R\$ 270,00 e R\$ 130,00, ou seja R\$ 42,00.

¹² Campos Filho (2007, p. 36) (13) levanta algumas implicações da renda básica de cidadania para as políticas públicas de países como o Brasil, com elevado grau de desigualdade na distribuição da riqueza. Segundo o autor, “(...) Uma questão que aqui se coloca é: como compatibilizar o direito de todos participarem da riqueza produzida pela nação com a necessidade premente de combater a fome e a desigualdade em um contexto de restrições orçamentárias, institucionais e políticas? [...] Se os recursos orçamentários destinados às transferências de renda

O projeto original recebeu algumas emendas e foi aprovada na sessão do dia 16 de dezembro de 1991, resultando no projeto de lei da Câmara nº 2.561 de 1992 (22), o qual previa a implantação gradual do benefício, a cada ano, considerando um limite mínimo de idade, iniciando em 1995, com o pagamento à pessoas com 60 anos ou mais de idade, e finalizando em 2002, com as pessoas maiores de 25 anos. Em 27 de dezembro de 1991 foi remetido à Câmara dos Deputados. Na página onde constam as tramitações das matérias legislativas, é possível verificar que, após o envio à Câmara dos Deputados, foram enviados pelo Senado Federal dois ofícios à Câmara, ambos em 2005. Por fim, consta o arquivamento do processo em 28 de fevereiro de 2007. (disponível em www.senado.gov.br/atividade/materia)

O período de 1994 a 1996 foi marcado por diversas iniciativas de instituição de programas de garantia de renda mínima em alguns municípios e no Distrito Federal. Em novembro de 1994, o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, do município de Campinas do estado de São Paulo, apresentou projeto que instituía o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - PGRFM - para as famílias com renda inferior a meio salário mínimo mensal e com crianças de 0 até 14 anos. Foi estabelecida, como condição a ser cumprida, a assiduidade à escola, para a faixa de 7 a 14 anos, e a observância das ações de saúde para crianças e adolescentes na faixa de 0 a 14 anos. A lei 8.261 foi publicada em 6 de janeiro de 1995 (regulamentada pelo Decreto nº 11.471 de 3/3/1995) e o programa foi implantado a partir de fevereiro do mesmo ano.

Em Brasília, o governador Cristovam Buarque, desde a sua campanha eleitoral, apresentou proposta na mesma linha. Depois de eleito, em janeiro de 1995, lançou o Programa Bolsa Escola, destinado às famílias com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo e com crianças de 7 a 14 anos que residissem no Distrito Federal há, no mínimo, 5 anos. A família teria o direito de receber um salário mínimo por mês, desde que mantivesse a frequência das crianças em, no mínimo, 90% das aulas.

Também em 1995, o prefeito Antônio Palocci, no município de Ribeirão Preto/SP, implantou um programa de renda mínima. Na avaliação de Suplicy (2009, p.74), na esteira dessas iniciativas pioneiras, outros municípios, como Jundiaí, São José dos Campos, Catanduva, São Joaquim da Barra, Araçatuba, Santo André, Franca, Guaratinguetá, Caçapava, Jaboticabal,

fossem distribuídos universalmente, o valor disponível para os mais pobres seria muito menor que o possibilitado por uma estratégia de focalização.”

Limeira, Piracicaba, Ourinhos, Presidente Prudente, Santos, Belém, Belo Horizonte, Betim, Extrema, Blumenau, dentre outros, também implantaram programas similares.

O primeiro programa federal de transferência de renda com condicionalidade foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que teve início em 1996, como uma experiência piloto de combate ao trabalho infantil, implantada em 14 municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, com o objetivo de atender crianças que trabalhavam nos fornos de carvão e na colheita da erva-mate. Em seguida, no ano de 1997, o programa foi ampliado para atender às crianças que trabalhavam nos canaviais de Pernambuco e na região produtora de sisal na Bahia. Na mesma época, foi implantado nos estados do Amazonas e Goiás. Em 1998, nova expansão foi iniciada, desta vez, contemplando a região citrícola de Sergipe, os garimpos de Rondônia e os canaviais do estado do Rio de Janeiro. Em 12 de setembro de 2000, foi publicada a portaria 2.917 (23) da Secretaria de Estado da Assistência Social vinculada ao então Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 4 de outubro de 2001, foi publicada a portaria nº 458, (24) que revogou a anterior e estabeleceu as normas e diretrizes do programa. Nesse momento, o público eram as crianças e adolescentes de 7 a 14 anos que trabalhavam em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, além de crianças e adolescentes de 7 a 15 anos envolvidas na exploração sexual comercial e também adolescentes de 15 anos de idade vítimas de exploração de sua mão de obra, em situação de extremo risco. O programa atendia as zonas urbana e rural e a permanência no programa estava condicionada à frequência mínima da criança e do adolescente nas atividades do ensino regular e da então Jornada Ampliada, que depois passou a ser denominada Atividades Sócio-Educativas ou de convivência. Posteriormente, já no governo do Presidente Lula, o PETI foi objeto de ampliações e aperfeiçoamentos.

Nessa linha, em 26 de julho de 2005, por meio da Portaria nº 385, (25) o programa foi ampliado de modo a atender diversas situações de trabalho de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos. Em seguida, a portaria nº 666 de 28 de dezembro de 2005 (26) disciplinou a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI – com o principal objetivo de racionalizar e aprimorar os processos de gestão de ambos os programas.¹³

Conforme assinala Sposati (2010), (27) o ano de 1996 no Brasil se revela ímpar na implementação de experiências de transferência de renda. A autora cita o levantamento realizado

¹³ Trataremos com mais detalhes esse tema na seção 4.3

pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social (NEPSAS) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), no qual foram identificados 76 projetos de renda mínima em tramitação assim distribuídos pelas três esferas de governo: 62 (82%) municipais, 13 (17%) estaduais e 1 (1%) nacional, sendo este o PGRM, proposto pelo senador Suplicy. Conforme observado por Sposati, o levantamento identificou que a quase totalidade dos projetos (98%) tinha por objetivo a concessão do benefício à família e não ao cidadão.

Em 10 de dezembro de 1997, tendo por referência o Projeto de Lei nº 667/1995, proposto pelo deputado federal Nelson Markezan (PSDB/RS), foi publicada a Lei Federal nº 9.533, (28) que autoriza o poder executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que criarem programas de garantia de renda mínima vinculados a ações socioeducativas. Para Sposati (2010), esta foi a primeira lei nacional de transferência de renda que autorizava o governo federal a contribuir com projetos municipais, mediante repasse, por meio de convênios entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os municípios. O nome da transferência ficou conhecido como Bolsa Criança Cidadã e era calculada à base de R\$ 15,00 por beneficiário. Inicialmente, o apoio foi dirigido aos municípios com receita tributária por habitante inferior à respectiva média estadual e com renda familiar per capita inferior à média familiar por habitante do estado, sendo que a lei previa a extensão gradual de 1998 a 2002 até o limite de 20% do total desses municípios existentes em cada estado da federação.¹⁴

O programa municipal deveria se destinar às famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com filhos ou dependentes menores de 14 anos e exigir a comprovação, pelos responsáveis, de frequência à escola de todos os dependentes entre 7 e 14 anos. Na avaliação de Sposati, o novo programa federal tinha muita semelhança com a proposta do Bolsa Escola do Distrito Federal quanto às exigências de frequência à escola, mas reduzia significativamente o valor do benefício.

Em 13 de fevereiro de 2001, foi modificada a Lei nº 9.533 pela Medida Provisória nº 2.140 e, em 11 de abril de 2001, foi sancionada, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 10.219 (29) que criou o Bolsa Escola federal. A administração do programa foi delegada aos municípios, por meio de convênio, e coube ao governo federal a transferência financeira às famílias beneficiárias por meio de cartão magnético. Tinham direito ao benefício as famílias com

¹⁴ Adicionalmente, a lei previa que, a partir do quinto ano, havendo disponibilidade de recursos e considerando-se os resultados do programa, o Poder Executivo poderia estender a abrangência do programa para todos os municípios brasileiros e para o Distrito Federal.

crianças de 6 a 15 anos com frequência escolar de 85% às aulas e renda familiar per capita de até meio salário mínimo. Na análise realizada por Sposati, a qual compara o texto da lei nº 9.533 convertida na lei nº 10.219, é importante salientar as seguintes principais mudanças: i) vincula o programa ao Ministério da Educação; ii) vincula o pagamento do benefício à mãe das crianças beneficiárias; iii) amplia a faixa etária de cobertura para 15 anos; iv) estende o programa a todos os municípios brasileiros, sem restrição; e v) estabelece várias regras para cadastro de famílias e monitoramento da ausência de irregularidades de cadastros.

Posteriormente, foram criados outros programas no nível federal, de forma descoordenada, como o Programa Bolsa Alimentação, pelo Ministério da Saúde, o Auxílio Gás, pelo Ministério das Minas e Energia e o Bolsa Renda, pelo Ministério da Integração Nacional.

A criação de novos programas não cessou com a eleição do novo governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. No seu início, parecia que a estratégia se manteria, pois, em 13 de junho de 2003, foi criado pela Lei 10.689 (30) o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, também conhecido como Cartão Alimentação, como parte da estratégia do Programa Fome Zero.

O quadro a seguir relaciona os programas e as informações mais relevantes para o entendimento da situação vigente.

Tabela 1 – Programas de Transferência de Renda da Esfera Federal

Programa	Ministério	Legislação	Elegibilidade	Condicionalidade	Benefícios Financeiros
PETI	MPAS	Portarias MPAS/SEAS nº2.917 de 12/9/2000 e nº. 458 de 4/10/2001	Atualmente Crianças e adolescentes de 7 a 16 anos	Frequência mínima nas atividades de ensino regular e nas atividades sócio-educativas	R\$ 40 para famílias residentes em áreas urbanas (capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil hab.). R\$ 25 para fam. em outros mun. ou área rural.
Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	MPAS	Portarias nº 1.111 de 6/6/2000 e nº. 879 de 3/12/2001	Jovens de 15 a 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.	Frequência mínima de 75% na atividade de ensino na qual o jovem esteja inserido e na capacitação teórica-prática pertinente ao projeto.	Bolsa Agente Jovem-R\$65,00 paga mensalmente ao jovem
Bolsa Escola	MEC	Lei nº. 10.219, de 11/04/2001 e Decreto nº. 4.313, de 24/07/2002	Renda familiar mensal de até R\$ 90,00 por pessoa, com crianças de 6 a 15 anos	Frequência escolar igual ou superior a 85%	R\$ 15,00 – benefício mensal por criança, até o limite de R\$ 45,00.
Bolsa Alimentação	MS	MP nº. 2.206-1, de 06/09/2001 e Decreto nº. 3.934, de 20/09/2001	Gestantes, nu trizes e crianças de 6 anos e 11 meses em risco nutricional	A participação da família beneficiada em ações básicas de saúde, com enfoques preventivos, tais como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde.	R\$ 15,00 – benefício mensal até o limite de R\$ 45,00.

Auxílio-Gás	MME	MP nº 18, de 28/12/2001 e Decreto nº. 4.102, de 24/01/2002	Renda familiar mensal de até meio salário mínimo por pessoa	Não se aplica	R\$ 7,50 – benefício pago bimestralmente (R\$ 15,00 a cada dois meses)
Bolsa-Renda	MI	MP nº 30 de 13/02/2002 convertida na Lei nº. 10.458, de 14/05/2002	Agricultores e familiares vítimas da estiagem nos municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência	Não se aplica	O valor do benefício poderá ser de até R\$ 60,00 mensais
Cartão Alimentação	MESA	Lei nº. 10.689, de 13/06/2003 e Decreto nº. 4.675, de 16/04/2003	Renda familiar de até meio salário mínimo por pessoa	O pagto. do benefício poderá ser associado à participação das famílias beneficiadas em atividades comunitárias e educativas, inclusive aquelas de caráter temporário, e outras formas de contrapartidas sociais a serem definidas de acordo com as características do grupo familiar.	R\$ 50,00 – benefício mensal pago à família

Fonte: MDS com modificações do autor

Todavia, é importante sublinhar que a mudança de governo teve um componente, até então inexistente, no cenário político brasileiro: um processo de transição. O então Presidente Fernando Henrique assinou a Medida Provisória nº 76, em 2 de outubro de 2002, (31) convertida na Lei 10.609 de 20 de dezembro de 2002, (32) que permitiu ao candidato eleito o direito de constituir equipe de transição e criou 50 cargos, denominados Cargos Especiais de Transição Governamental (CETEG). Os cargos foram criados com data prevista para serem efetivados e posteriormente extintos.

Foram criadas cinco equipes: i) Gestão e Governo; ii) Desenvolvimento Econômico; iii) Políticas Sociais; iv) Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado; e v) Infra-estrutura. Cada equipe tinha um coordenador e estes se reportavam ao coordenador geral e um coordenador adjunto. Em 12 de novembro de 2002, foram anunciados pelo coordenador geral – Antonio Palocci – os nomes dos técnicos que comporiam as equipes e ficariam responsáveis pela elaboração de relatórios sobre cada um dos temas.

A equipe de Desenvolvimento Econômico, que abarcava as áreas de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Integração Nacional, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, contou, entre outros integrantes, com a participação do então assessor do presidente eleito e um dos formuladores do Programa Fome Zero – José Graziano da Silva. A equipe de Políticas Sociais que contemplou as áreas de Previdência Social, Trabalho e Emprego, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Turismo, ficou sob a coordenação de Humberto Costa e contou com a participação da pesquisadora da Unicamp, Ana Fonseca.

Segundo Couto e Andrade (2003) (33), as políticas sociais do governo FHC foram fortemente criticadas no relatório setorial elaborado pela equipe. Conforme citado na pesquisa e de acordo com a reportagem da Folha de São Paulo de 27 de novembro de 2002 (34), o relatório da equipe de transição apresenta diversas questões críticas aos programas sociais como o agravamento da seca no nordeste em 2003. Nesse sentido a Folha apurou que, “a tendência na equipe é combinar as medidas voltadas às vítimas da seca com o projeto Fome Zero, a ação social que terá prioridade no primeiro ano de mandato. Dessa forma, o Nordeste seria o alvo principal no início do projeto.”

Não é possível afirmar em que medida o relatório elaborado pela equipe de Políticas Sociais foi o norte para as ações desenvolvidas ao longo de 2003, pois não houve divulgação de nenhum dos relatórios elaborados¹⁵ em que pese uma das componentes da equipe - a historiadora Ana Fonseca – ter evidenciado que a proposta de unificação constava no documento (FONSECA E ROQUETE, 2005) (35).

Entretanto, a área social, nos anos de 2003 e 2004, teve como protagonistas dois componentes da equipe de transição: José Graziano da Silva, que integrou a equipe de desenvolvimento econômico e esteve à frente do MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, no período de fevereiro de 2003 a janeiro de 2004 e Ana Fonseca, que integrou a equipe de políticas sociais e assumiu, inicialmente, no final de setembro de 2003, o cargo de assessora especial do gabinete do presidente Lula e depois ocupou sucessivamente o cargo de Secretária Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família e depois o cargo de Secretária Executiva do novo ministério (MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) criado em janeiro de 2004.

Na reportagem publicada pelo periódico da Universidade Estadual de Campinas, no início de outubro de 2003, (36) o destaque é a missão a ela confiada para “botar ordem na casa.”:

(...) Ana Fonseca chega ao governo com uma missão bem definida: unificar os programas federais de transferência de renda, como Bolsa-Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Vale-Gás, até então espalhados por vários ministérios. Para muitos, sua chegada a Brasília nove meses após a posse do presidente é prenúncio de profundas reformas envolvendo os ministérios de Segurança Alimentar e da Assistência e Promoção Social. Para outros, é uma tentativa, ainda que tardia, de reverter a paralisia do governo na área social.” (Edição 232 – 5 a 12 de outubro de 2003 – Periódico da Universidade Estadual de Campinas)

Segundo a reportagem, a entrevistada recusa a imagem de “salvadora da pátria” e enfatiza o seu perfil técnico, acrescentando que “Estamos aqui para desenvolver um trabalho técnico”. Mais adiante, garante que as implicações políticas não irão interferir no resultado final. Afirma que “o desafio colocado para a nação é o mesmo para todo mundo: como vencer as desigualdades e a pobreza” e que é um desafio posto para todos: governo federal e todos os entes da federação.

¹⁵ COUTO e ANDRADE (2003), explicitaram no seu estudo a impossibilidade de obter os relatórios setoriais e o relatório final pela equipe de transição do governo. Informaram, ainda, que a coleta de dados foi realizada a partir de informações provenientes de várias fontes jornalísticas.

Seguindo, menciona que a unificação deverá pôr fim a algumas discrepâncias causadas por programas paralelos, que tinham os mesmos objetivos, mas adotavam critérios diferentes para beneficiar a população mais pobre. Na matéria, em entrevista concedida na época ao Jornal da Unicamp, é mencionado que essa situação chegou a ser denunciada pela própria Ana Fonseca, no período em que integrou a equipe de transição.

O que é possível apreender é que ocorreu uma mudança no curso da política social, ou possivelmente um retorno à proposta original, cujo diagnóstico foi elaborado no período da transição e recomendava a unificação dos diversos programas sociais. O que se conclui é que o resgate trouxe também, à arena da administração pública, uma das idealizadoras, senão a principal defensora, do novo modelo de gestão de programas sociais: unificado e com o pressuposto de uma maior racionalidade na operacionalização. É importante registrar que a proposta de integração dos programas já constava do programa de governo do então candidato Lula, conforme Fonseca e Roquete (2005) (35) assinalaram.

Contudo o caminho percorrido até o lançamento do programa teve como característica principal um amplo processo de negociação, envolvendo os diversos ministérios, com ganhos e perdas, no campo das idéias e concepções, para todos os atores envolvidos, conforme pode ser observado a seguir:

Por volta de agosto, quando estão novamente discutindo a unificação. (...) formam-se cinco grupos de trabalho. Esses se formam para desenhar o Programa Bolsa Família (...). São cinco grupos: um que discutia cadastro, base de dados, gestão e toda uma negociação entre ministérios para padronizar, fazer e concluir.. Porque veja... embora tenha sido proposta a unificação [no relatório de transição], (...) o governo lançou mais um programa, que é o Cartão Alimentação que não fez cadastro novo e caminhou por dentro do cadastro existente. (...) Esses grupos de trabalho que funcionaram, coordenados pela Mirian Belchior (...), teve muita negociação. Por exemplo...te digo um debate que eu perdi, só para dizer os que eu perdi.... 85% de frequência dos escolares. Eu era contra os 85% porque eu achava que a lei nacional federal que é 75% devia ser aplicada a todos os escolares, e não só aos escolares das famílias pobres. Isso é algo que eu perdi. Acabou aprovado os 85%. ...tem muitas situações assim (...) (Ator Social Categoria A – Gestor 6 MDS)

De fato, em 20 de outubro de 2003, confirmando o “prenúncio das profundas reformas” que antevera a reportagem da Universidade Estadual de Campinas, foi anunciado o lançamento do Programa Bolsa Família. O relato e uma análise mais minuciosa sobre as mudanças no desenho

da política social e as suas condicionantes, que culminaram com a criação do PBF, serão abordados na subseção 1.2.

Em 8 de janeiro de 2004, foi sancionada pelo Presidente Lula a Lei 10.835 (37) que institui a renda básica de cidadania, tendo por origem o novo projeto de lei (PL nº 266) do Senador Suplicy, apresentado em dezembro de 2001, no qual era proposta a implantação da renda básica incondicional de forma gradual a partir de 2005¹⁶. A lei concede a todos os brasileiros - exceto os radicados no exterior - e aos estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil o direito de receber um benefício, em dinheiro, suficiente para cobrir as despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, “considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias”. Para Soares e Satyro (2009) (12), a partir daí o arcabouço conceitual estava completo para a criação de um elemento novo no sistema de proteção social: a pobreza como condição à proteção social. Ou seja, um sistema de proteção social baseado na solidariedade nacional. Cumpre salientar que no dia seguinte é sancionada a Lei 10.836 (38), que cria o Programa Bolsa Família.

De acordo com a lei 10.835, já a partir de 2005, o Orçamento deveria prever recursos para a renda básica de cidadania, o que nunca ocorreu. No relatório setorial da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2005, foi definido que as determinações da Lei 10.835 estavam atendidas pelo Programa Bolsa Família.

¹⁶ O projeto foi aprovado pelo Senado Federal em dezembro de 2002. Encaminhado à Câmara dos Deputados, recebeu aprovação em 12 de dezembro de 2003.

1.2 O ordenamento Jurídico e a Estrutura Gerencial do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família constitui-se de uma estratégia inovadora no segmento das políticas sociais no Brasil. É um programa inovador, mas não pelo fato de transferir renda e possuir condicionalidades, porque alguns dos programas que o antecederam já possuíam esse desenho, e sim pela abordagem essencialmente transversal¹⁷ na qual prevaleceu a racionalidade administrativa e a ênfase na articulação federativa com o foco na família:

Na transição, já havia a idéia de integrar os programas de transferência de renda existentes. Em 2003, é lançado novo programa, o Cartão Alimentação. Depois tem um período de maturação, até outubro de 2003, que efetiva a integração no PBF. É como se fosse um encaixe das várias transferências existentes. Tanto que a gente tem as condicionalidades do Bolsa Escola, as do Bolsa Alimentação e a estrutura dos benefícios também. E, acoplados a eles, o benefício básico que, de certa forma, era do Cartão alimentação. A inovação maior é o foco na família. Além disso, há outra inovação, a questão da escala. “ (Ator Social Categoria C – gestor 1 do MDS)

A crise econômica enfrentada pelo Brasil no início dos anos 80 teve como consequência um período de recessão na economia que levou a uma forte deterioração dos indicadores sociais. Foi um período no qual ocorreu a primeira eleição pós-ditadura, a inflação disparou, as taxas de desemprego aumentaram e foi também uma década na qual foram aplicados diversos planos econômicos – Cruzado, Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão – todos sem sucesso. A crise econômica atingia a maior parte dos países latino americanos. Nesse contexto, no final dos anos 80, é realizado um encontro nos Estados Unidos, cujas recomendações para conter a crise na América Latina e recuperar a capacidade de crescimento da região ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”. A formatação deste consenso contou com a participação de representantes do Banco Central americano, BID, FMI, BIRD e o chamado “receituário neoliberal”, derivado deste consenso, que incluía a desregulamentação da economia, liberação da taxa de juros, privatizações, disciplina fiscal, entre outras ações. No que tange especificamente às políticas sociais e à proteção social, o receituário incluía o fim de subsídios generalizados,

¹⁷ Como já explicitado na seção 1.1, os programas que antecederam o PBF foram criados por iniciativas de diferentes ministérios, responsáveis por determinadas áreas como Previdência e Assistência Social, Educação, Saúde, entre outras, por essa razão, pode-se afirmar que, essencialmente, a inovação residiu na decisão de centralizar a gestão em um único órgão do poder executivo do governo federal – no caso o MDS – o qual ficou com a importante missão de realizar a interlocução com os demais ministérios setoriais e por em prática a articulação federativa.

contemplando algumas políticas universais, com o direcionamento destes recursos para políticas focalizadas nos mais pobres, particularmente aquelas ligadas à saúde básica e à educação básica. Tal recomendação pode explicar, em parte, o interesse do Banco Mundial e do BID pelas transferências monetárias condicionadas na América Latina, já que estas são focalizadas e, em geral, associadas à saúde e educação básica via condicionalidades.

Nessa perspectiva, tem início a década de 90, que foi marcada pela abertura da economia e pela criação de novos planos econômicos que objetivavam o combate à escalada da inflação. Com a implantação do Plano Real, cuja concepção incorporou parte das recomendações sugeridas pelo Consenso de Washington, teve início um período de estabilização da economia, com a queda da inflação. No entanto, por outro lado, ocorreram crises internacionais, como a crise asiática, as quais afetaram a economia brasileira que se encontrava vulnerável ao processo de globalização financeira.

Contudo, ao longo dessas duas décadas, à exceção de breves e temporárias melhorias nos indicadores de pobreza, no início do plano Cruzado e do Plano Real, as taxas de desemprego se mantiveram altas e os índices de pobreza e desigualdade aumentaram. Conforme destaca Jannuzzi e Mattos (2001, p.5) (39), ao contrário do que a maior parte das pessoas pensam, “nos anos 90, a economia brasileira cresceu ainda menos do que crescera na chamada “década perdida”. Os autores assinalam, tendo por referência os dados do IBGE, “que o PIB per capita nos anos 90 variou apenas 0,1 % (média anual) contra 0,9% dos anos 80. Apontam, ainda, que ocorreu uma “vertiginosa expansão do desemprego ao longo da década – que chegou a mais do que dobrar no final dos anos 90, a taxa que estivera vigente em 1989” (2001, p.11).

É neste cenário que as políticas de combate à pobreza se intensificaram nos anos 90, possivelmente para funcionarem como mecanismos de redução das tensões sociais decorrentes do alto desemprego e do baixo crescimento econômico.

A campanha nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Betinho, no ano de 1993, já no governo do presidente Itamar Franco e logo após a renúncia de Fernando Collor de Mello, pode ser considerada como um momento de inflexão, na medida em que mobilizou e sensibilizou a sociedade e a mídia brasileiras na luta contra a fome e a pobreza. A partir desse período, os ideais difundidos pelo movimento contra a fome e a miséria resultaram em diversas ações, como a criação de mais de 3 mil comitês locais da ação da cidadania e a realização de diversos eventos, nos quais a mídia, políticos e artistas em geral

conclamavam a sociedade a realizar doações de alimentos. Importante mencionar que é também, neste período, que o então Presidente Itamar Franco assinou, em 22 de abril de 1993, o decreto nº 807 (40), criando o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que visava à priorização da política de segurança alimentar e tinha como objetivo reduzir os problemas da fome e do desemprego que se alastravam pelo país. Dessa forma, avalia-se que o significado maior dessas ações foi o de colocar a questão na agenda política e social, iniciando um longo processo de articulação e coordenação de políticas de combate à fome e à pobreza extremas.

Conforme assinalado por Vaitsman, Andrade e Farias (2009) (41), no final da década de noventa, em que pese o volume dos gastos sociais - cerca de 21% do PIB - a intensidade da pobreza permaneceu estável e sua redução esteve mais associada aos efeitos do Plano Real do que a políticas ou estratégias de combate à pobreza. Destacam, ainda, que o coeficiente de Gini se manteve, durante as duas décadas anteriores, em torno de 0,60 “e o país entraria no século XXI com a desigualdade de renda em padrões inaceitáveis se comparado a outros países.” (p.731-741)

Em 1999, o Senador Antonio Carlos Magalhães (do então PFL da BA) apresentou proposta de emenda constitucional com o intuito de criar o Fundo de Combate à Pobreza. De acordo com a emenda, o fundo teria vigência de dez anos e seria constituído de parcelas de diversos tributos e contribuições já existentes, com previsão de arrecadar recursos anuais na ordem de R\$ 6 bilhões.

Os recursos seriam destinados ao financiamento de programas nas áreas de nutrição, habitação, educação, saúde, complementação de renda e outros programas de interesse social. Na justificação da proposta, Antonio Carlos defendeu a implementação de programas de resgate social, afirmando que apenas o crescimento econômico é insuficiente para resgatar da pobreza os cerca de 40 milhões de brasileiros que vivem sem ter acesso às condições básicas da cidadania.

A proposta apontava 13 fontes de receitas para o fundo, entre as quais 10% do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), 2% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), 3% do Imposto sobre Importação, 1% do Imposto de Renda de estados e municípios com mais de 500 mil habitantes, 20% do PIS/PASEP direcionado ao BNDES, 10% dos recursos destinados ao SEBRAE e 1% das movimentações financeiras das contas CC-5. Também previa o acréscimo de 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre bens de luxo e supérfluos e, ainda, sobre o fumo e bebidas alcoólicas. Em 14 de dezembro de 2000, a Emenda Constitucional 31 criou o Fundo de Combate à Pobreza.

Na avaliação de Britto e Soares (2011), (2) o debate travado no campo político e a conseqüente criação do Fundo de Combate à Pobreza foram fundamentais para garantir o financiamento dos programas de transferência de renda condicionada que emergiram a partir de 2001 e a sua consolidação como via preferencial para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade no Brasil. Com os recursos do Fundo foram criados os programas federais Bolsa Escola e, na seqüência, o Bolsa Alimentação.

Como resultante dessa trajetória, nos anos 2000, os indicadores revelavam a gravidade da desigualdade social e da extrema pobreza e contribuíram para fomentar o debate junto à sociedade e inserir, na condição de prioritário, desde o início da campanha eleitoral travada em 2002, esse tema na agenda política do novo governo. O tema foi incluído e priorizado e, em muitos momentos, com articulação e condução direta do próprio Presidente Lula. Pode-se afirmar que tem início, a partir daí, o primado da política social com foco nas famílias mais pobres do país.

Fonseca e Roquete (2005, p.130) (35), ao discorrerem sobre a construção do desenho do Programa Bolsa Família e sua estratégia, explicam que

A discussão sobre a integração dos programas de transferência de renda do governo federal apareceu no Programa de Governo do então candidato Lula, no Relatório do Grupo de Transição, e prosseguiu no ano de 2003, no âmbito da Câmara de Política Social, culminando com o lançamento do Programa Bolsa Família e da sua secretaria executiva, vinculada à Presidência da República, em outubro de 2003.

Os autores avaliam que o processo foi aparentemente longo, mas levou o tempo necessário para o estabelecimento de um consenso que envolveu os ministérios gestores dos programas, a Caixa, pelas suas responsabilidades na operacionalização, e o IPEA. Para eles, a trajetória foi árdua e só teria sido mais célere se a unificação tivesse sido a opção escolhida no início do governo, o que não ocorreu. Depreende-se do relato que, num primeiro momento, no debate de crenças, idéias e concepções, prevaleceu a vertente defendida pelo então assessor do presidente eleito – José Graziano da Silva - que assumiu o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar. De qualquer forma, essa primeira fase não foi curta, pois o lançamento do Cartão Alimentação ocorreu no início do segundo trimestre do primeiro ano do novo governo, em 16 de abril de 2003. Se for considerado o período de transição, pode-se concluir que foram cerca de seis

meses de debates e discussões até a decisão de criação do novo programa. Conforme citado por Fonseca e Roquete (2005, p. 135) (35), a argumentação de Graziano se constituía na perspectiva de um projeto de desenvolvimento que tinha na vinculação do gasto à compra de alimentos, com a respectiva comprovação dos gastos, um requisito estrutural. Essa vinculação, na avaliação de Graziano, funcionaria como uma forma de combate à fome e à desnutrição e ao mesmo tempo como um instrumento de dinamização da agricultura familiar.

Nesse modelo, a gestão do programa ficava sob a responsabilidade de um Comitê Gestor Local, pois tinham a atribuição e responsabilidade pela seleção das famílias. Os comitês instalados nos municípios tinham em geral nove membros, dois terços com representantes da sociedade (igrejas, associações, sindicatos) e um terço do poder público governamental – sendo um representante do governo do estado e um da prefeitura.

Segundo Cotta e Paiva (2010, p. 60), (42) a adoção do modelo PTRC,¹⁸ no primeiro ano do governo Lula, foi objeto de resistências por parte de segmentos que “consideravam tal modelo um resquício da orientação neoliberal dos anos 1990 e 2000.” Daí é possível inferir que esse foi um dos elementos que explicam o fato de ter sido “relativamente longo”, conforme expressão utilizada por Fonseca e Roquete (2005, p.131) (35), o período de tempo para o estabelecimento de um consenso em relação aos rumos da política social no novo governo.¹⁹

De acordo com Fonseca e Roquete (2005, p.135), “o controle de gastos, pelo comitê gestor, aparece como exercício de poder” e dentre as polêmicas que cercaram o modelo de gestão do PCA a mais significativa era a relacionada às atribuições do comitê gestor local: o fato de ser inadmissível, do ponto de vista dos órgãos de controle, que as deliberações acerca de um programa financiado com recursos públicos não fossem da responsabilidade dos entes federados.

Fonseca e Roquete (2005) também assinalam que a discussão sobre quem deve realizar o controle das políticas públicas – pelos municípios ou pelas organizações civis -, ganhou relevância após a identificação de problemas nas gestões dos comitês locais. Na avaliação dos

¹⁸ Programa de Transferência de Renda com Condicionalidade.

¹⁹ Em que pese os programas de transferência de renda adotarem o modelo focalizado, como previa o receituário neoliberal, cabe apontar que não houve a substituição dos programas e políticas universais e, tampouco, ocorreu a manutenção ou redução dos gastos sociais. Pelo contrário, houve uma ampliação, sem precedência histórica, dos investimentos sociais. Para Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009, p.227), (11) um dos aspectos mais relevantes diz respeito ao compromisso com alocação de recursos públicos, por parte das diferentes esferas de governo. Na avaliação das autoras, “(...) De fato, entre 1995 e 2005, o gasto federal com a Política Nacional de Assistência Social subiu, em valores reais, de 1,3 milhões para 18,8 milhões, o que representou um crescimento de 13 vezes. Os gastos aqui computados são os pagamentos com o BPC, RMV, PBF e PETI.”

autores (2005,p. 137-138): “Resumidamente: resultado da pouca tradição republicana no plano municipal ou da cooptação das organizações civis por instituições, como Igreja, corporações profissionais, partidos, famílias influentes, crime organizado, etc.”. O fato é que esses problemas, associados aos resultados de execução do PCA – muito aquém do que era esperado, provavelmente foram condicionantes para que a proposta de unificação fosse recuperada e voltasse a ser discutida em meados de 2003.

Silva e Tavares (2010) (43) apresentam uma visão mais favorável dos Comitês Gestores Locais. Para eles, a sociedade tem papel importante na implantação de políticas públicas, em particular no caso de programas de transferência de renda, dada a dificuldade de se manter uma boa focalização quando não se conta com um cadastro adequado para a seleção das famílias beneficiárias. Na avaliação dos autores (2010, p.250), “A mobilização social era, portanto, um fator que jogava a favor do Cartão Alimentação”. Colocam que a decisão de criar os comitês gestores locais tinha o objetivo de enfrentar o principal problema identificado na implantação do programa – a falta de um cadastro de beneficiários confiável – e garantir, desta forma, a lisura de gestão do programa.

No entendimento de Silva e Tavares, era preciso existir uma organização social, na qual se esperava que os próprios beneficiários tivessem representatividade, de modo que o Comitê Gestor funcionasse como um mecanismo de impulso organizativo e ajudasse as famílias a sair da miséria. Dito de outra forma, os comitês poderiam induzir e fomentar mudanças substanciais nas estruturas das sociedades de seu território. Complementam afirmando que “ainda que os Comitês Gestores tenham sido extinguidos, eles foram importantes para depurar a lista de beneficiários” (2010, p.256).

Avalia-se que, de fato, a inclusão/cadastramento de famílias para a seleção dos diversos programas pré-existent (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.

Uma vez resgatada a proposta de unificação, a discussão foi coordenada pela Casa Civil da Presidência, que criou um Grupo de Trabalho Interministerial composto por representantes dos Ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC), da Assistência Social (MAS), Extraordinário da

Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), Minas e Energia (MME), do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e CAIXA. Foram criados subgrupos temáticos para discutir desenho (incluindo avaliação e monitoramento), estratégia de implementação, cadastro e financiamento. Os resultados dos trabalhos foram apresentados ao presidente, ministros e secretários-executivos. Os resultados também foram apresentados e debatidos em conselhos setoriais e na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados em 23 de setembro de 2003, conforme trechos da entrevista a seguir:

A cientista política Ana Fonseca, que comandará o Bolsa Família, e Ricardo Henriques, secretário-executivo do Ministério da Assistência Social, participaram de audiência pública de quase três horas, na Comissão de Seguridade Social da Câmara, para explicar como será o programa. Ambos consideram a renda como critério válido para o início do Bolsa Família. (...) Segundo Fonseca, o processo de interlocução entre União, Estados e municípios para unificação dos programas deve terminar no início de outubro, quando o Bolsa-Família será anunciado. Em novembro, o governo irá encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei ou editar uma MP (medida provisória) definindo como funcionará o programa” (23/09-2003 – 20:36 - Camilo Toscano da Folha Online em Brasília)

Foram realizadas, também, reuniões com a participação de prefeitos, secretários municipais, governadores e secretários estaduais. Segundo Fonseca e Roquete (2005) (35), em setembro de 2003, o novo programa já possuía um desenho e um bem-construído processo de unificação. Todavia o presidente Lula avaliou que havia necessidade de reforçar o desenho do programa na perspectiva da integração federativa – pactuação com estados e municípios e incorporação do símbolo das unidades subnacionais no cartão Bolsa Família – com o objetivo de ampliar o compromisso dos entes federados com a implementação do programa. O lançamento do programa, inicialmente previsto para o dia 18 de setembro, foi adiado e novas rodadas de discussões foram feitas. As discussões foram finalizadas em 30 de setembro com a realização de uma reunião do Presidente Lula com os 27 governadores na residência oficial da Granja do Torto.

A mídia acompanhou com atenção e deu destaque ao evento devido às expectativas em relação à alteração no rumo da política social, conforme trechos a seguir:

“... O Palácio do Planalto convocou os 27 governadores para discutir hoje a unificação dos programas sociais na granja do Torto, (...) Na reunião com os governadores, Lula apresentará oficialmente o Bolsa-Família, o mais novo

guarda-chuva que vai abrigar o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás, programas atualmente espalhados por quatro ministérios. E tentará diminuir as resistências de governadores à unificação. Desde que adiou a festa de lançamento do Bolsa-Família, no dia 18, o Palácio do Planalto ainda não conseguiu fechar nenhum acordo com chefes de Estado no campo social.” (Disponível em http://www.pernambuco.com/diario/2003/09/30/politica9_0.html)

“.... () Para Lula, os programas sociais do Governo só podem ter sucesso com a participação dos governadores. Dessa forma, segundo ele, todos receberão benefícios e "todos terão acesso ao cadastro sem interferência política na condução do processo".

Ao final da reunião, os governadores assinaram o documento "Compromisso pela inclusão social", em que se comprometem a participar do levantamento de informações para o cadastro das famílias beneficiadas. Os recursos para a unificação dos programas, de acordo com o documento, ficarão a cargo dos governos estaduais e da esfera federal. A unificação deverá entrar em vigor em outubro.

No documento, governadores e Lula reconhecem que "o principal desafio" da sociedade brasileira atualmente é reduzir as desigualdades, erradicar a fome e a pobreza. A distribuição de renda é tratada como uma condição relevante para elevar o padrão de vida das famílias.” (Agência Facto/DF disponível em <http://www.secom.mt.gov.br/>)

A produção acadêmica sobre formulação e implementação de políticas públicas é extensa e variada, mas existe uma suposição consensual de que novas políticas e programas derivam de um intenso processo de negociação, no qual o debate no campo de idéias e interesses, entre os diferentes atores sociais, é um componente intrínseco.

A trajetória da política social do governo do Presidente Lula reforça esse entendimento, posto que ao longo de 2003 alteraram-se concepções acerca do desenho da política de combate à pobreza e à desigualdade com viés fiscalizatório e com o controle pela sociedade civil. Começaram, então, a ganhar espaço, as discussões na linha de uma gestão republicana²⁰, essencialmente federalista e não setorializada.

A estratégia de descentralização das políticas em um país federalista é factível somente após um processo de maior responsabilização dos municípios pelo bem coletivo, conforme discutido por Fonseca e Roquete:

²⁰ Utiliza-se neste trabalho a acepção da palavra república em seu sentido etmológico: *res publica*, a coisa pública. Advém do entendimento que cabe ao governo, legitimamente eleito, a tarefa de conduzir a política com o propósito de atender o bem comum de todos os cidadãos sem viés político ou partidário, no qual todos os entes federativos são instados a participar do modelo de gestão compartilhada.

Do lado da sociedade civil, o risco está sempre presente e a criação de uma cultura de solidariedade depende também do avanço da tradição republicana no interior do Estado. É por isso que a responsabilidade do controle tem de estar vinculada sempre ao aprimoramento do espaço público (2005, p.138).

Controlado o debate, a posição do governo federal foi na linha de uma política sob gestão pública e governamental, na qual a pactuação com municípios e estados era a sua característica mais vigorosa. Com a reviravolta no desenho da política, sai do cenário principal o Cartão Alimentação, e é resgatada a proposta inicial de unificação dos programas com o lançamento do Programa Bolsa Família.

Quando ocorreu a criação do PBF, por meio da Medida Provisória nº132 de 20/10/03, posteriormente convertida na Lei nº 10.836 de 09/01/2004, foi criado também o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, órgão de assessoramento direto ao Presidente da República, com uma Secretaria-Executiva que ficou responsável pela gestão – operacional, orçamentária e financeira – do Programa e abrangendo, também, a gestão do Cadastro Único. A historiadora Ana Maria Medeiros da Fonseca assumiu, conforme já havia sido amplamente divulgado, a condução da secretaria-executiva.

Em 23 de janeiro de 2004, foi publicada a Medida Provisória nº 163, (44) depois transformada na Lei nº 10.869 de 13 de maio de 2004, (45) pela qual foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS - que passou a responder pelas políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional, assistência social e renda de cidadania, sob a condução do Ministro Patrus Ananias. Com a transferência das atribuições do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família para o recém-criado ministério, Ana Fonseca assumiu a secretaria-executiva do MDS e André Teixeira Moreira ficou responsável pela condução da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

Coube à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC – as atribuições de assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, coordenar, implementar, acompanhar e controlar o Programa Bolsa Família, de forma compartilhada com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como coordenar, implementar, acompanhar e controlar o Cadastro Único para programas sociais do governo federal. Atribuições essas, conforme já citado, que estavam anteriormente sob a responsabilidade da Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.

Em 17 de setembro de 2004, foi publicado o Decreto nº 5.209 (46) regulamentando a Lei 10.836 e, entre outras providências, outorgando ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

A criação do MDS merece destaque porque se constitui em um divisor, no que diz respeito à condução das políticas públicas de assistência social e transferência de renda. Como já mencionado, existiam vários programas, cada um sob a gestão de um ministério ou órgão da União distintos. Mesmo quando um mesmo ministério possui mais de um programa, já se constitui um desafio que a gestão se dê de forma integrada e articulada. Na conjuntura até então existente, pode-se afirmar que a gestão interministerial não ocorria e as ações eram executadas de forma completamente estanque, o que implicava em situações de sobreposição de ações para uma mesma família ou pessoa até a completa exclusão ou não atendimento a uma família ou pessoa na mesma situação de vulnerabilidade social.

Todavia o novo ministério, composto a partir da incorporação de diferentes estruturas²¹, já nasceu no 1º semestre de 2004 com o objetivo de enfrentar um grande desafio, ou seja, a gestão de um programa de transferência de renda com dimensões nunca vistas: com uma meta física de atendimento a 11.2 milhões de famílias até 2006. Salienta-se, também, que, mesmo antes da criação do MDS, a estrutura operacional era muito frágil e dificultava sobremaneira a gestão do novo programa:

O programa nasceu com um desafio monumental. que era a sua própria escala – estimativa de 11.2 milhões em todos os municípios brasileiros. Do ponto de vista dos desafios, digo que era um programa com metas muito arrojadas e bases operacionais muito frágeis, porque nasce na Presidência e, seis meses depois, é criado o MDS. Este é um ministério novo, sem estrutura para operar, com uma secretaria destituída de estrutura, sem bases informacionais e sem domínio técnico dos processos. E tudo isso precisava ser sanado em curto espaço de tempo, pois já estávamos em 2004 2 ou 3 anos para colocar de pé um programa desse é muito pouco tempo. (Ator Social Categoria B – gestor 2 do MDS)

Problemas tinham de toda a ordem. O programa foi concebido num nível de política, mas ele não estava pronto no nível operacional suficientemente. Digamos que não houve uma preocupação muito grande do governo, naquela época, com as questões de operacionalização. Talvez parecesse que isso fosse mais simples do que se mostrou. Parecia simplório lá: migra a família de um

²¹ Conforme será evidenciado na subseção 1.5.

cadastro para outro e pronto, tira a família de um programa e coloca no outro, emite o novo cartão, e tudo isso quem faz são os sistemas da Caixa. Na verdade, isso aparentemente é simples, mas o programa, num primeiro momento, ficou esvaziado, em termos de equipe técnica. Em outubro de 2003, foi criado o PBF e na medida provisória foi colocado um DAS 6. É algo incomum. E esse DAS foi entregue ao secretário executivo do PBF. Esse cargo foi ocupado pela Ana Fonseca, ligado a uma secretaria executiva na Casa Civil. Houve entre os argumentos de criação do PBF que ocorreria o enxugamento da máquina, os ministérios reagiram porque queriam aproveitar a estrutura para outras agendas. No mínimo, ficou três meses sem estrutura, mas na prática foi muito mais: durante 8 meses o programa ficou sem equipe técnica. (Ator Social Categoria B – gestor 3 do MDS)

Conforme pode ser observado nos relatos das entrevistas, a Secretaria Executiva do PBF operou durante mais de oito meses com estrutura insuficiente e com um contingente de pessoas cedidas informalmente pelo MEC e MPAS. Mesmo após a criação do MDS e a formalização da estrutura do novo ministério, ocorrida em maio de 2004, o nível de fragilidade operacional se manteve:

O único contingente migrado foi a estrutura do Cadastro Único, que era da ordem de 15 pessoas. (...) Essa era a estrutura que a Secretaria Executiva tinha. Todos os demais funcionários que lá estavam eram cedidos. (...) Então houve um empréstimo de funcionários para sustentar uma equipe que ficou na Secretaria Executiva do PBF, totalizando 30 pessoas. E depois quando se criou o MDS, eu cheguei e também (...), todos emprestados pelo MEC. Ficamos assim até maio de 2004, quando foi criada a estrutura do MDS. Essa estrutura nos deu um suporte melhor para trabalharmos. Foram criadas três diretorias, cada uma com três coordenações gerais e cada coordenação geral com quatro DAS 3. (...) O contingente, em maio de 2004, era de no máximo 40 pessoas, considerando desde o secretário até o funcionário do protocolo. O secretário já era o André Teixeira. Desde janeiro de 2004, quando foi criado o MDS, ele já era secretário, mas só foi nomeado em maio quando foi criada a estrutura. (Ator Social Categoria B – gestor 3 do MDS)

Em decorrência desse cenário – transição para um novo programa combinado com a falta de estrutura adequada – destaca-se que a implantação do PBF implicou em uma certa desmobilização nas estruturas locais de operacionalização dos programas remanescentes. Ademais surgia um novo elemento no plano municipal - a Assistência Social - assumindo a função de coordenação:

Essa falta de estrutura e essa falta de capacidade da política para assumir imediatamente a parte operacional do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Eles tinham estruturas locais de execução do programa.. Por exemplo, o Cadbes tinha um coordenador do BES no município, alguma coisa do Bolsa Alimentação — e o Cartão Alimentação tinha o comitê do Fome Zero local. Esses gestores municipais se viram perdidos, porque os seus programas continuavam existindo e com famílias e eles tinham obrigação de fazer o suporte à execução do programa local, mas a parte do PBF não se estabeleceu. Não foi criado o gestor municipal do PBF, a não ser a partir de 2005, ou seja, quase um ano e meio depois da criação do PBF é que chegou a figura do seu gestor municipal. Então essa falta de capacidade administrativa da secretaria afetou uma descentralização do programa de maneira mais rápida. Outra coisa que aconteceu é que vários desses gestores locais abandonaram as funções porque eles buscavam informações no ministério respectivo — MEC, Saúde — e o ministério, em 2004 dizia: não, isso não está mais comigo, está na Secretaria Executiva do PB, está com o MDS e eles vinham para cá e nós não tínhamos nem sequer capacidade para atender telefone. (...) Em fevereiro de 2004, nos deram uma sala de 9 m². Colocamos quatro mesas para colocar os futuros quatro coordenadores gerais para trabalhar. Só tinha, nessa sala, um computador velho para os quatro utilizarem, recebido do antigo MAS, e para atender telefone havia (...) uma pessoa do MEC, que seria nomeado depois. E ele não tinha mesa, ele ficava no meio da sala com uma prancheta e o telefone tocando o dia inteiro, que eram os gestores municipais querendo saber o que fazer, porque o programa deles estava migrando para o PBF e eles tinham problemas para resolver. (Ator Social Categoria B — gestor 3 do MDS)

No município a distribuição do programa. (...) o Bolsa Escola estava no MEC...o outro estava na [Bolsa Alimentação] Saúde.... No começo do Programa Bolsa Família o grosso ainda era o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Então depois quando surge o Bolsa Família eu tenho mais um elemento que é a Assistência Social como coordenadora que junta as bases de dados. (Ator Social Categoria A — Gestor 6 MDS)

Especialmente no caso do Bolsa Escola, para o qual o MEC possuía uma boa estrutura de operação para tratar bloqueios e cancelamentos, posto que a gestão era centralizada e os municípios não dispunham de sistema informacional, essa transição foi crítica. De acordo com a sistemática adotada pelo MEC, os municípios encaminhavam toda e qualquer solicitação de ações de gestão do benefício diretamente a Brasília, por ofício. Nesse caso, foi necessário solicitar à Caixa apoio para a recepção e análise dos ofícios, uma vez que o MDS não possuía equipe para realizar o mesmo tipo de atividade que era executado no MEC:

Então recebíamos do MEC pilhas e pilhas de ofícios que os municípios demandavam: bloqueios e desbloqueios ou cancelamentos de benefícios. (...) Depois de alguns meses, (...) foi necessário fazer um acordo com a Caixa: ela criaria uma equipe de digitadores e os ofícios seriam mandados para lá. (Ator Social Categoria B – gestor 3 do MDS)

Ao mesmo tempo em que tínhamos uma crise operacional instalada no programa, desde o início, em 2003, nós tínhamos metas a cumprir e as metas foram todas cumpridas a um sacrifício pessoal muito grande. (Ator Social Categoria B – gestor 3 do MDS)

Para fazer os 3.6 milhões a gente virava a noite, mas cumprimos a meta. No ano de 2004, aconteceu uma disputa política acirrada. Primeiro aqui dentro, demoramos a regulamentar a lei do programa Bolsa Família, (...). mesmo que a gente dissesse que a gestão na lei era pública e governamental, tinham muitas tensões em relação ao comitê gestor - se mantinha o comitê gestor ou se não mantinha. Tinha muita pressão (...) dentro. (Ator Social Categoria A – Gestor 6 MDS)

É possível observar que existia, de fato, uma crise operacional instalada desde a criação do PBF que pode ser creditada, entre outros fatores, à própria dificuldade de o governo compatibilizar, de forma célere e adequada, as idéias e objetivos definidos na fase de formulação e concepção da política com a correspondente estrutura física e organizacional que desse sustentabilidade e condições mínimas de execução e operacionalização. É, sem dúvida, uma contradição muito frequente na área pública, talvez em virtude da escala e abrangência de atuação e da reduzida cobertura das atividades de planejamento e efetiva priorização das ações. Em que pese as condições operacionais insuficientes, bem como as tensões e debates vivenciados até o final de 2004, destaca-se que as metas foram cumpridas e avalia-se que o nível de comprometimento da equipe técnica então responsável pela condução do programa foi o fator-chave.

Todavia, fica igualmente evidente que as tensões e debates acerca da permanência ou não dos Comitês de Gestão Local permaneceram ao longo de 2004 e, possivelmente, tenham provocado um impacto muito maior pois era uma pressão interna forte e oriunda das bases de sustentação do governo.

1.3 A perspectiva dos Órgãos de Controle: TCU e CGU

Os órgãos de controle tem desempenhado um papel muito importante na gestão das políticas públicas. Seja no campo da avaliação das ações executadas e seus resultados, seja na identificação de ações a serem implementadas, por força de vinculação a lei ou normativa ou, ainda, na perspectiva de recomendações. Sendo estas diretrizes ou ações a serem estudadas e implementadas pelo gestor público, caso este avalie, sob os critérios de conveniência e oportunidade, e com base no seu poder discricionário, se a recomendação é a melhor solução para a efetivação da finalidade pública.

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 31, 70, 74 e 75, define o papel dos órgãos de controle, suas responsabilidades e as diretrizes para a implantação dos sistemas de controle interno da União e entes federados, conforme a seguir:

....Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei...

... Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder...

... Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Pouco mais de um ano após a instituição do Cadastro Único, o Tribunal de Contas da União – TCU designou equipe, por meio da portaria ADFIS nº 1524 de 1º de outubro de 2002, para realizar auditoria de natureza operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. A auditoria abrangeu o período de julho de 2001 (mês de criação do Cadastro) a agosto de 2002 e o relatório da auditoria²² foi apreciado em sessão do plenário de 19 de março de 2003.

O objetivo da auditoria, conforme consta no relatório de auditoria de fevereiro de 2003, (47) era o de contribuir para aperfeiçoar a focalização do Cadastro Único, ou seja, incremento na cobertura de seu público-alvo e avaliar seus efeitos na gestão dos programas sociais, pois estudos iniciais já apontavam a necessidade de melhorias, tanto em relação ao processo de cadastramento, junto aos municípios, quanto na consistência dos seus dados.

De acordo com o disposto no item 1.7 do referido relatório do TCU, à época da auditoria, os programas que utilizavam o Cadastro Único eram os seguintes: i) Bolsa Alimentação; ii) Bolsa-Escola; iii) Bolsa Criança Cidadã – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI²³; iv) Bolsa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano²⁴; v) Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF; e vi) Auxílio-Gás.

Sendo assim, a proposta de investigação da auditoria baseou-se na análise de seis questões:

- i) O Cadastro Único está conseguindo focalizar o seu público-alvo?
- ii) Que procedimentos podem ser adotados para permitir a manutenção do Cadastro Único?
- iii) Os módulos e aplicativos utilizados para a operação do banco de dados do Cadastro Único possuem mecanismos de verificação de consistência adequados?
- iv) Os procedimentos adotados para efetuar o cadastramento das famílias mostram-se adequados a esta finalidade?

²² Processo TC 014.459/2002-8 – Acórdão nº 240/2003

²³ Por equívoco, o relatório classifica de forma conjunta o Bolsa Criança Cidadã (Lei Federal 9.533/97) e o PETI, que foi iniciado em 1996, como experiência piloto e regulamentado pela portaria 2.917/00. Maiores detalhes ver a seção 1.1

²⁴ Programa sob gestão da então Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social.

- v) De que maneira vêm sendo desempenhadas as funções do agente operador e pagador?
- vi) Quais os efeitos do Cadastro Único para a gestão dos programas sociais e acesso aos benefícios?

A unidade organizacional auditada, conforme consta no relatório, é o Ministério da Assistência e Promoção Social. Todavia, no período de realização da auditoria, as ações de cadastramento eram coordenadas pela Secretaria de Assistência Social – SEAS, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social²⁵.

O modelo do estudo para a análise das questões de auditoria foi do tipo qualitativo e documental, com a utilização de fontes primárias e secundárias. A pesquisa de campo foi realizada em 32 municípios de 8 estados – Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Tocantins – e os critérios de seleção consideraram o percentual de cadastramento das famílias, em 22 de agosto de 2002, a quantidade de famílias de baixa renda por número de pontos de atendimento da CAIXA no município e a localização geográfica do município em relação à capital do respectivo estado. A coleta de dados foi realizada, no período de 7 a 30 de outubro de 2002, utilizando os seguintes procedimentos: i) pesquisa postal com 648 municípios, selecionados por meio de amostra estratificada²⁶; ii) *mystery shopping*²⁷; iii) grupo focal com cadastradores e iv) entrevistas estruturadas com gestores estaduais e municipais dos programas que utilizam o Cadastro Único, responsáveis pela digitação e envio dos dados, cadastradores e 130 beneficiários.

Foi assinalado que algumas situações limitaram o desenvolvimento das atividades da auditoria, sendo que as principais foram em decorrência do grande volume da base do Cadastro Único. Esta, naquela ocasião, já apresentava cerca de 17 milhões de registros (cadastros de famílias), os atrasos e as inconsistências dos dados apresentados pela CAIXA e a impossibilidade

²⁵ A Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003 transformou a SEAS no Ministério da Assistência e Promoção Social – MAPS ao passo que o MPAS foi transformado no Ministério da Previdência Social.

²⁶ O percentual de resposta foi de 51,2% (332 municípios), de modo que as análises e conclusões da auditoria foram generalizadas e consideradas para todos os municípios brasileiros. As margens de erro foram calculadas, sendo que o seu valor mediano foi de 6,6%.

²⁷ É uma técnica que consiste em observar, de forma não identificada, a qualidade e o desempenho de um determinado serviço. O próprio pesquisador ou alguém contratado utiliza o serviço para verificar o nível do serviço. No caso da auditoria, a técnica foi utilizada para avaliar o serviço telefônico disponibilizado pela CAIXA para dirimir dúvidas e prestar informações sobre o Cadastro Único por meio do número 0800550101.

de realizar uma comparação dos dados do Cadastro Único com a base do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF's) da Receita Federal por infringir a normatização que cuida do sigilo fiscal.

Dentre as constatações e inferências resultantes do trabalho de auditoria, merece destaque a identificação como característica mais significativa do Cadastro Único

“a forte ênfase na inclusão acelerada das 9,3 milhões de famílias carentes no banco de dados, todavia deixando em segundo plano alguns cuidados mais voltados para a qualidade do processo de cadastramento, bem como do próprio banco de dados.” (Relatório do Tribunal de Contas da União, 2003.)

Ademais, foram identificados problemas relacionados ao critério de unicidade de identificação de pessoas, uma premissa básica do Cadastro Único que não estava sendo totalmente cumprido, já que foram identificados casos de uma mesma pessoa com mais de um Número de Identificação Social – NIS²⁸ e também casos de pessoas em multiplicidade na base – em mais de um cadastro domiciliar - com o mesmo NIS, situações essas que permitem a efetivação de pagamentos de benefícios indevidos.

No tocante ao grau de focalização do Cadastro Único, foi constatado que não têm sido empregados mecanismos para a aferição da fidedignidade dos dados de rendimentos declarados pelos responsáveis pelas famílias no momento do cadastramento, permitindo, dessa forma, que famílias que não fazem parte do público-alvo sejam incluídas.

Com relação à sistemática de manutenção dos dados do Cadastro Único, foi identificado que não existem mecanismos operacionais para a realização de atualizações na base de dados. Desse modo, os municípios encaminham um grande volume de correspondências aos ministérios, a que cada benefício está vinculado, para solicitar as alterações dos dados cadastrais das famílias.

No que diz respeito às condições operacionais dos municípios para a realização do cadastramento, foi identificado um grande atraso na evolução desse cenário. Havia orientação da então SEAS para que os municípios cumprissem a meta de cadastramento até, no máximo, no mês de outubro de 2002, de modo a permitir que os municípios tivessem acesso aos recursos dos programas da Rede de Proteção Social. Todavia as projeções e tendências indicavam que somente cinco estados teriam condições de finalizar as suas atividades em 2002.

²⁸ Número de identificação social que é localizado na Base de Informações Sociais (SIISO) ou gerado e incorporado nessa mesma base no âmbito do processamento nacional que é realizado pela CAIXA.

A auditoria operacional apurou também diversas questões que contribuíam para o atraso no cadastramento: i) falta de documentação das famílias; ii) insuficiência de recursos humanos, por parte dos municípios, para a realização do cadastramento e também deficiências no treinamento e capacitação dos cadastradores; iii) dificuldades no envio de informações à CAIXA; iv) dificuldades de acesso às famílias; v) disseminação deficiente de informações aos municípios, em decorrência de mudanças de orientações ao longo do processo de cadastramento e falta de manual contendo instruções; vi) ausência de interlocução e consulta prévia a estados e municípios sobre os instrumento e ações pertinentes e realização de teste-piloto; vii) divulgação inadequada do serviço telefônico da CAIXA específico para atendimento aos gestores e viii) quantidade insuficiente de formulários de cadastramento distribuídos aos municípios.

Com relação aos efeitos do Cadastro Único na gestão dos programas, a conclusão é que ainda não havia condições de se avaliar essa questão, provavelmente devido ao pouco tempo de existência da base do Cadastro. Por outro lado, identificou-se que existe a percepção, por parte dos gestores estaduais e municipais, sobre os benefícios trazidos por esse processo para o planejamento e a implementação de ações destinadas ao atendimento das necessidades da população de baixa renda, na medida em que as informações constantes do Cadastro Único permitem a identificação socioeconômica das famílias cadastradas.

Na dimensão relacionada ao acesso aos benefícios, foi verificado que os beneficiários têm dificuldades de sacar os benefícios financeiros a que tem direito, em virtude, principalmente: das seguintes razões: i) custo de deslocamento dos beneficiários para o recebimento do cartão e para o saque mensal do benefício; ii) dificuldade dos municípios para avisar aos beneficiários da chegada do cartão eletrônico, implicando alto índice de benefícios não sacados; iii) ausência ou baixo número de postos de pagamento da CAIXA – agências ou correspondentes bancários – o que gera grandes filas para o recebimento do benefício²⁹; iv) inaptidão do beneficiário para utilizar o cartão eletrônico - conforme apurado nas entrevistas, o beneficiário entrega o cartão e a senha para que o responsável pelo procedimento de pagamento efetue o saque do benefício; v) inexistência de canal de comunicação formal para que os beneficiários recorram, em caso de dúvidas, quanto ao recebimento do benefício.

²⁹ Naquele período a auditoria apurou que em 79% dos municípios brasileiros o único representante da CAIXA era um correspondente bancário.

É importante sublinhar que foram explicitados, no relatório de auditoria, alguns casos identificados de boas práticas relacionadas às ações estaduais e municipais conjuntas direcionadas a solucionar a falta de documentação das famílias, bem como iniciativas de criação de comissão estadual de apoio à implantação do Cadastro Único para ampliar o suporte ao cadastramento e padronizar as orientações e treinamento dos coordenadores municipais.

Em decorrência da auditoria, os ministros do Tribunal, em sessão plenária do dia 19 de março de 2003, após apreciação do relatório de auditoria operacional realizada no Cadastro Único, estabeleceram o Acórdão nº 240/203 que designava ao então Ministério da Assistência e Promoção Social o envio ao TCU, no prazo de 60 dias, de um plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, contemplando prazo para o atingimento dessas metas e o cronograma de adoção das medidas necessárias à sua implementação, de modo a cumprir o Acórdão. Tendo a Corte de Contas autorizado, também, a instauração de monitoramento. Seguem abaixo, de forma resumida, as medidas recomendadas constantes no referido Acórdão:

Tabela 2 – Recomendações previstas no Acórdão do TCU

Item	Descrição	Resp
1	Desenvolva uma sistemática de manutenção, a ser observada pelos municípios, e estude a possibilidade de incluir os seguintes aspectos: i) priorização do processamento das alterações objeto de ofícios; ii) estabelecimento da obrigatoriedade e a periodicidade de realização de revisão do Cadastro; iii) orientação aos municípios para requisitar aos Cartórios de Registro Civil informações sobre nascimentos, casamentos e óbitos; iv) realização de programa de capacitação dos responsáveis nos municípios pelo cadastramento; v) utilização, para veiculação de mensagem, do extrato emitido pela CAIXA e, se necessária, vi) a convocação de beneficiários para atualização de dados;	MAPS
2	Estude a viabilidade de repassar auxílio financeiro para as atividades de cadastramento dos municípios com grande número de famílias em locais de difícil acesso, bem como repassar recursos para manutenção e	MAPS

Item	Descrição	Resp
	atualização permanente dos dados.	
3	Amplie os canais de comunicação com estados e municípios, aperfeiçoando e uniformizando as orientações expedidas, especialmente em relação ao prazo para cadastramento, formação de coordenações estaduais e municipais, dúvidas levantadas e expedição de documentação do público-alvo, utilizando a internet e publicações.	MAPS
4	Faça o levantamento de famílias carentes com base nos dados do Censo IBGE 2000, de modo a identificar os municípios com insuficiência de formulários e solicitar à CAIXA o envio dos mesmos.	MAPS
5	Institua 8 indicadores de desempenho: Taxa mensal de processamento de cadastros, Taxa de famílias cadastradas pertencentes ao público-alvo, Taxa de cadastros rejeitados, Taxa de NIS duplicados, Taxa de atingimento da meta municipal de cadastramento, Grau de convergência da renda per capita média no cadastro em relação ao Censo 2000, Relação entre a quantidade de famílias e postos de atendimento da CAIXA, Taxa de recursos não sacados por programa.	MAPS
6	Solicite à CAIXA, com base em cláusula contratual, as seguintes ações: i) realização de depuração interna na base do cadastro para identificação de multiplicidades de NIS e cadastros múltiplos, diferenças entre os registros constantes dos CD's disponibilizados aos gestores federais e a mesma informação no seu sistema operacional; ii) criação de sistemática de crítica dos rendimentos declarados realizando comparações com as bases do SISBEN, RAIS e SISOB; iii) identificação e correção das incompatibilidades entre as diferentes versões de seus aplicativos de cadastramento; iii) ampla divulgação do número 0800 56104, junto aos gestores municipais e estaduais, como canal para o esclarecimento de dúvidas relativas ao Cadastro Único; iv) aprimore e intensifique o treinamento oferecido aos agentes municipais	MAPS

Item	Descrição	Resp
	envolvidos no Cadastro Único; v) aperfeiçoe as ações relacionadas à orientação dos gerentes de agências e correspondentes bancários a fim de que estes auxiliem com relação ao esclarecimento de dúvidas sobre o Cadastro Único; vi) identifique as necessidades de informação dos gestores federais, estaduais e municipais, desenvolvendo aplicativos que permitam a consulta e a extração de relatórios gerenciais; vii) promova ações junto aos municípios para orientar os beneficiários quanto à correta utilização do cartão eletrônico e da senha.	
7	Estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante do MAPS, CAIXA, dos gestores federais dos programas Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola, PETI, Agente Jovem e Auxílio-Gás e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com o TCU e acompanhar a implementação das recomendações do Acórdão.	MAPS
8	Estude alternativas para a expansão da rede pagadora dos benefícios, considerando, além da negociação com a CAIXA, a possibilidade de utilização da rede do Banco do Brasil ou da ECT.	MAPS
9	Providencie medidas para o ressarcimento ou compensação nos casos de pagamentos indevidos a beneficiários com mais de um NIS ou incluídos no público-alvo devido a omissões de renda no cadastramento	CGPAN/ MS, MEC, MME e MAPS

Decorridos cerca de 20 meses desde a deliberação original, por ocasião da realização do segundo monitoramento³⁰(48), em dezembro de 2004, a equipe de fiscalização verificou o estágio em que se encontravam as medidas e identificou um índice de 28% de medidas implementadas. Merece destaque a constatação de que não foi cumprido o item no qual o então MAPS deveria remeter ao Tribunal um plano de ação conforme afirmativa da equipe de fiscalização mencionada

³⁰ O primeiro monitoramento do TCU foi realizado em outubro de 2003, cerca de 6 meses após o Acórdão nº 240/2003, e nele foi apurado que todos os itens solicitados estavam em fase de implementação.

no relatório de monitoramento: “ não foi encaminhado nenhum plano de ação, mesmo após a mudança do Cadastro para o MDS e a unificação dos programas sociais”. (Relatório de Auditoria Operacional – Segundo Monitoramento da Implementação das Recomendações do Acórdão Plenário nº 240/2003, 2005.) (48) O monitoramento avaliou que o índice de 28% de implementações mostrava-se baixo e concluiu “que as fragilidades da sistemática de cadastramento permanecem, dando oportunidade à ocorrência de fraudes e desvirtuamentos nos programas de assistência do Governo que se apóiam nesse Cadastro para selecionar as famílias beneficiárias.” (Relatório de Auditoria Operacional – Segundo Monitoramento da Implementação das Recomendações do Acórdão Plenário nº 240/2003, 2005.)

Mesmo considerando os atrasos decorrentes de mudanças estruturais ocorridas, o ministro relator manifestou-se como segue:

Mas na fase atual, em que foi definida uma melhor organização administrativa para cuidar do Cadastro, espera-se que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tenha condições mais favoráveis para corrigir as falhas detectadas e inserir as melhorias necessárias, de modo que o Cadastro Único cumpra com mais eficiência o seu propósito e, repito, a sua função essencial de apoio a todos os programas voltados para a camada mais necessitada da população brasileira, minimizando os riscos de desvios de recursos e de destinação indevida dos benefícios ofertados. (Relatório de Auditoria Operacional – Segundo Monitoramento da Implementação das Recomendações do Acórdão Plenário nº 240/2003 2005, item 13 do Voto do Ministro-Relator Valmir Campelo)

Essa era a percepção daquela Corte de Contas, que foi objeto de voto por parte do Ministro Relator Valmir Campelo, e resultou no Acórdão nº 252/2005³¹ na plenária de 16 de março de 2005. No item 9.1 desse Acórdão é determinado ao MDS que no prazo máximo de 60 dias seja encaminhado plano de ação, de modo a dar cumprimento ao item 9.3 do Acórdão original nº 240/2003.

Outro importante órgão de controle, a Controladoria Geral da União - CGU, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, realizou auditoria sobre os atos e consequentes fatos de gestão, praticados no período de 1º de janeiro de 2004 a 31 de dezembro de 2004, tendo apresentado o Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão de 2004 (49). Na

³¹ O terceiro e último monitoramento do TCU, realizado no período de março a maio de 2006, resultou no Acórdão nº 2015/2006 na sessão de 1º de novembro de 2006. Será objeto de análise no Capítulo V – Avanços Possibilitados pela Multiestratégia.

referida auditoria foram apontadas fragilidades nos controles internos do gestor, como a ausência de sistema informatizado para controle das denúncias relacionadas aos recebimentos dos benefícios do Programa Bolsa Família e deficiência nos controles documentais dessas denúncias. Foram identificadas, também, pendências relacionadas à prestação de contas pela CAIXA, no que diz respeito à devolução dos saldos dos recursos pertencentes aos Programas Bolsa Família e Remanescentes e de apresentação da prestação de contas. No que concerne ao contrato de serviços prestados para a operacionalização do Cadastro Único, firmado pelo extinto Ministério da Previdência e Assistência Social, no período de 27 de dezembro de 2001 a 31 de dezembro de 2003, foi identificada a existência de dívida junto à CAIXA no montante de cerca de 129 milhões.

Ainda em 2004, com o objetivo de apurar irregularidades denunciadas pela imprensa, a CGU realizou fiscalizações, no período de outubro a novembro de 2004, nos municípios de Pedreiras (MA), Cáceres (MT) e Piraquara (PR), nos quais constatou a procedência das denúncias e falhas na execução do programa Bolsa Família e Cadastro Único, tais como: falta de atualização periódica dos cadastros das famílias beneficiadas, benefícios pagos em duplicidade ou a família fora do perfil de renda, uma mesma família recebendo o benefício do Bolsa Escola e o do Bolsa Família, ineficiência na “gestão” do programa por parte da Caixa Econômica Federal - CAIXA - na entrega dos cartões, inexistência ou precariedade do controle de frequência escolar de crianças incluídas no programa Bolsa Escola, insuficiência de servidores nas prefeituras para cadastrar, acompanhar e fiscalizar a execução do programa, preenchimento incompleto de campos relevantes do formulário de cadastramento, beneficiários com idade acima do permitido pelo programa e falta de atuação e de fiscalização por parte do Conselho de Controle Social. (resumo dos relatórios disponível em www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2004/noticia08404) (50)

Como parte das ações articuladas para o aprimoramento do Programa Bolsa Família, no dia 20 de janeiro de 2005, foi realizada a cerimônia de lançamento da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família no Palácio do Planalto. Foram firmados convênios com o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público dos Estados e da União para assegurar a aplicação correta dos recursos destinados ao programa e o cumprimento dos critérios para o acesso de famílias ao benefício.

Para o presidente Lula, os representantes dos órgãos que compõem a rede serão "os avalistas da boa causa". Afirmou ainda, "O papel de vocês, que têm acesso a cada município e a toda a estrutura federativa, é perceber se há ou não alguma coisa errada, para que a gente possa encontrar uma solução e resolver o problema". O ministro Patrus Ananias ressaltou a integração entre o Bolsa Família e outros programas de transferência de renda do governo federal. "O Bolsa Família é o eixo de irradiação das políticas sociais, que se complementam com outras políticas". Salientou, também, que 5.531 cidades brasileiras já são beneficiadas pelo Bolsa Família.

Faltam apenas 30 municípios para que o programa esteja presente em todo o país. Isso representa um desafio a mais no controle e na fiscalização dos cadastros e na gestão dos benefícios. Todos os promotores de Justiça em todas as comarcas do território nacional assumem a fiscalização dos programas sociais, especificamente do Bolsa Família.
(http://www.fetecsp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8323&catid=51:renda&Itemid=125)

No âmbito dessa parceria, foram realizados sorteios de municípios a serem visitados pelas equipes da CGU, nas quais os técnicos avaliavam diversos aspectos da gestão municipal. A SENARC contribuiu na indicação de pontos de vulnerabilidade que poderiam ser inseridos nos roteiros das visitas e serem objeto de monitoramento e avaliação por parte da equipe da CGU. Como exemplo de aspectos e pontos levantados e indicados pela SENARC, encontram-se os procedimentos de segurança em relação à cópia periódica da base de dados local do Cadastro Único e a guarda adequada dos formulários preenchidos do Cadastro Único. A CGU avaliou também as informações constantes das bases locais dos municípios no que concerne às multiplicidades e à falta de sincronia com as informações constantes da base nacional do Cadastro Único.

É importante salientar que, por ocasião do 2º monitoramento do TCU, as questões constantes do relatório de auditoria refletem, em grande medida, as lacunas e fragilidades apontadas pela própria equipe então responsável pela gestão:

O TCU veio mais ou menos em junho ou julho de 2004 e o resultado da auditoria foi: não tem decreto, não tem normas, desarticulou os municípios, os municípios não sabem o que fazer, não tem estrutura. O que o relatório apontava era justamente o que agente dizia, a gente ainda está trabalhando no decreto, nisso, naquilo. Se olhar a agenda de 2005 você vai ver que boa parte dela ela já tinha sido criada em 2004 e acabou sendo documentada no relatório

do TCU. Não foi o TCU que chegou aqui e disse que a gente tinha que criar normas, não. A gente sabia que tinha que criar normas, e dissemos a eles: nós estamos trabalhando em normas, mas dependemos do decreto, quando sair o decreto saem as portarias, mas foi um ano [2004] de total crise – operacional e política – para o programa [PBF]. (Ator Social Categoria B – gestor 3 do MDS)

O Departamento de Gestão não tinha mais que 16 pessoas. Considerando o secretário e duas secretárias, o contingente total era de no máximo 50 pessoas. Em 2004, o cadastro estava em todos os municípios brasileiros menos em quatro municípios do RS, os mesmos quatro que não aderiram em 2005 ao Termo de Adesão. Tínhamos que ensinar aos municípios que não tinham noção sobre o que era o Cadastro e também não tinham equipe. A parceria com os estados era muito complicada. Não havia clareza sobre as suas atribuições institucionais. (...) . Os problemas que ocorriam com a operacionalização chegavam à nossa porta muito tempo depois. Nós recebíamos os quantitativos de cadastros por municípios dois meses depois. Toda e qualquer informação tinha que ser solicitada à Caixa. A Caixa tinha total autonomia para definir quais municípios e onde iria aplicar a capacitação. (Ator Social Categoria B – gestor 4 do MDS)

Esse achado reforça o argumento de que havia uma crise operacional desde a criação do PBF e a atuação dos órgãos de controle, mais do que apontar fragilidades e desvios, teve o importante papel de evidenciar essas inadequações no modelo gerencial e funcionar também como um forte mecanismo de indução para que fossem realizados os aportes de recursos necessários. Inclusive o apoio financeiro à gestão, por parte do MDS aos municípios e estados, pela via da institucionalização do IGD - Índice de Gestão Descentralizada - é um exemplo dos resultados do mecanismo de indução.

1.4 Sociedade e Mídia: olhares e percepções sobre o Programa Bolsa Família e Cadastro Único

O debate em torno da pobreza, da fragilidade dos vínculos sociais e da precarização das relações de trabalho é um tema central e recorrente na mídia e no cenário político. Contudo, essas discussões e a importância dessa temática só alcançam abrangência e destaque nacional em períodos mais recentes da história.

A forma como a sociedade e a mídia enxergam e avaliam a política social tem raízes históricas. Conhecer a historiografia sobre a questão social elucidada e ajuda a entender o porquê de tantos estigmas e preconceitos na atualidade. Há uma homologia de posição entre o olhar da sociedade do Século XIV em relação à condição social dos pobres que recebem assistência e a população atendida pelos atuais programas sociais. A percepção da mídia e da sociedade, apesar de distinta daquela do Século XIV, continua oscilando entre atitudes que vão desde o entendimento, que é uma questão de direito social, passando pela solidariedade e compaixão, até a condenação.

Fonseca e Roquete (2005) evidenciam de forma clara esse viés negativo ao descreverem como era realizado o controle dos gastos, pelo comitê gestor local do Cartão Alimentação, analisam a fala de um membro de um comitê no Ceará e complementam:

A comprovação dos gastos convive com a já larga experiência de entrega do imposto de renda por internet. Dirigida aos pobres, a ‘educação alimentar’ era substituída pela fiscalização. Não deixava de ser uma humilhação e uma ofensa aos pobres. Aliás, na nossa experiência quase sempre os pobres têm de demonstrar, na ordem moral, que são pessoas de bem. Eles estão sempre sob suspeição como se existisse uma doença moral na pobreza. (FONSECA e ROQUETE, 2005, p. 135)

Castel (1998) (8) faz uma análise crítica sobre as mudanças na forma e na estrutura das relações de trabalho e sobre a conformação das redes de sociabilidade. À semelhança do que ocorre nos fenômenos da biologia, na qual um animal passa por transformações e assume uma forma distinta, porém homóloga, o autor descreve as transformações históricas da questão social e sublinha a homologia de posição entre, por exemplo, os “inúteis para o mundo” do Século XV, representados pelos vagabundos antes da revolução industrial, e diferentes categorias de

“inempregáveis” de hoje. Afirma, também, que são comparáveis os processos que produzem essas situações, isto é, homólogos em sua dinâmica e diferentes em suas manifestações.

A “questão social” é caracterizada pelo autor como uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade, ameaçada de ruptura, pela existência de alguns grupos. Segundo Castel, as populações alvo de ações sociais são classificadas em dois grupos: as que possuem capacidade para trabalhar e as que são isentas da obrigação de trabalhar por causa de deficiências físicas ou psíquicas (crianças e idosos), enfermidades e até determinadas situações familiares ou sociais (viúvas com muitos filhos).

A simulação da invalidez, para o autor, configurava-se como uma estratégia para se adequar ao modelo ideal do atendimento assistencial, ou seja, carentes incapazes de suprir sozinhos suas necessidades através do trabalho. A prática de exibição de feridas ou de enfermidades simuladas efetivamente mobilizava mais a caridade e prova a importância dessa categorização para acesso ao auxílio.

Com a expansão geográfica, o crescimento das cidades e com uma maior estratificação social, surge, no início do século XIV, não por acaso mais ou menos contemporânea da do pobre envergonhado, outra categoria, que é a do “mendigo válido”. Esta se torna fortemente visível e os mendigos válidos passam a ser um problema para as autoridades administrativas.

O autor relata que, a partir desse momento, a maioria das regulamentações proíbem a prática de dar esmolas e associam o mendigo válido aos vagabundos, que são da alçada da polícia. Inicia-se assim uma série de condenações da vagabundagem e da mendicância. O olhar da sociedade em relação à condição social dos pobres que recebem assistência oscila entre atitudes que vão desde a compaixão, passando pelo desprezo, até a condenação. A plebe não dispõe de capital social e por essa razão não se beneficia da benevolência com que é tratado o “pobre envergonhado”³². É sobre pessoas de sua espécie, “de condição vil”, que pesa de maneira implacável a condenação bíblica: “Ganharás o pão com o suor de teu rosto”. Certamente. Mas o

³²De acordo com Castel (1998), é uma categoria que surge na Itália a partir da segunda metade do Século XIII e seu aparecimento está relacionado ao desenvolvimento de uma sociedade urbana que, aumentando a diferenciação e estratificação sociais, provoca também uma “mobilidade descendente”. É composta por pessoas e famílias que receberam boa educação e ocuparam posições de prestígio na sociedade, mas se arruinaram. Gozam da benevolência e prioridade da sociedade, confirmando a valência negativa geralmente relacionada com a pobreza: o pobre “envergonhado” é envergonhado por mostrar que está pobre, porque conservou sua dignidade e porque a pobreza é indigna para um homem de qualidade.

que acontece, então, com aquele que não pode ganhá-lo, porque não pode trabalhar, não por incapacidade e, sim, por não ter trabalho? Questiona Castel.

Na seqüência, o autor relata que é a partir dos séculos XII e XIII que o social-assistencial assumiu uma configuração já complexa em que já podem ser encontrados os principais elementos de uma política de assistência moderna, esboço de uma profissionalização que ocorrerá no futuro: classificação e seleção dos beneficiários, organização sobre uma base territorial, pluralismo das instâncias responsáveis, eclesiásticas e laicas, “privadas” e “públicas”, centrais e locais.

As questões relacionadas ao estigma e ao preconceito, por parte da sociedade, fazem parte da realidade brasileira e encontram-se ainda fortemente presentes quando se analisa o estudo apoiado pelo Banco Mundial. O referido organismo internacional, que avalia o programa Bolsa Família como muito positivo e o recomenda como modelo a ser replicado em outros países, demandou estudo que foi conduzido por Lindert e Vincencini (2010)³³, (51) no qual foi realizada análise sobre a percepção da mídia (escrita) brasileira sobre a política social de transferência de renda, em especial sobre o programa Bolsa Família. A pesquisa catalogou e analisou mais de 6.500 artigos publicados em seis jornais, sendo três de circulação nacional. O período da análise considerou seis anos, a partir do ano de 2001, quando teve início, na esfera federal, o programa de transferência de renda do Bolsa Escola, até o ano de 2006. Ou seja, cobriu duas fases com governos e programas de transferência distintos: a primeira com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, até o final de 2002, e o programa Bolsa Escola, de 2001 a outubro de 2003, e a segunda fase abrangendo o governo do Presidente Lula com o Programa Bolsa Família, de 2003 a 2006.

No estudo foi realizada uma análise comparativa entre os dois períodos de governo – Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – de modo a identificar a proporção e a natureza do que foi publicado. Nessa perspectiva, foi identificado que a proporção de artigos sobre o tema, publicados entre 2003 e 2006, foi quase o dobro do que foi no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Outro ponto importante é a natureza da avaliação. No período de FHC, o debate foi pautado por avaliações favoráveis às transferências de renda, ao passo que no período do governo Lula o que prevaleceu foram as críticas. Nesse ângulo de

³³ Kathy Lindert atualmente é a Gerente do Setor de Proteção Social do Banco Mundial (BIRD) na Europa e Ásia Central. Nos anos de 2003 a 2008, período no qual realizou o estudo, a economista ficou alocada na sede de Brasília do BIRD e acompanhou de perto as atividades relacionadas à gestão do Programa Bolsa Família no MDS. Vanina Vincensini foi consultora do Banco Mundial e trabalhou no Brasil durante a realização da pesquisa.

análise, as pesquisadoras constataram que os relatos sobre fraudes e controles ocupavam 10% das matérias no período do governo FHC, enquanto que no governo Lula essa proporção chegou a 50% do que foi publicado sobre o assunto em 2004. Após a implementação de medidas de controle e aperfeiçoamento do processo de cadastramento, o tema perdeu importância para a imprensa e em 2006 ocupava menos de 20% dos artigos publicados. Outra avaliação importante está diretamente relacionada aos preconceitos sociais e morais que estão cristalizados no imaginário da sociedade brasileira: que o programa é eleitoreiro, que os beneficiários, ao receberem o benefício, não querem mais trabalhar, que uma pessoa é a principal responsável pela sua condição de vulnerabilidade social e pobreza, entre outros. Preconceitos esses que inspiram boa parte das críticas veiculadas pela imprensa.

Inferese que é por essa razão que o estudo destaca a importância da implementação de uma política social com adequados níveis de qualidade na sua execução, não somente para a eficácia do programa, mas sobretudo para uma melhor aceitação por parte da sociedade. E, por que não dizer, para uma melhor aceitação por parte dos próprios organismos multilaterais em geral.

Outro ponto que merece registro é a análise sobre o debate que permeava na imprensa, no qual o que estava em foco não era somente a obrigatoriedade da condicionalidade, conforme prevista no desenho do programa, por si só, mas sim o estabelecimento de um monitoramento confiável sobre o seu cumprimento. De acordo com o estudo, naquele momento esse era um elemento essencial que iria garantir o apoio político e conferir legitimidade ao programa Bolsa Família. Nessa perspectiva, o estudo aponta que o governo respondeu a esse anseio restabelecendo o monitoramento das condicionalidades de forma similar a que era praticada no Bolsa Escola, ampliando a fiscalização sobre o seu cumprimento e instituindo mecanismos graduais de sanções às famílias no caso de descumprimento. Salienta-se que a ação inicial sem gerar efeitos financeiros era o envio de uma advertência, com o objetivo de funcionar como mecanismo indutor e mobilizador e não punir indevidamente as famílias.

Destaca, ainda, que esse arranjo – combinação entre monitoramento e sanção financeira gradual – reflete o conjunto de opiniões diversas sobre o papel legitimador das condicionalidades no Brasil. Pode-se apreender daí que as pesquisadoras referem-se ao debate entre três correntes: a Universalista, que sustenta a proposta de uma renda básica para o cidadão sem qualquer correlação com obrigações, a focalista, que defende a obrigatoriedade das condicionalidades e uma terceira, fruto desse arranjo e posto em prática pelos gestores do PBF, de que é um

mecanismo de reforço dos direitos sociais universais à educação e à saúde na perspectiva da oferta, ou seja, se o serviço está de fato disponível para as famílias.

Para Cotta e Paiva (2010, p.60), (42) durante o período de formulação do Programa Bolsa Família, “atores-chave do novo governo defendiam que ‘não se deveria apenas dar o peixe, mas também ensinar a pescar’.” De acordo com a avaliação dos autores, essa posição estava vinculada a dois fatores: “i) a importância da ética do trabalho entre atores associados ao movimento sindical e ii) o sentimento de que a sustentabilidade política do novo programa dependia de uma sinalização clara de que se tratava de uma intervenção distinta das velhas práticas políticas assistencialistas e clentelistas.”.

Talvez por se tratar de estudo que tinha como objeto a imprensa escrita brasileira e as conclusões assinalarem um viés preconceituoso e tendencioso, por parte dos veículos de comunicação, o *Valor Econômico* foi o único jornal que publicou matéria, no dia 2 de abril de 2008, sobre a reunião com técnicos representantes do BIRD e o MDS, para a apresentação dos resultados iniciais do estudo realizado.³⁴

Posteriormente, foi divulgado na internet artigo, de autoria do deputado e jornalista Rui Falcão (PT/SP), abordando os principais pontos identificados no estudo do BIRD e questionando o quase total silêncio dos veículos de comunicação.

Apenas no final de 2010, precisamente no dia 8 de dezembro, durante o evento Avanços e Desafios do Programa Bolsa Família e Cadastro Único de Programas Sociais, foi realizada uma apresentação pela pesquisadora Lindert sobre os principais pontos abordados no estudo. Somente em 2011 foi possível obter o texto completo, com data de emissão de dezembro de 2010, sobre a referida pesquisa.

Merece destaque especial, a conclusão do estudo apontando o papel importante da imprensa livre brasileira em fomentar o debate público sobre a política social e a necessidade de uma interação adequada entre a mídia e os gestores dos programas, com o objetivo de informar e responder à sociedade em geral todas as dúvidas e questionamentos sobre a política. Neste

³⁴ No documento, Lindert e Vincensini relatam que a coleta de dados e a sistematização das informações foram realizadas no período de 2007-2008 e os resultados iniciais foram apresentados ao MDS em uma série de reuniões realizadas em março de 2008. As autoras mencionam que em seguida apresentaram os resultados preliminares à jornalistas da imprensa brasileira. Assinalam também, que devido a diversas outras demandas a conclusão do relatório só ocorreu no início de 2010.

sentido, salienta que essa interação virtuosa – imprensa e gestão do PBF - ocorreu diversas vezes. Os responsáveis pela gestão do PBF estabeleceram uma comunicação pró-ativa com a imprensa e o fizeram de forma transparente e tempestiva, fato este que, na avaliação das pesquisadoras, parece ter contribuído para fortalecer os programas de transferência de renda no Brasil.

Essa característica – interação virtuosa com a imprensa – foi salientada e avaliada como mudança significativa a partir de 2005 e que, na avaliação do entrevistado, ajudou sobremaneira à superação da crise iniciada no final de 2004, na qual o PBF foi alvo de uma onda de denúncias e críticas veiculadas pela imprensa, como pode ser apreendido pelo relato a seguir:

(...) Cada uma dessas denúncias foram tratadas com ações de gestão e com entrevistas com a imprensa para cada atividade/ação. Todo o resultado era divulgado em coletiva pela imprensa. Pela primeira vez, foi feito, em março de 2005, o cruzamento da RAIS com o Cadunico e anunciamos em coletiva essa ação. (Ator Social Categoria B – profissional 1 do MDS)

A pesquisa assinala, também, que existem duas categorias básicas de percepções. Uma está relacionada à forma como o público em geral avalia características do desenho e a outra à forma como a política está sendo executada – como a obrigatoriedade da condicionalidade e o seu monitoramento adequado. A partir dessa avaliação, a sociedade, passa ou não a apoiar a política. A outra categoria está relacionada à percepção sobre as responsabilidades dos agentes públicos na gestão e execução adequada da política, ou seja, a baixa ocorrência de fraudes e erros. Sustentam que esses elementos – eficácia técnica na execução da política e legitimidade e credibilidade angariadas junto à sociedade – criam um “círculo virtuoso” de prestação de contas à mídia e público em geral, o que ajuda na promoção da responsabilidade nas políticas sociais.

Pode-se afirmar que o dever de prestar contas à sociedade em geral – *accountability* – foi um dos elementos, no bojo da estratégia implementada a partir de 2005, que foi priorizado e exercitado sistematicamente pelos dirigentes do MDS, em particular pela própria secretária nacional de renda de cidadania em exercício, conforme delegação a ela conferida pelo ministro Patrus.

1.5 A Gestão do Bolsa Família: impasses e reforma

Em que pese o PBF ter sido alvo de críticas e questionamentos desde sua criação, um fato que merece registro é a reportagem veiculada, no dia 17 de outubro de 2004, por um programa dominical de uma rede de televisão de grande audiência, na qual foram divulgadas denúncias de irregularidades no processo de inclusão e atualização de famílias no Cadastro Único e na entrega de cartões do Programa Bolsa Família nos municípios de Pedreiras (MA), Cáceres (MT) e Piraquara (PR).

Para apurar os fatos relatados na reportagem, a CGU realizou fiscalizações, no período de outubro a novembro de 2004, nesses municípios, e apurou que as denúncias sobre falhas na execução do programa eram procedentes, conforme já descrito na seção 1.3.

A veiculação da reportagem se tornou o mote para uma série de denúncias, artigos e reportagens, no período de outubro a dezembro de 2004, nos quais o alvo principal era o Programa Bolsa Família e as falhas e irregularidades advindas de fragilidades e inconsistências das informações cadastrais e dos mecanismos de gestão e operacionalização.

Além das fragilidades operacionais, observadas com relação à infraestrutura da área responsável pela gestão do programa, e as tensões e debates travados no campo da política, as pressões exercidas pelos órgãos de imprensa foram igualmente muito impactantes:

O segundo tipo de pressão que podemos marcar como muito importante são as denúncias sobre pessoas que eram beneficiárias e que não deviam estar recebendo o programa. Paradoxalmente, foi iniciativa da equipe (...) de colocar na página quem eram os beneficiários do programa, sem colocar os seus endereços, evidentemente. Qual é o motivo para essa escolha? (...) É assim como quando você entra numa página do MEC e você vê quem ganhou uma bolsa de iniciação (PBIC), ou ganhou uma bolsa de mestrado ou uma bolsa de doutorado ou estão fazendo um pós-Doc fora e é algo legítimo. Receber transferência de renda também é algo legítimo, era isso que se queria sinalizar. Então, com base nisso, a imprensa, (...) foi procurar muitos beneficiários. Talvez o caso mais marcante para mim dessa disputa (...) foi de uma senhora que eles entrevistaram, (...) de uma pobreza muito grande à qual perguntaram se tinha o Programa Bolsa Família e a senhora disse que não tinha. Então ela vinha com a netinha, que ela criava, ao programa da Xuxa no Domingão (...) para mostrar essa senhora que não era beneficiária. (...) E a senhora era beneficiária. E a senhora não tinha como saber com tanta bolsa – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Família. (...) . A matéria foi abortada, mas ninguém se explicou. (Ator Social Categoria A – Gestor 6 MDS)

O sistema midiático simplesmente colocou em prática a lógica que orienta grande parte da imprensa, uma abordagem centrada na cobertura massiva durante um período de tempo sobre determinado tema e a disseminação de críticas direcionadas às políticas sociais que mais alimentam e reforçam os preconceitos históricos e o senso comum da sociedade, relacionados às classes mais pobres da população, em detrimento de esclarecer, aos cidadãos, a questão estrutural da pobreza e demandar ações efetivas por parte de todos, sociedade civil e governo. O relato acima exemplifica muito bem o tipo de estratégia que é adotada – se a denúncia não se configura como procedente não há uma preocupação em analisar o fato e tentar esclarecer à população e às próprias famílias beneficiárias a razão pela qual ocorreu o equívoco. Afinal, tratava-se de um período de transição, no qual o próprio beneficiário tinha dificuldades de entender a profusão de “bolsas” que haviam sido criadas pelos diferentes setores da política social.

É possível inferir que, como resultante dessa intensa exposição e pressão exercida pelos meios de comunicação, em dezembro de 2004, o Ministro Patrus Ananias promoveu mudanças na condução da Secretaria Executiva e da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC. A partir de 9 de dezembro de 2004, a SENARC passou a ser conduzida pela servidora Rosani Evangelista Cunha, especialista em políticas públicas e gestão e com grande experiência em interlocução federativa. Na mesma data, a também servidora e especialista em políticas públicas e gestão – Lúcia Maria Modesto Pereira³⁵ - com larga experiência na condução de projetos relacionados à tecnologia da informação, especialmente nos setores da educação e saúde, assumiu a direção do Departamento do Cadastro Único da referida secretaria nacional. É interessante salientar que ambas foram responsáveis pela condução, em áreas distintas, mas com grande nível de interface, do projeto do Cartão [Nacional da Saúde durante o período de 1999 a 2002.

No final de 2004, a SENARC contava apenas com um efetivo, em cerca de 50 pessoas, entre técnicos e apoio administrativo, sendo que grande parte era composta por colaboradores sem vínculo com a administração pública, ou seja, técnicos contratados por empresas prestadoras de serviços ou especialistas vinculados a contratos de consultoria. A precariedade não se limitava aos recursos no segmento de pessoas e nem à SENARC. Tratava-se de um ministério recém-

³⁵ Rosani Cunha foi a Diretora da área responsável pelo Projeto do Cartão SUS, que estava vinculada à então Secretaria de Investimentos em Saúde e Lúcia Modesto conduziu a coordenação geral no DATASUS/Secretaria Executiva, que era responsável pelo desenvolvimento e operacionalização do CadSUS, ambas as unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

criado com diversas dificuldades estruturais: espaço, equipamentos, pessoas, recursos computacionais, etc.

Os recursos provenientes dos contratos internacionais - com a UNESCO, BIRD e BID - foram decisivos e fundamentais para que fossem tomadas decisões no sentido de prover meios para a execução das primeiras ações que foram colocadas em curso ainda no primeiro trimestre de 2005: contratação de consultores especializados na área de TI e aquisição de equipamentos e softwares para o processamento de grandes volumes de dados. Isso significa que as decisões e atividades conduzidas pela equipe anterior ao longo de 2004, no sentido de firmar os contratos e torná-los operativos, foi uma ação predecessora vital.

Outra escolha estratégica foi a nomeação, em áreas-chave da secretaria, de técnicos com experiência e vínculo com a administração pública. Até o início de 2005, a estrutura da secretaria era composta por apenas três departamentos: i) Departamento de Operação ii) Departamento do Cadastro Único e iii) Departamento de gestão do programa Bolsa Família: “Em 2005, com a chegada da Rosani - ela trouxe um grupo de técnicos e encontrou um grupo de técnicos aqui muito capaz para implementar e realizar o que precisava ser feito. Sem dúvida, recebeu todo o apoio do ministro.” (Ator Social Categoria B – gestor 3 do MDS)

O diagrama, a seguir, explicita a estrutura organizacional existente na SENARC no final de 2004:

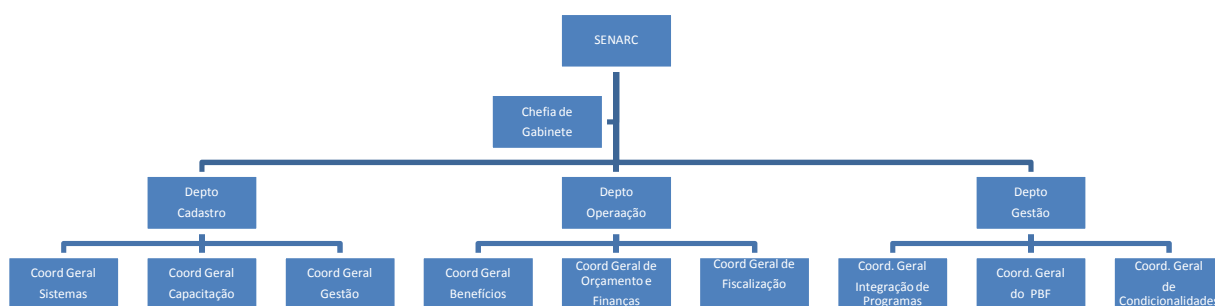


Figura 1 – Organograma da SENARC no final de 2004

É importante sublinhar que a composição do MDS ocorreu, conforme disposto na medida provisória 163, a partir da incorporação do acervo patrimonial, recursos orçamentários e quadro de servidores de basicamente três unidades administrativas do governo, a saber: Ministério da Assistência Social, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e Secretaria-Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família da Presidência da República.

Nesse sentido, o departamento do Cadastro Único funcionava com estrutura oriunda da Secretaria de Assistência Social (SEAS) do extinto Ministério da Assistência Social. Por sua vez, os departamentos de Operação e Gestão foram montados a partir da incorporação de boa parte da equipe que era responsável pela operacionalização do programa remanescente Bolsa Escola que, até a criação do PBF, estava sob a gestão do Ministério da Educação (MEC).

Foi com esse contingente de técnicos que, ainda em processo de integração de suas unidades administrativas, uma vez que o departamento do Cadastro Único ainda ocupava um andar no prédio do Ministério da Previdência e só passou a ocupar o mesmo prédio do MDS a partir de fevereiro de 2005, a nova gestão assumiu e deu início ao conjunto de ações que foram conduzidas ao longo dos dois anos seguintes:

O ano de 2005 foi um ano de transformação porque saiu muita coisa do forno, muita coisa já tinha sido formulada, mas não tinha suporte operacional e político para sair. (Ator Social Categoria B – gestor 3 do MDS)

Sentimos, quando ocorreu a mudança de gestão, que a SENARC teve mais estrutura adequada e começou a ter mais planejamento. (...) A preocupação com planejamento e gerenciamento começou a ter mais força. Eu diria que é por conta disso - faltava visão de gestão, gerência de processos. (Ator Social Categoria B – gestor 2 CAIXA)

Em suma, a partir de 2005, foi realizado um grande aporte de recursos, seja por meio da incorporação de novos técnicos com perfis específicos, seja pelo reforço da infra-estrutura, o qual permitiu a concretização de parte do que já estava formulado e também a definição de novas visões e/ou rumos com vistas à consecução do objetivo maior, que era a implementação compartilhada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único em todo o território brasileiro.

Capítulo II – Considerações Teóricas

2.1 Marco Analítico

A hipótese que norteia os rumos da investigação é a de que a multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família, realizada no período de 2005 a 2006 foi, seguindo a tipologia de Draibe (2001), (9) baseada na estratégia de “choque”.

A autora define que a estratégia de implementação, explicitamente ou não, envolve uma escolha acerca da temporalidade das ações e que essa escolha está associada a cálculos políticos quanto aos apoios e resistências que enfrentará o programa. Draibe identifica basicamente dois tipos de estratégias a serem seguidas: incremental e de choque. Na primeira, percorre-se um caminho mais longo com diversos estágios, com o objetivo de construir alianças e coalizões de apoio à implementação do programa. Na segunda, como o nome bem a define, o grosso da implementação se faz de uma só vez e num momento único do tempo. Nas palavras da autora, “supõem que ingredientes tais como a surpresa e medidas como o insulamento burocrático dos que têm poder decisório sejam capazes de vencer as resistências esperadas e inibir o surgimento de novas” (2001, p.28).

Ao se analisar o período de outubro de 2003 até novembro de 2004, avalia-se que esse período pode ser considerado como uma etapa de finalização do desenho e definição do arranjo institucional que viria a dar sustentabilidade ao programa.

Ocorreram, nesse intervalo de tempo, muitos eventos que reforçam essa suposição. Na fase final de discussão, quando houve a apresentação do novo programa na audiência pública, realizada em 23 de setembro de 2003, na Comissão de Seguridade Social da Câmara, foi colocado que o critério de renda era válido para o início do programa, mas foi salientado que estavam em estudo outros indicadores além da renda, conforme relatos a seguir:

“...Temos que tirar o peso da renda e encontrar outros indicadores para mostrar as outras caras da pobreza”, afirmou Ana Fonseca.

Ricardo Henriques disse que o grupo de trabalho montado para unificar os programas está trabalhando com mais de 30 indicadores além da renda – como escolaridade, situação habitacional, localização geográfica e saneamento – “[O novo critério] tem várias vantagens, como chegar mais perto da situação de pobreza do que com o critério de renda”, afirmou” (23/09-2003 – 20:36 - Camilo Toscano da Folha Online em Brasília)

Depois do lançamento do programa, prosseguiram o debate e as discussões sobre essa questão com a realização, em 20 de novembro de 2003, de um Seminário Internacional sobre Indicadores Multidimensionais da Pobreza e, em agosto de 2004, foi firmada uma cooperação internacional (Brasil e Chile) para a troca de experiências com ênfase nessa questão. Na avaliação de Fonseca e Roquete (2005, p.143) (35), “O Cadastro cumprirá papel da maior relevância desde que seja construído um entendimento, visando incorporar outros elementos (escolaridade, situação no mercado de trabalho, tipo de habitação, etc.) além da renda na identificação da pobreza.”.

Por esse entendimento, acerca da necessidade de ajustes no desenho, e também pelo desafio de firmar pactuações com estados e municípios para sedimentar a característica de integração federativa amplamente anunciada, a agenda desse período foi pautada por ações nessa linha e também para a ampliação da cobertura, por meio de um amplo processo de migração e, em menor escala, de novas inclusões de famílias e respectivas concessões de benefícios³⁶.

Dado esse contexto e ainda na perspectiva da referida tipologia é possível identificar dois períodos com estratégias de implementação distintas: o primeiro, até o final de 2004, no qual a estratégia foi incremental, com diferentes estágios e com um cenário político e institucional menos estável. E o segundo período, no qual a estratégia de implementação foi de choque e teve, na vigorosa onda de denúncias, por parte da mídia, possivelmente sua principal determinante.

O Programa Bolsa Família vivia um momento crítico naquele final de 2004. Logo após ter completado um ano de operação. Pode-se afirmar que havia muito a ser feito, no que concerne ao arcabouço normativo e à estrutura operacional para uma adequada gestão, conforme claramente evidenciado nas auditorias do TCU e CGU (ver seção 1.3). No que diz respeito ao referencial normativo do PBF, existiam apenas a Lei nº 10.836 de 9/1/2004, o Decreto nº 5.209 de 17/9/04, as Portarias Interministeriais nº 3.789 de 17/11/04 com o Ministério da Educação (MEC) e a de nº 2.509 de 18/11/04 com o Ministério da Saúde (MS).

³⁶ Segundo Fonseca e Roquete (2005), quase sempre se afirma que, nesse período, o PBF expandiu com muita velocidade, saindo de 3,6 milhões, em dezembro de 2003, para 6,5 milhões, em dezembro de 2004. Todavia ressaltam que ocorreu um ingresso menor de famílias em 2004 se comparado com o último trimestre de 2003. Os autores colocam que a velocidade, de fato, ocorreu no Auxílio-Gás, que foi lançado em janeiro de 2001, e finalizou o ano com mais de 8 milhões de famílias. Eles destacam ainda que o esforço foi de migração, no sentido da unificação dos programas no PBF. Entre outubro de 2003 e dezembro de 2004, migraram 8.647.592 de famílias de outros programas, sendo que, ao ingressar no PBF, esse número foi reduzido para 4.893.763, pois, em média, cada família estava em 1,8 programas. Essa redução gerou uma economia de recursos, em virtude da redução dos custos operacionais da ordem de 97 milhões de reais.

Além dessas, existiam apenas as portarias SENARC/MDS nº 1 de 3/9/04, GM/MDS nº 660 de 11/11/04 e GM-MDS nº 737 de 15/12/04, as quais disciplinando, respectivamente, ações de fiscalização, autorização para que os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social pudessem, provisoriamente, realizar o controle social do PBF e a regulamentação do benefício variável de caráter extraordinário do PBF. Em relação ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, apenas o decreto de sua criação de nº 3.877 de 24/7/01, duas instruções operacionais e uma publicação intitulada “Cartilha do cadastramento único”. Nada mais, em termos de marco regulatório e de orientações sobre o programa e, sobretudo, em relação ao processo de cadastramento. O quadro a seguir classifica e quantifica a situação em três períodos de tempo:

Tabela 3 – Demonstrativo dos instrumentos normativos, operacionais e de comunicação

Tipos	PBF e Cadastro Único		
	Até Nov 2004	Até 2007	Até 2009
Decreto	2	5	9
Lei	1	1	1
Portaria	5	25	35
Instrução Normativa	-	1	1
Instrução Operacional	2	20	33
Informe Gestor	-	109	202
Informe Condicionalidade	-	2	4
Informe Controle Social	-	9	19
Manuais e Publicações	1	5	23

Fonte: Elaboração do autor

O MDS dispunha de pouquíssima informação sobre a operação do programa realizada pela CAIXA e, tampouco, tinha acesso à base de dados do Cadastro Único. A interlocução entre os municípios e o MDS era reduzida e sem a definição clara de papéis e responsabilidades. Grande

parte da comunicação era realizada diretamente pelas agências e filiais da CAIXA com os municípios, devido ao seu papel de agente operador e responsável pelo suporte operacional aos municípios e, sobretudo, devido ao reduzido grau de instrumentos de gestão que o MDS então dispunha. É nesse contexto que ocorre a mudança na condução da SENARC, em dezembro de 2004, e é a partir desse período em diante que ocorrem as grandes transformações que serão descritas e analisadas neste estudo. A estratégia de choque começou a ser gestada no final de 2004 e o grosso da sua implementação – abrangendo as dimensões essenciais - foi executada num período curto de tempo, de 2005 a 2006, na verdade, o tempo máximo que se dispunha para que a meta de 11.1 milhão de famílias fosse atingida. E foi o que de fato ocorreu, de forma antecipada, em junho de 2006.

Conforme destaca Arretche (1996), (52) o Estado federativo brasileiro sofreu grandes mudanças após a constituição de 1988, uma vez que ocorreu de fato a transição de um estado unitário para um arranjo no qual os estados e municípios conquistaram a sua autonomia política. A autora salienta, ainda, que as desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa dos governos subnacionais brasileiros tendem a ampliar a importância dos atributos estruturais, como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, como determinante para a descentralização. Contudo, Arretche ressalva:

Tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social. (ARRETCHE, 1996, p.2)

A autora complementa afirmando que a ação política deliberada, entendida como estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional.

Arretche assinala ainda que no caso brasileiro – no qual estados e municípios possuem autonomia política e fiscal – a decisão sobre assumir ou não a responsabilidade de gestão de políticas públicas ocorre por iniciativa própria ou por adesão voluntária a algum programa proposto por outro nível de governo, ou necessariamente por expressa imposição constitucional.

É exatamente nessa perspectiva que pode ser observada a percepção de quem atua no nível municipal:

Quando veio o Termo de Adesão com os compromissos e ao mesmo tempo a adesão à Assistência Social (...) e agora tem um instrumento – vamos aderir ou não, o que isso tem de bom. Sentimos muita falta da participação do Estado, estava muito fora do processo. Se a política nacional diz que o foco é a família e o Cadastro Único poderá ser utilizado e o PBF é para a família e não mais para segmentos. Deu uma confiança maior. Em 2003 e 2004, os municípios faziam a tarefa para garantir os benefícios às famílias que solicitavam sem a perspectiva de obter. Estavam mais preocupados com a organização da Assistência Social, mas não para acompanhar transferência financeira e sim para obter o cofinanciamento federal, os recursos. Era do próprio município e ele não vai colocar a não ser se tiver um retorno para o município. Se não tiver um auxílio federal – eu vou fazer um trabalho para o governo federal que não vai me auxiliar em nada. O dinheiro entra para a família e não para o município. Hoje muitos prefeitos ainda não têm entendimento sobre a importância que o benefício gera para o município. (Ator Social Categoria B – gestor 1 Municipal)

Pode-se afirmar que, paralelamente à ação de análise da qualidade do Cadastro Único, a preocupação com o respeito ao princípio básico de autonomia federativa – tanto no discurso como na prática - foi o que norteou e se constituiu como prioridade no processo de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. É possível, também, atribuir à decisão - de propor e colocar em ação uma gestão compartilhada com estados e municípios - boa parte dos avanços e resultados obtidos. Isso porque, como lembra Arretche (1996, p.4),

O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil só pode ser efetivo na medida em que as administrações locais avaliem positivamente os ganhos a serem obtidos a partir da assunção de atribuições de gestão; ou, pelo menos, que considerem que os custos com os quais deveriam arcar poderiam ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo (ARRETCHÉ, 1996, p.4).

Ou seja, implementar de forma efetiva o PBF e o Cadastro Único em um país de tamanha dimensão e diversidade somente seria possível de forma conjunta, compartilhada e pactuada. Assim, considerando principalmente a autonomia dos entes federados e a intersetorialidade da política de enfrentamento à pobreza, o que requer cooperação interfederativa e coordenação das ações, foi publicada, em 20 de maio de 2005, a portaria GM/MDS nº 246 e a Instrução Normativa nº 1. Esses instrumentos normativos se constituíram no marco inicial de uma fase de forte regulamentação e de estruturação do modelo estratégico e operacional do programa.

Um aspecto que merece destaque e ajuda na análise da trajetória da política de transferência de renda protagonizada pelo Programa Bolsa Família é como e por que uma questão entra ou deixa de entrar na agenda de um governo. Souza (2007, p.68) (53) assinala que “Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo ele, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos”.

Na abordagem do Ciclo da Política Pública, tipologia que compreende a política pública como um ciclo deliberativo composto por seis estágios, os quais constituem um processo dinâmico e de aprendizado, o estágio referente à definição da agenda (*agenda setting*), é, na avaliação de Souza (2007), o componente mais enfatizado.³⁷

Desse modo, à pergunta de como os governos definem sua agenda são consideradas três respostas. A primeira é dada na perspectiva do problema, ou seja, o problema entra na agenda quando temos o entendimento de que ele necessita ser resolvido. A segunda tem por foco a política na sua essência, ou, em outras palavras, como é construída a consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar e resolver um problema. A autora destaca que essa construção é realizada considerando diversos fatores e meios, tais como o processo eleitoral, mudanças partidárias no governo, alterações nas ideologias, os quais, conjugados com grupos de interesses contrários ou favoráveis, acabam por funcionar como um “amálgama” na formação da consciência coletiva sobre um determinado problema. De acordo com essa perspectiva, a consciência coletiva é fator poderoso e determinante na definição da agenda.

Já a terceira resposta tem por objeto os atores sociais que participam do processo e que são classificados em visíveis e invisíveis. Nessa linha, os visíveis - políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. - definem a entrada na agenda, enquanto os invisíveis - acadêmicos e burocratas - definem as alternativas a serem implementadas.

De maneira alternativa, o modelo *Multiple Stream* (Múltiplos Fluxos) de Kingdon (1995), (54) apresenta o processo de formação da política pública como sendo compreendido por quatro processos: i) *agenda setting* (definição da agenda); ii) especificação das alternativas a serem consideradas na construção da política; iii) escolha da alternativa a ser implementada, pelos órgãos de decisão, dentre as que foram elencadas e iv) implementação da decisão.

³⁷ Nessa tipologia, a política pública é constituída dos seguintes estágios: i) definição da agenda; ii) identificação das alternativas; iii) avaliação das opções; iv) seleção das opções; v) implementação e vi) avaliação.

O autor foca o seu estudo na compreensão de duas questões centrais: i) por que um tema entra ou deixa de entrar na agenda de políticas públicas de um governo e ii) por que algumas alternativas são avaliadas (*policy alternatives*) enquanto outras sequer entram no menu de opções.

O modelo analisa três processos decisórios (*streams*) que fluem de forma independente e possuem regras e dinâmicas próprias – *streams of problems, policies e politics*. No primeiro fluxo, ocorre a definição da agenda (*agenda setting*) e a dinâmica compreende a fase na qual uma situação social é percebida como uma questão (*condition*), mas não necessariamente implica em uma ação do governo. É o momento no qual a questão passa a ser considerada um problema (*problem*) pelos formuladores das políticas e entra na agenda do governo. De acordo com o modelo, os formuladores consideram e avaliam três elementos: i) indicadores em geral; ii) eventos específicos como crises e desastres e iii) avaliações realizadas sobre programas do governo em operação.

No segundo fluxo - *policies stream* - ocorre a geração das alternativas (*policy proposals*), que é descrito por Kingdon como semelhante ao processo biológico de seleção. No princípio, são consideradas diversas idéias propostas pelos especialistas (funcionários públicos, parlamentares, acadêmicos, lobistas vinculados a grupos de interesse, pesquisadores, etc.) para a formulação da política, no que ele denominou de “*policy primeval soup*”. Nessa fase, as alternativas são discutidas e avaliadas sob diferentes ângulos e, por vezes, sofrem alterações de modo a combinar (mesclar) entre si características das diversas alternativas propostas. É um processo longo com diversas mediações e discussões até que seja definida a proposta vencedora, a qual é novamente avaliada à luz de diversos critérios – viabilidade técnica e orçamentária, valores dominantes, como a percepção da sociedade (*nacional mood*), além do apoio ou resistência das forças políticas à alternativa escolhida.

O terceiro fluxo, denominado *political stream*, é afetado por diferentes fatores, como flutuações sobre a percepção da sociedade acerca do problema (*nacional mood*), mudanças na composição do governo e das casas legislativas, além de pressões exercidas por grupos de interesse politicamente organizados. Esses fatores influenciam fortemente na decisão de permanência ou não de um item na agenda. As variações relacionadas ao *nacional mood*, associadas às mudanças na composição do governo, geralmente impactam na definição da

agenda, enquanto as pressões exercidas pelos grupos de interesse afetam normalmente as alternativas a serem consideradas.

Como já mencionado, esses três fluxos seguem de forma independente – *problems, policies e politics* – à exceção de alguns momentos específicos e pouco usuais, nos quais ocorre uma convergência denominada “*coupling*”. Quando essa convergência acontece, em geral, possibilita uma oportunidade de mudança (*policy window*) na composição da agenda, pois existem condições propícias – uma solução mostra-se factível para resolver um problema e as forças políticas são favoráveis. As “janelas de oportunidades” (*policy window*) se abrem, conforme registrado por Kingdon, em decorrência do surgimento de problemas imperiosos e, por essa razão, incontornáveis e/ou por circunstâncias da política. Nesse sentido, a agenda, conforme já mencionado, é definida pelo problema ou pela política e as alternativas são construídas no *stream polical*, como resultante de debates, mediações e coalisões pactuadas. O autor destaca ainda que os *policy entrepreneurs* (empreendedores da política) são aqueles que estão imbuídos do propósito de formular propostas para resolver problemas conhecidos ou levantar novos problemas a serem avaliados e colocá-los de forma associada - problema e proposta - na arena para discussão junto a atores sociais relevantes. Kingdon conclui que existem muito mais chances de uma política vir a ser implementada quando há convergência dos três fluxos de maneira a constituir um “*package*”, ou seja, um pacote ao qual pode-se acrescentar a expressão social.

Para catalisar melhor estes momentos de convergência, que gerariam janelas de oportunidade, é importante entender que atores são relevantes no processo de aproveitamento dessas oportunidades. Nesse sentido, o modelo *Advocacy Coalition* (Coalização de Defesa), de Sabastier e Jenkins Smith (1993), (6) pode nos oferecer alguma luz. Este modelo defende que crenças, valores e idéias são conceitos fundamentais no processo de formulação de políticas públicas e que uma coalizão de defesa pode ser constituída por uma variedade de atores que compartilham essas idéias e que trabalham em prol do alcance de seus objetivos. Para isso utilizam de todos os recursos que dispõem – recursos cognitivos, redes de relacionamento, orçamento, etc.

Esses autores discordam da visão da política pública baseada no modelo do *garbage can* ou “lata de lixo” de Cohen, March e Olsen (1972), segundo o qual as escolhas de políticas públicas não seriam detidamente analisadas e dependeriam das alternativas de soluções que os decisores (*policy makers*) têm disponíveis no momento. Ainda de acordo com esse modelo, a

compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações, por natureza anárquicas, operam em um sistema de tentativa e erro.

Conquanto não seja o propósito deste estudo analisar em que medida as crenças, valores e ideais daqueles que participaram do processo de implementação do PBF e Cadastro Único podem ter contribuído para a obtenção dos resultados no período de análise, é importante registrar e salientar aspectos e características que foram observados e que certamente demandam uma investigação mais aprofundada. O contexto e a configuração organizacional e institucional que se instalou na SENARC, a partir de novembro de 2004, apontam para uma situação peculiar, na qual a maior parte da equipe de dirigentes responsável pela gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único era formada por servidores públicos, conforme pode ser observado na tabela 4 a seguir, sendo que alguns deles tinham experiência na implementação de políticas públicas.³⁸

Conforme poderá ser observado no transcorrer deste estudo, os gestores da SENARC (policy makers) construíram parcerias com uma variedade de atores ao longo do período. A própria equipe de técnicos da SENARC, reduzida, porém fortemente motivada, foi certamente um componente importante para a obtenção dos resultados. Adicionalmente, havia toda uma efervescência por parte dos empreendedores de políticas públicas (*policy community ou policy entrepreneurs*), por meio de suas redes sociais, no sentido de encontrar um caminho factível a ser percorrido para a redução da pobreza e da desigualdade social. Observa-se que o anseio era no sentido de um projeto que respeitasse as especificidades da realidade econômica e social brasileira. Neste sentido, diversas instituições - IPEA, IBGE, FGV, BID e BIRD – constituíram a principal vertente desses empreendedores e estabeleceram uma interlocução virtuosa com o MDS.

Os relatos obtidos expressam, em grande medida, os diferenciais observados em relação ao arranjo político e à liderança virtuosa que se estabeleceu no período em estudo:

(...) O fato da secretária ser de carreira, ter experiência grande em gestão no Ministério da Saúde e na implantação do cartão SUS. A chegada da Lúcia no Cadastro trouxe uma agenda bastante extensa. Uma das primeiras coisas que a Lúcia fez foi desenvolver um teste de consistência do cadastro e tentar limpar isso da folha do programa. Mapear as inconsistências e entregar aos municípios. (...) A agenda de 2005 de reformas que seguiu até 2007. O que se fez em 2005

³⁸ Bresser Pereira (2007, p.55), (55) ao discorrer sobre a evolução da burocracia pública e a quase total paralisia da reforma de estado no nível federal, a partir de 2003, salientou que “(...) Mesmo nesse nível, porém, sua atividade social mais bem sucedida, a Bolsa Família, vem sendo administrada segundo critérios gerenciais.”

poderia ter sido feito em 2004 se tivesse condições, estrutura. Esse atraso impactou, de certa maneira. A focalização foi mantida. Ao final de 2005 o ponto de virada no programa foi uma matéria que o The Economist fez. Repercutiu muito forte no Brasil, em especial na área acadêmica (outubro ou novembro de 2005), faz rasgados elogios ao programa (talvez eu tenha). Em 2005, já se começou a ter acesso aos dados da PNAD (2003 e 2004) e isso terminou demonstrando que o programa tinha uma focalização extraordinária, tinha impacto sobre desigualdade. Você pega o histórico do programa de crise em 2004 e vê o resultado ao final de 2005. Não acredita, sai um programa detonado por todo mundo, em especial por um segmento da mídia, e sai no final de 2005 elogiado por todos. (Ator Social Categoria B – gestor 3 do MDS)

Outra coisa que mudou muito ao longo do período foi a relação com os organismos multilaterais – BIRD BID - houve os empréstimos (...) . Eles tinham um receituário e houve uma capacidade de resistência por aquele grupo [a equipe responsável pela SENARC até o final de 2004] . Eles resistiram e protegeram o embrião. A partir de um certo ponto, quando as medidas que foram introduzidas em 2005 começaram a dar resultados, muda essa correlação de forças.

(...) Questão de logística, de coordenação, de ter vários parceiros - união , municípios e estados - todos trabalhando no mesmo sentido. não é um desafio pequeno. Um país que passou por momentos sérios de desmontagem da máquina pública. Depois dos avanços nos anos 70 e depois o desmonte que aconteceu e conseguir (...) tem um significado, mostra a musculatura do estado.

(...) Uma outra coisa que eu não mencionei, mas é importante e a gente sempre discute. Digamos que está na carta branca que foi dada pelo ministro (...). A forma como a equipe foi estruturada. Gente de carreira, preocupada em documentar as coisas, criar memória institucional, perfil muito correto, preocupada em trabalhar para a construção de uma política pública, principalmente em cargos chave. É um aspecto muito importante. (Ator Social Categoria C – gestor 5 do MDS)

Rosani, de certa maneira representava esse viés técnico, uma liderança muito grande que ela tinha sob aspectos de gestão pública. Ela, acabou trazendo perfis técnicos. Foi entrevistada - 2005 para 2006 - e só tinha um do PT de 15 técnicos. E foi escolhido porque era mestre em demografia. E coincidentemente era do PT e foi escolhido pelo perfil técnico. E o jornalista não acreditou que o maior programa do governo Lula não tinha ninguém do PT. Ambiente inacreditavelmente colaborativo entre os técnicos para resolver os problemas do programa. O ministro permitiu que se criasse dentro do programa um insulamento burocrático, ou seja o programa ele começou a tomar decisões – secretária e diretores - de cada vez maior coerência técnica entre as áreas em prol de implementar uma política cujos marcos estavam definidos desde 2003 na lei e no decreto em 2004. Boa parte do que a gente faz hoje é aprofundar essas questões melhorando dando maior eficiência, eliminando os riscos de determinadas ações, mas basicamente são as mesmas ações.

A liderança que ela tinha de sistemas era o que o programa precisava e ela terminou arrastando muita gente boa para dentro da secretaria para contribuir. É isso que explica o bom resultado que tivemos no final de 2005. (Ator Social Categoria B – gestor 3 do MDS)

A falta de estrutura, mudança de perfil, respaldo político e técnico. A Rosani por meio da Casa Civil conseguiu acelerar. (...) Duas mudanças significativas ocorreram: a questão do planejamento e a qualificação da equipe técnica e dos gestores. (Ator Social Categoria B – gestor 2 CAIXA)

Tabela 4 – Distribuição dos cargos da SENARC por tipo de vinculação em 2005

CARGOS	LP (*)	MDS	Cedidos	
			MPOG	Outros Órgãos
Secretária Nacional			X	
Chefe de Gabinete				X
Assessor do Gabinete			X	
Diretor Departamento de Gestão			X	
CG de Integração de Programas				X
Coordenador 1				X
CG de Condicionalidades				X
CG de Gestão do PBF			X	
Coordenador 2			X	
Diretor Depto do Cadastro Único			X	
CG de Sistemas				X
CG de Gestão			X	
Coordenador 1			X	
Coordenador 2				X
CG de Atendimento	X ³⁹			
Diretor Depto de Operação				X
CG de Benefícios			X	
Coordenador 1			X	
CG de Orçamento e Finanças				X
CG de Fiscalização				X

Fonte: Elaboração do autor com base nas entrevistas

³⁹ O único integrante sem vínculo foi selecionado por currículo devido à sua larga experiência na área de Demografia.

Nota: todos os servidores cedidos vinculados ao MPOG são ocupantes do cargo de Especialista em Política Pública e Gestão

Legenda:

LP – Cargo de Livre Provisão

CG – Coordenador Geral

Neste ponto é pertinente enfatizar citação de Draibe (2001, p.28) já registrada neste estudo, na qual a autora salienta que “medidas como o insulamento burocrático dos que têm poder decisório são eficazes quando se almeja vencer as resistências ou inibir o surgimento de novas”. Nunes (1997, p.54) (56) faz uma análise das quatro formas de mediação que permeiam e estruturam os vínculos entre sociedade e estado – clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Neste sentido, salienta que o insulamento burocrático é percebido como “uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica.” Considerando que essa estratégia normalmente é utilizada pelo Estado em situações nas quais “é atribuído ao núcleo técnico objetivos específicos” e em geral estratégicos, a “blindagem” da equipe possibilita limitar o escopo de atuação da arena política, de modo que os objetivos e metas possam ser alcançados. Um aspecto importante, identificado pelo autor, é a importância de serem estabelecidas coalizões com atores externos selecionados, não só para garantir os recursos para a realização das metas, mas, sobretudo, para solidificar a proteção ao núcleo técnico contra ruídos originados no mundo exterior.

Segundo Souza (2007, p.76) (53) “as redes constroem as ações e as estratégias, mas também as constroem e reconstróem continuamente.” Em que medida o alinhamento desses atores, que partilhavam das mesmas crenças, ideais e valores, mesmo considerando a existência de distintas visões sobre “como fazer”, possibilitou o estabelecimento de uma coalizão de defesa que permitiu o fortalecimento e a ampliação do Programa Bolsa Família? Essa vertente, conforme já mencionado, não é objeto de investigação deste trabalho, ficando apenas registrada, pois é uma questão que certamente merece ser tratada com maior profundidade em outro estudo.

Com amparo na análise do modelo *Multiple Stream* de Kington (1995), é possível deduzir que a criação do Programa Bolsa Família, para além de ser a resultante de um processo histórico

de evolução dos programas sociais no Brasil, tem como determinante essencial a conjunção e/ou convergência de diversos fluxos (*coupling*) que, por sua vez, possibilitou a abertura de uma janela de oportunidades (*policy window*), que foi adequadamente aproveitada pelo primeiro governo do Presidente Lula. Como pode ser observado ao longo deste estudo, foi um processo encadeado, não necessariamente linear e célere, permeado por alterações em sua concepção, fruto do debate, mas que logrou êxito porque houve correção de rumo em um horizonte de tempo adequado.

Diversos fatores foram condicionantes para essa convergência. Na dimensão da consciência coletiva, os movimentos iniciados pelo sociólogo Betinho, angariaram legitimidade junto à sociedade em geral e resultaram na ação política de criação do Fundo de Combate à Pobreza em 2000. Fonseca e Roquete (2005) (35) relatam que a proposta sobre a integração dos programas remonta à proposta de programa de governo do então candidato Lula e prosseguiu na agenda com prioridade durante o ano de 2003. Segundo Cotta e Paiva (2010) (42), a maior parte das discussões que levaram à unificação dos programas de transferência de renda no âmbito federal, e conseqüentemente à criação do PBF, ocorreu na Câmara de Política Social de Governo, criada em 1996, e reformulada em 2003 pelo decreto nº 4.714 (57). Os *policy entrepreneurs*, assim denominados por Kingdon, e que representam diversos segmentos – forças políticas, academia, funcionários públicos de diferentes órgãos setoriais - também atuaram fortemente na defesa de uma solução racional e abrangente. Em suma, todos os elementos fundamentais – consciência coletiva ou *national mood*, forças políticas organizadas e as mudanças à esquerda na condução do governo a partir de 2003 – convergiram num mesmo sentido e possibilitaram a criação do maior programa de transferência de renda com condicionalidades da América Latina.

Se boa parte dos resultados alcançados podem ser creditados à gestão compartilhada, a outra parcela, com igual relevância, está associada à decisão da SENARC de priorizar e tratar de maneira estratégica a construção de uma inteligência analítica⁴⁰. A associação desses dois componentes, de forma intrínseca, na avaliação deste estudo, constituiu-se no elemento chave para a implementação de choque do Programa Bolsa Família e Cadastro Único.

⁴⁰ Sobre esse assunto ver seção 4.1.

Capítulo III – Análise do Contexto e Diagnóstico: a definição da estratégia de choque

3.1 O Cadastro Único: origem e implementação do teste de consistência

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) constitui a base de informações socioeconômicas das famílias pobres dos 5.565 municípios brasileiros e do DF, totalizando, em agosto de 2010, cerca de 20 milhões de famílias e mais de 70 milhões de pessoas. É um instrumento de identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. Além de servir como fonte de informação e gestão para acesso das famílias a programas sociais do Governo Federal, como o Programa Bolsa Família, o Cadastro Único permite que os municípios e os estados conheçam os riscos e vulnerabilidades aos quais sua população está exposta, constituindo-se como poderosa ferramenta para apoiar processos de desenho, formulação e execução de políticas públicas nos mais diversos setores.

Mas, no início, esses pressupostos limitavam-se à letra fria da norma então existente - o Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001 que instituiu o Cadastro Único. No seu desenho inicial, o Cadastro Único incorporou muito do processo de cadastramento previsto para o Cartão Nacional de Saúde. Pode-se afirmar que tanto o modelo operacional quanto o conteúdo do instrumento de coleta do Cadastro Único (formulário azul) possuem grande similaridade com o modelo operacional e o instrumento de coleta de informações do Cadastro de Usuários do SUS - CadSus. Em linhas gerais, o conteúdo referente à caracterização do domicílio e identificação das pessoas é semelhante, sendo que o instrumento de coleta do CadÚnico, além de incorporar melhorias nos blocos de identificação de domicílio e pessoas, incluiu informações sobre rendas e despesas mensais da família, entre outras. Logo após a sua criação, chegou a gerar debates e discussões no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, instância colegiada de articulação e pactuação entre os gestores da saúde das três esferas de governo, no que diz respeito ao possível conflito entre os dois cadastros nacionais e os seus objetivos distintos (reunião da CIT da Saúde realizada em 18/4/2002)⁴¹.

⁴¹ Os conflitos estavam relacionados à concorrência da atividade de cadastramento, afinal o mesmo agente público tinha a responsabilidade de localizar e cadastrar a mesma família em dois cadastros distintos – CadSus e CadÚnico.

No período de quatro anos, desde a sua criação até meados de 2005, foram poucos os avanços e aprimoramentos do Cadastro Único, pois, em 2005, como normativa, existia apenas o decreto e duas publicações: o manual de instruções de preenchimento do formulário de Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal - formulário Azul - como ficou conhecido, e uma publicação já mencionada denominada “Cartilha do cadastramento único”.

O modelo de operacionalização do Cadastro Único é composto pelas seguintes principais atividades: i) organização do cadastro; ii) coleta de dados; iii) registro no sistema local; iv) transmissão, pela internet, à base nacional do Cadastro Único, hospedada no sítio da Caixa; v) processamento realizado pela Caixa e devolução ao município de um arquivo denominado “Arquivo Retorno”; vi) recebimento do arquivo retorno e vii) análise do arquivo retorno com a incorporação na base local do NIS ou o tratamento dos arquivos retorno com a situação de rejeitado pelo processamento nacional.

A figura (2) Modelo Operacional do Cadastramento, a seguir, sintetiza de forma gráfica as principais atividades e atores envolvidos no processo em 2004.

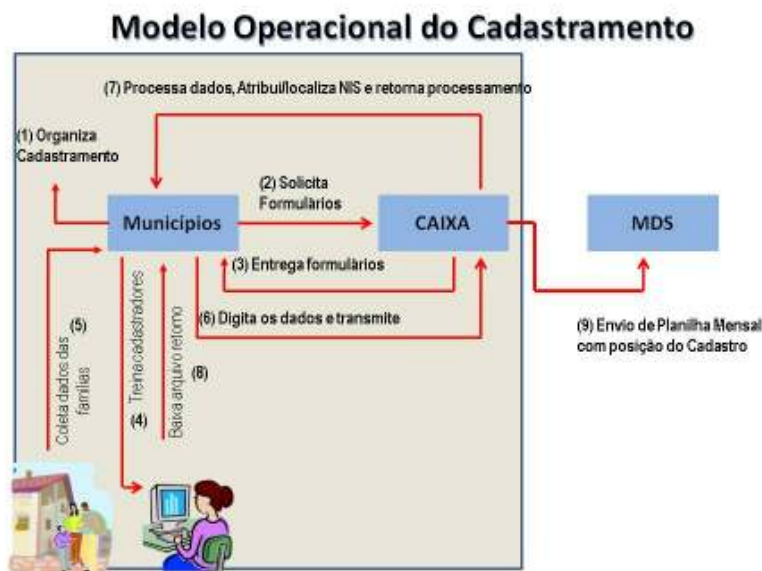


Figura 2: Modelo Operacional em 2004

Fonte: Elaboração do autor

Esse conflito permaneceu por um bom período e avallia-se que tenha reduzido em decorrência dos avanços do Cadastro Único em contraposição a uma certa estagnação dos processos de cadastramento do SUS, em especial, devido à quase paralisação do Projeto do Cartão SUS.

Entretanto, as ferramentas operacionais então existentes, o sistema de informações, denominado Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único – Versão 5 (também conhecido como Off Line) e o aplicativo para transmissão, denominado Conectividade Social – Versão 5, eram muito frágeis em diversos aspectos: pouco amigável, tecnologia defasada e com diversas falhas na captação dos dados, possibilitando o envio de informações inconsistentes à base nacional hospedada no sítio do Agente Operador – Caixa.

Os impactos eram grandes para os municípios e para o MDS, conforme a seguir evidenciado:

Não tínhamos acesso às informações. O município enviava pelo conectividade e tinha que esperar. O aplicativo conectividade na época não informava se o que foi enviado havia sido processado ou rejeitado. O município só podia incluir e não podia alterar. Só em meados de 2004 é que os municípios passaram a poder alterar os cadastros já incluídos e transmitidos. (Ator Social Categoria B – gestor 4 do MDS)

Quando o arquivo voltava com rejeição – batia na Caixa -, mas valia os dados da Caixa e não o que a gente colocava. Um digitador foi digitar um cadastro e quando veio rejeitado ele viu que era o cadastro da avó dele. Ligou para a avó e confirmou que a data que havia sido digitada pelo município estava correta e não a data da Caixa. (...) A versão 5 era de morrer. (Ator Social Categoria B – gestor 1 Municipal)

O Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único – Versão 5 era utilizado pelos municípios para cadastrar os dados das famílias, na base local do município, tendo por referência as informações registradas no formulário de coleta (formulário Azul). Essas informações referem-se a três categorias básicas: i) caracterização do domicílio, compreendendo o endereço e informações adicionais sobre as condições do domicílio e cobertura pelos serviços de iluminação, água e saneamento básico; ii) informações sobre cada uma das pessoas que fazem parte do grupo familiar; compreendendo dados sobre a caracterização da pessoa, documentação, escolaridade, trabalho e renda e iii) agricultor familiar, contemplando dados sobre a organização e a estrutura da atividade agropecuária. Já o aplicativo Conectividade Social Versão 5 permitia que as informações das famílias agrupadas em lotes por domicílio, fossem transmitidas à Caixa por meio do acesso à internet. É um modelo similar ao que é adotado pela Receita Federal para o recebimento das declarações de renda, no qual existem dois aplicativos: um para a digitação dos dados da declaração de renda e o outro, denominado ReceitaNet, para a transmissão pela internet.

Convém salientar que a ferramenta base (versão 5 do Off Line) utilizada pelos municípios era insuficiente, até em termos tecnológicos, dado o volume, complexidade e robustez necessários ao processo de cadastramento. Mesmo considerando que a maioria dos municípios brasileiros, naquela época, e ainda hoje, possuem até 20 mil habitantes⁴² (cerca de 73%), muitos municípios eram obrigados a utilizar um único computador para efetuar o cadastramento, mesmo se as condições operacionais lhes permitissem ampliar a sua capacidade de atendimento. Isso porque a ferramenta computacional não estava preparada para o uso em rede de dados e de forma compartilhada. Utilizando a expressão técnica apropriada, o aplicativo, já na metade dos anos 2000, ainda não havia sido modificado de forma a permitir a operação por múltiplos usuários e, tampouco, tinha condições de suportar uma base de dados com uma quantidade de domicílios (conjunto de dados de uma família) superior a 80 mil registros, razão pela qual municípios de maior porte, como Belo Horizonte e Rio de Janeiro eram obrigados a segmentar a base.

Para superar essa limitação tecnológica, muitos municípios utilizavam o recurso de realizar mais de uma instalação do aplicativo e gerenciar as informações dos domicílios de forma manual, ou seja, simulavam uma divisão territorial de modo que parcelas da população, segmentadas de acordo com o domicílio de residência, eram cadastradas em máquinas distintas. Outras maneiras, com certa dose de criatividade, eram utilizadas pelos municípios para contornar a limitação imposta pela ferramenta. Ademais, o aplicativo permitia o registro de muitas inconsistências, pois não realizava operações básicas, como a verificação de multiplicidades de pessoas entre famílias no mesmo município, ou seja, na mesma base de dados local, e nem mesmo se a informação das variáveis obrigatórias estava completa. Da mesma forma, a ferramenta utilizada para transmitir os dados pela internet – Conectividade Social versão 5 – possuía muitas limitações operacionais, na perspectiva de mecanismos que facilitassem a utilização, o entendimento e o seu uso por parte dos técnicos dos municípios. Na verdade, essa aplicação foi concebida originalmente para o uso interno entre as agências da Caixa e, posteriormente, foi adaptada para utilização no âmbito do processo do Cadastro Único.

⁴² De acordo com o Censo 2000, 4.024 municípios, os quais representam 73% dos municípios brasileiros, possuem até 20 mil habitantes. No Censo 2010 ocorreu pequena redução totalizando 3.914, contudo o percentual continua na ordem de 70%.

Observou-se que muitos municípios não tinham o entendimento pleno sobre o processo, o que resultava, muitas vezes, na execução incompleta do procedimento de cadastramento. Por exemplo: i) o técnico realizava o cadastramento na ferramenta off line mas não realizava a transmissão ou ii) cadastrava no off line e usava o Conectividade Social para transmitir, porém não monitorava o recebimento do arquivo que retornava da Caixa com o resultado do processamento - se a inclusão ou alteração dos dados da família havia sido processada e incorporada à base nacional ou rejeitada - e, tampouco, incorporava os dados retornados pela Caixa à sua base local

O cadastro Único era uma base altamente poluída – mesma família em mais de um município, inúmeras multiplicidades (famílias e membros). Fui a Teresina e descobri que as mesmas 16 famílias que estavam cadastradas em Timon também estavam em Teresina (que era do outro lado do rio que separa as cidades). Os municípios não tinham acesso à base e só recebiam demandas, isto é, trabalhavam sem saber o porquê. Uma grande quantidade de municípios muito pobres, que não tinham acesso à internet ou que o computador estava na casa de alguém da prefeitura. Faltava entendimento por parte dos gestores sobre o Cadastro Único. (Ator Social Categoria B – gestor 4 do MDS)

Antes de 2005, o contato era mais com a Caixa. Depois passou a ser com o governo federal. Passou [o governo federal] a ser o mandatário. (Ator Social Categoria B – gestor 1 Municipal)

Era algo muito confuso porque durante muito tempo o pagamento era com o cartão antigo. As famílias não enxergavam o ministério. Elas viam a Caixa e o Lula. Não viam o governo e os municípios também, no início. (Ator Social Categoria B – gestor 2 CAIXA)

Mesmo considerando as fragilidades das ferramentas operacionais, que são importantes em qualquer processo que envolva a coleta e processamento de informações, elas por si só não são as únicas condicionantes que explicam e justificam a situação existente, no final de 2004, nos municípios brasileiros em relação ao Cadastro Único. A questão era complexa e envolvia outros aspectos, relacionados ao papel a ser desempenhado por cada um dos atores - MDS, Caixa, Municípios e Estados – e suas respectivas responsabilidades.

Em uma perspectiva histórica, observa-se que a implementação de programas sociais de transferência de renda, especialmente os da esfera federal, teve como característica principal a priorização das atividades de inclusão de beneficiários e de pagamento de benefícios. Com esse arranjo, no qual as atividades dos municípios se limitavam, quase que exclusivamente, à inclusão

de famílias com base em listas, em um dado período de tempo, (algumas priorizando regiões ou municípios específicos) e o correspondente envio dos cadastros ao governo federal, não se configurava de fato em um modelo estruturado de gestão de programa, no qual fossem contemplados todos os componentes essenciais. Era muito mais uma sistemática de inclusão obedecendo a um modelo baseado em “estratégia de campanha”, como ocorre na área da saúde nos períodos das campanhas de vacinação, do que um processo de cadastramento, contínuo e permanente propriamente dito. Na verdade, pode-se inferir que era uma estratégia na qual o principal foco estava no cumprimento das metas físicas, ainda que os meios não atingissem o patamar mínimo para uma adequada operacionalização, ou seja, a possibilidade de inclusão no cadastro permanentemente disponível e de fácil acesso a todos os cidadãos. Por isso era comum a expressão “o cadastramento está fechado e somente será reaberto em ...” e era esse o entendimento de grande parte dos técnicos dos municípios e da população em geral. Dito de outro modo, o objetivo de atingir determinada meta de inclusão definia e justificava a escolha de meios imediatistas e focalizados, pois não eram considerados elementos essenciais a uma boa gestão, como: i) definição clara de papéis e responsabilidades, de modo a permitir a implantação de uma gestão descentralizada e compartilhada abarcando todas as dimensões necessárias; ii) transferência de recursos financeiros para apoiar a gestão e iii) implementação de mecanismos e instrumentos normativos para a implantação de um processo contínuo de inclusão de famílias e periódico de atualização cadastral.

Suárez e Libardoni, (5) ao realizarem estudo sobre o impacto do PBF na condição social das mulheres, identificaram questões importantes relacionadas à implementação do PBF e do Cadastro Único no nível local. A primeira delas é sobre o consenso identificado junto às equipes gestoras sobre a magnitude do PBF, sem precedentes nos municípios, cuja implantação fez com que emergisse, como primeiro desafio a ser superado, “a insuficiência da infra-estrutura existente e a necessidade de serem criadas, com urgência, condições organizacionais para sua execução, tanto no que diz respeito ao pessoal quanto ao espaço físico e à aquisição de equipamentos.” (Suárez e Libardoni, 2007, p.131). Outra questão diz respeito ao desconhecimento, sobretudo por parte da equipe de gestão, sobre o funcionamento do programa e problemas no fluxo de informações entre os distintos atores envolvidos no processo, conforme pode ser observado a seguir:

(...) Um conjunto de perguntas foi formulado, tanto às beneficiárias como aos agentes governamentais, com o objetivo de compreender a forma como a gestão se realizava em cada um dos municípios visitados e de cotejar o conhecimento que as duas categorias tinham sobre o mesmo. Devido à falta de informação e à disparidade das respostas, essa estratégia não permitiu compreender a forma como a gestão se realizava, mas revelou inesperadamente que as beneficiárias nada sabem à respeito do funcionamento do Programa e muito menos do princípio de cidadania que o orienta, como também a imensa maioria das/os envolvidas/os com a gestão não têm uma visão da totalidade de seu funcionamento, percebendo partes específicas e tarefas parciais. Com raras exceções, esses agentes governamentais não percebem, ou não mostraram perceber, a noção de política de renda da cidadania nem, muito menos, a razão de sua existência (...) Existem problemas no fluxo de informações entre as distintas esferas de governo, entre estas e a Caixa Econômica Federal e entre todas as instâncias governamentais e as beneficiárias. (...) (SUÁREZ E LIBARDONI, 2007, p. 136-137)⁴³

Com base em insumos obtidos no I Seminário Nacional do Cadastro Único, realizado nos dias 23 e 24 de março de 2004 em Brasília, com a participação de cerca de 300 gestores (de cerca de 100 municípios), no qual foram discutidas formas de aperfeiçoar o cadastro e o MDS anunciou as medidas de aprimoramento que estavam em curso, mereceram destaque os problemas de duplicidade de registros e, em particular, a necessidade de melhoria da ferramenta de cadastramento (Versão 5 do off line). Ressalta-se que já havia ocorrido um avanço, pois no início da implantação do Cadastro Único, em 2001, os municípios conseguiam apenas incluir famílias. O então diretor do Cadastro Único – Claudio Roquete – destacou: “Apesar de coletar os dados, estados e municípios não podiam cruzar informações, alterar dados, enfim, usar o cadastro como ferramenta gerencial” (ASCOM MDS – 20/07/2004 - Governo quer dar transparência ao Cadastro Único). (58)

Um avanço importante em decorrência da realização do I Seminário Nacional, foi, segundo Fonseca e Roquete (2005) (35), o início do processo de constituição de coordenações unificadas de cadastramento nos estados e municípios. Em novembro de 2004 eram 18 coordenações estaduais e cerca de 1.200 coordenações municipais.

⁴³ Artigo referente à pesquisa “O Impacto do Programa Bolsa Família: Mudanças e Continuidades na Condição Social das Mulheres” realizada em dez municípios durante os meses de março a junho de 2006 e constante do Capítulo IV do livro Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados – Volume II Bolsa Família e Assistência Social publicado em 2007.

Contudo, de março de 2004 a janeiro de 2005, não ocorreram mudanças significativas nas ações de gestão, possivelmente porque a equipe de gestão lidava com duas questões críticas: a fragilidade da equipe técnica e os debates e tensões no campo da regulamentação do programa. Dessa forma, permanecia em uso a versão 5 do off line e o MDS continuava a receber da Caixa um conjunto muito limitado de informações sobre o Cadastro Único. Mensalmente a Caixa enviava ao MDS, por meio de ofício, um arquivo em meio magnético contendo uma planilha com a posição do cadastro no final do mês anterior e o incremento em relação ao mês imediatamente subsequente ao mês anterior, na qual os quantitativos estavam especificados para cada um dos então 5.560 municípios brasileiros e o Distrito Federal.

A planilha era composta por 2 conjuntos de 16 colunas, cada um correspondendo a uma das duas posições do cadastro – mês anterior e incremento -, conforme descritas a seguir: i) Total de Famílias; ii) Famílias Rural; iii) Famílias Urbano; iv) Total de Pessoas; v) Pessoas Rural; vi) Pessoas Urbano; vii) Famílias BAL; viii) Crianças BAL; ix) Famílias BES; x) Crianças BES; xi) Famílias PETI; xii) Crianças PETI; xiii) Famílias Agente Jovem; xiv) Crianças Agente Jovem; xv) Famílias LOAS e xvi) Pessoas LOAS. Parte da planilha, contendo apenas as 16 colunas correspondentes ao primeiro conjunto - mês anterior -, pode ser observada na figura (3) a seguir.

Essas eram as informações regularmente encaminhadas ao MDS. Caso fossem necessários outros dados, era preciso solicitar à Caixa e aguardar a informação sobre o prazo possível para o atendimento à demanda, como a quantidade de domicílios transmitidos pelos municípios no mês com o detalhamento do que foi processado e incorporado à base nacional e o que foi rejeitado ou, para citar outro exemplo, a proporção de mulheres na condição de responsável legal (termo utilizado à época). A insuficiência de dados e a total dependência do Agente Operador para gerar e disponibilizar informações, o mínimo que fosse, com o objetivo de subsidiar e apoiar o MDS no que se refere ao seu papel de gestor da política, eram tão evidentes quanto surpreendentes.

A equipe que assumiu a gestão já possuía uma visão, ainda que preliminar, sobre os graves problemas que existiam na gestão e operação do Cadastro Único e, naquele momento, no qual tanto o Programa Bolsa Família quanto o Cadastro Único estavam sendo alvo de críticas e questionamentos, devido às falhas e inconsistências, a primeira possibilidade levantada foi novamente ⁴⁴o descarte total das informações cadastrais constantes na base do Cadastro Único e a

⁴⁴ Essa possibilidade chegou a ser cogitada também no início do governo Lula. Na matéria “Ministério aprova cadastro único tucano”, publicada pela Folha de São Paulo em 7/4/2005, (59) é relatado que o descarte do cadastro

realização de um processo de recadastramento – amplo e priorizando, inicialmente, os beneficiários do Programa Bolsa Família.

Refazer, desfazer ou reinventar, talvez seja uma das práticas mais comuns no cenário político brasileiro e, em decorrência disso, presente nas instituições públicas devido a fragilidades institucionais, em particular a precariedade dos vínculos de trabalho. É comum o recomeço ou a descontinuidade das ações e políticas a cada início de gestão, seja na esfera federal, estadual ou municipal. E é na esfera municipal, dada a sua heterogeneidade e amplitude, que isso ocorre com mais frequência e com maior intensidade.

foi levantado no início do governo Lula, conforme defendido pelo Ministro da extinta pasta da Segurança Alimentar, José Graziano.

Contudo, a decisão da secretaria, autorizada pelo então Ministro Patrus, foi no sentido de realizar um estudo detalhado sobre o conteúdo das informações constantes na base do Cadastro Único para avaliar o grau de consistência. Nesse sentido, nos primeiros dias do mês de janeiro – 5 e 6 - foram realizadas reuniões técnicas com a Caixa e solicitada a geração de uma cópia da base do cadastro para que o MDS pudesse executar internamente essa avaliação. Conforme consta no Relatório de Atualização e Aperfeiçoamento do Cadastro Único (2006) (60), no dia 17 de janeiro de 2005, o MDS recebeu pela primeira vez uma cópia completa da base do Cadastro Único, com a posição do dia 19 de novembro de 2004.

Tendo por referência essa primeira base foi realizado um diagnóstico preliminar, denominado Pré-Teste de Consistência, que tinha por objetivo avaliar a proporção de inconsistências existentes e subsidiar a decisão sobre a estratégia a ser adotada – recadastramento geral ou fomento à atualização cadastral.

O MDS, devido à sua curta existência, pois foi criado em janeiro de 2004, e às características de sua formação, resultado da incorporação do então Ministério da Assistência Social, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, então vinculada à Presidência da República, não possuía infra-estrutura adequada para a execução das atividades de Tecnologia da Informação. Eram poucos e escassos os recursos, sejam de técnicos especializados ou de equipamentos em geral.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) havia realizado investimentos e era a única que possuía, comparativamente às demais secretarias e até em relação à própria área de tecnologia, naquele momento, representada na estrutura organizacional por uma Coordenação Geral de Informática vinculada a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), especialistas e ferramental básico – equipamento e software - que permitiam a realização de estudos estatísticos.

Dessa forma, o pré-teste de consistência foi realizado pelos técnicos das duas secretarias – SENARC e SAGI. Para a sua execução foi selecionada uma amostra – apenas os municípios do estado do Rio de Janeiro – e adotada uma metodologia estatística, na qual foram avaliadas as seguintes categorias: i) variáveis obrigatórias não preenchidas; ii) informações inesperadas e iii) identificação de multiplicidades cadastrais.

No que concerne à identificação de multiplicidades cadastrais, foram considerados os seguintes critérios: (i) multiplicidade de NIS – Número de Identificação Social; (ii) verificação de multiplicidades, de acordo com o critério já estabelecido pela CAIXA em seu processo de localização/atribuição de NIS e (iii) verificação de multiplicidades, de acordo com novos critérios estabelecidos pelo MDS para a realização do pré-teste.

Adicionalmente, foram avaliadas também a multiplicidade de crianças (com mais de um responsável, ou seja, associadas a mais de uma família) e a renda per capita da família. A seguir são apresentados os principais critérios utilizados no estudo:

Figura (4) - Critérios para a identificação de multiplicidades estabelecidos pela Caixa

Critério	Descrição
Identificação de multiplicidades de NIS	Primeiro Nome + Data de Nascimento + Nome da Mãe
	Primeiro Nome + Data de Nascimento + CPF
	Primeiro Nome + Data de Nascimento + Título de Eleitor
	Primeiro Nome + Número da Identidade + UF da Identidade
	Primeiro Nome + CPF
	Primeiro Nome + Título de Eleitor
	Primeiro Nome + CTPS + Série CTPS + UF CTPS

Figura (5) - Critérios para a identificação de multiplicidades estabelecidos pelo MDS

Critério	Descrição
Critério MDS para verificação de duplicidades	CPF + Data de Nascimento
	Título de Eleitor + Data de Nascimento
	Identidade Completa + Data de Nascimento
	CTPS Completa + Data de Nascimento
	Certidão Civil Completa + Data de Nascimento
	CPF
	Título de Eleitor
	Identidade Completa
	CTPS Completa

Figura (6) - Critérios para cruzamento e verificação de variáveis

Critério	Ocorrência
Inconsistências encontradas pelo cruzamento de variáveis	Gravidez informada para sexo masculino
	Amamentação informada para sexo masculino
	Sem nenhum documento informado (Certidão, Identidade, CPF, Título de Eleitor ou CTPS)
	Nome da mãe não informado
	Pessoas de 2 a 6 anos de idade que estão amamentando
	Pessoas com mais de 110 anos de idade

Fonte: Relatório de Gestão 2005-2006 – Departamento do Cadastro Único//SENARC

Os resultados do estudo permitiram identificar o padrão de prováveis inconsistências existente na base do Cadastro Único e concluir sobre a factibilidade de utilização desse cadastro, desde que fosse formulada uma estratégia para o seu aperfeiçoamento. Por essa razão, em seguida, foi solicitada à CAIXA uma nova cópia da base do Cadastro Único, de modo que possibilitasse a realização de um novo teste de consistência, dessa vez considerando todas as unidades federativas. A CAIXA realizou a extração, em 28 de janeiro de 2005, e enviou o arquivo ao MDS.

Foi iniciada, então, a formulação do Teste de Consistência que considerou no seu escopo dois componentes: i) a análise detalhada da consistência das informações constantes na base do Cadastro Único e ii) a comparação entre a renda declarada no Cadastro Único e a constante na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), base gerenciada pelo MTE, do ano de 2003.

No que diz respeito ao componente consistência da informação, o objetivo foi identificar as prováveis inconsistências tanto em relação ao preenchimento ou não preenchimento quanto à verificação cruzada de variáveis. Dessa forma, foram realizadas as seguintes verificações:

Figura 7 - Categorias de Inconsistências Verificadas

Categoria	Objetivo
Cruzamento entre variáveis	Identificar inconsistências no banco de dados que poderiam ser evitadas no momento da entrada de dados executada pelo município. Foram avaliadas as inconsistências entre as variáveis sexo, gravidez e amamentação e também entre idade, gravidez e amamentação.
Documentação Inexistente	Identificar pessoas sem nenhum documento ou pessoas maiores de 16 anos com apenas a certidão de nascimento informada
Documentos Incompletos	Para cada um dos documentos existentes no formulário do CadÚnico identificar os casos de preenchimento incompleto
Renda	Identificar inconsistências entre as informações referentes à situação no mercado de trabalho e a renda/remuneração declarada, tais como: indicação de vínculo empregatício sem renda declarada; situação no mercado declarada como assalariado ou trabalhador rural sem indicação de remuneração; e sem indicação de vínculo empregatício e com renda declarada.
Responsável Legal	Identificar pessoas menores de 16 anos com indicação de Responsável Legal e famílias sem indicação de Responsável Legal.
Idade <i>versus</i> Situação no Mercado de Trabalho	Identificar pessoas com menos de 15 anos e com indicação de situação no mercado de trabalho diferente de "não trabalha".
Renda <i>versus</i> Despesas	Identificar situações nas quais a despesa é superior em 25% à renda declarada, despesas declaradas sem renda informada, rendas e despesas não declaradas, e rendas declaradas sem declaração de despesas.
Código INEP	Identificar inconsistências entre a informação referente ao grau de instrução e a série escolar e os casos nos quais a série escolar foi informada e o código INEP não contém informação.

Fonte: SENARC/MDS

Em relação ao componente RAIS⁴⁵, o processo foi realizado com o objetivo de avaliar a fidedignidade das informações de renda declaradas pelas famílias no Cadastro, posto que essa base administrativa, com periodicidade anual, contém diversas informações (remuneração mensal, tipo de vínculo, se é funcionário público, etc.) das pessoas que estão no mercado formal de trabalho. A comparação teve por objetivo identificar todas as pessoas cuja renda declarada no Cadastro Único era diferente da renda declarada pelo empregador. Para cada pessoa constante do Cadastro Único e identificada na RAIS foi necessário recompor a renda da família substituindo a renda declarada pela renda informada na referida base. Segundo o relatório do Departamento do Cadastro Único (2006), foram identificadas 129.065 pessoas com renda informada na RAIS superior a renda declarada no Cadastro Único. Deste total, 29.459 eram pessoas integrantes de famílias beneficiárias do PBF.

Para a verificação da consistência das informações, foi necessário o particionamento da base do cadastro em lotes com as unidades federativas, de modo a possibilitar o processamento paralelizado e em servidores distintos⁴⁶. O volume de registros era muito grande e devido à inexistência de recursos computacionais adequados no MDS para um processamento daquela natureza, foi necessário solicitar o apoio do DATASUS, vinculado à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, para executar parte do processamento.

Em paralelo, foi desenvolvido pelos técnicos do Departamento do Cadastro Único um aplicativo para “embarcar” os resultados da verificação de consistência e da comparação com a RAIS-2003. O objetivo era fornecer as informações necessárias para apoiar os municípios no processo de identificação das prováveis inconsistências existentes na base do Cadastro Único e orientá-los quanto às prioridades no amplo processo de atualização cadastral que seria lançado pelo MDS.

Finalizadas todas as atividades, tanto de processamento quanto de desenvolvimento da ferramenta, foi publicada, em 20 de maio de 2005, a Instrução Operacional n° 7 com orientações

⁴⁵ É importante destacar que existe sempre uma defasagem temporal mínima entre os dados constantes na base da RAIS, nesse caso, refletindo os valores apurados no ano de 2003 e os dados do Cadastro Único (nesta comparação foi utilizada a referência de janeiro de 2005). Por essa razão, em todas as comparações realizadas pela SENARC, foi solicitado ao gestor municipal a averiguação da renda junto ao responsável familiar, com especial atenção para a situação de renda existente no momento do cadastramento ou da última atualização cadastral.

⁴⁶ Na verdade, a SENARC realizou parte do processamento em máquinas do tipo “Desktop”, ou seja máquinas destinadas a usuários em geral. Mesmo considerando que foram máquinas com o melhor padrão de configuração, então disponível no MDS, não eram adequadas a esse tipo de uso. Posteriormente, a SENARC adquiriu máquinas mais robustas do tipo “Servidor” para a execução de suas atividades.

detalhadas aos municípios sobre como obter e utilizar o aplicativo “Inconsistências do Cadastro Único” e informando também sobre o novo critério de validação dos registros das famílias.

Posteriormente, foram geradas e distribuídas 5.561 mídias (CD-ROM) que foram encaminhadas, pelo Correio, juntamente com um ofício do Ministro, endereçado a cada prefeito, explicando sobre a importância de corrigir e qualificar as informações constantes do Cadastro Único. Já era uma prévia do que estaria por vir, uma sistemática acurada de validação de cadastros, a possibilidade de apoio financeiro aos municípios e um amplo processo de atualização cadastral visando à redução de inconsistências e conseqüente melhoria do Cadastro Único. É importante salientar que, a despeito de as atividades de processamento e desenvolvimento do aplicativo terem sido iniciadas em fevereiro de 2005, a insuficiência de recursos e a grande concorrência de atividades possibilitaram que, somente em maio, essas informações fossem disponibilizadas aos municípios.

O teste de consistência, dada a sua relevância e o seu caráter prospectivo, afinal foi o primeiro contato que o MDS teve com a volumosa base de dados da qual era o gestor, pode ser classificado como o primeiro estágio do processo de construção do modelo de validação e atualização cadastral que será discutido na próxima seção. A sua realização e as conclusões obtidas sobre a possibilidade de aproveitamento das informações existentes no Cadastro Único foram vitais para que o MDS optasse pela definição de uma ampla estratégia de atualização cadastral ao invés do descarte total das informações. Foi importante, também, para a identificação de novas categorias de inconsistências existentes na base nacional do Cadastro e provenientes de outros processos executados pela CAIXA, bem como sobre a necessidade de serem definidos indicadores de qualidade do Cadastro cuja série histórica deveria ser objeto de monitoramento e avaliação de forma sistemática e permanente.

Salienta-se também o efeito de natureza perceptiva, pois o governo federal dava sinais claros, aos municípios e às famílias, que estava investindo em mecanismos para averiguar a fidedignidade das informações de renda, uma vez que estas possuem caráter declaratório, sem a obrigatoriedade de comprovação, por parte da família. Destaca-se que foi uma ação importante, também, na medida em que resguardou a atuação dos operadores municipais, principalmente, em áreas e territórios conflagrados, pois tratava-se de ação executada diretamente no âmbito federal.

3.2 A instrumentalização gerencial do MDS: o acesso às informações do Cadastro Único e a definição da estratégia de atualização cadastral

Enquanto a SENARC realizava o diagnóstico inicial - pré-teste de consistência - sobre o Cadastro Único, em paralelo foram realizadas diversas reuniões entre os técnicos da SENARC e a equipe de técnicos da superintendência da Caixa, responsável pela operacionalização do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. Nessas reuniões, o objetivo principal a ser alcançado, antes mesmo do final do 1º trimestre de 2005, era no sentido de definir de forma clara e detalhada os fluxos de informações entre a Caixa e a SENARC e, por conseguinte, o plano de trabalho que passaria a ser estabelecido entre as partes. Neste sentido, foram solicitadas à Caixa, de imediato, diversas melhorias, correções e avanços, tanto no contexto do sistema de informações utilizado pelos municípios, à época ainda era a versão 5, quanto em relação à disponibilização de informações e mecanismos de gestão para o MDS.

O contrato em vigor com a Caixa, firmado pelo MDS em setembro de 2004, estabelecia os seguintes serviços, a serem prestados pela contratada vinculados à execução operacional do Cadastramento Único e das ações de transferência direta de renda do governo federal: i) fornecimento de infra-estrutura necessária à organização, à manutenção e à atualização do Cadastro Único, incluindo a produção e distribuição dos formulários de coleta de dados aos municípios; ii) operação dos programas de transferência direta de renda do governo federal; iii) organização e operação da logística de pagamento dos benefícios dos programas de transferência de renda do governo federal; iv) desenvolvimento e manutenção dos sistemas de processamento de dados e v) elaboração dos relatórios necessários à gestão, ao acompanhamento, à avaliação e à auditoria da execução do programa aos órgãos do governo federal designados.

Em que pese constar do referido contrato subcláusula dispondo que as bases relacionadas ao Cadastro Único e aos Programas de Transferência Direta de Renda eram de propriedade da Contratante – neste contrato o interveniente já era o MDS –, dentre os subitens relacionados às obrigações da contratada, não havia nenhum que determinasse a disponibilização das referidas bases. Constavam apenas subitens, definindo a obrigatoriedade de a Caixa disponibilizar mensalmente ao MDS as informações gerenciais sobre o desempenho de cadastramentos, sobre os pagamentos do mês anterior e, ainda, sobre o envio de relatório mensal contendo por município o detalhamento da quantidade de famílias cadastradas. Existia, ainda, subitem

definindo que, preferencialmente, a Caixa iria disponibilizar ferramenta de geração de relatórios *on-line* que permitiria acesso às bases de dados do Cadastro Único e das ações de transferência de renda, de modo a possibilitar à SENARC acesso amplo e irrestrito para as suas atividades de gestão.

É importante registrar que em nenhum dos dois outros contratos de prestação de serviços firmados pelo governo federal com a Caixa, o primeiro por ocasião da criação do Cadastro Único em 2001 e o segundo quando da criação do Programa Bolsa Família, constava a obrigatoriedade de envio dos microdados do Cadastro Único. Estabeleciam unicamente a obrigatoriedade do envio de informações de natureza gerencial, as quais, na verdade, eram informações com níveis de agregação diferenciados, conforme já exemplificado na seção 3.1.

Não havia, portanto, conforme já mencionado neste estudo, nenhum acesso por parte do MDS aos microdados do Cadastro Único, seja por acesso *on-line* ou pelo recebimento de cópia da base. Desse modo, a ação prioritária, após o recebimento da primeira base na SENARC para a realização do teste de consistência, foi dar início às discussões técnicas para o entendimento sobre o conteúdo da base do Cadastro Único – estrutura, dicionário com a descrição detalhada das variáveis, regras utilizadas, entre outras questões técnicas - e o estabelecimento de uma sistemática mensal de recebimento dessa base. Como resultado dessa interlocução, a partir de abril de 2005 a SENARC passou a receber, até o dia 10 de cada mês, uma cópia da base nacional do Cadastro Único, referente ao último dia do mês imediatamente anterior. Ou seja, a partir do recebimento dos microdados do Cadastro Único, com referência março de 2005, a SENARC passou a receber mensalmente essa base.

Prosseguiram, ao longo de janeiro a março de 2005, uma série de reuniões técnicas entre as equipes da SENARC – notadamente com alguns dos técnicos da então Coordenação Geral de Sistemas – e a área de relacionamento da Caixa, na época denominada Superintendência Nacional de Distribuição de Serviços aos Cidadãos, nas quais eram levantadas e debatidas diversas questões e dúvidas relacionadas ao Cadastro Único. Era necessário captar de forma detalhada como a Caixa tratava questões de natureza conceitual e técnica, como o tratamento de multiplicidade de pessoas e famílias, atribuição e localização do NIS, alterações na composição das famílias e do responsável pela família, entre tantas outras. Os questionamentos, por parte da SENARC, eram em grande volume e com um grau de aprofundamento denso e qualificado, posto que a equipe técnica era composta por profissionais com experiência na área de tecnologia e no

processamento de grandes volumes de dados. Alguns técnicos, inclusive, eram oriundos do projeto do Cartão Nacional de Saúde e já conheciam, em certa medida, alguns processos da Caixa relacionados à atribuição do NIS.

Eram diversas frentes de trabalho, nas quais as equipes dos departamentos da SENARC se revezavam e estabeleceram uma mediação quase que diária com a Caixa, além da realização de um ponto de controle semanal, coordenado pelo departamento do Cadastro Único, mas sempre com participação de representantes dos demais departamentos da secretaria. Eram realizadas diversas reuniões para discutir e se apropriar das questões de cunho negocial e sobre as bases de dados. A outra frente foi estabelecida para discutir e negociar um novo contrato com a Caixa, desta vez tendo por referência um novo paradigma de gestão: disponibilização de todas as bases de dados relacionadas ao Cadastro Único, PBF e demais programas remanescentes.

Em meio a essa intensa interlocução ou, possivelmente, em decorrência dela, em março de 2005, a Caixa promoveu mudanças na condução da superintendência responsável pelas atividades relacionadas ao Cadastro Único e ao Programa. O novo superintendente, em reunião de apresentação realizada com a secretária nacional, no dia 14 de março de 2005, procurou colher as percepções da SENARC acerca do atendimento realizado pela Caixa. Foram repassadas as principais dificuldades, relacionadas às falhas do sistema em uso pelos municípios e na sistemática de entrega de cartões, bem como a grande demanda que existia na ocasião, por parte de estados e municípios, para o estabelecimento de pactuações e gerações de folhas de pagamento específicas.

Foi salientada, também, a necessidade de a Caixa incorporar representantes da área de tecnologia às discussões que estavam sendo realizadas com o MDS, uma vez que a meta da secretaria era executar de forma autônoma alguns procedimentos para aumentar a sua capacidade de gestão. Logo em seguida, o novo dirigente informou sobre as alterações que seriam realizadas na estrutura da superintendência, reorganizando as atribuições das gerências nacionais com foco em todas as atividades relacionadas ao Cadastro Único e a outra com foco nas atividades de transferência de renda. Foram realizadas, também, alterações nas composições das equipes que realizavam a mediação com a SENARC, as quais receberam técnicos oriundos da área de tecnologia da Caixa. Essas modificações, conforme comunicado à época pelo novo superintendente à secretária nacional, tinham por objetivo atender às expectativas e demandas da SENARC de forma mais célere e efetiva.

De fato, foram realizadas mudanças estruturais na estrutura organizacional da CAIXA para atender às necessidades postas pela SENARC:

Nós tínhamos uma organização, na qual a superintendência operava quase todos os programas sociais – Projovem, Pronasci, PIS, Abono, Seguro Desemprego, programas remanescentes... Tínhamos uma organização que era baseada em processos. Uma gerência que cuidava dos aspectos normativos, outra que operacionalizava todos os processos de todos os produtos e outra gerência nacional que cuidava de questões que envolviam demandas para solução tecnológica. Se eu tivesse tratando apenas de um produto, essa era uma organização adequada. Mas como tínhamos vários produtos, acabava gerando uma grande concorrência interna, especialmente no momento que estava se vivendo, de muita exigência institucional por conta das questões políticas. Colocamos uma estrutura que mais espelhava o contexto que estava ocorrendo. Foi criada uma gerência nacional exclusiva para o PBF, uma para cadastros e cartões (que era instrumento para todos os programas) e criamos outra gerência nacional para cuidar dos outros produtos. Cadastros e cartões era prestadora de serviços para as outras unidades. A gerência nacional era quem fazia a arbitragem antes [sobre a priorização das demandas], eu passei a arbitrar. Foi criada uma gerência nacional exclusiva para o PBF, que cuidava de normas, operacionalização, solicitações de TI. Outra gerência nacional exclusiva para o Cadastro Único e cartões. Essa não poderia ser repartida já que prestava serviços internamente. E criamos outra gerência nacional para cuidar dos outros produtos. As demandas chegavam com nível de prioridade dada pelo superintendente. (Ator Social Categoria C – gestor 1 CAIXA)

Depois da mudança na SENARC, foram realizadas mudanças na Caixa para criar uma gerência nacional. Na época da criação do PBF tinha uma gerência nacional que pagava os outros programas e depois criou uma superintendência. Era gerência de TI, normas e procedimentos e relacionamento. O primeiro momento - criação do PBF – era a mesma gerência que pagava o BAL, BES, Ministério dos Esportes, no caso do Bolsa Atleta, etc. No segundo momento, houve tentativa de trabalhar por processos por meio de uma Gerência nacional. No terceiro momento, foi criada uma gerência do PBF (2º semestre de 2005) e voltou a trabalhar por produto. Outra gerência ficou com os demais programas menores. O Bolsa Atleta pagava cerca de 3 mil jovens, mas dava o mesmo trabalho que um que pagava milhões como o BES do MEC. (Ator Social Categoria B – gestor 2 CAIXA)

Esse processo de apropriação foi vital para que a SENARC pudesse identificar as vulnerabilidades existentes nos processos operacionais e definir como seria o desenho e implementação do processo de atualização cadastral. Entre as principais questões identificadas estão:

- i) fragilidade extrema da solução de informática disponível aos municípios para a digitação e transmissão dos dados das famílias;
- ii) inexistência de um critério forte que permitisse ampliar a identificação de multiplicidades de pessoas na base do Cadastro Único;
- iii) fragilidade do algoritmo de localização e/ou atribuição do NIS - Número de Identificação Social e
- iv) inexistência de um processo de reflexo das atualizações cadastrais realizadas pelos municípios no Cadastro Único como insumo para a geração mensal da folha de pagamento do Programa Bolsa Família. Foi identificado, inclusive, que os endereços registrados na folha de pagamento não eram oriundos do Cadastro Único e sim de outras fontes de informação administradas pela Caixa (PIS, PASEP, etc.).

A primeira ação foi criar o conceito de “Cadastro Válido”, de modo que, para um registro da família ser considerado como válido na base do Cadastro Único, era necessário que este atendesse aos seguintes requisitos: i) todos os campos obrigatórios do formulário de cadastramento integralmente preenchidos e ii) a informação de pelo menos um documento com controle de emissão nacional – CPF ou Título de Eleitor – informado para o responsável pela família. As únicas exceções eram para as famílias Quilombolas e Indígenas, para as quais era admitido qualquer outro documento de identidade para o responsável pela família, no caso deste não possuir o CPF ou o Título.

A obrigatoriedade de um documento de controle nacional criou melhores condições para a criação de mecanismos informacionais para a verificação e identificação de multiplicidades de pessoas. Dado que uma mesma pessoa poderia ser cadastrada em diferentes momentos e em cada um deles apresentar um documento de identificação distinto – carteira de identidade, carteira de trabalho, certidão de nascimento – todos com a característica de não possuírem um controle numérico centralizado. Destaca-se que até mesmo o processo de localização e/ou atribuição de NIS realizado pela Caixa ficava comprometido, pois utilizava e, ainda permanece até hoje, com um algoritmo no qual o número do documento de identificação tem um peso considerável. Isso

significa que a mesma pessoa pode vir a receber mais de um número de NIS, no caso de ser realizado mais de um cadastramento com documentos de identificação distintos.⁴⁷

Foram solicitadas à Caixa providências no sentido de equacionar os problemas relacionados à solução de informática utilizada pelos municípios. A Caixa apresentou, então, o projeto que já estava sendo conduzido internamente para o desenvolvimento de uma nova solução tecnológica, que ficou conhecida como Versão 6.

Em meio ao movimento de apropriação e entendimento sobre os processos do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família e a clareza sobre a necessidade de desenhar um processo de atualização cadastral sem precedentes que garantisse o cumprimento da meta física do programa, a SENARC mantinha, em seu “painel de prioridades estratégicas”, duas outras questões a serem equacionadas: a formalização do processo de adesão dos municípios e estados, que será abordado na seção 3.3, e a obtenção de recursos orçamentários para repasse financeiro aos municípios e estados, como forma de apoiar as atividades de atualização cadastral.

De acordo com o disposto no relatório de gestão elaborado pelo Departamento do Cadastro Único (2006), surgiram propostas dos órgãos competentes, que iam desde a utilização do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - como agente para executar a atividade de atualização cadastral, em substituição aos técnicos dos municípios, até a compra e doação de computadores, como parte das ações previstas no contrato com o BID que estava então em trâmites, para que os municípios pudessem utilizar nas ações de gestão do Cadastro Único, Bolsa Família e PETI. O entendimento da SENARC era no sentido de exercitar de forma plena o princípio da gestão compartilhada e descentralizada.

Para isso, era necessário criar mecanismos que induzissem a institucionalização das atividades de cadastramento e atualização cadastral no nível local, tornando-as um processo contínuo, permanente e de responsabilidade do município. Considerando que a possibilidade de utilizar o IBGE para a execução dessas atividades não era possível, devido a impedimentos constantes do estatuto daquele instituto, os órgãos responsáveis pela questão orçamentária – Secretaria de Orçamento Federal – SOF subordinada diretamente ao Ministro do Planejamento,

⁴⁷ O MDS solicitou, desde 2006, a alteração do processo de localização/atribuição de NIS com vistas à reestruturação e fortalecimento do algoritmo utilizado. Está em curso na CAIXA desde 2006 um projeto para aprimoramento desse processo, no âmbito do projeto de reformulação do SIISO, o qual prevê a mudança do atual algoritmo de localização/atribuição de um modelo determinístico para um modelo probabilístico, no qual serão utilizados pesos de acordo com a variável em análise.

Orçamento e Gestão - concordaram com a proposta de alocar recurso financeiro no MDS para transferência aos municípios, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais de assistência social, cuja regulamentação ocorreu com a publicação da Portaria nº 360 de 12 de julho de 2005.

Uma vez solucionada a questão referente ao componente financeiro, foi possível iniciar, em julho de 2005, um processo de inclusão e atualização cadastral sem precedentes, no que se refere a volume, tempo e qualidade, no qual teve início a sistemática de repasse financeiro aos municípios – R\$ 6,00 para cada cadastro validado – a qual se constituiu no embrião do IGD - Índice de Gestão Descentralizada criado em 2006.

A grande campanha de atualização cadastral, inicialmente prevista para finalizar em dezembro de 2005, somente foi concluída em março de 2006 e, nesse período, ocorreram diversos problemas que impactaram a operacionalização, como erros no sistema e a baixa capacidade de processamento diário da Caixa. Destaca-se, ainda, conforme consta no relatório de gestão 2005-2006 (DECAU/SENARC/MDS), que antes do início da campanha de atualização cadastral a média diária de processamento (movimentos transmitidos pelos municípios) era em torno de 100 mil registros/dia. Após o início da campanha, essa média passou a ser de 600 mil registros/dia, sendo que no dia 24 de fevereiro de 2006⁴⁸ ocorreu a marca histórica de 1.6 milhões de registros.

Como resultado final da campanha de atualização cadastral, foram repassados aos municípios R\$ 48.603.735,60, o que representou 58,8% do recurso financeiro inicialmente previsto, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

⁴⁸ Antes da última prorrogação do prazo para a data limite de 31/03/06, o MDS, inicialmente, definiu como prazo final o dia 28/02/06. Por essa razão, percebeu-se a ocorrência de tamanho volume de transmissões. A baixa capacidade de processamento da Caixa, naquele momento, provocou também um grande represamento ocasionando atrasos de até 20 dias para a devolução do arquivo-retorno aos municípios. Além disso, ocorreram erros sistêmicos que provocaram a rejeição de um grande número de manutenções realizadas pelos municípios. Após a detecção e correção dos erros, foi necessário realizar o reproprocessamento de cerca de 60 milhões de registros.

Figura 8 - Recursos Transferidos aos Municípios para a atualização cadastral

UF	Atualização Cadastral - Estimativa	Atualização Cadastral - Repasse para Municípios	% de recursos transferidos
AC	385.998,00	305.191,20	79,1%
AL	2.237.292,00	1.351.791,60	60,4%
AM	1.554.462,00	886.330,80	57,0%
AP	175.668,00	95.131,20	54,2%
BA	9.915.336,00	5.423.648,40	54,7%
CE	6.633.402,00	3.465.882,00	52,2%
DF	602.466,00	435.144,00	72,2%
ES	1.457.220,00	853.580,40	58,6%
GO	2.042.562,00	1.254.966,00	61,4%
MA	4.551.624,00	2.739.853,20	60,2%
MG	9.148.050,00	5.169.759,60	56,5%
MS	845.448,00	546.943,20	64,7%
MT	1.070.670,00	661.567,20	61,8%
PA	3.641.238,00	2.109.295,20	57,9%
PB	2.892.390,00	1.721.886,00	59,5%
PE	6.194.910,00	3.716.382,00	60,0%
PI	2.496.138,00	1.542.834,00	61,8%
PR	4.293.924,00	2.582.100,00	60,1%
RJ	3.601.842,00	1.906.599,60	52,9%
RN	2.248.602,00	1.470.486,00	65,4%
RO	735.276,00	449.922,00	61,2%
RR	254.394,00	156.224,40	61,4%
RS	3.975.456,00	2.076.922,80	52,2%
SC	1.443.966,00	907.932,00	62,9%
SE	1.315.884,00	935.292,00	71,1%
SP	8.261.040,00	5.345.055,60	64,7%
TO	752.862,00	493.015,20	65,5%
Total	82.728.120,00	48.603.735,60	58,8%

Fonte: Relatório de Gestão 2005-2006 – Departamento do Cadastro Único//SENARC

3.3 A Gestão Compartilhada: o processo de adesão dos municípios e estados

Cunha (2004, p.5), (61) ao discorrer sobre os fundamentos do federalismo e das relações intergovernamentais, elabora algumas definições sobre federação, nas quais os elementos autonomia e interdependência são basilares:

Essa forma de organização está baseada em pacto inscrito na Constituição Federal e mecanismos que permitem equilíbrio entre autonomia e interdependência. Demanda, para a sua efetividade, não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas, também, a construção de instituições, regras, culturas, e relações entre os governos, de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa. Federação pode ser definido, acima de tudo, como pacto e processo de (re)pactuação permanente. (...) Pacto entre unidades territoriais e políticas diferentes que **escolhem continuar juntas**. (grifo nosso)

A cooperação federativa e a descentralização constituem os elementos estruturantes da matriz de formulação e concepção do Programa Bolsa Família. O pressuposto básico que norteou as ações executadas pela SENARC foi o de que não seria possível implementar um programa com tal dimensão e metas físicas ousadas sem o estabelecimento de um pacto formal para regular as relações intergovernamentais.

O PBF unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência direta de renda que existiam anteriormente no âmbito do Governo Federal e que passaram a ser denominados de Programas Remanescentes - Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Foi um avanço significativo rumo a um desenho mais racional e eficaz, no qual a gestão federal e de caráter intersetorial, é pactuada com os entes federativos, no que se chamou de “gestão compartilhada”. Para que esse modelo descentralizado e essencialmente republicano fosse posto em prática era fundamental a definição clara de papéis e responsabilidades.

Até então, os diversos programas existentes possuíam gestões setorializadas, executadas por diferentes ministérios e ações descoordenadas entre si, permitindo, por exemplo, que uma mesma família viesse a ser beneficiada por mais de um programa, ao passo que outra família com o mesmo perfil de renda ficasse excluída de qualquer um dos benefícios então existentes:

(..) é curioso... porque se você vê o que se critica hoje, o que se diz hoje sobre o Programa Bolsa Família. Quando lançamos o Programa Bolsa Família ele é apresentado de uma maneira modesta e generosa.....[slogan] ele diz uma evolução dos Programas de Transferência de Renda...esse é o slogan que tu vai ver lá trás... na disputa e nos ressentimentos da política, primeiro ele apareceu como uma Bolsa Esmola (...) depois passado e consolidado o programa (...) fomos nós que fizemos esse programa. Nós sempre reconhecemos que era uma evolução de perspectiva porque antes era de uma perspectiva setorial. (Ator Social Categoria A – Gestor 6 MDS)

Cunha (2009), (62) ao analisar as responsabilidades conjuntas dos entes federados em relação ao combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social, destaca

o fato é que o PBF não é um direito constitucional, como dito anteriormente, mas foi criado por meio de lei ordinária, infraconstitucional, faz com que seja necessário implementar processos de negociação e coordenação federativa com características bastante diversas daquelas que são usuais nas políticas públicas brasileiras. Foi preciso construir mecanismos voluntários de adesão e pactuação. É a chamada *descentralização pactuada*. (CUNHA, 2009, p.348)”

A gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal também foi incorporada ao Bolsa Família pela Lei nº 10.836/2004 e pelo Decreto nº 5.209/2004. De acordo com o disposto no Art. 2º do referido decreto, cabe ao MDS “a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastramento Único do Governo Federal (...).” A mesma ordem de grandeza se aplica ao Cadastro Único para Programas Sociais, que é o instrumento básico de priorização e seleção de pessoas e famílias para diversas políticas e programas sociais nas três esferas da federação. De forma inquestionável, o PBF é o programa social, que se utiliza do Cadastro Único, de maior relevância em termos quantitativos, em especial, com o mais elevado grau de visibilidade no cenário nacional e internacional.

O Cadastro Único e o Programa Bolsa Família possuem um nível de interdependência elevado, sendo que é absoluto quando analisado sob o prisma do PBF, posto que essa base de informações sócio-econômicas é a fonte exclusiva para a seleção, habilitação e concessão de seus benefícios. Isso significa dizer que boa parte dos resultados obtidos pelo PBF estão diretamente relacionados aos mecanismos de aprimoramento dos processos operacionais e gerenciais do Cadastro Único.

O desafio de cumprir a meta de 11.1 milhões de famílias até junho de 2006, mantendo um adequado grau de focalização, certamente não teria sido possível se a SENARC não tivesse empreendido todos os esforços para estabelecer um novo paradigma, considerando o padrão então vigente, na relação com os entes federativos, no que concerne à implementação da política de transferência de renda com condicionalidades:

O primeiro documento que circulamos foi o da gestão compartilhada. Uma característica importante dessa inovação e que tem muito a ver com o perfil da Rosani que era propor e defender o modelo federativo de implementação do programa. Os outros eram muito centralizados no governo federal e, com o PBF, se procurou dar maior protagonismo e maior responsabilização aos municípios e o instrumento para isso foi o processo de adesão. Acho que foi fundamental para o sucesso do programa e para a dimensão que ele ganhou. Tanto do ponto de vista operacional, porque de fato os municípios é que fazem o cadastro e tem contato com as famílias no acompanhamento das condiconallidades. Mas mais que isso para dar legitimidade para o programa, porque num certo momento depois que a adesão ganhou uma escala, depois do ponto de retorno, que já tinha se consolidado ele passou a ser um programa suprapartidário, num certo sentido os municípios de todos os partidos se engajaram no programa e as populações se beneficiavam do programa. (Ator Social Categoria C – gestor 1 do MDS)

Eu acho que o grande fator de sucesso do PBF foi o empenho do MDS e ter conseguido isso, que era construir uma relação de gestão descentralizada com os estados e municípios. Porque é absolutamente impossível, mesmo que o programa tivesse um bom desenho e que ele possui, que o MDS que o governo federal desse conta da operacionalização desse programa sem nenhum mecanismo de pactuação, de acompanhamento, de financiamento, de apoio ao financiamento da gestão do programa no âmbito dos municípios. Eu acho que o grande segredo do PBF foi ter conseguido esse tipo de articulação e movimentação. Foi ter conseguido pactuar uma matriz de responsabilidades com os municípios e foi, ao mesmo tempo conseguir construir um mecanismo de transferência de recursos de forma ágil e que privilegiasse o resultado da atuação dos municípios que se consolidou no IGD do PBF. (Ator Social Categoria B – gestor 2 do MDS)

Os termos e convênios firmados entre a União e os entes federados afetos aos programas remanescentes tinham o prazo de vigência limitado a 31 de dezembro de 2005, conforme disposto no art. 11, § 2º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Nessa perspectiva, era necessário priorizar e regulamentar um novo termo de adesão, no qual fossem explicitadas as responsabilidades de cada um dos entes no tocante às atividades de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Adicionalmente, cada município brasileiro, ao aderir à gestão compartilhada, deveria designar e informar quem é o gestor do PBF e do Cadastro Único no seu município, assim como comprovar a existência de instância de controle social, especificamente criada para esse fim, ou outra instância já existente e especialmente designada para responder pela fiscalização no nível local.

Foram essas as condicionantes que determinaram a priorização e o acompanhamento direto pela secretária nacional da SENARC, Rosani Cunha, no que concerne às atividades de elaboração e discussão do termo de adesão ao PBF e demais ações correlatas – administrativas, jurídicas e de suporte informacional – necessárias para viabilizar, em tempo hábil, o processo de adesão dos então 5.561 municípios brasileiros. Foram ações desenvolvidas em paralelo e com igual nível de criticidade e prioridade, como as que estavam sendo executadas em relação ao Cadastro Único.

Foi encaminhado a todos os municípios brasileiros, em julho de 2005, uma carta do ministro Patrus, na qual era reafirmada a necessidade de uma atuação conjunta - MDS e entes federados – para a construção de políticas públicas de inclusão social, redução da pobreza e proteção às famílias. Junto com a carta, seguiu um conjunto de documentos que tinham basicamente os seguintes objetivos: i) dar maior clareza sobre as responsabilidades e competências dos municípios na execução do programa e aperfeiçoamento dos instrumentos que formalizam a relação entre os governos; ii) normatização e orientações quanto ao papel e à forma de organização do controle social do Bolsa Família e iii) disponibilização de informações e instrumentos de aperfeiçoamento do Cadastro Único, com o objetivo de selecionar melhor as famílias e sanar eventuais problemas identificados na base de dados municipal.

Os documentos mencionados eram especificamente: i) a Portaria de Adesão dos municípios do PBF; ii) a instrução normativa do controle social; iii) as instruções operacionais nº 6 e 7 do Cadastro Único; iv) uma carta da SENARC com orientações e v) um CD-ROM com a base de dados, o teste de consistência e uma senha exclusiva para cada município acessar exclusivamente as informações referentes ao seu município⁴⁹.

⁴⁹ O envio postal foi realizado na modalidade de Aviso de Recebimento porque foi gerada, para cada município brasileiro e para o Distrito Federal, uma senha específica (informada em etiqueta afixada no CD-Rom) que permitia a utilização do aplicativo e o acesso às informações das pessoas e famílias. O Gabinete da SENARC recebeu e manteve o controle de todas as entregas efetuadas – data, local e funcionário da prefeitura que assinou o recebimento da remessa. Era uma ação necessária, posto que a construção de uma interlocução efetiva com os entes federados estava apenas iniciando. Muitos CD's só eram localizados após a SENARC informar ao município o nome do funcionário que havia assinado o recebimento do envelope com as correspondências e a mídia.

Para além do desenvolvimento emergencial, iniciado em março de 2005, de um sistema específico para permitir a impressão do Termo de Adesão e o registro das informações referentes ao município e à instância de controle social, foi criada uma força-tarefa coordenada pelo então Departamento de Gestão, a qual contou com a participação de todos os departamentos da SENARC. Essa força-tarefa tinha o objetivo de receber os termos de adesão encaminhados pelos municípios e proceder às análises das documentações recebidas, bem como dar seguimento aos encaminhamentos necessários.

O envio da carta juntamente com os documentos formalizou um processo que já havia sido iniciado por meio de interlocuções com lideranças municipais desde o início de 2005 e passou a ter maior visibilidade por ocasião da VIII Marcha, promovida por entidades municipalistas - Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Associação Brasileira de Municípios (ABM), a qual foi realizada em Brasília no período de 7 a 10 de março de 2005 e o tema central foi “Federalismo: Competências e Fonte de Financiamento para o Fortalecimento do Poder Local”. O ano de 2005 foi especial porque foi neste período que ocorreu uma renovação de cerca de 75% dos prefeitos dos municípios brasileiros. Em sua participação o Ministro Patrus proferiu palestra sobre o papel dos municípios nas políticas sociais do governo federal.

Na ocasião, ele destacou a importância da parceria com os municípios para que as políticas destinadas às famílias mais pobres, como o Bolsa Família, cheguem ao cidadão: “Essa integração é fundamental. Nós temos que estabelecer parcerias, trabalhar de comum acordo (...)” Sublinhou também a importância do Bolsa Família para as economias locais e regionais: “Com os recursos que as famílias pobres recebem do Bolsa e (...) elas começam a entrar no mercado de consumo e, além de cidadãs, tornam-se consumidoras: compram roupas, alimentos e medicamentos, com isso aquecem o comércio e a economia (...)” O ministro informou sobre o processo de aperfeiçoamento do Bolsa Família para evitar os erros de inclusão e destacou as parcerias que estavam sendo realizadas no âmbito da rede pública de fiscalização no sentido de ações de fiscalização.

Anunciou, também, que já estava em fase de finalização o documento que definia as responsabilidades do governo federal, dos estados e municípios na implementação do programa

Bolsa Família e antecipou que seria encaminhado a cada prefeitura um CD com a base de dados do cadastro dos seus habitantes e com todas as inconsistências encontradas nesses cadastros. Por fim, informou que nos próximos dias, atendendo a um pedido feito pelo presidente Lula, estaria disponibilizando uma sala no MDS destinada aos prefeitos: “Quando eles forem ao nosso ministério terão espaço próprio e acesso ao ministro, ao secretário e a todas as informações.”⁵⁰

Provavelmente, essas ações foram importantes no sentido de demonstrar que o governo federal, em particular o MDS, buscava um novo modelo de relação federativa, a partir de um processo de consulta e interlocução com as entidades representantes e especialmente com os prefeitos:

Foi a articulação federativa e a capacidade de promover a cooperação dos municípios que possibilitaram o engajamento na ponta. O arranjo de conseguir recursos para incentivar o processo de adesão, a cartada que a Rosani tirou mostrando para o governo que daria. A Rosani foi a protagonista nisso, ela foi ao ministério da Fazenda, na SOF. Havíamos discutido isso na reunião de diretoria. E quando ela voltou com a notícia. Foi um golaço. Isso tudo num intervalo de 2 ou 3 meses. Foi em fevereiro que ela articulou, logo no início. Havíamos negociado com o CONGEMAS, com a FNP, e também com a Coordenação Nacional de Municípios (CNM). Tivemos reuniões logo no início do ano. Depois com a informação sobre recursos melhorou, mas o representante da CNM tinha alguns questionamentos: que colocaria um ônus maior para os municípios. Com a saúde e educação também não foi fácil, principalmente, com a saúde foi discutido que teria uma carga adicional para as equipes de saúde da família. Se a gente fosse colocar como programa federal, se não tivesse sido hábil para compartilhar a carga de gestão e também o protagonismo do programa não teria conseguido implantar. (Ator Social Categoria C – gestor 1 do MDS)

A participação do ministro Patrus nos encontros seguintes foi pautada no sentido de reforçar o pacto e a adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e Cadastro Único. No ano de 2006, o percentual de adesão dos municípios já era de 99%, com exceção de quatro municípios no estado do Rio Grande do Sul: Linha Nova, Maçambará, Mariana Pimentel e Tupandi, que vieram a aderir após 2007.

O processo de adesão dos estados e estruturação de uma interlocução mais virtuosa foi iniciado em 2005 e teve como evento marcante a realização, em Brasília, do I Encontro Nacional das Coordenações Estaduais do Bolsa Família e do Cadastro Único. Foi profícuo no sentido de

⁵⁰ Trechos retirados do discurso do Ministro Patrus Ananias. Agência Brasil 10/03/2005 – Patrus diz que parceria é fundamental para integração governo federal-município - disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br> (63)

mobilizar e fomentar o fortalecimento das coordenações estaduais e promover um debate sobre as ações que poderiam ser conduzidas pelas esferas estaduais no âmbito da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único.

O Termo de Adesão dos estados foi instituído menos de 60 dias após a instituição do termo dos municípios, por meio da Portaria GM/MDS nº 360 de 12 de julho de 2005, a qual estabeleceu os critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros para apoiar o processo gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único, especificamente o vasto processo de atualização cadastral que foi iniciado.

Na matriz de responsabilidades, coube às coordenações estaduais as seguintes principais atividades: i) capacitação dos municípios para o processo de cadastramento e atualização cadastral; ii) apoio técnico aos municípios e disponibilização, quando necessário, de infraestrutura para a digitação e transmissão dos dados do Cadastro Único; iii) implementação de estratégias de apoio às atividades de identificação civil e emissão de documentos às famílias pobres e extremamente pobres; iv) implementação de estratégias para a inclusão de povos indígenas e populações tradicionais, como indígenas e quilombolas e v) utilização dos dados do Cadastro Único para viabilizar as ações sob sua responsabilidade e para fins de estudos e pesquisas, resguardados os procedimentos de sigilo sobre as informações da base estadual. Foi estabelecido também o envio do planejamento das atividades que seriam realizadas pelo estado.

Por outro lado, o MDS se comprometia a repassar as informações da base de dados estadual, a disponibilizar canais de comunicação para a interlocução técnica e para ações de fiscalização, bem como o repasse financeiro, na ordem de 10% do valor potencial, a ser transferido aos municípios de sua área de abrangência.

Salienta-se que a estratégia de estruturação e valorização do trabalho realizado pelas coordenações estaduais foi essencial, uma vez que não seria possível empreender tantas ações, e a maioria delas relacionadas às atividades de capacitação, mobilizações e apoio operacional, realizadas no território, ou seja, de forma descentralizada sem a participação do ente federativo estadual.

Capítulo IV – A Multiestratégia de Implementação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único: conhecendo as suas principais dimensões

4.1 – A construção da Inteligência Analítica: a priorização dos Sistemas de Informação

É recorrente o seguinte questionamento: Quais foram os elementos substanciais que permitiram que o MDS lograsse os resultados alcançados para o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família? Um desses elementos já foi discutido na seção 3.3 e tem a ver com a estratégia da gestão compartilhada. O outro foi o fato de que a SENARC considerou, desde o início, a tecnologia da informação como um elemento essencial e absolutamente estratégico que viabilizaria os meios e processos para a produção dos resultados necessários ao cumprimento das metas do Programa Bolsa Família.

É comum observar que os níveis estratégicos, especialmente no âmbito da área pública, porque a iniciativa privada já incorporou esse aprendizado há muito tempo, incluem no seu discurso que essa área do conhecimento é prioritária, mas a realidade é que as estruturas organizacionais e práticas das instituições e órgãos não refletem e materializam de forma adequada essa diretriz. Com algumas exceções, na maioria dos ministérios a área de Tecnologia da Informação é atendida por uma coordenação geral e está subordinada diretamente a uma secretaria meio, em geral, à Secretaria de Orçamento, Finanças e Administração (SPOA) ou à Secretaria Executiva.

Essa situação, ainda não é a ideal, mas vem melhorando gradativamente, inclusive no MDS após a reestruturação ocorrida em 2010, quando foi criado um Departamento de Tecnologia da Informação com três coordenações gerais. Contudo a situação existente no final de 2004 e início de 2005 em relação aos recursos de TI era muito precária.

A então Coordenação Geral de Informática (CGI), naquele momento vinculada diretamente à SPOA, não possuía recursos suficientes, seja no tocante à equipe técnica adequada – em quantidade e perfil técnico – ou no que diz respeito à infraestrutura física - máquinas, softwares, equipamentos de rede.

Esse cenário de insuficiência de recursos *versus* os desafios de cumprir a meta de atender mais de 11 milhões de famílias até 2006, conjugado com a necessidade de aperfeiçoamento dos processos de focalização e do monitoramento das condicionalidades, levou a SENARC a adotar

uma estratégia fortemente baseada na área de Tecnologia e Análise da Informação para suprir as suas necessidades. A referida estratégia baseou-se nas seguintes principais diretrizes:

- i) alocar recursos financeiros e técnicos para a implementação de processos com alto grau de informatização sob a execução e gestão direta da SENARC, uma vez que os tempos de implementação do PBF não permitiam à Secretaria aguardar por respostas institucionais;
- ii) redefinir e ampliar as atribuições da Coordenação Geral de Sistemas do Departamento do Cadastro Único, que até então atuava no âmbito estrito do próprio departamento, com o objetivo de centralizar nessa unidade organizacional as atividades de desenvolvimento de sistemas de informação, proposição de soluções de informática e acompanhamento das atividades relacionadas à demandas de Tecnologia da Informação de todas as áreas da Secretaria;
- iii) redefinir as atribuições da coordenação geral de atendimento, que até então atuava no âmbito estrito de ações relacionadas ao atendimento aos municípios, no sentido de ampliá-las, com o objetivo de coordenar o processo de produção e disseminação de informações, análises estatísticas, diagnósticos e interpretação de dados.

Coube à então Coordenação Geral de Gestão do Cadastro Único as atividades de orientar e acompanhar os gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal sobre a operacionalização do Cadastro e a articulação de ações de capacitação dos gestores estaduais e municipais nos procedimentos institucionais do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, além das atribuições de promover a articulação institucional, coordenar a padronização dos conceitos e instrumentos utilizados nos levantamentos de informações, entre outras.

As alterações e redefinições foram apresentadas pela secretária Rosani Cunha e aprovadas pelo ministro Patrus, em tempo de serem incorporadas ao Regimento Interno do MDS que estava em fase final de elaboração e foi aprovado pela portaria nº 416 de 12 de agosto de 2005.

Em paralelo às ações de elaboração e aprovação do regimento, foram realizadas tratativas pela Secretaria junto à SPOA, no sentido de alocar profissionais com perfil especializado de TI para integrarem a equipe técnica da Coordenação Geral de Sistemas. Entre o final de fevereiro e o início de março de 2005, já estavam contratados e alocados diretamente na referida coordenação

oito novos profissionais com basicamente dois principais perfis: i) analista de negócios, para atuarem no levantamento de requisitos, elaboração de propostas de solução e acompanhamento/gerenciamento de projetos, no âmbito de toda a Secretaria e ii) analistas com experiência na construção de soluções para uso na Web e em banco de dados para atuarem no desenvolvimento de sistemas e rotinas que exigiam o manuseio de grandes volumes de dados.

A partir de fevereiro de 2005, foram iniciadas também as providências para a contratação de consultorias especializadas em segmentos distintos da área de Tecnologia da Informação, tais como: Banco de Dados, Contratação e Gerenciamento de Serviços de TI, Mapeamento de Processos e Dimensionamento de Infraestrutura. No caso do último, era necessário definir e providenciar, com a maior celeridade possível, a aquisição de equipamentos – servidores de banco de dados, Discos Externos, equipamentos de rede - e Licenças de Software, com o propósito de viabilizar a execução, diretamente pela SENARC, de um grande número de atividades, sendo que algumas com alto grau de complexidade.

É importante registrar que boa parte das aquisições e contratações que foram realizadas com relativa celeridade e permitiram a criação de processos altamente informatizados, gerenciados diretamente pela SENARC, para apoiar as ações de gestão do Cadastro Único e do PBF, foram realizadas com recursos oriundos do acordo de empréstimo firmado com o Banco Mundial, por intermédio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No referido acordo, firmado em outubro de 2004, o Projeto de Apoio ao Programa Bolsa Família visava fortalecer a cooperação internacional para o desenvolvimento humano sustentável e servir como recurso substantivo para a promoção das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Contemplava três objetivos específicos: i) aprimoramento do Cadastro Único; ii) desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família e iii) fortalecimento institucional do Programa.

No final de fevereiro foi iniciado o mapeamento de processos, com patrocínio direto da Secretaria e com participação de todas as áreas da SENARC. Já havia previsão, no acordo com o Banco Mundial, para o desenvolvimento de um sistema de gestão e o primeiro passo não somente para o desenvolvimento do referido sistema, mas principalmente para a realização de um diagnóstico mais claro sobre a situação em vigor na Secretaria era a realização desse trabalho prospectivo. O objetivo era realizar levantamentos com todos os diretores, gabinete e coordenadores gerais para identificar prováveis lacunas, ou seja, processos necessários, mas

ainda não existentes, bem como áreas denominadas no jargão técnico como “sombras”, nas quais pode estar ocorrendo sobreposição de atividades ou divergências no direcionamento das ações.

Esse levantamento seria importante também para identificar as necessidades de ajustes e aprimoramentos nas interfaces entre os departamentos antes de qualquer iniciativa de informatização mais estruturante. Primeiro foi realizada uma apresentação sobre o trabalho e um Workshop com todos os gestores da SENARC para a identificação conjunta dos processos. Em seguida, foram realizadas entrevistas com o responsável por cada um dos departamentos, coordenações gerais e gabinete. No levantamento realizado, conforme tabela a seguir, foi possível identificar que grande parte dos processos identificados como necessários pelo corpo dirigente da SENARC não existiam e, por essa razão, foram classificados como novos ou não estavam estruturados. Apenas cinco, representando cerca de 17%, do total de vinte e oito processos identificados, foram considerados estruturados, ou seja, regularmente executados e institucionalizados, como o atendimento aos municípios, execução orçamentária e financeira e gestão do contrato CAIXA. Destaca-se que o processo de recebimento e tratamento de bases já consta como processo na situação de não estruturado, pois foi ação priorizada e colocada rapidamente em prática quando ocorreu a mudança de gestão.

Tabela 5 – SENARC – Processos identificados

SENARC - Processos Identificados	Situação
Comuns	
Consolidação das Informações do Acompanhamento das	Novo
Acompanhamento do Trabalho CAIXA	Novo
Adequação do PBF às Populações Tradicionais e Específicas	Novo
Atendimento aos municípios	Estruturado
Expansão do PBF	Não_Estruturado
Formulação e Execução de Capacitação	Não_Estruturado
Gestão do Contrato da CAIXA	Estruturado
Gestão de benefícios	Não_Estruturado
Normatização da SENARC	Não_Estruturado
Específicos	
Gestão de Correspondência	Estruturado
Recebimento e tratamento de bases de dados	Não_Estruturado
Contratação de Co-financiamento/Integração de Programas	Novo
Execução Orçamentária e Financeira do PBF	Estruturado
Fiscalização do PBF	Estruturado
Processos Novos – Identificados no <i>Workshop</i>	
Acompanhamento Gestão Local	Novo
Articulação para a Formação das Coordenações Estaduais	Novo
Relacionamento com a Mídia	Novo
Relacionamento com o Gabinete do Ministro	Novo
Criação de Instruções Operacionais	Novo
Execução Financeira de Organismos Internacionais	Novo
Confecção de contrato	Novo
Processos Novos – Identificados nas Entrevistas	
Articulação de Programas Complementares ao PBF	Novo
Subsidiar o Acompanhamento das Famílias Beneficiárias	Novo
Adesão ao PBF	Novo
Avaliação e Monitoramento do PBF	Novo
Gestão de Projetos com Organismos Internacionais	Novo
Gestão de Sistemas	Novo
Gestão da Informação	Novo

Fonte: SENARC com elaboração do autor

Considerando os resultados obtidos no levantamento, foi possível dar seguimento às ações de estruturação da Secretaria, inclusive com maior clareza para os próprios dirigentes, sobre o seu papel no contexto e suas interfaces internas e externas à Secretaria e ao MDS. Propiciou, também, uma melhor organização e distribuição dos processos pelas unidades organizacionais então existentes na estrutura da SENARC. Alguns processos foram realocados ou centralizados em uma unidade específica da Secretaria com o objetivo de se aumentar a sua efetividade e os resultados. Adicionalmente, foi possível identificar as necessidades das diversas áreas no que diz respeito ao desenvolvimento de sistemas de informação, numa perspectiva emergencial e portanto não estruturada, mas que era vital e, assim, deveria ser priorizada para apoiar as ações de gestão da SENARC rumo à consecução de suas metas.

A estruturação da Coordenação Geral de Atendimento, cujo nome não expressava a sua nova e efetiva missão, também foi priorizada com a admissão de consultores com perfil nas áreas de demografia, estatística e econometria. Foi realizada uma seleção por currículo para a nomeação do coordenador geral, o qual apresentava o perfil adequado para a condução da área que seria a responsável pelos estudos estatísticos, ações de análise e qualificação do Cadastro Único e de outras ações relacionadas às revisões das estimativas de famílias pobres utilizadas pelo PBF e pelo Cadastro Único, entre outras.

Para apoiar as diversas atividades relacionadas ao processamento estatístico das bases de dados que passaram a ser recebidas pela SENARC – microdados do Cadastro Único, folha de pagamento do PBF, saques efetuados, etc. –, quais sejam: produção de relatórios estatísticos periódicos, comparação entre a base do Cadastro Único e outros registros administrativos, bem como o desenvolvimento de indicadores, foi realizada, também, a aquisição de software estatístico⁵¹ para a manipulação e análise de bases de dados de grande e médio porte.

Ao longo do período objeto deste estudo, foram desenvolvidos diversos sistemas de informação e realizados vários procedimentos de auditoria nas bases de dados, em especial, considerando as comparações com outras bases administrativas sob gestão do Governo Federal, como a RAIS, já mencionada, Sistema de Óbitos, base de dados de concessionárias de energia

⁵¹ Em 2006, foi adquirido pela SENARC o software estatístico SPSS (*Statistical Package for the Social*), no âmbito dos investimentos realizados para prover a infraestrutura necessária ao cumprimento da meta física do PBF e qualificação do Cadastro Único.

elétrica, Educacenso, Censo Escolar do MEC/INEP, Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), Pró-Jovem, Benefício de Prestação Continuada (BPC), base de dados do programa de Cisternas da SESAN, entre outras.

Contudo o primeiro sistema de informação que foi priorizado e desenvolvido, de acordo com especificação realizada pelo Departamento de Gestão, foi o Sistema de Gestão Integrada (SGI), também denominado Sistema de Adesão. O seu desenvolvimento ocorreu em um curto espaço de tempo, de modo a permitir que o processo de adesão dos municípios brasileiros ao Programa Bolsa Família e Cadastro Único fosse realizado pela Internet e com o menor grau de burocracia possível. A operação consistia no preenchimento online de todas as informações requeridas sobre os dados do município, do prefeito, a indicação do gestor municipal responsável pela gestão do PBF e do Cadastro Único e também as informações sobre a instância de controle social criada especialmente ou designada - que ficaria responsável pela fiscalização e acompanhamento da referida gestão. Ao finalizar, era possível imprimir o Termo de Adesão, de modo a enviá-lo ao MDS assinado pelo prefeito, juntamente com alguns documentos exigidos, como ata de criação ou designação da instância de controle social e documentos de identificação do prefeito.

Toda a secretaria foi mobilizada, na forma de uma força-tarefa, coordenada pelo então Departamento de Gestão, para os procedimentos de recepção e análise da documentação recebida, bem como a verificação das informações inseridas no sistema frente à documentação recebida. Foi realizado também o controle das publicações dos referidos termos após a assinatura do responsável no MDS.

Posteriormente, o Sistema de Adesão recebeu novas funcionalidades e dentre elas a criação de uma “área de arquivos”, na qual a SENARC disponibilizava os resultados das auditorias e outras listagens importantes para apoiar as atividades de gestão dos municípios. Foi um importante mecanismo de comunicação da SENARC com os municípios. Até então, a maior parte da comunicação ocorria diretamente entre a CAIXA e os municípios, razão pela qual avalia-se que a entrada em operação desse primeiro sistema tem um significado especial e marca uma nova fase, na qual a interlocução passa a ser de fato mediada pelo MDS.

Outro sistema de informação que foi desenvolvido pela SENARC e teve uma importância expressiva é o Sistema de Controle de Formulários, especificado pelo Departamento do Cadastro Único. Até a implantação do novo sistema, o procedimento de solicitação dos formulários para a

realização do cadastramento das famílias⁵² era realizado diretamente pelos municípios à CAIXA. No final de cada mês, juntamente com a fatura de prestação de serviços, conforme disposto no contrato, o MDS tomava conhecimento do valor a ser pago no tocante ao serviço de produção e envio dos formulários aos municípios brasileiros.

Inicialmente, foi solicitado à CAIXA o desenvolvimento de um sistema para operação pela Internet que permitisse à SENARC o controle e gerenciamento das solicitações. Como não foi possível o desenvolvimento pela CAIXA, uma vez que as demandas da SENARC para correções e novas implementações eram em grande volume, esta incumbência foi assumida pelo próprio Departamento do Cadastro Único. O Sistema foi desenvolvido e possibilitou que a SENARC assumisse a gestão plena desse processo. A solicitação do município para nova remessa de formulários passou a ser analisada pela SENARC à luz de alguns parâmetros, como a estimativa de famílias com perfil Cadastro Único, quantidade de famílias cadastradas na base do município e quantitativo de formulários já solicitado. Somente após a autorização da SENARC é que a CAIXA dava seguimento às atividades de remessa dos pedidos e, na sequência, o registro no sistema das postagens realizadas. O novo sistema possibilitou que todo o fluxo de procedimentos passasse a ser controlado e monitorado pela SENARC com transparência e visibilidade para todos os envolvidos – municípios, SENARC e CAIXA – reforçando ainda mais o canal de comunicação com os entes federados.

No final de 2007, a SENARC contava com mais de cinquenta processos em produção, entre rotinas desenvolvidas para as cargas das bases de dados recebidas, processamentos complexos, como o de cadastros válidos e atualizados, cálculo do IGD e diversos sistemas em operação ou em processo de desenvolvimento para apoiar as atividades da SENARC, conforme tabela a seguir:

⁵² Os municípios solicitavam o formulário de cadastramento, também conhecido como caderno azul, e os formulários avulsos para registro das informações do domicílio e de pessoas.

Tabela 6 – Sistemas desenvolvidos pela SENARC

Nome do Sistema	Depto	Situação
Sistema de Adesão	Gestão	Operação Web
Sistema de Formulários – SASF		Operação Web
Sistema de Concessão	Operação	Operação – uso interno
Sistema de Fiscalização	Operação	Operação – uso interno
Sistema Emergencial de Condicionalidades	Gestão	Operação – uso interno
Sistema de Ofícios	Operação	Operação – uso interno
Central de Sistemas	Uso geral	Operação Web

Fonte: SENARC com elaboração do autor

O investimento realizado na área de TI foi significativo, pois a SENARC possuía, no final de 2007, um parque de equipamentos muito superior ao que existia na então CGI. Eram oito servidores específicos para processamento em banco de dados – 1 IBM e 7 DELL. De acordo com o relatório da ENAP sobre a experiência Processos de qualificação do Cadastro Único (2007), para a instalação da infra-estrutura tecnológica e capacitação técnica na área de TI, foi alocado pela SENARC o valor de R\$ 1.349.124,00, com fonte em recursos do Tesouro Nacional e do Banco Mundial, por meio do PNUD. Um dado que evidencia sobremaneira o estágio no qual se encontrava a SENARC nesse segmento é a capacidade total de armazenamento de dados existente naquele ano, que já era de 7 Terabytes, sendo que a taxa de ocupação já era de mais de 6,7 Terabytes, o que evidencia o grau de crescimento em complexidade e volume de demandas. Grande parte do aumento da taxa de ocupação ocorreu devido à própria escala do Programa Bolsa Família, que já atingia mais de 11 milhões de famílias e do Cadastro Único, este com mais de 16 milhões de domicílios e 60 milhões de pessoas e, também, em virtude da ampliação da natureza dos cruzamentos de dados e demais processos que foram criados e passaram a ser executados diretamente pela Secretaria de forma sistemática.

Conforme já mencionado, já estava previsto no acordo de empréstimo com o Banco Mundial, o desenvolvimento de um sistema de gestão para o Programa Bolsa Família. Todavia o nível de maturidade dos processos da SENARC ainda não havia atingido um grau adequado, o que fez com que a estratégia escolhida fosse na linha de contratar uma solução que permitisse criar uma camada para prover informações gerenciais. Ainda no ano de 2006, a SENARC

publicou o edital PNUD40-8794/2006 para contratação de empresa para realização do desenvolvimento e implantação de um Data Mart⁵³, depois nominado VISÃO⁵⁴. A referida contratação contemplava a aquisição da licença de software, a execução do desenvolvimento e a realização de capacitações, inclusive com o objetivo de realizar a transferência da tecnologia utilizada.

O desenvolvimento teve início no ano de 2007, contemplando informações necessárias à gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, tais como: cadastro, benefícios, cartões, operações de pagamentos e comparações com a RAIS. Após a finalização das atividades pela empresa contratada, o Visão continuou sendo ampliado e atualizado pelos técnicos do Departamento do Cadastro Único, de modo a se adequar à evolução dos processos da SENARC.

O objetivo inicial do VISÃO era o de prover uma interface básica para o recebimento de informações proveniente de fontes de dados heterogêneas, de modo a suprir a ausência de um sistema de gestão. Naquele momento, a SENARC possuía um cenário no qual os processos estavam sendo estruturados ou até criados e as informações então disponíveis eram providas por sistemas emergenciais, planilhas de dados e bases de dados recebidas da CAIXA. Por essa razão, foi tomada a decisão de realizar a contratação e utilizar a tecnologia de *Business Intelligence*⁵⁵ para atender às necessidades da SENARC e também das demais secretarias do MDS. De forma atípica, pois normalmente o desenvolvimento contempla apenas informações de natureza gerencial ou agregada, para a fonte de informações relacionada ao Cadastro Único, foi utilizado o menor nível de granularidade, ou seja, foram contemplando todos os microdados do Cadastro.

Outra ação, de natureza estruturante, foi a iniciativa da SENARC no sentido de pautar e demandar, no âmbito Comitê Gestor de Tecnologia da Informação do MDS, a contratação do desenvolvimento do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação do MDS. O desenvolvimento do referido plano estratégico, também denominado PETIC, foi contratado pelo

⁵³ Pode ser definido como uma camada de armazenamento de diferentes dados, no caso da SENARC de fontes heterogêneas, com o propósito de constituir um sistema de informação de decisão denominado armazém de dados ou, em inglês, *datawarehouse*. A SENARC utilizou a expressão *Data Mart*, pois tratava-se de um subconjunto com informações de natureza departamental, ou seja, relacionadas ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único.

⁵⁴ Foi realizado um concurso interno, promovido pelo Gabinete da SENARC, para que os colaboradores da secretaria indicassem e escolhessem o nome que seria dado à nova ferramenta.

⁵⁵ Essa tecnologia, também conhecida pelo acrônimo BI, está associada à inteligência nos negócios, ou seja, o uso das informações de maneira otimizada para a análise e tomada de decisão. Existem diversas ferramentas disponíveis no mercado que utilizam essa tecnologia. A SENARC contratou um especialista para elaborar um termo de referência com a especificação adequada. A ferramenta que foi adquirida por meio do edital foi a *Business Objects* (BO).

MDS com recursos orçamentários da SENARC, depois de uma ação conjunta para a elaboração do termo de referência que contou com a participação da SENARC, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e da então Coordenação Geral de Informática vinculada à Secretaria de Planejamento Orçamento e Administração (SPOA).

O desenvolvimento do PETIC foi executado pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações e Tecnologia da Informação – CPQd, cujos trabalhos foram desenvolvidos no período de janeiro a junho de 2007. O escopo dessa contratação abrangia, além da elaboração dos planos estratégicos, táticos e operacionais dos recursos de tecnologia da informação e comunicação necessários ao MDS para o desenvolvimento de suas atividades, a elaboração de um projeto piloto, contemplando as etapas de análise e projeto para a reestruturação do sistema de suporte ao Programa de Transferência de Renda com Condicionalidade – Bolsa Família.

Este projeto piloto forneceu os primeiros subsídios para o dimensionamento e elaboração dos estudos que resultaram na elaboração do termo de referência para a contratação do sistema de gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, o qual foi realizado pela SENARC em conjunto com a então Coordenação Geral de Informática do MDS – CGI/SPOIA, a partir do 2º semestre de 2007.

Em agosto de 2008, a SENARC publicou, sob o nº 03182/2008, o edital que deu início ao processo de contratação de empresa para desenvolver o SIGPBF no âmbito do Projeto BRA 04/028 operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD que resultou na contratação da empresa *Tata Consultancy Services* – TCS no ano de 2009.

Outra ação importante foi a parceria com o IPEA, com o objetivo de prover uma ferramenta para apoiar a realização do acompanhamento familiar e orientar o gestor municipal na análise e formulação de outras políticas destinadas às famílias de baixa renda. O IDF – Índice de Desenvolvimento da Família, é um indicador sintético escalar e foi concebido por pesquisadores do IPEA⁵⁶ com o objetivo de realizar análises mais apuradas da condição de pobreza das famílias, considerando algumas dimensões da vida. O índice varia de 0 a 1 e a unidade de análise

⁵⁶ O índice foi concebido pelos pesquisadores do IPEA Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco. Inicialmente, os propositores utilizaram como base empírica a PNAD 2002 e depois realizaram estudos tendo por referência o Cadastro Único, conforme pode ser verificado nos textos: Utilizando o Cadastro Único para construir indicadores sociais, mimeo, 2002 e Pobreza multidimensional no Brasil, mimeo, 2006.

é a família. Quanto mais próximo de 1, melhores as condições de vida da família. Para o cálculo do índice, foram consideradas seis dimensões, todas calculadas tendo por base unicamente as informações das famílias constantes do Cadastro Único: i) vulnerabilidade da composição familiar, ii) acesso ao conhecimento, iii) acesso ao trabalho, iv) disponibilidade de recursos, v) desenvolvimento infantil e vi) condições habitacionais.

Como resultante da parceria entre o MDS e o IPEA, o algoritmo de cálculo do IDF foi validado e finalizado, considerando as informações constantes do Cadastro Único. Em 2007, foi criado um sistema, denominado “Indicadores Sociais”, o qual além de permitir a visualização do IDF das famílias do Cadastro Único, inclusive de forma gráfica, permitia também que fossem realizadas apurações considerando as diferentes informações constantes na base do Cadastro Único – todas as variáveis e seus respectivos domínios. Inicialmente, o sistema foi concebido para ser disponibilizado aos estados e municípios, os quais ficariam responsáveis pela instalação e operação. Dada as dificuldades operacionais que esse modelo traria ao MDS e aos demais entes federados, optou-se pela implantação de uma solução Web que passou a ser utilizada, mediante acesso controlado, pelos estados e municípios. Alguns municípios passaram, de fato, a utilizar o IDF como ferramenta de análise e acompanhamento das famílias, como foi o caso do município de Nova Lima em Minas Gerais.

4.2 O Aperfeiçoamento do Cadastro Único

A agenda definida pela SENARC para o aperfeiçoamento do Cadastro Único partiu do entendimento de que essa ação era essencial para o cumprimento das metas do Programa Bolsa Família e a sua execução baseou-se nos seguintes eixos norteadores: i) internalização e utilização dos microdados do Cadastro Único e outras bases associadas, com o objetivo de construir a plataforma analítica básica para uma adequada gestão; ii) atualização das estimativas do Cadastro Único e do PBF; iii) aprimoramento dos instrumentos normativos e operacionais e iv) fomento à utilização do Cadastro Único como fonte vital para a formulação e implementação das políticas públicas destinadas às famílias de baixa renda e o correspondente monitoramento da cobertura nos municípios brasileiros. A partir desses quatro eixos direcionadores, foram executadas diversas ações em paralelo para a consecução das metas estabelecidas.

No que concerne ao primeiro eixo norteador, cuja análise detalhada de alguns aspectos foi abordada nas seções 3.1, 3.2 e 4.1, é importante registrar que o processo de análise e apropriação do Cadastro Único teve seguimento e resultou em diversas outras inovações, como a criação do conceito de cadastro atualizado, considerando o período de no máximo dois anos, a partir da última atualização dos dados da família. Foram realizados também, a pedido da SENARC, ajustes pela CAIXA no sistema de coleta de dados do Cadastro Único que estava em operação – Versão 5 - enquanto era finalizada uma nova solução tecnológica, denominada Versão 6, que traria grandes avanços para a melhoria da qualidade de captação dos dados⁵⁷. As duas versões conviveram durante algum tempo, em especial durante o amplo processo de atualização cadastral realizado no período de julho de 2005 a março de 2006. A convivência das duas versões, de forma simultânea, não era a sistemática praticada pela CAIXA, mas foi solicitada pela SENARC, de modo a permitir que a CAIXA concluísse a nova versão 6, inicialmente prevista para ser implantada em julho de 2005, e fosse realizada uma ampla capacitação dos então 5.561 municípios.

⁵⁷ A nova versão possibilitou os seguintes principais avanços em relação à versão 5.: (a) instalação do programa em rede; (b) uso de tecnologia de banco de dados (com uso de *software* livre), de modo a permitir a operação com grandes bases de dados municipais; (c) interface gráfica e portanto mais amigável; (d) segurança de acesso (local); (e) novas funcionalidades como, tratamento de multiplicidades, transferência de dados ou pessoas (dentro do mesmo município, exclusão múltipla de domicílios; e (g) relatórios analíticos, com possibilidade de utilização de filtros de campos/colunas.

Em seguimento às ações de aperfeiçoamento do Cadastro Único, a SENARC solicitou à CAIXA a execução de um amplo processo de identificação de multiplicidades de famílias cadastradas, tendo por premissas os conceitos de cadastro válido e atualizado, o qual constituiu avanço vital rumo à redução das multiplicidades na base nacional. Em agosto de 2005, a CAIXA executou o referido processo com o objetivo de identificar os casos em que um mesmo responsável familiar estava vinculado a mais de uma família. Nas situações em que foi identificada multiplicidade cadastral, o cadastro mais recentemente atualizado foi marcado na base do Cadastro Único como domicílio ativo. Os demais – múltiplos com o mesmo responsável familiar - foram marcados como domicílios inativos. Em seguida, os municípios foram orientados a analisar as multiplicidades identificadas e, se pertinente, realizar uma atualização cadastral em um domicílio inativo, caso fosse esse o domicílio ao qual o responsável familiar estivesse de fato vinculado.

A partir de 15 de outubro de 2005, toda e qualquer alteração efetuada em domicílio inativo passou a ser rejeitada pelo processamento nacional da CAIXA, sendo permitida exclusivamente a sua exclusão da base municipal. Essa ação de marcação foi essencial para possibilitar a implantação do processo de “Repercussão Automática de Alterações Cadastrais do Cadastro Único nos benefícios do Bolsa Família”. A referida rotina de repercussão automática passou a ser executada mensalmente, a partir de janeiro de 2006 e, dependendo da atualização realizada, passou a gerar cancelamentos de benefícios ou alterações nas parcelas financeiras. Essa ação foi fundamental, também, para dar concretude, transparência e função efetiva às ações de atualização cadastral executadas pelos municípios. De fato, a partir desse momento, o Cadastro Único tornou-se o instrumento não só de seleção inicial de beneficiários para a concessão, como também seu principal instrumento para as ações de gestão de benefícios – cancelamentos, troca de responsável familiar, alterações no valor do benefício em virtude de mudanças na renda e composição familiar, contribuindo sobremaneira para a melhoria da focalização.

Tal entendimento tem amparo no fato de que o critério de renda e composição familiar eram, naquele período, os elementos principais para a manutenção do benefício do Bolsa Família e programas remanescentes.⁵⁸ Posteriormente, foi realizado pela CAIXA um grande processo de

⁵⁸ Naquele momento, alterações na manutenção do benefício ocorriam devido às atualizações realizadas no Cadastro Único, por meio do reflexo automático, ou por ação específica realizada no SIBEC. Posteriormente, em 2010, foi publicada a portaria 617 de 11/08/10 que disciplina a revisão de benefício e garante a permanência da família no

auditoria em seus processos, em virtude das inúmeras inconsistências identificadas pela SENARC e também relatadas pelo municípios. Foram identificados problemas de diferentes categorias, alguns relacionados ao próprio aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único, outros referentes aos processos executados no nível nacional, como a interface com o Sistema de Informações Sociais (SIISO).

Ainda no âmbito do primeiro eixo, a equipe do Departamento do Cadastro Único participou do Projeto de Acervos de Informações Sociais, capitaneado e sob a gestão da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento. O referido projeto teve por objetivo aprimorar as informações sociais, por meio da implantação de infraestrutura e procedimentos para a melhoria contínua da qualidade de cadastros e bases de dados, em particular daquelas vinculadas a pagamentos de benefícios no âmbito do governo federal.

O referido projeto contou com a participação de representantes da Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e da Dataprev. Foi criado um grupo de trabalho e foi utilizada uma ferramenta de *software* baseada nos conceitos da Inteligência Artificial para a análise e identificação de indícios de inconsistências em diversos registros administrativos. Foram realizadas análises nas bases de dados de óbitos, gerida pelo Ministério da Previdência Social – SISOB, RAIS, Relação Anual de Informações Sociais de 2004 (RAIS/2004) e com a base Guia de Contribuintes Individuais da Previdência – GFIP. Esse projeto foi muito importante para uma melhor qualificação e aprofundamento da equipe do Cadastro Único em conceitos e técnicas de pareamento estatístico que foram utilizados posteriormente em processos de auditoria sistemática realizados com os recursos tecnológicos disponíveis na SENARC.

Ao longo do período em estudo foram realizadas diversas auditorias, em que foram utilizadas ferramentas nativas de banco de dados e o *software* estatístico SPSS com o objetivo de identificar multiplicidades e outras inconsistências. No rol de auditorias realizadas, que foram muito importantes não só para o aperfeiçoamento do Cadastro Único, mas sobretudo para a melhoria da focalização do Programa Bolsa Família destacam-se: i) detecção de multiplicidades cadastrais e de pagamentos decorrentes da multiplicidade do NIS de beneficiários (multiplicidade

PBF, mesmo que ocorra variação na renda familiar per capita, desde que essa alteração não ultrapasse o limite de ½ salário mínimo.

de crianças)⁵⁹ e ii) comparações periódicas entre as informações constantes do Cadastro Único e a RAIS, base de óbitos, PETI e BPC.

No que concerne ao segundo eixo norteador, após a publicação dos dados da PNAD 2004, em novembro de 2005, e considerando que as informações utilizadas para as estimativas do Cadastro Único e do Bolsa Família já estavam defasadas em 4 anos, foram iniciadas tratativas e solicitado o apoio ao IPEA e ao IBGE para a revisão da metodologia anteriormente utilizada com vistas à atualização das estimativas de extrema pobreza e pobreza e a atualização da estimativa de cobertura do Programa Bolsa Família. Como resultante dessa parceria, as estimativas foram atualizadas, considerando o INPC-Geral⁶⁰, de modo que a estimativa com o perfil de renda do Cadastro Único de ½ salário mínimo ficou em 16.068.253 de famílias (renda per capita familiar igual ou menor a R\$ 175,00) e a meta física do Bolsa Família passou de 11.208.390 para 11.102.763 milhões de famílias. Os valores das linhas de extrema pobreza e pobreza utilizadas pelo Bolsa Família passaram de R\$ 50,00 para R\$ 60,00 e de R\$ 100,00 para R\$120,00, respectivamente.

O terceiro eixo tem por objetivo o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos e operacionais, em especial o aprimoramento dos instrumentos e processos de coleta de informações do Cadastro Único.

A necessidade de revisão do formulário de cadastramento que estava em uso desde 2001 era uma necessidade apontada por gestores municipais e especialistas, desde 2004, quando foi realizado o I Seminário do Cadastro Único. A sua reformulação era vital, pois existiam diversas lacunas que necessitavam ser corrigidas para que de fato fosse possível atender aos diversos segmentos e políticas sociais existentes nas três esferas de governo, mediante a identificação qualificada das famílias de baixa renda e suas vulnerabilidades em diversas dimensões. Um exemplo dessas lacunas é a necessidade de captação adequada de segmentos historicamente vulneráveis ou negligenciados pelas políticas públicas, tais como: os povos indígenas e as comunidades quilombolas, pessoas com deficiência, populações específicas, pessoas em situação de rua e principalmente as pessoas e famílias sem identificação civil. Ademais, existiam campos

⁵⁹ Como resultado dessa ação, foram identificadas 119.403 famílias em multiplicidade que foram objeto de ação de cancelamento.

⁶⁰ Foi escolhido o Índice de Preços ao Consumidor (INPC) Geral por refletir de forma mais completa a cesta de consumo das famílias mais pobres.

em desuso e a quase total ausência de conceitos claros e explícitos que dificultavam a correta caracterização socioeconômica da família.

A revisão do instrumento de coleta já estava prevista no âmbito do acordo de empréstimo com o Banco Mundial e as ações tiveram início em setembro de 2005 com a realização de uma oficina de trabalho, a qual contou com representantes do MDS, IBGE, IPEA, PNUD, CAIXA, Banco Mundial, gestores do Programa Oportunidades do México, do Ministerio da Planificación y Cooperación do Chile (MIDEPLAN), UnB, USP, entre outras instituições de ensino e pesquisa. O principal objetivo da oficina foi o de discutir sobre possíveis indicadores de elegibilidade para o Programa Bolsa Família e sobre a revisão do formulário de cadastramento de famílias no Cadastro Único. O resultado da discussão apontou a necessidade de alterações de forma e conteúdo e sobre a necessidade de buscar uma convergência, quando possível, entre as informações coletadas por meio do Cadastro Único e aquelas realizadas pelos institutos de pesquisa existentes no país, para que a comparação de informações pudesse ser realizada de forma adequada.

Dada a experiência e domínio do IBGE no desenvolvimento de instrumentos de coleta e na definição de metodologia de pesquisa de campo, além da amplitude de sua atuação em todo o território brasileiro, em 2005, foram iniciadas as tratativas para a assinatura de um acordo de cooperação técnica entre o MDS e o IBGE com o objetivo de realizar comparações com os dados censitários, o qual posteriormente foi ampliado para contemplar também as atividades de revisão do formulário do Cadastro Único.

Ao longo de dois anos, mais precisamente no período de setembro de 2005 a setembro de 2007, foram realizadas diversas reuniões e oficinas para realizar discussões e validações, nas quais o formulário do Cadastro Único passou por um processo exaustivo de revisão e reformulação, do qual participaram interlocutores de diferentes segmentos do Governo Federal, representantes das diversas secretarias existentes na estrutura do MDS, CAIXA, ministérios setoriais, técnicos e pesquisadores do IPEA e do IBGE, acadêmicos e gestores estaduais e municipais do Cadastro Único.

Em parceria com o IBGE foi construída uma primeira versão, a qual foi disponibilizada em consulta pública, disponível no site do MDS, no período de 25 de junho a 27 de julho de 2007. Foi realizada a divulgação junto aos gestores municipais e estaduais e diversos outros atores puderam analisar e participar da construção do novo formulário. Cerca de 19% dos municípios

brasileiros, os quais representavam à época 46% da população brasileira, participaram da enquête.

Nos dias 10 e 11 de dezembro de 2007, foi realizado o Seminário de Apresentação do Novo Formulário do Cadastro Único com o objetivo de que os atores envolvidos conhecessem a proposta final do novo formulário. No período de 16 a 21 de dezembro de 2007, o formulário foi submetido a pré-teste em oito municípios⁶¹, com o objetivo de testar o funcionamento dos quesitos propostos e a criação de suplementos específicos para população em situação de rua e vinculação a programas e serviços. Como resultado do pré-teste, foram realizados ajustes e modificações, considerando-se as sugestões e percepções dos técnicos municipais. Após o pré-teste, prosseguiram algumas discussões no âmbito do MDS para a realização de ajustes finos no formulário. Merecem destaque as necessidades de ajustes identificadas pelos municípios colaboradores no âmbito das oficinas de trabalho do Projeto Cadastro Único 7.⁶² A relevância reside na importância de que a política seja de fato uma construção conjunta e compartilhada, pois a percepção e a experiência de campo dos municípios é essencial para a implementação adequada da política em todas as suas dimensões – formulação, implementação e operacionalização.

O novo instrumento foi finalizado e era composto por: i) um formulário principal (Caderno Verde), no qual foram centralizados os quesitos de natureza cadastral e, por isso mesmo, com menor possibilidade de mudanças e alterações; ii) formulário suplementar 1, denominado Vinculação a Programas e Serviços, destinado a captar informações sobre a participação da família como beneficiária em algum programa de diferentes secretarias do MDS ou ministérios como o Ministério do Trabalho, Minas e Energia e Ministério das Cidades, de forma a atender diversas dimensões, ampliando e fomentando, dessa forma, a utilização do Cadastro Único por diferentes políticas; e iii) formulário suplementar 2, denominado Pessoa em Situação de Rua, de

⁶¹ Foram escolhidos municípios que possuíam algumas características nas dimensões econômicas, demográficas e sociais, bem como situações relacionadas à gestão, as quais refletiam a heterogeneidade dos municípios brasileiros. O critério de seleção considerou municípios com as seguintes características: i) famílias indígenas e quilombolas; ii) população em situação de rua; iii) alta proporção de beneficiários com diferentes tipos de deficiência; iv) maior percentual de população em área rural; v) grande proporção de problemas com endereçamento identificados pelo retorno de correspondências e devolução de cartões. Os municípios selecionados foram: i) Marialva (PR); ii) Belo Horizonte e Nova Lima (MG); iii) Alta Floresta (MT); iv) Arauá (SE); v) Crato (CE); vi) Caxias (MA) e vii) Santarém (PA).

⁶² Entre outras necessidades de ajuste identificadas no âmbito dos municípios do Projeto Cadunico 7, a mais relevante foi a necessidade de alterar a sequência dos blocos do formulário principal, de modo que a assinatura do responsável familiar antecederesse o bloco no qual o município informava a possível existência de trabalho infantil na família.

forma a captar de forma adequada as informações desse segmento e respeitando as suas especificidades, como por exemplo a impossibilidade de coleta de informações relacionadas às características do domicílio⁶³.

Após a finalização do instrumento de captação, prosseguiram as ações no sentido de elaborar a portaria normativa do Cadastro Único, que tinha por pressuposto o novo decreto nº 6.135, publicado em 26 de junho de 2007, bem como a construção de uma metodologia de cadastramento, composta por amplo material instrucional, contemplando a elaboração de conceitos e orientações, direcionados à implantação de um largo processo de capacitação de multiplicadores e entrevistadores, numa ação articulada e conduzida pelas coordenações estaduais do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. Foi possível também dar início ao projeto de desenvolvimento da nova solução tecnológica, a ser desenvolvida pela CAIXA, para a utilização do novo instrumento de coleta.

A interlocução, no sentido de ampliação das fronteiras de utilização do Cadastro Único como instrumento básico e prioritário de seleção e priorização de famílias de baixa renda para diferentes políticas públicas, constitui o quarto eixo direcionador. Na prática, isso significa fazer com que o Cadastro Único cumprisse de fato a sua missão de se tornar o cadastro único das políticas sociais, não só do governo federal, mas de todos os entes federados. A possibilidade de um retorno ao modelo fragmentado de cadastros por conta de atender às especificidades de cada política social era um risco real e era enfrentado e mitigado dia após dia.

Para que esse desafio lograsse êxito, era necessário que fossem realizadas diversas articulações com vistas à integração das políticas e em paralelo à implementação de ajustes incrementais no modelo operacional, de modo a viabilizar essas integrações.

A estratégia de cadastramento diferenciado para povos indígenas, comunidades quilombolas e outros segmentos sociais historicamente deixados em segundo plano pelas políticas sociais foi objeto de priorização a partir de 2005. A exigência de um documento de controle nacional, como o CPF ou o título de eleitor, para o responsável familiar foi imediatamente desconsiderado e não aplicado às famílias indígenas desde 2005 (Instrução Operacional nº 7 de 20/5/05) e, logo em seguida, as regras de flexibilização foram estendidas às famílias quilombolas a partir de 2006 (inicialmente por meio de liberação da crítica pelo

⁶³ A lógica adotada no processo de preenchimento considera que determinados quesitos não são captados em um determinado contexto, sendo portanto objeto de desvio compulsório, como é o caso do endereço e características dos domicílios para população em situação de rua.

aplicativo Cadunico e posteriormente normatizado pela portaria 376 de 16/10/08) (64). Ou seja, para o responsável vinculado a uma família indígena e/ou quilombola era exigido apenas um documento qualquer de identidade e, no caso específico de família indígena, considerava-se também o número da Certidão Administrativa de Nascimento do Indígena, denominada RANI (Registro Administrativo de Nascimento do Indígena), emitido pela FUNAI. O cuidado e o respeito às tradições dos povos indígenas e das famílias quilombolas, bem como seus saberes e suas culturas, quando ocorreu o processo de cadastramento, também foram fomentados, de forma recorrente, nas sensibilizações, capacitações e fóruns de discussão com os municípios e com os estados.

Ainda na perspectiva de fomento ao uso do Cadastro Único, merece destaque a trajetória percorrida em relação à evolução da Tarifa Social de Energia Elétrica. Trata-se de um benefício criado pelo Governo Federal para concessão de descontos na tarifa de energia elétrica destinado às famílias de baixa renda. Entretanto, de acordo com a Lei 10.438/2002, Resolução da ANEEL nº 485/2002 e modificações posteriores, eram considerados de fato dois critérios para a concessão do benefício: o consumo médio e a renda familiar. Tinham direito à tarifa social as famílias de unidades consumidoras residenciais com ligação monofásica em duas faixas de consumo médio mensal: de 0 a 80 KWh e de 80 a 220 KWh. Na primeira faixa de consumo, a unidade consumidora era beneficiada automaticamente, independentemente da comprovação da renda familiar.

Dito de outra forma, qualquer pessoa independentemente da sua renda mensal, poderia vir a receber um benefício que deveria ser destinado às famílias de baixa renda, em virtude de se enquadrar unicamente no critério de consumo. Por essa razão, as residências de veraneio e outras unidades consumidoras também eram beneficiadas. No que concerne à segunda faixa de consumo médio – 80 a 220 KWh, eram consideradas famílias de baixa renda aquelas inscritas no Cadastro Único e com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoa, que era, à época, o perfil de renda do Programa Bolsa Família. Mas, no início, a concessão do benefício a essas famílias foi feita por meio de autodeclaração de renda, prestada diretamente às concessionárias de energia elétrica, ou seja, o benefício era concedido mediante a entrega da autodeclaração assinada diretamente na concessionária.

Essa sistemática certamente contribuía para que houvesse uma percepção muito forte que a concessão do desconto era um benefício concedido pelas concessionárias de energia elétrica. No

entanto, a regulamentação determinava, ainda em 2002, um prazo para que as famílias comprovassem a condição de inscritas no Cadastro Único e o perfil de renda então exigido. Na verdade, existia pouco controle, por parte do governo, sobre a concessão do benefício às famílias. As operadoras informavam à ANEEL o quantitativo e o valor das isenções e, mediante essas informações, eram ressarcidas por meio de recursos provenientes da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).⁶⁴

A partir de 2005, a SENARC iniciou interlocução com o Ministério das Minas e Energia (MME) no sentido de estabelecer um processo de integração dessa política com o Cadastro Único, uma vez que o perfil de renda previsto na normativa era o do Bolsa Família e sobretudo discutir as alterações e evoluções na política, de forma a priorizar e beneficiar as famílias de baixa renda com perfil de renda do Cadastro Único. Nesse contexto, foi criado, por meio da Portaria Interministerial nº 379, de 18 de agosto de 2005, o Grupo de Trabalho Interministerial, o qual contou com integrantes da SENARC, MME e ANEEL.

Em paralelo às discussões relacionadas à mudança das normativas, foram realizadas diversas ações de cruzamento de informações entre as bases de dados das concessionárias e o Cadastro Único. O objetivo era identificar unidades consumidoras não inscritas no Cadastro Único e, com base nessas informações, implementar estratégias específicas junto aos gestores municipais, coordenações estaduais e à população em geral para ações prioritárias de inclusão e atualização cadastral que assegurassem a concessão e/ou manutenção do benefício da Tarifa Social de Energia Elétrica. Nesse interregno, foram acordadas prorrogações no prazo para a comprovação da inscrição no Cadastro Único ou atualização das informações, com o objetivo de não prejudicar as famílias que tinham direito ao benefício.

Foi estabelecido um modelo operacional, acordado com os municípios e com as concessionárias, de modo a evitar a interrupção do benefício, o qual poderia ser solicitado, junto à concessionária, por qualquer família que se enquadrasse no perfil de beneficiário da tarifa social, desde que apresentasse os documentos de comprovação de inscrição no Cadastro Único e de perfil de renda entregues pelos gestores municipais do PBF e do Cadastro Único. Foi implementada, ainda, ampla estratégia de comunicação, por meio de informes, notas no site do

⁶⁴ A CDE, criada em abril de 2002, é destinada a promover o desenvolvimento energético dos estados, com vistas ao desenvolvimento de projetos de universalização dos serviços de energia elétrica, ao programa de subvenção aos consumidores de baixa renda e à expansão da malha de gás natural para o atendimento dos estados que ainda não possuem rede canalizada.

MDS, entrevistas em rádios e televisão e, também, uma rádio-novela, de modo a garantir que a informação sobre o direito de usufruir a tarifa social de energia elétrica realmente chegasse às famílias mais pobres em todos os municípios brasileiros.

Em prosseguimento às ações de fomento à utilização e integração com outras políticas, foi estabelecida parceria com o Ministério das Cidades para a inclusão de beneficiários ou potenciais beneficiários de programas habitacionais no Cadastro Único, mediante a inclusão de campos específicos⁶⁵ para permitir a vinculação da família ao programa habitacional. Da parte do Ministério das Cidades, foram realizadas alterações nas normativas, de modo a vincular à concessão de benefícios habitacionais a inclusão prévia no Cadastro Único. No âmbito dessas tratativas, o novo Decreto do Cadastro passou a considerar dois recortes de renda: ½ salário mínimo per capita e/ou 3 salários mínimos de renda familiar – o segundo recorte justamente para atender ao perfil de renda das políticas habitacionais direcionadas às famílias de baixa renda.

Com o Ministério do Trabalho foram realizadas articulações numa ação conjunta entre o Departamento do Cadastro Único e o Departamento de Gestão e foi estabelecido um fluxo no qual as pessoas em situação análoga à de escravo eram indicadas e priorizadas para a sua inclusão no Cadastro Único e para a concessão do Programa Bolsa Família, em caso de cumprimento dos critérios de elegibilidade. Foram realizadas muitas ações de sensibilização e orientação aos gestores municipais e coordenadores estaduais, no sentido de divulgar a situação de vulnerabilidade desses segmentos e serem realizadas ações nos territórios para a localização e inclusão dessas pessoas e respectivas famílias no Cadastro Único. Como parte da estratégia, eram encaminhadas correspondências aos municípios com a relação das pessoas resgatadas do trabalho escravo pelo Ministério do Trabalho, para que os gestores realizassem a busca ativa e a inclusão dessas pessoas e suas respectivas famílias no Cadastro Único.

⁶⁵ O aplicativo de Entrada e Manutenção do Cadastro Único foi alterado (versão 6.4) e, por meio de instrução operacional, os gestores foram orientados a realizar articulação com a área habitacional em seu município com o objetivo de incluir essas famílias no Cadastro Único.

4.3 – Os alicerces da Gestão Compartilhada: Instrumentos Normativos e Operacionais, Capacitações e Ações de Sensibilização e o repasse financeiro para apoio à gestão

Conforme já mencionado na seção 2.1, era muito frágil o arcabouço normativo do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, de modo que a priorização dada pela SENARC contemplou de forma conjunta duas normativas: a Portaria GM/MDS nº 246, na qual foram definidos os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único e a Instrução Normativa nº 1, na qual são divulgadas as orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do PBF e do Cadastro. Ambas foram publicadas no dia 20 de maio de 2005, como resultado de ampla articulação federativa iniciada em janeiro de 2005.

De forma paralela, foram elaboradas duas instruções operacionais, a de nº 6, de 25 de abril de 2005 e de nº 7, de 20 de maio de 2005, nas quais foram divulgadas orientações aos municípios para complementação de cadastros oriundos do Cadastro do Bolsa Escola e as instruções para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único, bem como os novos critérios de validação dos registros. Os quatro instrumentos normativos integraram o conjunto de anexos ao ofício encaminhado pelo Ministro Patrus a todos os prefeitos dos então 5.561 municípios brasileiros.

Foi uma ação planejada e articulada com o intuito de deixar claro que o modelo de gestão do programa Bolsa Família iria caminhar na vertente de uma “descentralização pactuada” e gestão compartilhada.

Num curto espaço de tempo, janeiro a dezembro de 2005, foram elaboradas e publicadas nove portarias e oito instruções operacionais. O esforço de normatização focou os seguintes principais eixos, conforme sistematização, na tabela seguir:

Tabela 7 - Sistematização dos Instrumentos Normativos publicados em 2005

Eixo	Decretos/Portarias/ Medidas Provisórias	Instruções Operacionais	Instrução Normativa
Descentralização pactuada e Gestão Descentralizada	PGM nº 246 – 20/05/05 PGM nº 360 – 12/07/05 PGM nº 454 – 06/09/05 PGM nº 672 – 29/12/05	IO nº 09 – 05/08/05	IN nº 1 – 20/05/05
Cadastro Único	Portaria Interministerial MDS e MME nº 379 – 18/08/05	IO nº 05 - 15/02/05 IO nº 06 - 25/04/05 IO nº 07 - 20/05/05 IO nº 10 – 31/08/05 IO nº 11 – 22/11/05	
Condicionalidades	PGM nº 551 – 09/11/05		
Benefícios	PGM nº 532 – 03/11/05 PGM nº 555 – 11/11/05 PGM nº 666 – 28/12/05	IO nº 04 - 14/02/2005 IO nº 08 - 20/06/2005	

Fonte: MDS com elaboração do autor

Legenda: PGM – Portaria Gabinete Ministerial

Dec. - Decreto

Em linhas gerais, além da priorização dada à definição do modelo de gestão descentralizada, foram priorizadas ações conjuntas entre os departamentos do Cadastro Único e de Operação, com o objetivo de realizar auditorias na base do Cadastro Único e na Folha de Pagamento do PBF para identificar multiplicidades e comandar ações de bloqueios com o objetivo de melhorar a focalização do PBF.

No que diz respeito às ações de integração e ampliação da utilização do Cadastro Único para as diversas políticas sociais, a portaria interministerial firmada entre o MDS e o MME instituiu o grupo de trabalho, composto com representantes desses ministérios e da Agência

Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, para o início das discussões com o objetivo de propor ajustes e alterações na política da tarifa social de energia elétrica.

A portaria nº 551 de regulamentação do acompanhamento das condicionalidades constituiu fundamental avanço, pois, além de definir as atribuições e responsabilidades de cada um dos gestores – MDS, MEC, MS, Estados e Municípios – e das Instâncias de Controle Social, bem como a definição da sistemática de efeitos e sanções com aplicação no benefício do PBF, informou sobre a possibilidade de o MDS considerar o adequado acompanhamento das condicionalidades como critério para priorização em procedimentos de expansão da cobertura do PBF e transferência voluntária de recursos, de forma semelhante ao que já estava em curso com o processo de atualização do Cadastro Único.

Campos Filho (2007, p.47) (13), ao descrever a estratégia adotada na regulamentação das condicionalidades, na qual optou-se por uma aplicação gradual das sanções, assinala que o objetivo foi conciliar diversas posições que permeavam o debate naquele período,

“reafirmava o Bolsa Família como um programa de transferência de renda com condicionalidades. (...) reconhecia a Saúde e a Educação como instituições responsáveis por políticas públicas de caráter universal, em que condicionalidades – aquelas previstas pelo PBF, por exemplo –, mais além de exigências, configuravam direitos a serem garantidos às famílias e seus membros. (CAMPOS FILHO, 2007, p.47)”

A publicação da portaria nº 555 de regulamentação da gestão de benefícios, em que pese estar classificada no eixo Benefícios, em virtude de sua função substantiva de regulamentar e normatizar todos os procedimentos, instrumentos e mecanismos para a execução descentralizada das atividades que integram a gestão de benefícios a serem executadas pelos entes federativos e pelas instâncias de controle social, foi essencial para reforçar e dar sustentabilidade ao novo modelo de gestão descentralizada que estava em processo de implantação.

Por fim, merece destaque a portaria nº 666, que disciplinou a integração entre o Programa Bolsa Família e o PETI, cuja elaboração e interlocução com a Secretaria Nacional de Assistência Social foi realizada de forma conjunta entre os departamentos de Operação e do Cadastro Único.

A despeito do parágrafo 6º do item 5 – Cadastro das Famílias constante da portaria nº 458 estabelecer, desde 2001, a obrigatoriedade de inclusão da família no Cadastro Único, grande parte das crianças e adolescentes não estavam cadastrados e o pagamento era realizado em

espécie, diretamente às famílias pelos municípios, sem a existência de mecanismos efetivos de controle desses repasses por parte do MDS. Esse grupo era denominado PETI-Fundo, porque os benefícios financeiros eram operacionalizados mediante convênios firmados pelos entes federados com o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. Pequena parcela, apenas as bolsas referentes às crianças com famílias já incluídas no Cadastro Único, era paga diretamente às famílias por intermédio do Cartão Cidadão da Caixa.

A referida integração, além de definir de forma explícita os critérios para a delimitação do componente de transferência de renda de cada um dos programas – PETI e PBF – estabelecendo a integração plena ao PBF para as famílias com perfil de renda do programa e mantendo o componente de transferência de renda do PETI para as famílias que não se enquadrassem no perfil de renda do PBF, funcionou como um forte mecanismo de indução para a inclusão de grande parte das famílias com crianças integrantes do PETI no Cadastro Único. Inclusive os procedimentos de repasse de recursos aos municípios para as atividades de inclusão e atualização cadastral foram revistos para considerarem essas atividades. Para exemplificar, em dezembro de 2005, havia 364.774 famílias (representando 453.911 crianças/adolescentes) no Cadastro Único. No final de outubro de 2006, esse quantitativo atinge a marca de 573.537 famílias (representando 844.912 crianças/adolescentes), o que significa um acréscimo de mais de 85% no número de crianças/adolescentes identificados no Cadastro Único.

Mesmo considerando o grande esforço da SENARC, centrado na elaboração das normativas, na internalização das principais bases de dados e no processo de atualização cadastral, foram realizadas capacitações dos gestores municipais em todos os estados da federação em 2005, com a parceria e o apoio das coordenações estaduais. O foco foi direcionado à divulgação da nova versão do Cadastro Único (versão 6) e ao novo modelo de Gestão de Benefícios que estava em fase final de elaboração e teve por objetivo estabelecer um canal de comunicação virtuoso e sistemático com os municípios brasileiros. Até então, o principal interlocutor com os municípios era a CAIXA, seja para o envio de formulário, questões operacionais relacionadas ao Cadastro Único ou entrega dos cartões do PBF.

Adicionalmente, foram iniciadas pela SENARC outras estratégias de comunicação, como a realização de videoconferências e a elaboração de textos técnicos e informativos para divulgação de procedimentos e informações, em parceria com o agente operador – CAIXA, tais como: o Guia do Gestor, o Manual do Ministério Público e a Cartilha para os beneficiários com agenda de

compromissos da família. Foi realizada também a campanha de divulgação na mídia em geral – Televisão, rádios e kits enviados aos municípios - intitulada “Bolsa Família Chama”, com o objetivo de esclarecer possíveis dúvidas sobre os critérios de seleção para a concessão do benefício e sobre a ampla campanha de atualização cadastral iniciada em julho de 2005.

Teve início também a sistemática de envio de informes eletrônicos semanais para a divulgação de ações e esclarecimento de questões relacionadas à gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único, de modo que no período compreendido entre 7 julho de 2005, data de emissão do primeiro informe, no qual era comunicado o novo instrumento de comunicação e sobre o prazo limite de 20 de setembro para a assinatura do termo de adesão, até 29 de dezembro de 2005, foram publicados 28 informes semanais e 4 edições extraordinárias.

O ano de 2006 foi marcado por uma intensa agenda de capacitações e sensibilizações, uma vez que estava em curso a mudança da versão do Cadastro Único e as portarias de Condicionais, Benefícios e integração com o PETI já haviam sido publicadas. O destaque nesse ano foi a criação do Índice de Gestão Descentralizada – IGD, por meio da portaria nº 148 em 27/04/06, logo após a finalização do grande processo de atualização cadastral com apoio financeiro que foi iniciado em 2005, conforme pode ser observado na sistematização a seguir:

Tabela 8 - Sistematização dos Instrumentos Normativos publicados em 2006

Eixo	Decretos/Portarias/ Medidas Provisórias	Instruções Operacionais	Instrução Normativa
Descentralização pactuada e Gestão Descentralizada	PGM nº 68 – 08/03/06 PGM nº 148– 27/04/06 PGM nº 232 – 29/06/06 PGM nº 256– 18/07/06 PGM nº 380– 12/12/06		
Cadastro Único		IO nº 12 - 03/02/06 IO nº 14 - 10/08/06	
Condicionalidades			
Benefícios	Dec. nº 5.749 – 11/04/06	IO nº 13 - 20/04/06 IO nº 15 – 13/12/06	

Fonte: MDS com elaboração do autor

Legenda:

PGM – Portaria Gabinete Ministerial

Dec. - Decreto

Foram quatro portarias, sendo três relacionadas às alterações em prazos e dispositivos referentes ao processo de adesão e ao IGD.

A criação do IGD, logo após o forte e intenso processo de atualização cadastral com apoio financeiro, foi uma grande inovação. Rompe com o modelo convencional, no qual o repasse financeiro ocorre previamente e/ou em etapas e é estabelecida uma meta a ser cumprida pelos municípios e estados e passa a ser adotado o modelo baseado em resultados. Ou seja, o repasse financeiro somente ocorre após ser constatado que houve uma melhoria ou a manutenção de patamares mínimos no que concerne aos seus dois principais componentes: qualidade do Cadastro Único e adequado acompanhamento das condicionalidades.

É importante destacar que a criação do IGD somente foi possível porque foram previamente implementados os dois principais processos operacionais: o monitoramento da qualidade do Cadastro Único, iniciado e implementado no início da campanha de atualização cadastral, e o acompanhamento das Condicionalidades. Já havia o entendimento na SENARC que o repasse financeiro para apoio à gestão, iniciado na referida campanha, era um instrumento vital para reforçar e dar sustentabilidade ao modelo de gestão compartilhada e descentralizada proposto pelo MDS, razão pela qual foram empreendidos todos os esforços para que, uma vez finalizado o repasse financeiro para a atualização cadastral, na sequência fosse mantido o apoio financeiro aos municípios e aos estados por meio da apuração de um índice que ficou conhecido como IGD.

O referido índice, que varia entre 0 (zero) e 1 (um), tem por objetivo medir o grau de eficiência da gestão dos municípios em relação ao Cadastro Único e ao acompanhamento das condicionalidades. Para cada um desses componentes, foram definidos dois indicadores, conforme quadro a seguir:

Tabela 9 - Componentes e Indicadores do IGD

Componente	Indicador 1	Indicador 2
Cadastro Único	Taxa de cobertura de cadastros: corresponde à razão entre o número de famílias com cadastramento válido (com todos os campos cadastrais corretamente preenchidos) e a estimativa de famílias residentes no município com “perfil Cadastro Único” (renda familiar <i>per capita</i> mensal de até 1/2 salário mínimo)	Taxa de atualização de cadastros: corresponde à razão entre o número de famílias com cadastro válido que foram atualizados no período de 2 (dois) anos, a partir da data de referência para o cálculo do IGD, e a estimativa de famílias residentes no município com “perfil Cadastro Único” (renda familiar <i>per capita</i> mensal de até 1/2 salário mínimo).
Acompanhamento de Condicionais	Taxa de crianças com informações de frequência escolar: indica a proporção de crianças e adolescentes com informações de frequência escolar em relação ao total de crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos que pertencem a famílias beneficiárias do Bolsa família / Bolsa Escola no município.	Taxa de famílias com acompanhamento das condicionais de saúde: indica a proporção de famílias com registro de informações de acompanhamento de saúde em relação ao total de famílias beneficiárias do PBF com perfil saúde no município.

Para o cálculo do índice e apuração do valor a ser repassado aos municípios, cujo início ocorreu a partir de abril de 2006, foi definida a seguinte fórmula:

$$RM = IGD \times [(2 \times (R\$ 2,50 \times FB200)) + (R\$ 2,50 \times (FBTOT - FB200))]$$

onde:

RM = repasse mensal;

IGD = Índice de Gestão Descentralizada, número que varia de 0 a 1 e é resultante da média aritmética simples das quatro taxas;

R\$ 2,50 = valor de referência por família.

FB200 = as primeiras 200 famílias beneficiadas do PBF no município até o limite das estimativas de famílias pobres (perfil PBF);⁶⁶

FBTOT = Famílias beneficiárias do PBF.

Quando foi criado o IGD, a efetivação do repasse financeiro somente ocorria se o município atendesse a três requisitos: ter aderido ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único, nos termos da Portaria MDS/GM nº 246, de 20 de maio de 2005, ser habilitado na gestão da assistência social e atingir, pelo menos, 0,4 no valor do IGD. Posteriormente, o valor mínimo foi ampliado e fixado em 0,55. Além disso, passou a ser obrigatório o valor mínimo de 0,20 em cada uma das quatro taxas. Essas alterações foram importantes para fomentar o aumento no desempenho dos municípios em relação à qualidade da gestão do Cadastro Único e do acompanhamento das condicionalidades.

O repasse financeiro aos estados, inicialmente viabilizado por meio de repasse fundo a fundo vinculado à elaboração de um plano de trabalho, foi realizado durante o ano de 2006, em conformidade com a portaria nº 232, obedecendo a um padrão fixo de valores para cada unidade da federação. No ano de 2007, não ocorreu repasse financeiro para os estados e, em 2008, por

⁶⁶ O mecanismo de remunerar em dobro as primeiras 200 famílias foi instituído com o objetivo de aumentar o valor do repasse financeiro e, dessa forma, favorecer os municípios de menor porte.

meio da Portaria nº 76 de 07/03/08, é criado então o IGDE – Índice de Gestão Descentralizada Estadual, pelo qual passa a ser apurado o repasse considerando o desempenho dos municípios do seu território.

No ano de 2006 foi repassado aos estados e municípios o valor total de R\$ 174,054 milhões, conforme pode ser observado em detalhes no quadro a seguir:

Figura 9 – Transferências Municipais e Estaduais por UF em 2006

UF	Repasso do IGD aos municípios por Estado- Abr a Nov/2006	Atualização Cadastral - Repasse para Municípios	Apoio Atualização Cadastral/Repasse para Estados	Total Geral
AC	712.951,28	134.127,60	164.012,70	1.011.091,58
AL	4.134.732,68	627.043,20	492.773,40	5.254.549,28
AM	2.378.959,92	430.518,00	370.504,80	3.179.982,72
AP	195.732,82	37.586,40	127.635,80	360.955,02
BA	16.148.240,45	2.743.045,20	1.436.074,80	20.327.360,45
CE	11.491.440,48	1.193.624,40	926.265,06	13.611.329,94
DF	842.661,85	-	84.546,00	927.207,85
ES	2.327.194,07	318.672,00	413.529,00	3.059.395,07
GO	3.503.114,06	570.631,20	489.511,00	4.563.256,26
MA	9.475.639,57	1.171.401,60	713.241,18	11.360.282,35
MG	13.750.058,77	1.905.338,40	1.180.464,04	16.835.861,21
MS	1.491.631,02	197.360,40	270.779,08	1.959.770,50
MT	1.759.651,71	252.242,40	319.167,50	2.331.061,61
PA	5.763.310,28	975.734,40	672.817,04	7.411.861,72
PB	5.776.084,44	720.572,40	563.364,34	7.060.021,18
PE	11.149.929,47	1.710.486,00	926.579,60	13.786.995,07
PI	5.328.553,23	547.036,80	501.030,68	6.376.620,71
PR	7.101.848,60	767.076,00	657.035,20	8.525.959,80
RJ	4.664.870,13	801.730,80	670.150,80	6.136.751,73
RN	4.628.345,17	567.511,20	500.888,24	5.696.744,61
RO	1.182.705,70	184.275,60	277.682,40	1.644.663,70
RR	376.137,15	92.234,40	132.022,50	600.394,05
RS	6.221.270,77	701.318,40	584.978,80	7.507.567,97
SC	2.557.633,60	231.732,00	329.946,10	3.119.311,70
SE	2.602.633,17	332.130,00	334.541,10	3.269.304,27
SP	13.598.113,38	1.925.091,60	512.850,90	16.036.055,88
TO	1.607.126,83	237.361,20	253.011,68	2.097.499,71
Total	140.770.570,60	19.375.881,60	13.905.403,74	174.051.855,94

(*) Considera todos os repasses efetuados pelo Fundo Nacional de Assistência Social, inclusive os feitos com recursos inscritos em restos a pagar 2005.

Fonte: Relatório de Gestão - 2006 –SENARC/MDS (65)

É possível afirmar que o mecanismo de repasse financeiro foi um elemento essencial no contexto da multiestratégia, uma vez que permitiu de fato o exercício da gestão descentralizada pelos municípios e pelos estados.

No que diz respeito às instruções operacionais, foram publicadas quatro instruções, as quais abordaram basicamente ações relacionadas ao cadastro com vinculação direta à gestão de benefícios, como auditorias realizadas e processos de qualificação do cadastro. Em especial, IO nº 12 estabelece um marco ao informar que as alterações cadastrais realizadas por meio do aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único passariam a gerar automaticamente ações de gestão de benefícios no Programa Bolsa Família. Era o elo que faltava para estabelecer uma sistemática transparente e racional entre a base exclusiva de seleção do Programa Bolsa Família – o Cadastro Único - e as atividades de manutenção de benefícios do programa, relacionadas ao critério de renda e à composição das famílias.

No eixo exclusivo da gestão de benefícios, o Decreto 5.749 altera os valores referenciais de pobreza e extrema pobreza para respectivamente R\$ 120,00 e R\$ 60,00, no âmbito do PBF e a IO nº 15 divulga aos estados e municípios orientações sobre os procedimentos para credenciamento de usuários ao Sistema de Gestão de Benefícios do PBF, denominado SIBEC, desenvolvido pela CAIXA, de forma a atender ao disposto na portaria nº 555 no tocante à descentralização das ações de gestão de benefícios.

No que concerne às capacitações e mobilizações, foram previstas e executadas as seguintes principais ações em 2006: i) mobilizações, capacitações e seminários nos estados e municípios em parceria com as coordenações estaduais, para divulgar os instrumentos e procedimentos de gestão; ii) utilização da tecnologia de ensino a distância e iii) inclusão dos conselheiros das instâncias estaduais e municipais de controle social nas capacitações e mobilizações. No âmbito das ações direcionadas aos gestores e técnicos estaduais e municipais, foram capacitados mais de 2.500 participantes, representantes de 3.043 municípios de 19 estados. Na vertente das mobilizações com integrantes de instâncias de controle social, foram contabilizados 2.833 participantes, representando 1.576 municípios de 20 estados brasileiros, sendo que 36% dos participantes eram representantes da sociedade civil e 64% representantes do governo. Foram realizadas também diversas capacitações operacionais em decorrência da implantação da nova versão 6 do Cadastro Único, com especial ênfase em capacitações de técnicos na área de suporte

à informática para estados e municípios. No ano de 2006, foram enviados 33 informes aos gestores municipais e estaduais.

As centrais de atendimento do MDS também foram reestruturadas com o objetivo de ampliar o atendimento aos gestores do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único e, nesse sentido, foi realizada uma reformulação completa na base de informações, mediante a revisão dos roteiros de atendimento com vistas à homogeneização e completude das orientações a serem repassadas aos gestores, beneficiários e à população em geral.

Pode-se considerar como pontos relevantes no ano de 2007, a publicação do novo decreto do Cadastro Único, as portarias que dispõem sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e Distrito Federal e a sua adesão ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e, em especial, na última semana de dezembro, a publicação da Medida Provisória nº 411, que ampliou a faixa etária do PBF para adolescente de até 17 anos. A sistematização apresentada a seguir permite inferir que os eixos que foram objeto de maior ênfase na normatização foram os relacionados à descentralização pactuada, à gestão de benefícios e ao Cadastro Único:

Tabela 10 - Sistematização dos Instrumentos Normativos publicados em 2007

Eixo	Decretos/Portarias/ Medidas Provisórias	Instruções Operacionais	Instrução Normativa
Descentralização pactuada e Gestão Descentralizada	PGM nº 40 – 25/01/07 PGM nº 287 – 07/08/07 PGM nº 350 – 03/10/07 PGM nº 351 – 03/10/07 PGM nº 416 – 14/11/07		
Cadastro Único	Dec. nº 6.135 – 26/06/07	IO nº 16 - 26/02/07 IO nº 17 - 16/04/07 IO nº 18 - 15/05/07 IO Conj MDS//MEC nº 01 - 15/08/07 IO nº 19 - 24/09/07 IO nº 20 - 14/12/07	

Condicionalidades			
Benefícios	PGM nº 176 – 18/05/07 Dec. nº 6.157 – 16/07/07 MP nº 411 – 28/12/07		

Fonte: MDS com elaboração do autor

Legenda:

PGM – Portaria Gabinete Ministerial

Dec. – Decreto

Conj – Conjunta

MP – Medida Provisória

O Decreto nº 6.135 revogou o Decreto original de criação do Cadastro Único – nº 3.877 de 24/07/01 – que na verdade apenas instituía o formulário e definia a sua utilização como obrigatória por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados, de caráter permanente, do governo federal, a partir de 15 de setembro de 2001. Era basicamente esse o teor do referido decreto. Por essa razão, havia uma grande lacuna a ser preenchida no que tange aos conceitos e procedimentos para a operacionalização de tamanho desafio: a implementação de um cadastro único para programas sociais, não só do governo federal, como era claramente o foco do decreto original, mas, sobretudo, de todas as políticas sociais dos entes federativos.

Em que pese a denominação permanecer no novo decreto como Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, foram incluídos dispositivos - § 1º do art. 6º e § 2º do art. 8º - que reforçavam a integração e a utilização da referida base pelos três entes da Federação e as ações em curso foram no sentido de ampliar a utilização do Cadastro Único para diferentes segmentos das políticas sociais. Entre outros avanços, o novo decreto regulamentou a validade de dois anos do cadastro, que já era utilizada pelo IGD, estabeleceu que o Cadastro Único é formado por sua base de dados, seus instrumentos (formulários) e pelos procedimentos e sistemas eletrônicos, definiu os conceitos básicos associados à operacionalização e, sobretudo, os limites

de utilização das informações das famílias, respeitado o sigilo, na perspectiva de estudos e formulação de políticas públicas.

No que concerne às ações de capacitação, foi implementado, com financiamento parcial do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Curso de Ensino a Distância (EAD) para técnicos do PBF e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) visando ao desenvolvimento de competências para as equipes técnicas responsáveis pela implementação e a administração descentralizadas do PBF e do SUAS. Todo o processo de aprendizagem dos participantes foi acompanhada e apoiada por tutores e o início da implementação foi a partir de maio, sendo que até o mês de dezembro de 2007 foram contabilizados os seguintes resultados no que diz respeito ao módulo do PBF: 1.080 concluintes de um total de 1.488 inscritos, o que significa uma taxa de conclusão de 72,6%.

Tendo por diretriz o fortalecimento da gestão estadual e de sua preparação, a fim de atuar como agente multiplicador, foram realizados, em Brasília, três eventos nacionais, específicos para as coordenações estaduais com o objetivo de promover a atualização nos procedimentos de gestão do PBF e do Cadastro Único. Nessa linha e como resultado dessa estratégia, foram capacitados pelas coordenações estaduais 3.796 técnicos de 3.173 municípios em 11 estados da federação.

4.4 – A implantação Emergencial do Acompanhamento de Condicionalidades

No final de 2004 e início de 2005, o cenário em relação ao acompanhamento das condicionalidades era objeto de especial atenção da mídia e da sociedade em geral. Conforme disposto no artigo 3º da Lei nº 10.836/2004 e nos artigos 27 e 28 do Decreto nº 5.209/2004, as condicionalidades foram previstas como contrapartidas sociais que deveriam ser cumpridas pelo núcleo familiar, para que este pudesse receber o benefício mensal concedido pelo Programa Bolsa Família. No período mencionado, o debate era muito intenso e existiam diversas vertentes que iam desde o entendimento de que não era necessário o seu acompanhamento, uma vez que eram políticas de caráter universal, até aqueles que entendiam que o não cumprimento das condicionalidades deveria ser objeto de ação punitiva com o cancelamento do benefício financeiro.

A questão básica é que o acompanhamento e a fiscalização sobre o cumprimento das condicionalidades estavam legalmente previstos na legislação e, de fato, não estavam sendo realizados em patamares adequados pelos ministérios responsáveis, em particular pelo MDS, que era responsável pelo apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades, bem como responsável pela disponibilização da base atualizada do Cadastro Único aos ministérios da Educação e da Saúde.

A condicionalidade relativa à Educação⁶⁷ refere-se ao acompanhamento, com periodicidade bimestral, da frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e estava prevista na Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789 de 17/11/2004. Em 2005, a situação vigente para o acompanhamento das condicionalidades da educação era a utilização de um sistema, que havia sido desenvolvido pela Caixa de forma emergencial, para captar as informações de frequência das crianças e adolescentes integrantes de famílias beneficiárias do programa.

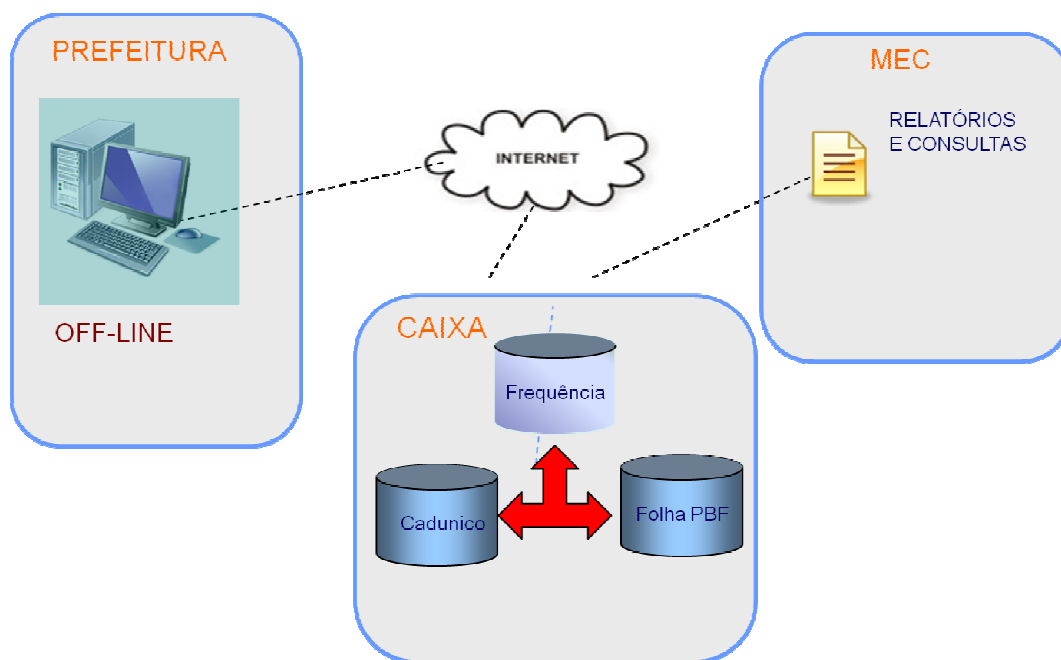
Todavia o sistema não utilizava a plataforma Web e possuía muitas deficiências em relação ao modelo operacional e também em relação às funcionalidades e à qualidade da informação disponibilizada, as quais dificultavam o acompanhamento da condicionalidade prevista. Por essa

⁶⁷ Posteriormente, com a criação do Benefício Variável do Jovem – BVJ - foi acrescida a condicionalidade da frequência escolar de no mínimo 75% para os jovens de 16 e 17 anos. Dessa vez foi observado o percentual mínimo de frequência adotado pela legislação federal para todos os alunos.

razão, o MEC iniciou projeto com o objetivo de desenvolver e implantar uma solução Web para realizar o acompanhamento da condicionalidade e substituir a solução desenvolvida pela CAIXA. Inicialmente o projeto previa a implantação de uma sistemática de controle de frequência para toda a rede de ensino contemplando todos os alunos, entretanto o desenvolvimento e a implantação do acompanhamento ficaram restritos ao acompanhamento da frequência no âmbito dos alunos integrantes de famílias beneficiárias do PBF.

A figura 10, a seguir, apresenta o esquema referente ao modelo de operacionalização do acompanhamento da condicionalidade da educação em 2004. É possível observar que a geração do público de acompanhamento era realizado diretamente pela CAIXA, considerando as informações constantes do Cadastro Único e da Folha de Pagamento do Bolsa Família, sem que houvesse qualquer participação do MDS no referido processo.

Modelo Operacional - Condicionalidade da Educação em 2004



Fonte: elaboração do autor

As condicionalidades relativas à saúde referem-se ao acompanhamento, em periodicidade semestral, do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação e da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos, as quais

estão regulamentadas pela Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509 de 18 de novembro de 2004. No início de 2005, o Ministério da Saúde estava em processo de implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN - que já havia sido desenvolvido e tinha por objetivo básico a disponibilização de informações para o planejamento de ações relativas à prevenção e ao controle dos distúrbios nutricionais da população.

O modelo de operacionalização era constituído de um módulo offline, no qual eram coletadas as informações nutricionais da população atendida pelo SUS e um processo de transmissão das informações dos municípios para a base nacional no Ministério da Saúde. No final de 2004, não havia sido iniciado, ainda, o acompanhamento das condicionalidades da saúde específico para o Programa Bolsa Família. Por essa razão, e considerando a necessidade de serem estabelecidas interlocuções com o Ministério da Saúde e da Educação para a pactuação de uma agenda prioritária para o acompanhamento das condicionalidades da Educação e da Saúde, foram realizadas reuniões entre a SENARC e as áreas responsáveis desses ministérios no mês de janeiro de 2005.

A partir de fevereiro de 2005, o Departamento do Cadastro Único, em conjunto com o então Departamento de Gestão, iniciou as tratativas técnicas com a Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição e o DATASUS, ambos vinculados ao Ministério da Saúde, no sentido de definição dos fluxos para o envio do público de acompanhamento da saúde. Como estava em curso o processo de internalização da base do Cadastro Único no MDS, o objetivo era a definição dos fluxos e demais especificações técnicas, de modo que a própria SENARC passasse a gerar e enviar a cada um dos ministérios setoriais – Saúde e Educação - o público alvo ou público de acompanhamento das condicionalidades.

Por parte do Ministério da Saúde, foram agilizadas as providências para a disponibilização de um módulo Web, depois denominado Bolsa Família na Saúde, para o acompanhamento das condicionalidades das famílias do PBF. Em março de 2005, o então Secretário de Atenção à Saúde encaminhou carta a todos os secretários estaduais e municipais informando sobre o módulo Web de gestão do SISVAN, no qual estaria disponível a relação das famílias beneficiárias do PBF, e reforçando a importância da mobilização das equipes do PACS/PSF e demais estratégias de atenção à saúde para o acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias do programa.

Em caráter experimental, foi realizada a apuração do primeiro semestre de 2005, no qual apenas 6% das famílias beneficiárias tiveram registro no SISVAN. No segundo semestre de 2005, 1,88 milhões de famílias de um total de 5,7 milhões de famílias com o perfil de acompanhamento do Programa Bolsa Família tiveram informações registradas no SISVAN, o que representava apenas 32% do público alvo. Por essa razão, foi mantida forte interlocução com o MS no sentido de definição de diversas estratégias para a ampliação da cobertura e dos resultados do acompanhamento.

Enquanto estava sendo discutida e elaborada a portaria de regulamentação das condicionalidades – nº 551, que foi publicada em novembro de 2005, estavam em curso duas outras importantes ações: i) a construção de um processo emergencial para a carga da base do Cadastro Único e da Folha de Pagamento do Bolsa Família, com o objetivo de possibilitar a geração sistemática do público alvo para os ministérios da Saúde e Educação e ii) a elaboração de um Termo de Referência com as especificações preliminares para a contratação do desenvolvimento e implantação de um sistema integrado de Gestão de Condicionalidades.

No que concerne ao processo emergencial de geração de público alvo, foi desenvolvido um conjunto de rotinas, pela então Coordenação Geral de Sistemas do Departamento do Cadastro Único, de modo a viabilizar o acompanhamento e monitoramento das condicionalidades, enquanto estava em curso o processo de contratação do desenvolvimento do Sistema de Condicionalidades. No início, o conjunto de rotinas tinha por objetivo gerar o público alvo inicial para a Educação e a Saúde e, a partir daí, gerar periodicamente os incrementos necessários (inclusões, alterações e exclusões), com o propósito de permitir que esses ministérios pudessem dar seguimento ao processo de acompanhamento de suas condicionalidades.

Contudo o processo de contratação e desenvolvimento do SICON levou um tempo maior que o previsto inicialmente. Por essa razão, foi necessário criar, adicionalmente, ainda em meados de 2005, um sistema emergencial com o objetivo de receber as bases com o resultado do acompanhamento das condicionalidades da saúde e da educação, realizar o processamento para apurar os descumprimentos e gerar arquivos com as sanções para reflexos na folha de pagamento do PBF e notificações de descumprimentos que seriam encaminhadas aos beneficiários do Bolsa Família. Com a publicação da portaria de regulamentação das condicionalidades, foi necessário

incorporar ao sistema emergencial novas funcionalidades, como histórico dos descumprimentos e tratamentos de recursos.⁶⁸

No que tange à ação de desenvolvimento de um sistema para a gestão e operacionalização do acompanhamento logo após a publicação da portaria de regulamentação das condicionalidades, foi publicado em 28/11/2005 o Edital 824/2005, no âmbito do acordo de cooperação assinado entre a UNESCO e o MDS, para a contratação de serviços especializados para o desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. A contratação de uma empresa para o início das atividades ocorreu somente no mês de agosto de 2006, quando foi assinado o contrato com a empresa vencedora da licitação.

Após o início dos trabalhos com a empresa contratada, foram muitos e diversos os problemas enfrentados, os quais variavam desde a insuficiência de recursos adequados da empresa, mudanças e evoluções no desenho da solução até a necessidade de ajustes em padrões tecnológicos que haviam sido definidos pela área de TI do MDS e não atendiam às especificidades e à magnitude dos processos requeridos pelo Programa Bolsa Família. Desse modo, as rotinas e o sistema emergencial de condicionalidades, desenvolvidos internamente pela SENARC, foram de fato o alicerce e os instrumentos que possibilitaram o início do acompanhamento e monitoramento das condicionalidades a partir do início de 2006 e permaneceram ao longo de 2007 e parte de 2008, quando foi implantado o Sistema de Condicionalidades – SICON.

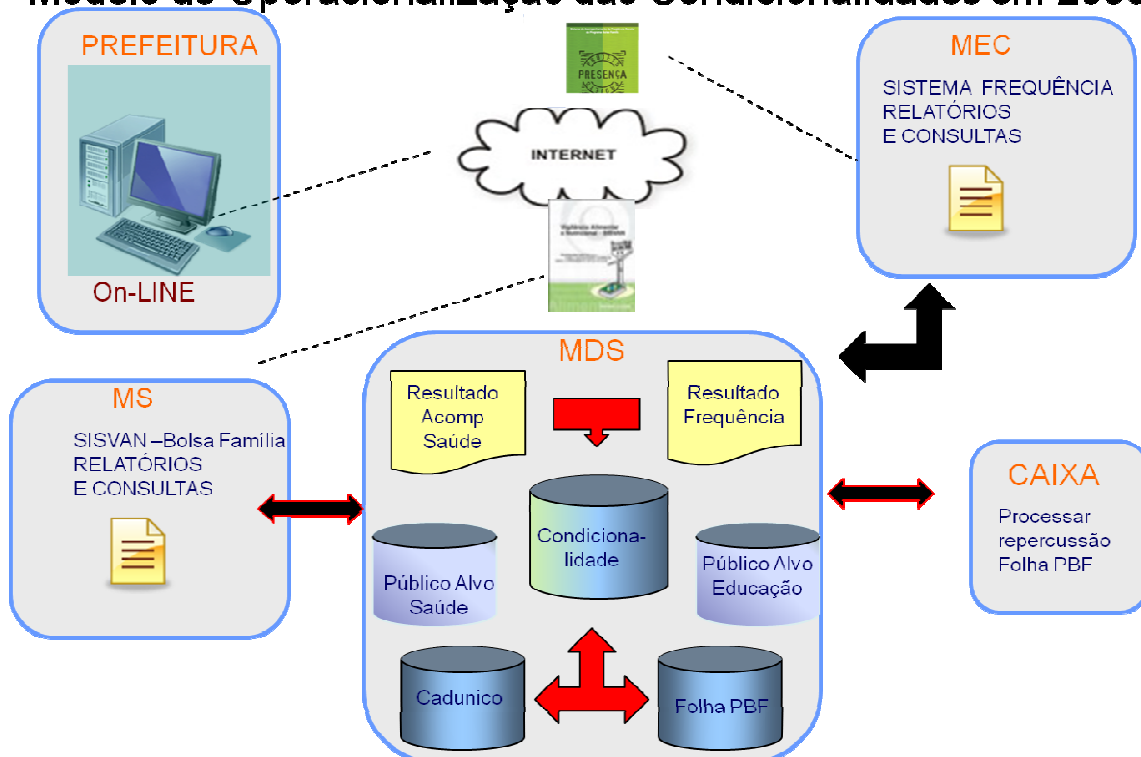
No mês de dezembro de 2006, foi desativado o sistema em operação no site da CAIXA e foi implantado um novo desenvolvido pelo MEC, em ambiente Web e online, denominado Frequência⁶⁹. Foi um grande avanço no sentido de garantir maior agilidade, qualidade e segurança. Em cada município brasileiro foi designado um “Gestor Máster” da educação com a responsabilidade de registro da frequência e acompanhamento de todas as atividades relacionadas ao Programa Bolsa Família.

⁶⁸ O recurso é apresentado quando há discordância, por parte de um beneficiário do PBF ou do próprio gestor municipal, quanto a uma sanção aplicada ao benefício financeiro – bloqueio, suspensão ou cancelamento, seja por ter justificado o descumprimento ou por ter comprovadamente cumprido a condicionalidade. O gestor municipal do PBF avalia o recurso e no caso de deferir encaminha à SENARC.

⁶⁹ O sistema em operação havia sido desenvolvido pela Caixa, de forma emergencial, para permitir o acompanhamento da condicionalidade da educação, todavia apresentava diversas restrições, razão pela qual o MEC teve a iniciativa de desenvolver uma solução específica e disponibilizar em seu site.

A figura 11, a seguir, apresenta o modelo em vigor no final de 2006.

Modelo de Operacionalização das Condicionalidades em 2006



Fonte: elaboração do autor

É possível observar, principalmente se for traçado um paralelo com o modelo vigente no final de 2004 e início de 2005, que a SENARC assumiu de fato o seu papel, não só de articulação intersetorial e supervisão, conforme previsto na normativa, mas sobretudo o de principal agente operador do acompanhamento e gestão das condicionalidades.

Capítulo V – Avanços Possibilitados pela Multiestratégia: O Bolsa Família e o Cadastro Único Hoje

5.1 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família atualmente beneficia 12.9 milhões de famílias em situação de pobreza (referência folha de maio de 2011). São consideradas famílias extremamente pobres aquelas com renda familiar per capita mensal de até R\$ 70,00 e famílias pobres aquelas com renda familiar per capita mensal de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 (critérios de renda atualizados pelo Decreto 6.917 de 30/7/2009).

A seleção de potenciais beneficiários do PBF é realizada mensalmente e de forma automatizada, a partir das informações do Cadastro Único, operacionalizadas pelos municípios brasileiros e processadas pela Caixa Econômica Federal, que é o agente operador do programa. Os benefícios do PBF são pagos diretamente à família, preferencialmente à mulher, por meio de um cartão magnético intransferível. Os benefícios variam de R\$ R\$ 32,00 a R\$ 242,00, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o perfil da composição familiar.

Assim, famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00, consideradas extremamente pobres, recebem um Benefício Básico de R\$ 70,00. A depender da composição familiar, recebem também o Benefício Variável de R\$ 32,00 por filho de até 15 anos, até o limite de três Benefícios Variáveis, ou R\$ 96,00, e o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) no valor de R\$ 38,00, por filho de 16 e 17 anos matriculados na rede de ensino, até o limite de dois benefícios variáveis, ou R\$ 76,00.

As famílias com renda entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, consideradas pobres, recebem o PBF apenas no caso de possuir filhos. Nesse caso, recebem o Benefício Variável e/ou Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de acordo com a composição familiar, até o limite de R\$ 172,00. Esses valores passaram a vigorar a partir de 1º de março de 2011, com a publicação do Decreto nº 7.447 em 2 de março de 2011. Os novos valores passaram a ser pagos a partir da folha de abril de 2011.

De acordo com a nova metodologia, o reajuste foi aplicado de forma diferenciada, com o objetivo de privilegiar as famílias com filhos, de modo que o benefício variável foi reajustado em 45,5%, o benefício variável vinculado ao jovem foi reajustado em 15,2% e o benefício básico foi

reajustado em 0,02 %. O reajuste médio foi de 19,4%, com elevação real de 8,7% sobre a inflação do período de setembro de 2009 a março de 2011, representando um dispêndio de R\$ 2,1 bilhões (cerca de 0,4% do PIB).

Desde a sua criação, em 2003, os valores dos benefícios do PBF já sofreram quatro correções, incluída a última já mencionada, baseadas no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC Geral. O quadro a seguir detalha os quatro reajustes anteriores:

Quadro 1 – Descrição dos valores do Programa Bolsa Família

Descrição dos benefícios	Implementação do Programa em outubro de 2003	Reajuste concedido a partir da Folha de Pagamento de agosto de 2007 ¹	Implementação do BVJ em dez/2007 ²	Reajuste concedido em junho/2008 ³	Reajuste concedido em julho/2009 ⁴
Benefício Básico	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00	R\$ 68,00
Benefício Variável	R\$ 15,00	R\$ 18,00	R\$ 18,00	R\$ 20,00	R\$ 22,00
Benefício Variável Jovem			R\$ 30,00	R\$ 30,00	R\$ 33,00
Valor máximo	R\$ 95,00	R\$ 112,00	R\$ 172,00	R\$ 182,00	R\$ 200,00

(1): Alteração nos benefícios pelo Decreto n° 6.157 de 16/7/2007.

(2): Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (16 e 17 anos) instituído pela Medida Provisória n° 411, de 28/12/2007, convertida na Lei n° 11.692, de 10/6/2008.

(3): Alteração nos benefícios pelo Decreto n° 6.491 de 26/6/2008.

(4): Alteração nos benefícios pelo Decreto n° 6.917 de 30/7/2009.

Fonte: Perfil das Famílias Beneficiárias do Cadunico 2008 – SENARC/MDS (66)

É importante salientar que não há uma normativa que garanta a periodicidade e o critério de reajuste, de modo a manter o valor real dos benefícios. Os aumentos que ocorreram em 2007, 2008, 2009 e 2011 foram resultantes de ação específica do MDS, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a obtenção dos recursos orçamentários necessários e sua efetivação mediante publicação de decreto.

Condicionalidades do PBF

Quando da sua criação, a transferência de renda do Programa estava condicionada a dois tipos de acompanhamento: i) matrícula e frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade e ii) realização do acompanhamento das gestantes, das nutrizes e das crianças até 7 anos pela rede de saúde (pré-natal, vacinação e acompanhamento

nutricional). Em dezembro de 2005, a partir da integração com o PETI, foi acrescida a condicionalidade referente à participação nas atividades sócio-educativas para as crianças e adolescentes e, a partir da publicação da Medida Provisória nº 411, convertida na Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, foi ampliada a faixa etária de atendimento do programa para adolescentes de até 17 anos.

Desta forma, foram criadas mais duas condicionalidades: i) frequência de no mínimo 85% nas atividades sócio-educativas das crianças e adolescentes participantes do PETI e ii) matrícula e frequência escolar mínima de 75% dos adolescentes e jovens de 16 e 17 anos de idade.

A partir de março de 2008, as famílias beneficiárias do PBF com adolescentes de 16 ou 17 anos passaram a receber adicionalmente o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), à época no valor de R\$ 30,00 por adolescente, até o limite de dois benefícios variáveis por família.

Estudos baseados na PNAD 2004 já apontavam a tendência de entrada tardia e evasão precoce nas escolas do quintil mais pobre em relação à média da população. Conforme destacado por Lindert *et al* (2007), (67) estudos realizados em 2006 apontavam que o Programa Bolsa Escola e o seu sucessor, o PBF, foram responsáveis por 7.8% de redução nas taxas de evasão escolar. Baseado nessas evidências, concluem sobre a necessidade de serem avaliados e considerados outros mecanismos adicionais, como a criação de incentivos ou bônus, para a promoção do aumento das taxas de matrícula e a redução da evasão nos ensinos fundamental e secundário.

O MDS, tendo por referência estudos e indicadores que apontavam essa tendência, optou pela ampliação da faixa etária justamente para promover a redução da evasão escolar e fomentar o retorno dos jovens na faixa de 16 e 17 anos à escola.

Outro avanço foi a implantação do novo sistema - SICON, a partir de 2008, descentralizando o acompanhamento das condicionalidades e a implantação do acompanhamento familiar, o qual permitiu a suspensão dos efeitos do descumprimento para as famílias mais vulneráveis e consideradas em risco social.

Cobertura do PBF

O Programa tem uma cobertura e um aporte de recursos bastante expressivos. A meta definida pela Presidência da República no lançamento do PBF era atender, até o ano de 2006, a

estimativa de 11,2 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Em 2004, foram beneficiadas 6,56 milhões de famílias, o que corresponde a mais de 26 milhões de pessoas, abarcando 99,5% dos então 5.562 municípios brasileiros. No primeiro semestre de 2005, foram atendidas 7 milhões de famílias, mais de 28 milhões de pessoas, e o Programa foi ampliado para 5.541 municípios brasileiros (99,7%). No final de 2005, foram atendidas 8,7 milhões de famílias e 100% dos municípios brasileiros.

Em junho de 2006, a SENARC, responsável pela gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, cumpriu de forma antecipada a meta de atendimento a 11,1 milhões de famílias em 100% dos municípios brasileiros, sem que fosse observado qualquer direcionamento ou desvio, uma vez que em 2006 seriam realizadas eleições municipais. Pelo contrário, a decisão de cumprir a meta de forma antecipada foi justamente para evitar qualquer tipo de associação inadequada ao programa que viesse a colocar em risco a sua credibilidade como política de Estado no combate à fome e à miséria e, ainda, a sua completa isenção político-partidária. De fato, o relatório do TCU⁷⁰, elaborado com o objetivo de examinar os procedimentos de expansão da concessão dos benefícios do Bolsa Família no período de 2004 a 2006, constatou que não houve atipicidade na concessão dos benefícios na perspectiva dos principais partidos políticos:

3.3.1.1 Não foi constatado favorecimento ou discriminação a partidos políticos na distribuição dos benefícios do PBF. No quadro geral, o percentual de cobertura do programa nos estados e municípios administrados pelos quatro principais partidos políticos brasileiros ficou próximo a 100%, em junho de 2006. (Relatório TCU, 2006, p.22) (68).

Ao analisar a situação vigente no início de 2005 e ao longo dos últimos dezoito meses até a data de alcance da meta, período no qual foi empreendida uma variedade de ações, em sua grande maioria executadas de forma paralela em diversas frentes de trabalho, é possível inferir que essas ações foram vitais para o resultado obtido. Os maiores desafios foram certamente a atualização cadastral iniciada em 2005, bem como a descentralização da gestão de benefícios e o acompanhamento das condicionalidades, ambos iniciados a partir de 2006, todos vencidos com a participação efetiva dos municípios e dos estados.

A partir de 2009, o programa passou a utilizar uma estimativa de famílias pobres, que além de considerar na sua elaboração a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006 (PNAD),

⁷⁰ TC nº 022.093.2006-5 – Fiscalis nº 793/2006

realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), incorporou também o coeficiente de vulnerabilidade de renda presente no universo das famílias mais pobres. Com base no novo modelo, o público potencialmente beneficiário do PBF foi ampliado de 11.1 milhões para 12.9 milhões de famílias. A nova estimativa de cobertura do Bolsa Família em cada município brasileiro foi definida a partir de uma metodologia criada pelo IBGE em parceria com o Banco Mundial, denominada “Mapas de Pobreza”. A nova metodologia permite uma maior proximidade com a realidade existente no território, porque considera diversas variáveis socioeconômicas observadas nos municípios para estabelecer uma previsão de “renda”. Outro aspecto importante a ser observado é a sua contribuição para a melhoria da focalização do programa, devido a sua maior consistência metodológica.

A estratégia de expansão do programa, considerando a nova estimativa, foi realizada em quatro etapas:

Etapa 1: inclusão de 300 mil famílias em maio de 2009.

Critérios: ampliação nos grandes municípios com menor cobertura do PBF e com grande número de famílias cadastradas dentro do perfil do programa.

Etapa 2: inclusão de 500 mil famílias em agosto de 2009.

Critérios: ampliação nos municípios com maior número de famílias cadastradas dentro do perfil do PBF e com o maior número de cadastros atualizados.

Etapa 3: inclusão de 500 mil famílias em outubro de 2009.

Critérios: ampliação nos demais municípios com menor cobertura do PBF.

Etapa 4: inclusão de 600 mil famílias a partir de 2010.

Critérios: famílias identificadas pelos municípios em bolsões de pobreza e/ou grupos específicos.

Também no que diz respeito aos recursos aportados, verifica-se uma evolução crescente. Em 2003, o total de recursos transferidos pelos programas de transferência de renda foi de R\$ 3,36 bilhões. Já em 2004, com a implementação do Programa Bolsa Família, esse montante subiu

para R\$ 4,76 bilhões, representando uma expansão em torno de 41%. A seguir é apresentada a série histórica do orçamento disponibilizado para o PBF no período de 2005 a 2010:

Tabela 11 – Demonstrativo da série histórica do orçamento PBF

Ano	Orçado (*)	Gasto	% de Gasto
2005	6.453,87	6.386,26	98,95%
2006	8.303,91	7.638,05	91,98%
2007	8.755,56	8.755,56	100,00%
2008	10.548,09	10.522,09	99,75%
2009	11.434,28	11.844,28	100,00%
2010	13.457,00	13.457,00	100,00%

Fonte: SENARC/MDS

(*) em R\$ mil

Atualmente estão sendo atendidas 12.9 milhões famílias, totalizando um recurso financeiro de R\$ 1 bilhão com o valor médio de benefício por família de R\$ 99.

No tocante aos recursos para apoio à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, o quadro a seguir demonstra os valores transferidos por meio do IGD⁷¹:

⁷¹ Em 13 de outubro de 2009, é publicada a Lei nº 12.058 que altera o artigo 8º da Lei 10.836 tornando obrigatória a despesa do IGD, desde que alcançados os índices mínimos.

Tabela 12 – Demonstrativo da série histórica de repasse do IGD

Apoio à Gestão Descentralizada – IGD (em R\$ milhões)			
Ano	Orçado	Gasto	% de Gasto
2008	288,17	282,79	98,13%
2009	261,67	231,92	88,63%
2010	308,30	272,28	88,32%

Fonte: SENARC/MDS

A Inclusão Bancária

Apesar de não constar entre os objetivos originais do Programa Bolsa Família, o inciso II do § 12 do art. 2o da Lei no 10.836 de 2004 já previa a possibilidade do pagamento do benefício ser efetuado por meio de contas especiais de depósito à vista. Por essa razão, teve início, em março de 2008, ainda em caráter experimental, o processo de mudança do modelo de pagamento de benefícios do programa por meio da inclusão bancária de beneficiários do PBF.

Até o início do piloto de inclusão bancária, o beneficiário do PBF tinha somente a opção de receber um cartão magnético que permitia apenas o saque integral do benefício. Isso porque a modalidade prevista na normativa era uma conta contábil, denominada também de conta social. Mesmo que o beneficiário desejasse manter o dinheiro na Caixa ou em qualquer outra instituição bancária teria, obrigatoriamente, que efetuar o saque integral da(s) parcela(s) financeira(s) do benefício e ele próprio efetuar o depósito em uma conta especial de depósito à vista.

No piloto de inclusão bancária realizado em conjunto com a Caixa, ficou estabelecido que os beneficiários do PBF passariam a contar com a possibilidade de utilizar uma modalidade de conta corrente denominada CAIXA FÁCIL. Esta modalidade de conta corrente foi criada pela Caixa para atender às pessoas que não possuem comprovantes de renda e necessitam dos serviços bancários básicos, sem a obrigatoriedade de pagamento de taxa ou tarifa pela sua manutenção.

Com a inclusão bancária, o beneficiário que optar pela abertura da conta CAIXA FÁCIL passa a dispor de um cartão específico (com chip) e a receber o benefício direto na sua conta-

corrente. Ademais, tem à sua disposição um pacote básico de serviços bancários, como: i) realização gratuita de até 4 saques por mês; ii) consulta ao saldo da conta; iii) emissão gratuita de até 4 extratos por mês; iv) pagamentos por meio de débitos nos terminais de auto-atendimento das agências, lotéricos e correspondentes bancários da Caixa; v) depósito de valores, transferências e pagamento de faturas com débito automático; vi) compras no comércio com débito direto na conta; vii) acesso à poupança e viii) acesso a crédito e seguros a depender de avaliação do gerente da agência. Trata-se do primeiro degrau para a inclusão das famílias de baixa renda no sistema financeiro nacional e, a médio prazo, permitirá a integração com iniciativas de microcrédito produtivo orientado, dentre outras iniciativas para o desenvolvimento dessas famílias.

O projeto de inclusão bancária foi dividido em três fases. Na primeira, foi executado o projeto-piloto na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG), no qual cerca de 4.200 beneficiários que já possuíam conta corrente, na modalidade Caixa Fácil, passaram a receber o benefício na própria conta. O piloto foi concluído com cerca de 97% de adesão por parte dos beneficiários.

Em junho de 2008, foi executada a segunda fase com a expansão da inclusão bancária em todo o Brasil para cerca de 500.000 beneficiários que já eram correntistas da Caixa. Estes receberam, a partir de maio de 2008, mensagem no comprovante de pagamento e também correspondência informativa explicando o processo de inclusão bancária, as vantagens na sua adesão e o que fazer se não concordasse com as mudanças.

Em outubro de 2009, foi iniciada a terceira fase do projeto que já conta com mais de 1.6 milhão de beneficiários recebendo o benefício diretamente na sua conta corrente. O objetivo dessa fase é incentivar o beneficiário do PBF, que já possui conta-corrente, a aderir ao novo modelo de pagamento. E, também, orientar os beneficiários que ainda não possuem conta bancária a abrir a sua conta-corrente CAIXA FÁCIL, inclusive, se necessário, cadastrando ou regularizando o CPF gratuitamente. A meta era realizar a inclusão bancária de 4 milhões de titulares do PBF (responsável familiar) até 2010.

Em 19 de novembro de 2009, foi publicado o Decreto 7.013 que, além de regulamentar o processo de inclusão bancária, iniciado em 2008, amplia o seu escopo com o objetivo de abranger todas as famílias registradas no CadÚnico. Estabelece, também, que o incentivo à inclusão financeira dos beneficiários e demais pessoas registradas no CadÚnico deve ser acompanhado de

ações de educação financeira e ampla divulgação de informações às famílias sobre a utilização adequada dos serviços financeiros, de modo a protegê-las de práticas constrangedoras e outros abusos na comercialização dos serviços. Ficará a cargo do MDS a articulação com instituições públicas e da sociedade civil para promover ações coordenadas e contínuas de fomento à inserção e educação financeiras aos beneficiários do PBF.

Um avanço trazido pela normativa e, que merece destaque, é a possibilidade de que outras instituições bancárias, além da Caixa, venham a realizar o pagamento do benefício.

Estudos e Avaliações sobre o PBF

Segundo os resultados do estudo “Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade”, que utiliza como base a PNAD/2004, o PBF foi responsável por 21% da queda da desigualdade, medida pelo coeficiente do Índice de Gini.

No que tange à focalização do PBF, merecem destaque os estudos realizados pelo Banco Mundial (BIRD), com base em informações da PNAD/2004, que apontam que cerca de 71% das famílias beneficiárias do Bolsa Família estavam no primeiro quintil de renda e que 21% estavam no segundo quintil, também público-alvo do Programa. Segundo o Banco Mundial, o grau de focalização do PBF nos mais pobres é o mais expressivo entre todos os programas de transferência condicionada de renda em vigor na América Latina.

Os resultados do Bolsa Família também são significativos no que se refere à erradicação da fome e à garantia de segurança alimentar e nutricional. Diferentes estudos realizados mostram que o Bolsa Família teve importante impacto na melhoria da situação alimentar e nutricional dos seus beneficiários e especialmente das crianças. A “Chamada Nutricional”, realizada de forma conjunta pelos ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social, com avaliação nutricional de cerca de 15 mil crianças do semiárido em 2005 mostrou que a participação no Programa reduz o risco de desnutrição crônica em todas as faixas etárias. Os maiores beneficiários de tal melhoria são as crianças com idade entre 6 a 11 meses, faixa em que se observa uma redução do risco em 62,1%.

Em relação ao impacto do Bolsa Família na manutenção das crianças na escola, estudo do IPEA, com base em dados da PNAD/2006, mostra que, se controladas todas as outras variáveis, as crianças e adolescentes do Bolsa Família têm frequência 1,6% maior que aquelas não-

beneficiárias. Assim, a construção da base para avaliação de impacto do Bolsa Família, realizada pelo CEDEPLAR/UFGM, mostra que, entre o público de sete a 14 anos atendido pelo Bolsa Família, a taxa de frequência é 3,6% acima da observada no conjunto dos não-beneficiários. No público feminino, esta diferença chega a 6,5% e no Nordeste é ainda maior: 7,1%. Entre os beneficiários, a taxa de evasão escolar chega a ser 2,1 pontos percentuais menor no conjunto das crianças em situação de extrema pobreza. Como a taxa de escolarização das crianças na faixa etária de 7 a 14 anos é elevada no país (97,3%), essas diferenças são muito relevantes para os pesquisadores analisarem os dados (fonte: PNAD/IBGE, 2005).

Os recursos financeiros repassados pelos Programas de Transferência de Renda para pagamento de benefícios totalizaram R\$ 8,75 bilhões em 2007. Esse montante representa 26% do total repassado pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 20% do total das Transferências Constitucionais no mesmo período. Pode-se observar que, na região Nordeste, os recursos repassados pelos Programas de Transferências de Renda representam 38% dos recursos repassados pelo FPM, e 31% do total das Transferências Constitucionais – na região Norte, os números são 30% e 23%, respectivamente. Os dados demonstram a importância desses programas, pois o recurso financeiro repassado às famílias influencia diretamente a dinâmica das economias locais. A tabela, a seguir, demonstra a relação entre essas transferências:

					em R\$ mil
Região	FPM (a)	Total das Transferências Constitucionais (b)	Total das Transferências de Renda (c)	PTR / FPM (c/a)	PTR / Transferências constitucionais (c/b)
CENTRO-OESTE	2.350.865	2.904.216	415.980	18%	14%
NORDESTE	12.010.424	15.062.570	4.608.180	38%	31%
NORTE	3.019.074	3.943.670	919.640	30%	23%
SUDESTE	10.562.381	14.187.660	2.074.707	20%	15%
SUL	5.935.565	7.164.075	737.050	7%	10%
Total Geral	33.878.311	43.262.193	8.755.557	26%	20%

Fonte: SENARC/MDS

5.2 – Cadastro Único

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é a base de informações socioeconômicas das famílias pobres dos 5.565 municípios brasileiros e do DF, totalizando, em maio de 2011, cerca de 20 milhões de famílias e 70 milhões de pessoas. É um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. Além de servir como fonte de informação e gestão para acesso das famílias a programas sociais do Governo Federal, como o Programa Bolsa Família e outros programas, o Cadastro Único permite que os municípios e os estados conheçam os riscos e vulnerabilidades aos quais sua população está exposta, constituindo-se como poderosa ferramenta para apoiar processos de desenho, formulação e execução de políticas públicas nos mais diversos setores.

O monitoramento da qualidade do Cadastro Único é realizado por meio de duas medições: a taxa de cadastros válidos, no qual é verificado se todos os dados obrigatórios estão preenchidos e da taxa de atualização cadastral, no qual é considerado o período máximo de dois anos para a realização de nova atualização cadastral. As figuras a seguir, demonstram o processo evolutivo das duas taxas que integram o cálculo do Índice de Gestão Centralizada (IGD) na proporção de 25% respectivamente:



Figura 10 – Evolução de Cadastros Válidos no período 2005 a 2010

Fonte: SENARC/MDS

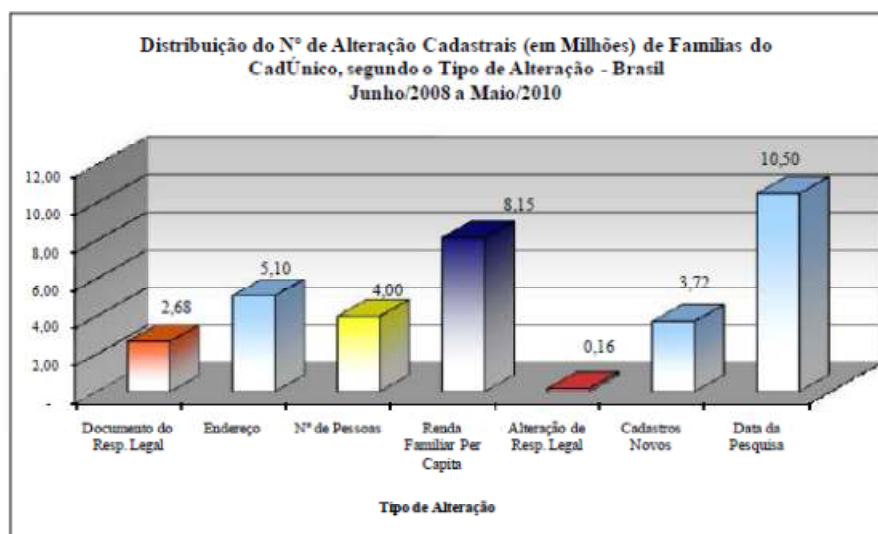


Figura 11 – Distribuição das Alterações Cadastrais segundo o tipo de alteração

Fonte: SENARC/MDS

O período de 2005 a 2007 foi vital para a implementação das medidas saneadoras e estruturantes que já foram mencionadas, contudo os avanços prosseguiram com a publicação da portaria nº 376 em 16 de outubro de 2008, a qual define que o Cadastro Único é constituído por uma base de dados na qual estão reunidas informações sobre a localização e as características das famílias com renda per capita de até meio salário mínimo ou até 3 salários mínimos (no caso da política habitacional) e, ainda, por seus procedimentos, instrumentos e sistemas eletrônicos.

A interlocução, no sentido de ampliação das fronteiras de utilização do CadÚnico como instrumento de seleção e priorização de famílias de baixa renda para políticas públicas, também atingiu bons resultados. Famílias e membros dessas famílias podem usufruir benefícios como a isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos no âmbito do Poder Executivo Federal (Decreto nº 6.593, de 2 de outubro de 2008, que regulamentou o art. 11 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990) e recentemente os avanços em relação à Tarifa Social de Energia Elétrica (Lei 12.212 de 21/1/2010).

Em 2010 foi iniciada a implantação do novo formulário do Cadastro Único, que foi desenvolvido em conjunto com o IBGE e IPEA e, ao longo do processo de revisão, permitiu também a discussão com outros parceiros e ministérios potencialmente usuários do Cadastro

Único. Com esse objetivo foi desenvolvida uma metodologia de capacitação de multiplicadores com a elaboração de amplo material instrucional composto por: Manual do Instrutor, Caderno de Atividades, Manual do Entrevistador, Guias de Cadastramento de pessoas em situação de rua, famílias indígenas, famílias quilombolas e Vídeo-aulas.

Já foram capacitados, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, no período de novembro/2009 a Fevereiro/2010, mais de 500 técnicos estaduais e municipais que atuaram como instrutores e multiplicadores nas capacitações de entrevistadores promovidas e organizadas pelas coordenações estaduais. A meta de capacitar aproximadamente 15 mil técnicos de municípios em articulação com as Coordenações Estaduais do Programa Bolsa Família e Cadastro Único foi cumprida ainda em 2010.

Para a utilização do novo formulário do Cadastro Único (formulário verde), foi desenvolvido pela Caixa, desde maio de 2008, um novo sistema, baseado na tecnologia Web, que além de atender o novo formulário também irá disponibilizar novas funcionalidades e aprimoramentos no que diz respeito a mecanismos de segurança e consistência das informações. Foi criado um Grupo de Trabalho – denominado GT Cadunico 7 -, composto por técnicos do MDS e da Caixa, e foram convidadas oito prefeituras (Rio de Janeiro/RJ, Pirai/RJ, Rio das Ostras/RJ, Nova Lima/MG, Belo Horizonte/MG, Fortaleza/CE, Curitiba/PR e São Paulo/SP) para participarem como colaboradoras no processo de especificação de requisitos e implantação piloto da nova versão 7 do Cadastro Único.

Foi essencialmente um projeto construído na perspectiva das necessidades operacionais e gerenciais dos municípios, no qual eles foram os arquitetos e principais protagonistas e contou com uma metodologia fortemente baseada em oficinas presenciais – oito no total – e uma rede de comunicação virtual, na qual as áudio-conferências funcionaram como um importante canal de discussões e debates. A implantação piloto foi iniciada em 15 de setembro de 2010 e, até o mês de maio de 2011, mais de 3.000 mil municípios já estão utilizando a nova solução. Esta, no início de 2011, enfrentou problemas de natureza tecnológica – lentidão e erros operacionais - que foram superados por meio de uma força-tarefa implementada pela CAIXA. O grande desafio permanece no que concerne à infraestrutura de conectividade em regiões mais distantes ou desprovidas de cobertura adequada por parte das operadoras de telecomunicação.

Considerações Finais

A formulação e implementação de políticas públicas, em especial no campo do combate à pobreza e à fome, foi por longo tempo objeto de muitos questionamentos, debates e críticas, especialmente por parte da mídia, contando com o apoio, em alguns momentos de forma velada e em outros de forma explícita, de importantes segmentos da sociedade. Conforme já mencionado neste estudo, o comportamento da sociedade contemporânea – reativo e em geral receptivo ao viés preconceituoso da mídia e dos grupos políticos que detinham a hegemonia do poder por longas décadas – tem raízes antropológicas e históricas, conforme análise precisa realizada por Castel (1998) sobre as transformações da questão social.

A homologia de posição entre o olhar da sociedade do Século XIV e a do Século XXI, descrita pelo autor, em relação à condição social dos pobres que recebem assistência e são beneficiários de programas sociais, é muito semelhante: os pobres são os principais responsáveis pela sua condição e não há uma percepção clara no imaginário de grande parte da população sobre o dever e a responsabilidade do Estado em prover meios e condições para o estabelecimento de uma sociedade mais igualitária, por meio da distribuição de renda e oferta de serviços e benefícios à população, em particular às mais excluídas, que são as famílias de baixa renda.

Possivelmente em decorrência dessa lacuna, no que concerne ao entendimento claro sobre os direitos do cidadão e o papel dos entes federados, conforme destacam Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009), a política brasileira de proteção social, durante décadas, esteve sob a responsabilidade da iniciativa privada, por meio de ações filantrópicas e religiosas destinadas especificamente aos desvalidos e miseráveis, na qual a participação do Estado, quando existente, foi subsidiária e operacionalizada por meio de subvenções públicas.

Em que pese alguns avanços da política de proteção social, é a partir de 1988, com a assinatura da nova Constituição Federal Brasileira, que a política de proteção social ganha o *locus* privilegiado de ação do Estado. A substituição efetiva do conceito de seguro com vinculação contributiva pelo conceito de Seguridade Social – cobertura ao cidadão, considerando o pressuposto das necessidades e garantias legais de proteção social – é o ponto de inflexão. Para Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009), a nova carta representou um alargamento dos direitos sociais

e do campo da proteção social pública no país, cujas ações estavam em grande parte no âmbito das iniciativas filantrópicas e caritativas.

O debate sobre a construção da política de renda mínima é iniciado pelo Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) com a apresentação do projeto de lei nº 80, em 16 de abril de 1991, no qual propõe a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), tendo por referência a proposta do economista Antonio Maria da Silveira, lançada nos anos 70, sobre a implantação da garantia de renda mínima como instrumento de redistribuição de renda. Embora a proposta, após ajustes e aprovação pelo Senado, não tenha se efetivado, uma vez que após o envio à Câmara dos Deputados em 27 de dezembro de 1991, o processo foi arquivado em fevereiro de 2007, avalia-se que foi um elemento importante e indutor das discussões e iniciativas que surgiram a partir de 1994.

No período de tempo entre 1994 e 1996, a tônica foi a emergência de diversas iniciativas de instituição de programas de garantia de renda mínima destinados às famílias de baixa renda, a maioria protagonizadas pelos entes municipais.

A razão para a proliferação de tantos programas sociais, a partir desse período, possivelmente está associado a dois principais fatores: i) altas taxas de desemprego e o aumento nos índices de pobreza e desigualdade e ii) movimentos e mobilização por parte da sociedade civil.

Após mais de duas décadas, nas quais o Brasil enfrentou a ditadura militar, vivenciou a abertura política e um forte período de recessão nos anos 80, a década de 90 teve como pontos de destaque a abertura da economia e novos planos econômicos para combater a escalada da inflação. Mesmo considerando o início de um certo período de estabilização da economia, com o arrefecimento da inflação, ocorreram crises financeiras internacionais que acabaram por afetar o mercado brasileiro, fruto do processo de globalização das economias então em curso. Conforme destaca Jannuzzi e Mattos (2001, p.5) e já mencionado nesta pesquisa, ao contrário do que a maior parte das pessoas pensam, “nos anos 90, a economia brasileira cresceu ainda menos do que crescera na chamada ‘década perdida’”. Em um contexto de franco processo de deteriorização dos indicadores sociais e econômicos – expansão do desemprego e menor variação do PIB em comparação aos anos 80 - surgem também os movimentos organizados da sociedade civil.

Nesse sentido, um marco a ser destacado é a campanha nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Betinho e lançada oficialmente no dia 24 de abril de 1993, já no governo do presidente Itamar Franco. Segundo Betinho, “a motivação fundamental da Ação da Cidadania era a certeza de que democracia e miséria são incompatíveis.” (www.acaodacidadania.com.br). Avalia-se que foi um ponto de inflexão, na medida em que colocou na mídia, com abrangência nacional, o tema do combate à fome e à pobreza e a necessidade de participação efetiva da sociedade nesse enfrentamento. O movimento resultou na criação de mais 3 mil comitês locais da ação da cidadania e a realização de diversos eventos, amplamente cobertos pela mídia nacional. Na mesma data de lançamento da campanha, é criado também pelo Presidente Itamar Franco o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que visava à priorização da política de segurança alimentar com o objetivo de reduzir os problemas da fome e do desemprego que se estavam em escala crescente.

Dado o contexto, avalia-se que o significado emblemático dessa campanha foi o de colocar a questão na agenda política do país, funcionando como um mecanismo de indução à formulação e implementação de políticas de combate à pobreza, por parte das três esferas de governo, que se intensificaram a partir de 1994. A partir daí, inicia-se um longo processo de articulação e coordenação de políticas de combate à fome e à pobreza. Nesse âmbito de ação, merece destaque a iniciativa do então Senador Antonio Carlos Magalhães de propor a criação do Fundo de Combate à Pobreza, criado em 14 de dezembro de 2000, por meio da Emenda Constitucional 31/00.

A campanha eleitoral travada em 2002, na qual o candidato do PT incluiu esse tema como ponto de destaque e priorização em sua proposta de plano de governo, merece uma reflexão. É possível inferir que o resultado da eleição presidencial expressou de forma clara os anseios da sociedade brasileira naquele momento, como pode ser evidenciado na fala de um dos entrevistados sobre a sua percepção acerca da vitória do então candidato Lula:

Eu acho que a eleição do Lula deixou uma mensagem muito clara. Uma população que não estava usufruindo com o fim da inflação houve um ganho de renda, mas depois isso se corroeu. A eleição do Lula em 2002 estava ligada, naquele momento, a um desejo de mudança, inclusive de uma classe média - operariado sindicalizado - era preciso ter um país diferente. Aí aquela conversa do Fome Zero – três refeições por dia – um significado simbólico. Tínhamos 180 milhões de pessoas e uma economia...Digamos que o fundamento – consenso político foi dado com a eleição - aí tinham os focos de resistência - bolsa

esmola – Os próprios resultados do programa mostraram até para esses atores políticos mais resistentes. Pode ser que ele [o PBF] não seja a solução, mas enquanto não vem a solução é um paliativo necessário. Realmente as pessoas que estão com fome e estão na miséria não podem esperar. (Ator Social Categoria C – gestor 5 do MDS)

É nessa perspectiva que o presente estudo avalia que, a partir desse marco, no qual o resultado da eleição legítima e expressa o entendimento da sociedade de que “democracia e miséria são incompatíveis”, tem início o primado da política social com foco nas famílias mais pobres do país.

Mesmo considerando que a discussão sobre a integração dos programas de transferência de renda integrava o programa de governo do então candidato, o início do Governo do Presidente Lula foi um período marcado por debates no campo das crenças, idéias e concepções. Nessa época, num primeiro momento, com a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e, em seguida, de um novo programa em abril de 2003 – Programa Cartão Alimentação – prevaleceu a vertente defendida por José Graziano da Silva, na perspectiva de um projeto de desenvolvimento com foco no combate à fome e à desnutrição que tinha como um requisito estrutural a vinculação do gasto à compra de alimentos, de modo a funcionar como um mecanismo de potencialização e dinamização da agricultura familiar. Nessa vertente, o locus privilegiado de ação foi assumido pelos comitês de Gestão Local, uma vez que tinham a atribuição e responsabilidade pela seleção das famílias, bem como o controle dos gastos realizados por elas.

Foi um período de muitas tensões, polêmicas e debates até o estabelecimento de um consenso em relação aos rumos da política social na direção de um modelo republicano, no qual a gestão é realizada de forma descentralizada e pactuada entre as três esferas de governo. A criação do Programa Bolsa Família, em outubro de 2003, é resultante desse consenso e de um processo de articulação federativa coordenado pela Casa Civil e conduzido pelo próprio Presidente Lula.

Equacionado o debate ideológico, o desafio seguinte está relacionado ao arranjo político e institucional, que daria sustentabilidade ao Programa Bolsa Família que já nasceu com uma meta física de atendimento extremamente ambiciosa – atender 11.2 milhões de famílias até 2006. Mesmo com a criação do MDS, em janeiro de 2004, durante mais de um ano, a gestão do programa foi executada com uma estrutura operacional muito frágil, configurando, na avaliação deste estudo, a existência de uma crise operacional e de gestão que pode ser creditada, entre

outros fatores, à própria dificuldade de o governo compatibilizar, de forma célere e adequada, o modelo concebido na fase de formulação da política com a correspondente estrutura física e organizacional que dê sustentabilidade e condições mínimas de execução na fase de operacionalização. Mesmo em um contexto de crise operacional, no horizonte de tempo entre a criação do PBF e a reforma gerencial ocorrida no final de 2004, foram cumpridas as metas estabelecidas e avalia-se que esse período pode ser considerado como uma etapa de finalização do desenho e definição do arranjo institucional que viria a dar sustentabilidade ao programa.

A hipótese central deste estudo é que a multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, realizada no período de 2005 a 2006 foi, seguindo a tipologia de Draibe (2001), uma implementação baseada na estratégia de “choque”.

Como resultado da investigação, foram identificados dois períodos com estratégias de implementação distintas: o primeiro até o final de 2004, no qual a estratégia foi incremental, com diferentes estágios e com um arranjo político e institucional menos estável e com grandes fragilidades operacionais e o segundo período, no qual a estratégia de implementação foi de choque e teve na vigorosa onda de denúncias, por parte da mídia, possivelmente sua principal determinante.

Em meio ao questionamento forte da mídia e sob o olhar atento dos órgãos de controle, o ano de 2005 foi especialmente importante para a construção de parcerias com uma variedade de atores e também para uma interlocução constante e transparente com a mídia – o momento Advocacy – com o objetivo de obter credibilidade e confiança e, desta forma, enfrentar as diversas correntes que criticavam a concepção do programa Bolsa Família. Provavelmente a partir do momento em que o programa começou a ter um certo reconhecimento internacional, em virtude das diversas frentes e ações que foram executadas pela nova equipe de gestão, e sobretudo em função das avaliações positivas por parte dos órgãos de controle, teve início, a partir de 2007, uma nova fase, mais direcionada à complementação e finalização das ações iniciadas em 2005. A equipe de técnicos da SENARC, reduzida, porém fortemente motivada, foi certamente um componente importante para a obtenção dos resultados.

Ao avaliar os componentes substanciais que permitiram ao MDS a obtenção dos resultados alcançados para o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, chega-se à conclusão que foram inúmeros e complementares entre si. Ou seja, não seria suficiente unicamente a estratégia de gestão compartilhada sem que os outros elementos também fossem priorizados e equacionados,

quase que de forma paralela e encadeada, como: i) a qualificação do Cadastro Único por meio de auditorias, ii) o apoio financeiro à gestão por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), iii) o uso intensivo de sistemas informacionais pelo MDS para apoio à gestão e viabilização do repasse financeiro aos municípios e estados, iv) a elaboração das normativas e o estabelecimento de um canal constante de comunicação com os municípios e estados, v) a melhoria dos sistemas operacionais da Caixa e a descentralização da gestão de Benefícios, vi) o estabelecimento da Rede Pública de Fiscalização, e vii) a ênfase em capacitações e sensibilizações com o foco nos gestores municipais e estaduais e, também, nas instâncias de controle social.

Outra constatação é que grande parte da multiestatégia esteve ancorada no uso intensivo da tecnologia da informação, sendo este um elemento essencial e tratado de maneira absolutamente estratégica pela equipe dirigente da SENARC com apoio total do Ministro Patrus.

A sistematização abaixo elenca, na avaliação dos atores sociais entrevistados, o que foi considerado como fator chave de sucesso. É possível observar três categorias básicas: i) a articulação federativa, por meio da gestão descentralizada com apoio financeiro à gestão e o reconhecimento do protagonismo dos entes federados; ii) a decisão política de injetar recursos – equipe de gestão com autonomia para gerir o programa ancorado em critérios técnicos e recurso financeiro para a execução das diversas ações - e com isso sanar a crise operacional e política que ameaçava a credibilidade do PBF e do Cadastro Único e iii) uso intensivo de inteligência analítica e recursos informacionais para prover os meios e viabilizar as decisões estratégicas e operacionais.

Tabela 13 - Síntese dos Fatores-Chave na percepção dos atores sociais das categorias B e C entrevistados:

Nº	Categoria e Área de Atuação do Ator Social	Fator- chave de sucesso
1	C – Gestor MDS	“Retomada da gestão do programa pelo ministério a partir de uma decisão política. Sem isso não teria ocorrido nada, parceria com os municípios, limpeza do cadastro, apoio aos municípios, nada teria avançado em termos de condicionalidades e aperfeiçoamento da intersetorialidade.”
2	B – Gestor MDS	“Foi o empenho do MDS em construir uma relação de gestão descentralizada com os estados e municípios. (..) Se eu pudesse elencar um fator de sucesso do PBF seria essa forma de relacionamento com os estados e municípios e que se materializa no mecanismo de transferência de recursos financeiros para esses entes da federação.”
3	B – Gestor MDS	“Liderança. A liderança técnica que era o perfil da Rosani, e o exemplo dela. Batalhava incessantemente pelo programa, trabalhava o dia inteiro, muitas vezes ficava aqui até tarde, estudava o tema durante o final de semana. Arrastou para o corpo técnico da secretaria perfis técnicos. Terminou contribuindo para o que o programa viveu em 2004. (...) o programa quase foi extinto, crise técnica que desembocou em aspectos políticos. Foi detonado em condicionalidades, foi condenado porque pagava para quem não devia. (...) Se não fosse um grande esforço...Rosani, de certa maneira representava esse viés técnico, uma herança muito grande que ela tinha sob aspectos de gestão pública, (...) O ministro permitiu que se criasse dentro do programa um insulamento burocrático. (..) A liderança que ela tinha de sistemas era o que o programa precisava e ela

		terminou arrastando muita gente boa para dentro da secretaria para contribuir. É isso que explica o bom resultado que tivemos no final de 2005.”
4	B – Gestor MDS	“O primeiro marco que fez toda a diferença e permitiu que o PBF obtivesse êxito está atrelado ao Cadastro. Se não tivesse o cadastro não teria chegado aonde chegou. A primeira coisa foi a SENARC ter conseguido trazer a base do cadastro para dentro do ministério.”
5	C – Gestor CAIXA	O fator de sucesso é e continuará sendo a busca por um cadastro que melhor abranja o público alvo das políticas públicas. (...) O fator determinante foi a clareza do cadastro. Foi todo o esforço feito para melhorar o cadastro.
6	B – Gestor CAIXA	“Primeiro a criação da secretaria (..) e segundo uma estrutura adequada que foi dada à secretaria – trazer gente qualificada para executar as ações.”
7	B – Profissional MDS	“Acompanhamento das condicionalidades e a atualização cadastral, conjugado com uma estratégia eficaz de comunicação com a imprensa.”
8	C – Gestor MDS	“Foi a articulação federativa, a capacidade de promover a cooperação dos municípios. Possibilitou o engajamento na ponta. (..) Se a gente fosse colocar como programa federal, se não tivesse sido hábil para compartilhar a carga de gestão e também o protagonismo do programa não teria conseguido implantar.”
9	B – Gestor Municipal	“Foi o termo de adesão, o financiamento e para as famílias a confiabilidade do PBF. A valorização, a respeitabilidade do PGM. A própria população reconhece que tem um processo sério e com controle. E para o administrador municipal o IGD é o recurso mais inteligente, tem liberdade de aplicação desse recurso, não é fechado.”

Fonte: Elaboração do autor

Em que pese o objeto inicial do estudo ser a análise e descrição do contexto existente em 2004 e das ações empreendidas ao longo de 2005 a 2007, a investigação realizada possibilitou não somente a constatação de que foi de fato uma implementação com múltiplas ações executadas e com um grau de paralelismo acentuado, mas sobretudo foi uma implementação de “choque”, segundo a tipologia de Draibe, a qual permitiu o resgate e a credibilidade da política de transferência de renda, especialmente junto à mídia e à sociedade brasileira.

Naquele contexto de crise, era esse o caminho a seguir e foi o que de fato ocorreu. Em virtude desses resultados, é possível afirmar que hoje o país avança no combate à extrema miséria, sem ter que se deparar com grandes questionamentos e tensões sobre o papel do Estado nessa questão. Não há questionamentos sobre o mérito: entrou na agenda e o protagonismo é disputado por todos – partidos políticos e entes federados. Talvez esse seja o mais importante avanço obtido: um relativo consenso e um melhor entendimento por parte da sociedade de que não existe democracia plena enquanto existir miséria e que essa tarefa, além de ser da alçada de todos os entes federados é, por certo, também uma responsabilidade social de todos os cidadãos.

Referências

1. ENAP - Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Experiência: Processos de qualificação do Cadastro Único de Políticas Sociais do Governo Federal. Disponível em: www.enap.gov.br/
2. BRITTO.T;SOARES.F.V. *Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?*, 2010. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/Texto%2075%20-%20Tatiana.pdf
3. Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva no lançamento do Programa Bolsa Família no Palácio do Planalto em 20 de outubro de 2003. Disponível em: www.info.planalto.gov.br/
4. COHN.A . O PBF e seu Potencial como Política de Estado. In: Castro.J.A; Modesto.L (Orgs.) . *Bolsa Família 2003 - 2010:avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010.
5. SUÁREZ.M; LIBARDONI.M. O Impacto do Programa Bolsa Família: Mudanças e Continuidades na Condição Social das Mulheres. In:Vaitsman.J;Paes-Sousa.R (Orgs.) *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: MDS, 2007.
6. SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, Hank C. "The advocacy coalition framework: an assessment. In P.A. Sabatier (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press. 1999.
7. DRAIBE.S.M; FONSECA.A.M.M; MONTALI.L *et al.* NEPP/UNICAMP. Relatório de Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Campinas. São Paulo, 1996. Disponível em: http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/RelatoriosdePesquisaNEPP/Pesquisa_Acompanhamento_1_parte.pdf
8. CASTEL.R. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
9. DRAIBE. S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In:Barreira.C.R.N;Carvalho.M.C.B.(Orgs.).*Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. IEE/PUC-SP,2001.
10. BRASIL.Portaria GM/MDS 551 de 09/11/2005, define procedimentos para a Gestão de Condicionalidades. Disponível em: www.mds.gov.br/
11. JACCOUD. L; HADJAB, P.D.El-Moor; CHAIBUB, J. R. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília: n.17, Vol. I, Ipea, 2009.

12. SOARES,S;SATYRO,N. *O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. IPEA (Texto para Discussão n.1424), 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>
13. CAMPOS FILHO.A.C. *Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima*. Rio de Janeiro: s.n., 2007
14. BRASIL. *Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – MDS/SENARC*, 2009. Microdados: CadÚnico (Outubro / 2008).
15. CARDOSO,J.C;JACCOUD,L. Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In:JACCOUD, L. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
16. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm
17. BRASIL. Lei 8.742 de 07/12/1993 (LOAS) , dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: www.mds.gov.br
18. BRASIL. Decreto 1.744 de 05/12/1995, regulamenta a Lei nº 8.742 de 07/12/1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social e cria o benefício de prestação continuada (BPC) Disponível em: www.setp.pr.gov.br/setp/bpc/1744.pdf
19. BRASIL. Decreto nº 6.124 de 26/09/2007, regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm
20. BRASIL. Lei nº 6.179 de 1974, institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www10.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1974/6179.htm>
21. BRASIL. Projeto de Lei nº 80 de 16/04/1991, institui o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, e dá outras providências. Disponível: http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esupolicy/Programa/projeto_lei.asp
22. BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 2.561 de 1992 (PLS 80/91), institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM Disponível em: www.senado.gov.br/senadores/senador/esupolicy/programa
23. BRASIL. Portaria nº 2.917 de 12/09/2000, estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. Disponível em: http://www.eca.org.br/pseas_2917.htm

24. BRASIL. Portaria nº 458 de 04/10/2001, estabelece diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI
Disponível em: <http://www.sedest.df.gov.br/sites/300/382/00000887.pdf>
25. BRASIL. Portaria GM/MDS nº 385 de 26/07/2005, estabelece regras complementares de transição e expansão dos serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS.
Disponível em: www.mds.gov.br/
26. BRASIL. Portaria GM/MDS 666 de 28/12/2005, disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
27. SPOSATI.A; Bolsa Família um programa com futuro(s). In: Castro.J.A;Modesto.L (Orgs.).*Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010
28. BRASIL. Lei nº 9.533 de 10/12/1997, autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em:
<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1997/9533.htm>
29. BRASIL. Lei nº 10.219 de 11/04/2001, cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.
Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2001/10219.htm>
30. BRASIL. Lei nº 10.689 de 13/06/2003, cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm
31. BRASIL. Medida Provisória nº 76 de 25/10/2002, dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão, e dá outras providências.
Disponível em: www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=427540
32. BRASIL. Lei nº 10.609 de 20/12/2002, dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10609.htm
33. COUTO.C; ANDRADE.H. *Governo de Transição FHC – Lula: Constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula*, Documento de Trabalho nº. 10, Série Estudos de Políticas Públicas, Observatório Universitário. Rio de Janeiro, 2003.
34. Folha de São Paulo de 27/11/2002 - Relatório da equipe de transição vê ameaça a programas sociais. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/Brasil/ult96u42843.shtm
35. FONSECA.A.M.M; ROQUETE.C.R. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: O Bolsa Família. In: Viana.A.L.D;Elias.P.E.M;Ibañez.N. (Orgs). *Proteção Social: Dilemas e Desafios* –, São Paulo: Ed Hucitec, 2005

36. Reportagem do Periódico da Universidade Estadual de Campinas – Edição 232 – 5 a 12 de outubro de 2003.
Disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/outubro2003/ju232pag03.html
37. BRASIL. Lei nº 10.835 de 08/01/2004, institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm
38. BRASIL. Lei nº 10.836 de 09/01/2004, cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm
39. JANNUZZI. P.M;MATTOS.F.A M. Duas Décadas de Conjuntura Econômica, de (Des)Emprego Industrial e de Inserção dos Profissionais da Informação no Mercado de Trabalho, 2001. Disponível em:
<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/trainformacao/art09PauloJannuzzi.pdf>
40. BRASIL. Decreto nº 807 de 22/04/1993, institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências.
41. VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O; *Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988*. Ciência e Saúde Coletiva v.14, n. 3, 2009.
Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/09.pdf>
42. COTTA.T.C; PAIVA.L.H. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: Castro.J.A;Modesto.L (Orgs.).*Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010.
43. SILVA.J.G;TAVARES.L; Sobre o Futuro do Bolsa Família. In: Castro.J.A;Modesto.L (Orgs.).*Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010.
44. BRASIL. Medida Provisória nº 163 de 23/01/2004. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/163.htm
45. BRASIL. Lei nº 10.869 de 13/05/2004, Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2004/10869.htm>
46. BRASIL. Decreto 5.209 de 17/9/2004, regulamenta a Lei no 10.836 de 9/2004 que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: www.mds.gov.br/

47. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria – Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – Brasília – Fevereiro de 2003.
Disponível em: www.tcu.gov.br
48. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria Operacional – Segundo Monitoramento da Implementação das Recomendações do Acórdão Plenário nº 240/2003 (TC-014.459/2002-8) Brasília – Março de 2005.
49. Controladoria Geral da União - CGU – Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão de 2004
50. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – Assessoria de Imprensa. Síntese dos Relatórios de Fiscalização nos municípios de Pedreiras/MA, Piraquara/PR e Cáceres/MT. Disponível em: www.cgu.gov.br/
51. LINDERT.K; VINCENSINI.V. Social Policy, *Perceptions and the Press: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil*, 2010.
52. ARRETCHÉ. M.T.S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo In: *XXI Meeting of the Latin American Studies Association*. Chicago: Illinois, 1996.
53. SOUZA. C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Hochman.G; Arretche.M; Marques.E (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2007.
54. KINGDON.J.V *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2/e, 1995
55. BRESSER PEREIRA, L. C. Burocracia Pública e Estado no Brasil, Salvador : Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado nº 11, novembro de 2007
56. NUNES.E.O; *A gramática política do Brasil*. Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
57. BRASIL. Decreto nº 4.714 de 30/05/2003, cria a Câmara de Política Social, do Conselho de Governo. Disponível em: http://www.mpdft.gov.br/sicorde/Leg_FED_DEC_04714_2003.htm
58. BRASIL ASCOM MDS – 20/07/2004 - Governo quer dar transparência ao Cadastro Único. Disponível em: www.cnm.org.br/institucional
59. Folha de São Paulo de 07/04/2005 – Ministério aprova cadastro único tucano
60. Relatório – Atualização e Aperfeiçoamento do Cadastro Único de Programas Sociais: Janeiro 2005 a Outubro 2006, Departamento do Cadastro Único/SENARC, Brasília, novembro de 2006

61. CUNHA, R.E. *Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*, Revista do Serviço Público. Ano 55. nº 3, Jul-Set, 2004. Disponível em: www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc...gid...
62. CUNHA, R.E. Transferência de Renda com Condicionalidade: A Experiência do Programa Bolsa Família. In: UNESCO (Org.) *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*. Brasília MDS/UNESCO, 2009.
63. AGÊNCIA BRASIL – 10/03/2005 - Patrus diz que parceria é fundamental para integração governo federal-município
64. BRASIL. Portaria GM/MDS 376 de 16/10/2008, define procedimentos para a Gestão do Cadastro Único. Disponível em: www.mds.gov.br/
65. Relatório de Gestão - 2006 – SENARC/MDS. Brasília. Março de 2007
66. BRASIL. *Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família* – MDS/SENARC, 2009. Microdados: CadÚnico (Outubro / 2008).
67. LINDERT, K; LINDER, A; HOBBS, J; BRIÈRE, B. *The Nuts and Bolts Of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. May, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>
68. Relatório do Tribunal de Contas da União - Relatório de Auditoria Operacional - 2006
69. RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
70. TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- AGÊNCIA INFORMES/PT – 20/01/2005 – Governo Aprimora Fiscalização do Bolsa Família
Disponível em: <http://www.fetecsp.org.br> Acesso em: 15/05/2011
- BRASIL. SECOM – Relatório Ações de Ministérios e Secretarias Março de 2004
Disponível em: www.planalto.gov.br/secom/acoes/relatorio_0304.pdf
- IPEA – Políticas Sociais acompanhamento e Análise (1995-2005) – Edição Especial 13 – 2007
Reportagem do Jornal O Globo de 20 de outubro de 2004
- SUPLEY, E.M. *Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: A Evolução Recente de um Instrumento de Combate à Pobreza e à Desigualdade*. Revista de Economia Mackenzie Ano I n.1, p 65-88
Disponível em: <http://www3.mackenzie.br/editora/index.php/rem/article/viewFile/759/444>

Anexo I

Metodologia

Objetivo Geral e Objetivos Específicos

O objeto central do presente estudo é a análise e descrição das ações e estratégias que foram executadas, no período de 2005 a 2007, pela equipe responsável pela gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único. A nominação utilizada neste trabalho - multiestratégia de implementação - expressa o entendimento, o qual foi a fonte primária que motivou a escolha do objeto, de que nesse breve período, mais precisamente 2005 e 2006, foram implementadas de forma paralela diversas ações e estratégias com elevado grau de complexidade e de criticidade. Sendo assim, analisar os motivos que levaram a adoção da multiestratégia e de que forma ela foi executada constitui o objetivo geral desta investigação.

Para a consecução do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Mapear o contexto existente à época da adoção da multiestratégia (final de 2004) – cenário institucional e organizacional, modelo de gestão e de operação, debates e percepções da mídia e dos órgãos de controle e identificar, a partir do mapeamento do contexto existente no final de 2004, os motivos que levaram à adoção da multiestratégia de implementação;
- 2) Descrever os problemas enfrentados e as ações executadas em cada uma das seguintes dimensões: modelo de gestão e de operação, normatização, interlocução federativa, comunicação, sistemas de informação, acompanhamento das condicionalidades, capacitação e repasse financeiro para apoio à gestão.

Método

Considerando a natureza do objeto, optou-se pela utilização do método qualitativo, por meio das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental para a coleta de dados secundários, o que permitiu a recuperação e reconstituição do contexto pré-estratégia de choque e das ações executadas ao longo do período em análise.

De acordo com Richardson (1999, p.230) (69) a análise documental constitui “[...] uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados”.

Para a coleta dos dados primários, foi utilizado o modelo de entrevistas semi-estruturadas, com a utilização de um roteiro específico para cada categoria de ator social, no qual foram incluídas questões essenciais com o objetivo de prover cobertura ao interesse da pesquisa. Os três roteiros utilizados constituem os anexos: II, para a Categoria A, III, para a Categoria B e IV, para a Categoria C.

As entrevistas foram pré-agendadas e realizadas individualmente com atores que, em grande maioria, foram sujeitos sociais com atuação privilegiada durante diferentes estágios do processo de formulação e implementação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único. Todos os entrevistados receberam uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo V), no qual constam informações sobre os objetivos do estudo, o motivo do convite para participação na pesquisa e informações sobre os contatos institucionais do pesquisador e do Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP. A importância das entrevistas reside, sobretudo, no fato de permitir a captação de diferentes percepções, por parte dos atores sociais, sobre as dificuldades e oportunidades enfrentadas no período em análise, além de permitir a reconstituição e correlação de fatos relevantes para o estudo. Para Triviños (1987, p.146) (70), as entrevistas semi-estruturadas possibilitam uma análise ampla “parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante”.

Também na perspectiva de uma maior amplitude e cobertura da investigação, a tipologia utilizada para a categorização dos atores sociais entrevistados considerou como recortes básicos o papel desempenhado na gestão ou na implementação da política e o período de atuação, de maneira que os sujeitos sociais foram classificados da seguinte forma:

- i) Categoria A são os atores sociais que participaram da gestão ou da implementação até dezembro de 2004;

ii) Categoria B são os atores sociais que participaram da gestão ou da implementação até dezembro de 2004 e permaneceram ao longo de 2005 a 2007 e

iii) Categoria C são os atores sociais que participaram da gestão ou da implementação a partir de dezembro de 2004 e permaneceram ao longo de 2005 a 2007.

Ao longo da investigação, baseada no suporte dado pela análise documental e pela narrativa oral dos sujeitos sociais entrevistados, todos inicialmente vinculados à gestão do programa no nível nacional, revelou-se necessário captar a visão de outros atores provenientes de segmentos distintos que compuseram ou formaram a história. Neste sentido, foram entrevistados também atores sociais que à época estavam vinculados ao Agente Operador (CAIXA) e à gestão municipal e estadual do PBF e Cadastro Único.

Para reduzir ainda mais um possível viés na análise, foram realizadas entrevistas com dez sujeitos sociais, no período de janeiro a junho de 2011, nas quais houve a preocupação em selecionar e realizar um maior número de entrevistas com os atores sociais que estiveram na gestão até 2004 e/ou permaneceram ao longo dos anos de 2005 a 2007, de forma que 70% das entrevistas foram realizadas com sujeitos sociais classificados nas categorias A e B e 30% na categoria C, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

Categoria	Forma de Identificação	Área de Atuação
A	Gestor 6 MDS	MDS
B	Gestor 4 MDS	MDS
B	Gestor 3 MDS	MDS
B	Gestor 2 MDS	MDS
B	Gestor 2 CAIXA	CAIXA
B	Gestor 1 Municipal	MUNICÍPIO
B	Profissional 1 MDS	MDS
C	Gestor 5 MDS	MDS
C	Gestor 1 MDS	MDS
C	Gestor 1 CAIXA	CAIXA

O objetivo desse recorte foi o de captar as percepções sobre as ações realizadas no período com uma gama maior de visões e entendimentos e com o menor grau possível de implicações resultantes da captação de falas e análises realizadas por sujeitos sociais que passaram a atuar somente a partir de 2004.

No que se refere aos dados secundários, a pesquisa foi realizada tendo por insumo variadas fontes documentais, tais como: bibliografia sobre o campo de estudos relacionado aos processos de formulação e implementação de políticas públicas, noticiário da mídia escrita e eletrônica, relatórios do TCU e da CGU, relatórios e documentos elaborados por técnicos do Banco Mundial, relatórios e documentos oficiais relacionados às atividades de gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único como as normativas, informes, publicações, notas técnicas, normativas relacionadas aos diversos programas da área social, documentos e estudos elaborados por técnicos do IPEA e IPC, entre outros mencionados nas referências bibliográficas.

Anexo II

Roteiro de Entrevista semi-estruturada – Modelo Categoria A

Objeto da pesquisa: A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período de 2005 a 2007.

Objetivo geral: identificar, descrever e analisar o conjunto de ações, que foram executadas no período de 2005 a 2007, para a implementação do Programa Bolsa Família – PBF e do Cadastro Único.

Roteiro:

- 1) Você poderia relatar o que sabe sobre o processo de concepção inicial e formulação do Programa Bolsa Família?
- 2) Quais os principais desafios e problemas identificados no momento da criação do PBF?
- 3) Na sua avaliação quais foram os fatores críticos para a implementação do programa naquele período?
- 4) Dados o diagnóstico feito acima, quais eram as prioridades da equipe gestora do programa?
- 5) Como se dava a relação entre a coordenação do programa no nível central e os municípios?
- 6) Na sua avaliação, atualmente, quais são as questões críticas a serem enfrentadas e equacionadas?

Anexo III

Roteiro de Entrevista semi-estruturada – Modelo Categoria B

Objeto da pesquisa: A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período de 2005 a 2007.

Objetivo geral: identificar, descrever e analisar o conjunto de ações, que foram executadas no período de 2005 a 2007, para a implementação do Programa Bolsa Família – PBF e Cadastro Único.

Roteiro:

- 1) Você poderia relatar o que sabe sobre o processo de concepção inicial e formulação do Programa Bolsa Família?
- 2) Quais os principais desafios e problemas identificados após a criação do PBF?
- 3) Qual era a situação do PBF e do Cadastro Único no final de 2004?
- 4) Na sua avaliação quais foram os fatores críticos?
- 5) Ocorreu mudança significativa a partir de 2005? (por favor, explicitar no caso de responder sim ou não)
- 6) Na sua avaliação, as questões críticas foram enfrentadas e equacionadas no período de 2005 a 2007? (por favor, explicitar no caso de responder sim ou não)

Anexo IV

Roteiro de Entrevista semi-estruturada – Modelo Categoria C

Objeto da pesquisa: A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período de 2005 a 2007.

Objetivo geral: identificar, descrever e analisar o conjunto de ações, que foram executadas no período de 2005 a 2007, para a implementação do Programa Bolsa Família – PBF e Cadastro Único.

Roteiro:

- 1) Você poderia relatar o que sabe sobre o processo de formulação do Programa Bolsa Família?
- 2) Qual era a situação do PBF e do Cadastro Único no final de 2004?
- 3) Quais os principais desafios e problemas identificados no ano de 2005?
- 4) Na sua avaliação quais foram os fatores críticos?
- 5) Na sua avaliação, as questões críticas foram enfrentadas e equacionadas no período de 2005 a 2007? (por favor, explicitar no caso de responder sim ou não)

Anexo V

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado para participar da pesquisa A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período de 2005 a 2007.

Você foi selecionado porque é um ator privilegiado em virtude de sua atuação no processo de formulação e/ou implementação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento.

O objetivo geral deste estudo é identificar, descrever e analisar o conjunto de ações, executado no período de 2005 a 2007, para a implementação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único.

Os objetivos específicos são: i) mapear o contexto existente – cenário institucional e organizacional, modelo de gestão e de operação, debates e noticiário da mídia - relacionada ao Programa Bolsa Família e Cadastro Único no final de 2004, período que antecedeu o início da multiestratégia; ii) Identificar a partir do mapeamento do contexto existente no final de 2004 os motivos que levaram a adoção da multiestratégia de implementação; iii) Mapear os problemas enfrentados e as ações executadas em cada uma das seguintes dimensões: modelo de gestão e de operação, normatização, interlocução federativa, comunicação, sistemas de informação, acompanhamento das condicionalidades, capacitação, repasse financeiro para apoio a gestão.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em participar de uma entrevista, que será gravada, caso haja consentimento, para relatar sua participação no processo de formulação e implementação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, bem como suas percepções acerca do cenário institucional, dificuldades, oportunidades e fatores críticos.

As informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação,. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço institucional do pesquisador principal e do Comitê de Ética em Pesquisa - CEP, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Ana Maria Machado Vieira
SQN 515 – Ed Ômega – sala 419 Brasília – DF
Telefone (061) 34333640

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca
Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/ENSP
Rua Leopoldo Bulhões, 1480 - Térreo
Manguinhos Rio de Janeiro RJ
CEP 21041-210
Tel; (21) 2598 2863

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Sujeito da pesquisa