

**BOLSA FAMÍLIA PROGRAM:
The Management Process Developed By Public Administration in a Municipality in North of Mato Grosso – BRAZIL**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
O Processo de Gestão Desenvolvido Pela Administração Pública em um Município no Norte de Mato Grosso - BRASIL**

Pelegri P

Priscila Pelegrini (priscila_pelegrini@hotmail.com) UNEMAT – Campus de Sinop

Baggenstoss S

Salli Baggenstoss (salli@unemat-net.br) UNEMAT – Campus de Sinop

Silva R P

Ronald Pires da Silva (ronald@unemat-net.br) UNEMAT – Campus de Sinop

ABSTRACT

The Bolsa Família Program is a unification of federal assistance actions that, through the transfer of resources, aims to reduce poverty and expand welfare services, health and education. Recognize how this process happens is a challenge and requirement for efficient management of public resources. This research aims to analyze how the program is managed of a city in the North of Mato Grosso, in the perception of managers, standards and legislation. Further examine the efficiency of the management process, conditionalities, as is the monitoring by the departments responsible for health, education and social assistance of the municipal. Information was obtained from bibliographic analysis, documents, websites and portals of the government and interviews with the managers and technical managers. Among the results, it was observed obstacles that are linked to the low capacity of technical organization, lack of infrastructure, lack of people, lack of mechanisms and actions of cooperation and integration. However, constructive points were observed as a significant number of families included in the program, range of the quality index, compliance with the obligations assumed by the municipality and managers, thus ensuring greater effectiveness in the process.

Keywords: Public Management; Bolsa Família Program; Conditionalities.

RESUMO

O Programa Bolsa Família é uma unificação de ações assistenciais federais que, por meio da transferência de recursos, visa reduzir a pobreza e ampliar os serviços de assistencialismo, saúde e educação. Reconhecer como ocorre sua gestão é um desafio e requisito para um processo eficiente dos recursos públicos. Esta pesquisa tem o objetivo de analisar como é gerido o programa em um município da região norte de Mato Grosso, na percepção dos gestores, normas e legislações vigentes. Buscou-se examinar a eficiência do processo de gerenciamento, das condicionalidades, como ocorre o acompanhamento pelas secretarias responsáveis pela saúde, educação e assistência social municipal. As informações foram obtidas a partir de análises bibliográficas, documentais, sites e portais do governo e entrevistas junto aos gestores e técnicos responsáveis. Dentre os resultados, observou-se entraves que, estão ligadas à baixa capacidade técnico organizacional, falta de infraestrutura, insuficiência de pessoal, ausência de mecanismos e ações de cooperação e integração. Contudo, alguns pontos construtivos foram observados, como um número expressivo de famílias inseridas no programa, alcance dos índices de qualidade, cumprimento das obrigações assumidas pelo município e pelos gestores, garantindo assim, maior efetividade ao processo.

Palavras-Chave: Gestão Pública; Programa Bolsa Família; Condicionalidades.

1 INTRODUÇÃO

Com o aumento da pobreza nas sociedades capitalistas desde as últimas décadas que podem ser decorrentes das mudanças incididas no padrão de desenvolvimento, originaram-se sérias consequências; dentre elas, o nível gradativo de aumento do desemprego, percebendo esse cenário a gestão pública passou a desenvolver estratégias com intuito de melhorar essa situação.

Com a pobreza difundida pela sociedade e com cenários de desemprego, requisitava-se do governo ações políticas específicas à pobreza, desemprego e suas consequências. Dentre algumas destas ações destaca-se a

criação dos programas de transferência de renda, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Bolsa Família (PBF)¹.

O Programa Bolsa Família foi instituído no ano de 2003 e unificou-se aos programas em andamento, na ocasião o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e também Cartão Alimentação. O Bolsa Família tem como objetivo transferir recursos diretamente aos beneficiários para alívio da pobreza e atuar na promoção do acesso aos serviços básicos de educação e saúde para as famílias beneficiadas. (BRASIL, 2007).

A gestão do Programa Bolsa Família é descentralizada e compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituídos por leis e decretos específicos.

Destarte, as secretarias destes entes assumem a interação política entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o governo Estadual para a implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Por isso, há necessidade de uma gestão eficiente que cumpra com as normas, fiscalizações e condicionalidades, coordenando as áreas envolvidas na operação e gestão do programa - como Assistência Social, Educação e Saúde -, para o acompanhamento dos beneficiários e a verificação das condicionalidades exigidas.

Conforme dados retirados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no município que é cenário desta pesquisa, o cadastramento das famílias no Programa Bolsa Família começou a funcionar em 2009. Segundo estimativa em 2014 a cidade contava com cento e vinte e seis mil e oitocentos habitantes², sendo que em fevereiro de 2015 cerca de três mil trezentas e noventa famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Entre a década de 80 e 90 a principal atividade econômica do município foi a indústria madeireira. Porém, o setor passou por uma séria crise no início deste século, deixando diversos cidadãos desempregados e famílias em situação de pobreza e desigualdade social, necessitando dos serviços assistenciais públicos. Atualmente, a principal atividade econômica se baseia no setor terciário, ou seja, cidade pólo de prestação de serviços seguido pelo setor agropecuário.

Partindo deste contexto, o presente estudo tem como objetivo geral identificar e analisar o Programa Bolsa Família e de que modo está sendo gerido pela Administração Pública Municipal desta cidade localizada na região Norte do Estado de Mato Grosso (MT), de acordo com a percepção dos gestores municipais, baseando-se nas normas e legislações vigentes. Consequentemente, direcionam-se aos objetivos específicos que visam: a) identificar se a administração pública municipal está gerenciando as condicionalidades vigentes para as seleções dos beneficiários do Programa Bolsa Família; b) examinar se o processo de gerenciamento das condicionalidades está sendo acompanhado efetivamente pelas secretarias responsáveis pelas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social; c) averiguar se há implicações na assistência aos beneficiários; d) analisar se há implementação de ações para acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Município.

Para tentar responder ao questionamento se o Programa Bolsa Família está sendo gerido pela administração pública municipal de acordo com as normas e legislações vigentes e atingir os objetivos gerais e específicos deste estudo, foi empreendida uma pesquisa documental. Quanto aos meios utilizados será empregado o estudo de caso. Quanto à abordagem desta pesquisa, pode ser considerada qualitativa, pois possui um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam descrever um sistema complexo como o estudado nesta pesquisa. Já a coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas e análise documental.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E DE ASSISTENCIALISMO

Marx (1972) ressalta que, por mais que os indivíduos tenham construído coletivamente todos os bens sociais, a riqueza material, a cultural, a política, dentre outras conquistas, mesmo assim, em detrimento da divisão da sociedade em classes mais e menos favorecidas, ou melhor, classes dominantes e classes dominadas, esses indivíduos não conseguem se apropriar desses bens criados por eles mesmos. Fornecendo, assim, uma ideia de política pública.

¹ Conforme Portaria número 666, de 28 de dezembro de 2005, promove a disciplina e a integração entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Ainda resolve que os Programas Bolsa Família e de Erradicação do Trabalho Infantil são prioridades do Governo Federal, especialmente no que se refere aos objetivos, respectivamente, de combater a pobreza e de erradicar o trabalho de crianças e adolescentes.

² Estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicada no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

No entanto, a contribuição de Dye (1984) é a mais sintetizada, pois define como política pública “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Esta remete então a uma das definições mais conhecidas, a de Laswell (1951), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz?

Assim pode-se depreender que uma política pública é um conjunto de decisões e ações desenvolvidas para resolver problemas políticos e que produzem efeitos sociais. Sua efetivação envolve recursos públicos e por tal motivo a sociedade busca por meio desse sistema assistencialista ter suas necessidades sociais, econômicas, legais, dentre outras, atendidas. Lynn (1980) define como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue a mesma linha de raciocínio e descreve as políticas públicas como a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, influenciando a vida dos cidadãos.

Para Santos (1989, p. 33) “[...] política social é toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente. Sendo assim, a política social é em realidade uma ordem superior, meta política que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas”. Mead (1995) define as políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.

As políticas públicas podem ser consideradas ainda como um conjunto de decisões e ações de um governo para solucionar problemas que em um dado momento os cidadãos e o próprio governo de uma comunidade política consideram prioritários ou de interesse público (CALDAS; CRESTANA, 2005).

A Assistência Social no Brasil constitui-se aparentemente como um campo de auxílio, filantropia, caridade e caracterizando-se por uma intervenção política e social subjetiva, ou seja, com vários interesses em disputa.

Segundo Carvalho e Lamamoto (1983, p. 59), “trabalhar a Assistência Social como cidadania, entendida dentro do discurso liberal, significa assumir a ideia do Estado como espaço de solução”. A Política Nacional propõe que o Sistema Único de Assistência Social é um requisito necessário da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)³, para efetivar a política pública de Assistência Social.

Outro instrumento que atua na rede de proteção social junto às famílias necessitadas são os CRAS (Centro de Referência da Assistência Social)⁴. Segundo Castanha (2009), a implementação do CRAS nos Municípios, como espaço territorializado de proteção social básica facilita a organização e coordenação da rede local de serviços sócio assistenciais.

No entanto, dentre os principais problemas da falta de eficiência das políticas sociais estão a desintegração das políticas sociais, a falta de comunicação, a disseminação das informações, a falta de coordenação entre os programas federais, estaduais e municipais, a necessidade de interação e de registro documentalmente, a mensuração das especificidades locais, participação da comunidade por meio de conselhos, parceria público e privado, entre outros pontos.

Portanto, o Programa Bolsa Família não está livre de sofrer com alguma das interferências citadas no parágrafo anterior porque está conectado às seguintes políticas públicas: Política Nacional de Saúde e Política Nacional de Assistência Social, entre outras.

Contudo, o Programa Bolsa Família, considerado como um programa de transferência direta de renda com propósito de combate à pobreza está submetido a três eixos principais de atuação: a) o alívio imediato da pobreza, que atua por meio da transferência de renda; b) o reforço ao exercício de direitos sociais básicos, por meio do acompanhamento das condicionalidades; e c) a articulação de oportunidades de desenvolvimento de capacidades para as famílias, por meio da oferta coordenada de programas complementares eficazmente (CURRALERO; ALONSO, 2011). Percebe-se que as diretrizes do programa são bem definidas, só bastam os ajustes de gerenciamento para que ele alcance os objetivos eficazmente.

No Brasil, as políticas públicas sociais surgiram como instrumento de inclusão social. Por meio da Constituição Federal de 1988, com políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da

³ Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

⁴ O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNAS 2004, p.29).

população, traz em seu art. 196, da Seção II, a seguinte definição: a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Ainda no art. 205, da Seção I cita: a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

As políticas de combate à pobreza e à exclusão social implantadas no Brasil têm foco em torno de dois pontos: o que defende o acesso universal às políticas sociais garantidas pela Constituição Federal de 1988 e o que defende a focalização das políticas públicas sociais nas camadas mais pobres da população e em torno de programas sociais estritamente básicos, na esfera da saúde, da educação, da renda e da assistência social.

As políticas públicas sociais de enfrentamento da pobreza, de eliminação da desigualdade e da exclusão sugerem a adoção de mecanismos de redistribuição da riqueza. Uma das estratégias de redistribuição encontrada pelo governo surge sob a forma dos programas de transferência de renda. Esses programas consistem basicamente na transferência de valores em dinheiro às famílias socialmente vulneráveis por meio de contrapartidas dos beneficiários. Estas contrapartidas, também conhecidas como condicionalidades, são adotadas com o objetivo de elevar os índices da educação, saúde, nutrição e reduzir problemas como o trabalho infantil e evasão escolar.

Contudo, novas estratégias passam a ser elaboradas pela gestão pública como alternativa à nova realidade da sociedade moderna, caracterizada pelo empobrecimento generalizado das populações. Essas estratégias de combate à pobreza sofreram algumas modificações. Deixaram de se restringir ao simples atendimento de necessidades básicas e sugere a inclusão de novas variáveis como a autonomia, segurança e oportunidades. Segundo Bajoit (2006), a prevalência de um determinado contrato e política social, num dado contexto histórico, tem absoluta correspondência com a perspectiva da pobreza vigente em tal período.

A política social e a política de combate à pobreza podem ser diferenciadas, como propõe Abranches (1994, p.15):

A política social convencional opera para além da fronteira da carência absoluta e resistente. Enquanto as políticas sociais devem visar à universalização, atuando em manifestações ocasionais de privação, as políticas de combate à pobreza têm caráter seletivo e visam combater um estoque acumulado de carências agudas. Essas políticas de combate à pobreza têm como beneficiários os grupos mais vulneráveis, visando garantir uma rede de proteção social para os mais pobres, que geralmente escapam do escopo das políticas sociais tradicionais.

Lavinias (1999) complementa, argumentando que essas políticas relacionam-se com a necessidade de elevar o patamar das condições de vida dessas populações para que elas possam vir a ser alvo das políticas universais. Ainda nesse sentido, Silva, Yasbek e Di Giovanni (2007), propõem que esses programas apresentam uma “dupla face”, uma mais imediata e compensatória e outra relacionada com a perspectiva de proporcionar uma autonomia maior no futuro para as famílias beneficiárias.

No Brasil, referenciam-se algumas das principais iniciativas na área social, desenvolvidas em alguns dos governos como o Programa Fome Zero, que combinava políticas assistenciais com outras ações, como a transferência de renda monetária por meio do Cartão Alimentação. No entanto, já no ano de 2003 houve uma unificação de alguns Ministérios, dentre eles da Segurança Alimentar e o da Assistência Social, que passaram a ser denominados Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Também houve a integração de ações de alguns programas como o do Cartão-Alimentação, que foi incorporado a um novo programa de transferência direta de renda, o Programa Bolsa Família (PBF), foco deste estudo.

A partir destes acontecimentos, percebe-se uma unificação de poderes e propostas, onde os três programas que existentes na gestão, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás, uniram-se. As ações dos Governos Federal, Estaduais e Municipais em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios.

2.1 Programa Bolsa Família (PBF): Aspectos e Condicionalidades

Em 1996 foi criado o 1º programa de transferência de renda no Brasil com condicionalidades, dando sequência a vários outros programas tradicionais. Em 2003, o Programa Bolsa Família foi criado e formalizado com a Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004. Trata-se de um programa social do Governo Federal, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a

Fome (MDS), de transferência direta de renda e que, em contrapartida, exige o cumprimento de condicionalidades por parte das famílias integrantes do programa.

De acordo com Weissheimer (2006, p. 36) o programa foi criado a partir de:

[...] programas sociais de transferência de renda espalhados por vários ministérios, com diferentes listas de beneficiários e critérios para recebimentos de benefícios. Esse sistema “espalhado” foi submetido a um processo de unificação, decisão que exigiu, entre outras coisas, o cadastramento e a unificação dessas listas e a redefinição de critérios.

A criação da Bolsa Família foi à unificação dos programas de distribuição de renda já vigentes anteriormente. No entanto, as características do PBF têm seu foco no atendimento de toda a família.

No Programa Bolsa Família, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), relacionam vários tipos de benefícios utilizados para compor a parcela mensal que os beneficiários recebem. Em 2015, a renda mensal por pessoa está entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 reais, e para extremamente pobres a renda mensal por pessoa pode ser de até R\$ 77,00 reais.

Segundo MDS (2007) em sua execução, o Programa parte de certas premissas básicas: a necessidade imperativa da associação das políticas públicas de combate à pobreza e às políticas de promoção da cidadania; a urgência de se estabelecer uma dinâmica de ações que integre o Governo Federal e os demais membros da federação; a necessidade de focalizar a família como a unidade de ação do Estado; a criação de critérios bastante divulgados para garantir a universalização da cobertura do Programa à totalidade da população que vive em situação de pobreza; a importância da participação da sociedade no acompanhamento e controle social do Programa pela criação de instâncias paritárias e intersetoriais; e a melhoria dos instrumentos de gestão e controle dos critérios de elegibilidade do Programa.

Além do mais, o Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; além da coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários da Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Medeiros *et al* (2009), ressaltam ainda que o Programa Bolsa Família exige que as crianças estejam presentes em 85% das aulas e instituiu um sistema de acompanhamento que é alimentado pelos Municípios e transmitido ao Governo Federal. No que tange aos serviços de saúde, há o acompanhamento das gestantes e crianças menores de sete anos de idade. Na área da assistência social, os beneficiários da Bolsa Família devem participar das ações socioeducativas, além de programas complementares não condicionados pelo Programa, voltados à geração de emprego e renda.

Sendo assim, os municípios possuem grande responsabilidade sobre o PBF, pois eles devem planejar e executar o cadastramento, transmitir e acompanhar o retorno dos dados enviados, manter atualizada a base de dados do Cadastro Único (CadÚnico) e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastro. Neste propósito demonstram qual a importância de direcionar o estudo sobre os impactos sociais, econômicos proporcionados pelo PBF sobre o Município.

O Programa Bolsa Família, por ter sua gestão descentralizada e ser desenvolvida parcialmente pelos Municípios ganhou evidência, pois foi por meio de negociação onde se delimitou que o Governo Federal regulamentaria um formato de transferência de recursos para remunerar o trabalho dos Municípios envolvidos, utilizado o CadÚnico como referência para seleção das famílias para o programa.

A base de mensuração do financiamento foi previamente acordada e levava em consideração a qualidade da gestão para deferimento e repasse dos recursos. Com o resultado da regulamentação do processo de adesão voluntária dos Municípios e dos mecanismos de financiamento então disponibilizados, os Municípios brasileiros assinaram o Termo de Adesão à Bolsa Família, compartilhando responsabilidades com o Governo Federal na gestão e operacionalização do programa.

No início desse novo modelo de gestão era necessário que o gestor do Programa Bolsa Família indicasse a quais áreas estariam vinculadas. A grande maioria optou pela gestão do programa à área de assistência social, das secretarias de saúde, educação ou mesmo nas áreas de planejamento e governo.

Dentre as atribuições dos gestores estão: a promoção da ação intersetorial, vinculado a outras políticas públicas como assistência social, educação e saúde; a identificação das famílias carentes e suas inscrições no Cadastro Único; o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, desenvolvendo e aplicando estratégias para acompanhamento diferenciado das famílias mais vulneráveis; a articulação e oferta de ações complementares, controle dos recursos financeiros recebidos e sua destinação, finalizando com o desenvolvimento do diagnóstico para uma gestão mais eficaz.

3 MÉTODOLOGIA E TÉCNICAS DA PESQUISA

Utilizou-se de uma abordagem qualitativa, que segundo Godoy (1995, p.58) algumas características principais são relevantes. Considera o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; possui caráter descritivo; o processo é o foco principal de abordagem e não o resultado ou o produto; a análise dos dados foi realizada de forma intuitiva e indutivamente pelo pesquisador; não requereu o uso de técnicas e métodos estatísticos; e, por fim, teve como preocupação maior a interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados.

Sendo assim, o estudo deste projeto visou identificar e analisar se o Programa Bolsa Família estava sendo gerido em conformidade pela administração pública municipal de um Município do Norte de Mato Grosso.

Considerando esses termos, houve a necessidade de se estudar, como ocorre este processo de gestão, quais as atividades e como essas atividades estavam sendo executadas, quais as pessoas que fizeram parte desse processo de gestão desde o cadastramento das famílias, fiscalização e o desenvolvimento das ações para acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo necessária a utilização da abordagem qualitativa para o alcance e respostas dos objetivos e problemática deste estudo.

Como entrevistados totalizou-se uma amostra de quatorze entrevistados, especificamente colaboradores que estavam atuando precisamente nas secretarias de educação, saúde e assistência social, nos centro de referência de assistência social (CRAS), na secretaria administrativa da prefeitura municipal.

Também adotou-se a pesquisa como descritiva pois, teve a finalidade de observar e registrar o comportamento. Uma vez que a pesquisa teve como objetivo geral o de identificar e analisar se o Programa Bolsa Família estava sendo gerido em conformidade pela administração pública municipal do referido Município.

Quanto aos meios, a pesquisa é um estudo de caso. O estudo de caso foi considerado o procedimento mais adequado por realizar uma análise detalhada de um ambiente ou de uma situação em particular. Na visão de Yin (2010, p.35) “estudo de caso, como outras estratégias de pesquisa, representa uma maneira de se investigar um tópico empírico seguindo-se um conjunto de procedimentos pré-especificados”.

Segundo Lakatos e Marconi (1996), a população a ser pesquisada e ou universo da pesquisa, é definida como o conjunto de indivíduos que partilham de, pelo menos, uma característica em comum. Dessa forma, o universo dessa pesquisa foi formado pelas Secretarias de Educação, de Saúde e de Assistência Social, os Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), além da Secretaria Administrativa e os representantes dos Cadastros Únicos.

Os períodos de coleta de dados tiveram como base de referência o ano de 2013, ou seja, foram analisados o processo de gestão do Programa Bolsa Família e as ações desenvolvidas pelos seus gestores, bem como os dados documentais desse processo vinculados ao ano vigente.

Os instrumentos de coletas utilizados nesta pesquisa foram os questionários com perguntas abertas e fechadas, para posterior análise e descrição das informações disponibilizadas pelos questionados. Foi empregado um modelo de entrevistas semiestruturadas cujas perguntas, previamente formuladas, serviram apenas como um roteiro de auxílio ao pesquisador. Portanto, devido a essa particularidade as entrevistas realizadas puderam estar marcadas por questionamentos formulados no momento exato da entrevista, ou seja, que não estavam previstas no roteiro.

Foi utilizada também análise documental, por meio de relatórios emitidos e recebidos, os relatórios com os índices e condicionalidades, as normas, legislações, banco de dados, plataformas de dados e todos os documentos necessários para alcançar os objetivos e resultados da pesquisa.

A análise e a interpretação dos dados qualitativos foram feitas mediante relatos e narrativas, fazendo inicialmente uma leitura das transcrições das entrevistas, identificando os pontos que mereciam atenção e articulou-se com as informações obtidas a partir da revisão bibliográfica e análise documental.

As entrevistas formais foram gravadas, para posteriormente serem feitas as análises as informações e dados; as entrevistas informais foram transcritas. Após essa etapa foi realizada uma análise interpretativa profunda das entrevistas, que deve contar amplamente com a teoria levantada na fase inicial do estudo.

4 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS: LOCAL DE ESTUDO

O Município pesquisado está localizado no Norte do Estado de Mato Grosso, sendo a quarta maior cidade do Estado. Possui uma estimativa divulgada pelo IBGE no ano de 2014 de cento e vinte e seis mil e oitocentos habitantes, sendo que em fevereiro de 2015, cerca de três mil trezentas e noventa famílias foram beneficiárias do Programa Bolsa Família. Levando-se em consideração as informações coletadas junto aos órgãos responsáveis que estimam de quatro a cinco pessoas fazendo parte de cada família beneficiária, tem-se, assim, um número expressivo de pessoas sendo diretamente beneficiadas pelo PBF, ou seja, aproximadamente 10,27% da população do Município foi favorecida pelos valores monetários repassados através do PBF.

Outro documento analisado foi a Lei Orgânica Municipal do ano de 1990, que apresentou no decorrer de seus artigos, diretrizes que influenciariam diretamente as ações de cunho assistencialista. Em seu título V, da ordem social, capítulo I, artigo 158 (1990, p. 65) “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social”.

Portanto, o critério para a seleção do tema e o Município da pesquisa, embasou-se na percepção da abrangência e os impactos deste programa sobre o Município, ou seja, o número de famílias beneficiárias em proporção ao número de habitantes que a torna significativa. Assim, percebeu-se um emergir para investigar-se a gestão do PBF, considerando-se variáveis, potencialidades, dificuldades, seus pontos críticos e favoráveis entre outras ações que envolvam todo o processo de gestão do PBF desenvolvido pela administração pública Municipal.

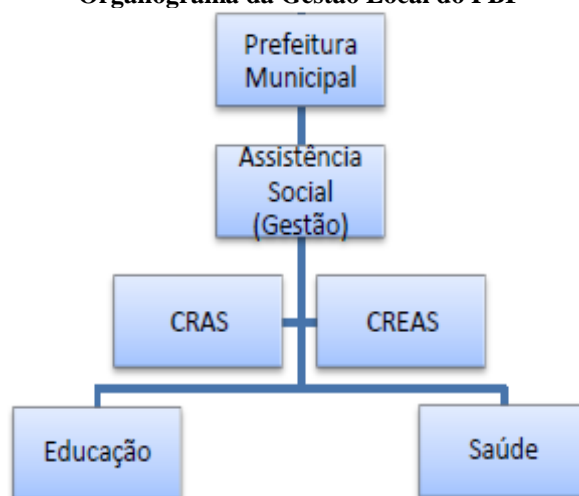
Após a delimitação da temática central desse estudo, buscou-se inicialmente verificar as diretrizes que o município possuía para afirmar e assegurar o assistencialismo à população. Analisou-se também, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado formulado e publicado no ano de 2006, que possui em seu capítulo II as ações políticas que envolveram de maneira generalizada o desenvolvimento social, nas subseções às políticas para educação, da saúde, da assistência social, abastecimento alimentar, esporte e lazer.

4.1 Caracterização dos Sujeitos da Pesquisa

O Programa Bolsa Família do Município pesquisado funciona em 2015 sob uma rede de execução, coordenação e gestão descentralizada. A Secretaria Municipal de Assistência Social Trabalho e Habitação é o órgão responsável pela gestão local do programa, como apresenta a Figura 1. Trata-se do organograma da gestão local do PBF, no qual se insere especificamente o setor do cadastro único para programas sociais (CadÚnico).

Os atendimentos socioassistenciais às famílias do Município ocorrem, inicialmente, nos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), que são quatro unidades situadas nos bairros satélites do Município, além de contar com um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no Centro.

FIGURA 1
Organograma da Gestão Local do PBF



Fonte: Elaboração do Pesquisador, (2015).

Além destes órgãos, atuam na gestão da Bolsa Família diretamente as Secretarias Municipais da Educação e da Saúde, no acompanhamento das condicionalidades. Indiretamente⁵ a Secretaria Administrativa, a Caixa Econômica Federal, representante do MDS, além dos órgãos fiscalizadores como Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MPF), os Ministérios Públicos Estaduais e a Controladoria Geral da União (CGU). Cabe argumentar que este estudo não ressaltará as atividades desenvolvidas pelos órgãos de fiscalização, pois o objetivo delimitado para esta pesquisa é apenas a mensuração da efetividade da gestão do PBF, desenvolvido pelas secretarias e órgãos municipais.

Cada CRAS possui em sua equipe uma assistente social, um coordenador, um psicólogo e os técnicos administrativos. Além disso, o setor do cadastro único atua na mesma estrutura, sendo composto pelo estimador e operadores. Desta equipe, participaram da pesquisa quatro assistentes sociais, dois estimadores e dois operadores. Os entrevistados dos CRAS foram somente as assistentes sociais, pois são as que atuam diretamente no processo de gestão do PBF, desde a chegada das famílias nos CRAS's até o acompanhamento das famílias beneficiárias em suas residências. Para complementar os dados, conversou-se com os estimadores e operadores do cadastro único. No entanto, suas funções são limitadas ao preenchimento do formulário principal de cadastro, já com toda documentação exigida em anexo e o lançamento das informações no sistema do cadastro único, não agregando portanto maiores impactos no processo de gestão.

A Secretaria de Assistência Social, órgão gestor do PBF, divide-se em: um gestor, um coordenador, um operador máster e um agente administrativo. Este último que desempenha todos os processos ligados à gestão do PBF, gerenciando os demais órgãos, solucionando problemas, facilitando os fluxos, atendendo as famílias, entre outras atividades que serão verificadas na análise do estudo logo abaixo.

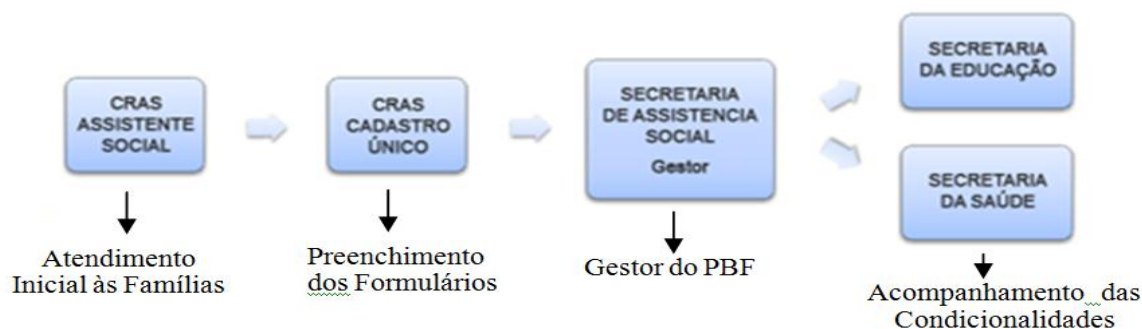
A Secretaria de Educação, responsável pela manutenção da condicionalidade de frequência escolar, fica encarregada de coletar dados referentes à frequência escolar das crianças e jovens das famílias beneficiárias da Bolsa Família. Por meio de um acompanhamento bimestral, atualiza e transcreve a frequência, série, idade, entre outras informações e dados escolares e repassa ao Ministério da Educação no âmbito do PBF. Nesta secretaria, atuam na gestão do PBF um coordenador e um operador.

Na Secretaria de Saúde ocorre o acompanhamento das condicionalidades específicas da saúde, dentre elas o monitoramento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças menores de sete anos, pré-natal para gestantes e acompanhamento de gestantes e nutrízes. Todas as ações são geridas e acompanhadas por uma coordenadora e uma operadora que contam com a estrutura física dos postos de saúde das famílias (PSF) e do auxílio dos agentes de saúde que fazem a coleta das informações, preenchimento dos formulários, além da divulgação dos eventos do PBF nas residências dos beneficiários.

4.2 Apresentação e Análise dos Resultados

O processo de gestão do PBF possui um fluxo definido de atividades e procedimentos, como pode ser percebido na Figura 2. Nela se expressou, por meio de um fluxograma, como ocorre esse processo no Município, delimitando-se e sequenciando-se as ações deste processo, especificando os órgãos responsáveis e quais suas funções nesta gama de atividades de gestão do PBF. Assim, buscar-se-á responder aos objetivos propostos no início deste estudo.

FIGURA 2
Fluxograma das Atividades e Órgãos que gerem o PBF no Município do Norte de Mato Grosso.



Fonte: Elaboração do Pesquisador, (2015).

⁵ Segundo dados colhidos junto aos gestores locais, os valores monetários repassados por meio do Índice de Gestão Descentralizado (IGD) é depositado em uma conta da Prefeitura Municipal que é o órgão responsável pela conferência do recebimento e repasse as outras secretarias é a secretaria de administração.

Portanto, a partir do fluxo de atividades e procedimentos, que fazem parte do processo de execução e gestão do PBF, serão relatados os resultados obtidos na pesquisa seguindo a sequência lógica destes processos, delimitando os profissionais e os órgãos responsáveis por suas execuções.

Para compreender como ocorre o processo de gestão foi necessário delimitar a relação entre os setores envolvidos no programa, vislumbrando os atores que participam dos processos: os técnicos responsáveis pelo PBF na assistência social (coordenador, assistente social); técnico responsável pelo acompanhamento da frequência escolar (coordenador na educação); técnico responsável pelos acompanhamentos de saúde (coordenador na saúde e agente de saúde do bairro pesquisado); assistente social do CRAS e os operadores do Cadastro Único. Além disto, foi importante analisar como se deu a evolução e implementação das políticas locais de assistência social no Município.

Conforme informações e dados coletados junto aos gestores do PBF durante o estudo, vários problemas potencialmente vivenciados pelo Município apontam entraves que atuam como desafios para execução destas ações. Em geral, estão ligadas à baixa capacidade técnico organizacional, falta de infraestrutura, insuficiência de pessoal e oferta de serviços, ausência de mecanismos e ações de cooperação e integração, inconsistência do sistema e das informações, ausência de interesse e representatividade da sociedade civil nos conselhos, desinteresse de desenvolvimento e manutenção de parcerias por parte de organizações privadas e públicas para o desenvolvimento de ações que ajudassem, de alguma maneira, a superação das dificuldades econômicas e sociais das famílias.

O que se percebe após o desenvolvimento do estudo é que vários atores são importantes no processo de gestão do PBF, dentre eles o Município e as famílias beneficiárias. Ambos possuem responsabilidades para que o programa funcione adequadamente, seguindo as legislações e normas estabelecidas pelo governo. Assim, resumidamente, o papel do município é o de desenvolver ações estratégicas de gestão e as famílias devem assumir alguns compromissos para continuar recebendo o benefício como: a frequência escolar de crianças e jovens; acompanhamento nutricional, além da vacinação às crianças em idade estabelecida, as gestantes devem fazer o pré-natal.

Assim, o que se pode identificar a partir das análises documentais de formulários, normativas e legislações, relatos e observações *in loco* é que existem muitos entraves no processo de gestão do PBF. Dentre eles: falha nos sistemas de informações (portais); inconsistência das informações inseridas; baixa capacidade técnico organizacional; falta de infraestrutura; insuficiência de pessoal e oferta de serviços; ausência de interesse e representatividade da sociedade civil nos conselhos; desinteresse de desenvolvimento e manutenção de parcerias por parte de organizações privadas e públicas para o desenvolvimento de ações; famílias beneficiárias que não cumprem com as condicionalidades impostas pelo programa, omitem ou repassam informações inconsistentes; faltam mecanismos de fiscalização e punição nas etapas iniciais e de manutenção, entre outros pontos.

Essas falhas ou entraves acabam por prejudicar e impossibilitar uma administração eficiente por parte dos gestores municipais. Eles buscam gradativamente e, apesar das dificuldades, basear suas ações e procedimentos de acordo com as normas e legislações vigentes, procurando gerenciar condizentemente o processo de cadastramento das famílias beneficiárias, acompanhando o processo de controle das condicionalidades, das famílias, das ações de implementações do programa e auxílio para superação dos problemas em que os beneficiários se encontram.

4.3 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Cadastro Único (CADÚNICO)

Conforme dados e informações colhidas junto ao portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), nos relatórios de informações sociais em dezembro de 2014, o Cadastro Único contava com mais de vinte e nove milhões de famílias inscritas, para Programas Sociais, o que corresponde a oitenta e oito milhões, trezentos e trinta e nove mil e trezentas e quarenta pessoas cadastradas. Sendo que no Município pesquisado, de acordo com os registros de dezembro de 2014 do Cadastro Único, são dezesseis mil, quatrocentos e trinta e seis famílias registradas no cadastro e três mil, trezentas e noventa e seis famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família cerca de 20,66% do total de cadastrados e uma cobertura de 107,2 % da estimativa de famílias pobres no Município, índices que permitem identificar o alcance eficiente das ações de cadastramento das famílias beneficiárias.

Os CRAS estão localizados em bairros estrategicamente definidos, pois visam facilitar o acesso das famílias que encontram muitas dificuldades, inclusive financeiras, para tal deslocamento. No entanto, este estudo evidenciou limites nesta estrutura que dificultam o atendimento a todas as famílias beneficiárias, impedindo muitas vezes as

visitas as residências feita pelas assistentes sociais, falta de *internet* em um dos CRAS, o que dificulta o lançamento dos dados no sistema do CadÚnico.

Conforme as entrevistas e as visitas *in loco*, pode-se descrever que as atividades que ocorrem nas etapas iniciais do processo de inserção das famílias no Cadastro Único inicializam-se por meio das ações dos profissionais da assistência social que atuam nos CRAS.

Nesta etapa é realizado o levantamento dos dados e informações essenciais sobre a família. Após essa análise, as assistentes sociais identificam se as famílias possuem o perfil que o sistema exige para tornarem-se beneficiárias do PBF.

Sendo confirmada essa exigência, os profissionais fazem o preenchimento manual de um pré-cadastro e anexam toda documentação necessária. Nesta etapa, algumas dificuldades são encontradas. Como exemplo, a falta dos documentos pessoais de todos os membros da família. No entanto, essas pessoas são orientadas em como proceder para confeccionar a documentação exigida.

Após o pré-cadastro estar preenchido com toda documentação em anexo, as famílias são encaminhadas ao setor do CadÚnico, que funciona estruturalmente junto aos CRAS. Neste setor ocorre o preenchimento do formulário principal de cadastro e o lançamento das informações no sistema do cadastro único pelos operadores e as famílias passam a fazer parte do CadÚnico.

O bloqueio, desbloqueio, cancelamento e reversão do cancelamento dos benefícios também contam com a participação das assistentes sociais que fazem as visitas *in loco* e dos operadores do sistema. Porém, percebeu-se, após as entrevistas, que a falta de pessoal, de estrutura física bem como de automóveis, um número expressivo de famílias para ser atendidas (os CRAS trabalham com demanda espontânea, ou seja, é o sujeito que busca o CRAS e não há mecanismo de busca ativa em funcionamento), geram empecilhos à gestão eficiente. Além disso, há uma sobrecarga de atividade, pois os CRAS trabalham com a execução de vários programas sociais além do PBF, o que acaba por dificultar uma gestão eficiente nesta parte do processo.

Esse acúmulo de atividades e a falta de profissionais tornam a situação ainda mais complicada. Como foi evidenciado durante a entrevista junto às assistentes sociais que alegaram que somente dois dias da semana são selecionados para fazer as visitas *in loco* às famílias beneficiárias, gerando assim um atendimento de forma parcial às exigências estabelecidas pelas instâncias federais do programa e muitas vezes o trabalho acaba resumindo-se no cadastramento.

A partir de dados do MDS (2015) verificou-se que o Município apresenta uma cobertura cadastral que supera as estimativas oficiais, de maneira que a gestão municipal deve estar empregando esforços para garantir uma execução de qualidade na etapa de registro e na atualização dos dados familiares. De junho de 2011 a novembro de 2014, o Município inscreveu no Cadastro Único e incluiu no Programa Bolsa Família trezentas e setenta e duas famílias que estavam em situação de extrema pobreza. Agora, todas as famílias que entram no programa superam a miséria.

Conforme relatório de programas e ações do MDS (2015) em dezembro de 2014, a soma de recursos transferidos acumulados pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi de R\$ 18.928.776,54 e pelo Bolsa Família o repasse acumulado em 2014 foi de R\$ 5.280.229,00, representa 98,26 % do valor transferido pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) R\$ 24.636.456,55 de 2014. De 2004 a 2014, a soma de recursos transferidos pelo Programa Bolsa Família teve aumento de 1.649,52 %.

4.4 Gestão Local: Secretaria de Assistência Social

O órgão responsável pela gestão do Programa Bolsa Família no Município pesquisado foi a Secretaria de Assistencial Social, Trabalho e Habitação (SAS). De acordo com as entrevistadas, a secretaria de assistência social passa por uma reestruturação, pois a estrutura tanto humana quanto física não comporta mais gerir eficazmente o PBF. Atualmente, quatro pessoas atuam na secretaria de assistência social diretamente com o PBF. Por isso a necessidade de uma equipe maior, treinada e qualificada, estrutura física que comporte melhor a equipe, bem como um planejamento adequado de ações e estratégias de gestão do PBF.

Segundo a Gestora, de maneira resumida, as principais atividades do programa estão em: executar o cadastramento e o recadastramento das famílias, buscando atingir e cumprir com as metas, regularizar as pendências das famílias, nas visitas domiciliares, no acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, na coordenação e controle das atividades da Secretaria e do CRAS. No entanto, além das atividades

apresentadas no parágrafo anterior, outras funções são de responsabilidades do gestor do PBF, tais como, promover o diálogo entre a prefeitura, o MDS e o Estado para a implantação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Segundo informações colhidas junto aos entrevistados, não há dificuldade de comunicação entre esses órgãos. O que pode dificultar alguns procedimentos é falha do sistema, pois como eles mesmos apontaram, algumas falhas são possíveis de serem percebidas. Dentre elas: sistema indisponível; falta de tecnologia de comunicação (*internet*); não há ligação entre os bancos de dados dos sistemas que armazenam informações sobre as pessoas das famílias beneficiárias, assim não há o cruzamento dos dados o que gera inconsistência nas informações, dentre outras questões.

Essa dificuldade de encontrar as famílias beneficiadas foi um dos pontos críticos apresentados por quase todos os gestores entrevistados, e afirmaram que há um desinteresse dos beneficiários em cumprir com as condicionalidades impostas pelo PBF. Além disso, apresentam informações inconsistentes no momento do cadastro, simulam informações, dados incorretos, o que acaba dificultando a gestão adequada do PBF.

Assim, a falta de mecanismos de punição juntamente a falta de comprometimento das famílias dificultam ações mais eficientes de gestão por parte do Município, que acaba empregando muito mais recursos financeiros e humanos para controle e acompanhamento das famílias. Devido a isso, uma série de ações precisa ser tomada, tais como: um número maior de visitas às residências dos beneficiários; ações estratégicas nos bairros para acompanhamento das condicionalidades na área da saúde; preenchimento excessivo de formulários, entre outros entraves. No entanto, essas ações estão sendo observadas e corrigidas. Como sugestão da própria gestora no momento da entrevista, deveria haver mecanismos mais eficientes de conscientização e disseminação de informações sobre o PBF a toda sociedade.

4.5 Gestão das Condicionalidades: Educação e Saúde

Sabe-se que as condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do PBF nas áreas da saúde, educação e assistência social para continuarem a receber o benefício.

A logística do acompanhamento das condicionalidades na educação funciona de seguinte maneira: os responsáveis pelo PBF na educação enviam um relatório, ou seja, uma listagem de frequência de alunos que possivelmente estarão frequentando determinada escola, seja ela pública ou privada.

Depois do recebimento deste relatório, os gestores escolares são os responsáveis pelo preenchimento manual destes formulários, dentro de um prazo estabelecido, informando todos os dados necessários, sem omitir a real situação do aluno. Essa apuração deverá verificar a frequência escolar dos beneficiários, sendo que o mesmo deverá possuir um índice mínimo de 85% da carga horária mensal. Após o preenchimento estar finalizado, as escolas devem devolver esses formulários à equipe da educação, que fará a conferência e o lançamento das informações via *internet* no sistema de acompanhamento da frequência escolar, denominado Projeto Frequência Escolar do Ministério da Educação.

O Município, com base no bimestre de novembro de 2014, atingiu o percentual de 96,5% índice de frequência, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 4.589 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 4.705. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 76,6%, resultando em 683 jovens acompanhados de um total de 892. A média nacional é de 93,6%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 83,7% para os jovens entre 16 e 17 anos. Percebe-se assim, que o Município está acima da média para os adolescente entre 6 e 15 anos e abaixo da média para os jovens entre 16 e 17 anos. Por isso, é importante que as secretarias de assistência social e de educação continuem articulando ações que contribuam para manter esse percentual, ou seja, para sempre atender ao um número ótimo de famílias cujos filhos têm frequência escolar verificada.

Algumas dificuldades e entraves percebidos e apresentados durante a entrevista permearam em torno da dificuldade de comunicação com as escolas que recebem os formulários para serem preenchidos. Segundo a gestora da educação, os relatórios são devolvidos ao departamento do PBF pelas escolas públicas e privadas de maneira incorreta, faltam informações, o preenchimento é feito de maneira incorreta, não cumprem os prazos, há falta de comprometimento por parte das escolas. Elas são atores importantes nesta etapa de acompanhamento das condicionalidades e a dificuldade na obtenção e preenchimento dos relatórios dificultam a gestão desempenhada pela educação. Ações como essas podem fazer com que índices não sejam atingidos.

Esses entraves mensurados anteriormente, juntamente a falta de estrutura de comunicação adequada, ou seja, ausência de uma rede de *internet* de qualidade que permita o acesso, lançamento e a pesquisa sem travamentos

ou lentidão, ainda aos problemas de manutenção dos sistemas utilizados pelos gestores do PBF que muitas vezes estão impossibilitados de operar, comprometem o desempenho da educação junto a gestão do PBF e suas condicionalidades. Também soma-se falhas que o sistema do PBF possui, que pode ser descrito como um atraso de seis meses de atualização junto às informações do cadastro único.

No Município a secretaria responsável pela gestão das condicionalidades da saúde é a Secretaria da Saúde, onde o acompanhamento das condicionalidades é realizado semestralmente. As informações e dados mais relevantes foram colhidos junto à coordenadora. No período da coleta de dados a Secretaria de Saúde bem como o departamento gestor do PBF passavam por mudança na estrutura física. Então não foi possível ter acesso a nenhum documento, relatório interno ou ao sistema via *internet*, somente coletar informações por meio das entrevistas. No entanto, dados correntes foram coletados junto ao MDS e fontes correntes importantes para o estudo.

Baseados em dados do MDS (2015) na área da saúde, o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2014, atingiu 40,7 %, percentual equivale a 1.265 famílias de um total de 3.105 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do Município, ou seja, crianças de até 7 anos e/ou com gestantes. Contudo a média nacional é de 75,02 %. Sendo assim, o Município está abaixo da média.

Quando questionada sobre esses dados, a gestora dimensionou as principais dificuldades encontradas no processo de gestão dessas condicionalidades. Dentre as quais apontou alguns entraves já percebidos e relatados pelos outros gestores, como a falta de equipe técnica capacitada e estrutura física adequada. Além desses pontos evidenciou fatos mais precisos que ocorrem na área da saúde. Relatou como principais dificuldades a falta de capacitação dos profissionais de saúde, que ao preencherem os relatórios com as informações dos beneficiários, preenchem de maneira errada, como falta de informações, o que dificulta no momento de lançamento dos dados no sistema, pois os mesmos devem ser lançados integralmente sem erros ou omissões. Ainda, apontou como entrave o comprometimento das próprias famílias beneficiárias. Por vários motivos não são acompanhadas pelos profissionais, dificultando o trabalho da equipe de saúde, não sendo localizados ou não se dispondo a serem acompanhados pela equipe. Entretanto, como foi enfatizado anteriormente, todos os membros das famílias beneficiárias precisam ser acompanhados.

Outro aspecto ressaltado durante a entrevista foi o período de seis meses para atualização de dados. Segundo relatos, produz uma listagem desatualizada que dificulta a identificação das famílias e sugere o baixo acompanhamento.

Também foi questionado se ocorre denúncias sobre irregularidades no processo de gestão do benefício e a frequência que ocorrem. Contudo, os entrevistados argumentaram que quase não ocorrem denúncias, enfatizaram que muitas pessoas dizem conhecer alguém que recebe o benefício indevidamente, no entanto não regularizam a denúncia formalmente. O gestor local afirmou que até a presente pesquisa nenhum benefício havia sido bloqueado por motivo de denúncia. As poucas denúncias que ocorreram foram averiguadas e todas as famílias estavam regulares.

Quanto aos órgãos fiscalizadores e reguladores do PBF, os gestores demonstraram conhecer as instâncias e suas responsabilidades. Ressaltaram, dentre elas, o Ministério do Desenvolvimento Social, a Controladoria-Geral da União (CGU) e outros órgãos que fiscalizam para saber se existe algum problema na gestão do programa e para que o programa seja desenvolvido dentro da lei.

Essa fiscalização é feita por meio de alguns órgãos como evidencia o MDS (2015) como ações no local ou a distância, realizadas pela Coordenação Geral de Fiscalização (CGF) da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania; ações de acompanhamento, realizadas pelos órgãos que compõem a Rede Pública de Fiscalização, Ministério Público Federal (MPF), Ministérios Públicos dos Estados, Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU); e ações de fiscalização, em Municípios sorteados pela Controladoria-Geral da União. No entanto a gestora local afirmou que o Município nunca foi sorteado para passar por esse processo de auditoria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado teve como objetivo identificar e analisar como o PBF é gerido pela administração pública municipal na percepção dos gestores municipais, baseando-se nas normas e legislações vigentes. Por ser um estudo de caso, a perspectiva foi a de identificar a realidade que condiciona a gestão do PBF. Para tal, verificou-se como se a gestão pública municipal gerenciava as condições vigentes para o cadastramento dos beneficiários. Também, examinou-se como o processo de gerenciamento das condicionalidades estava sendo acompanhado

efetivamente pelas secretarias responsáveis pelas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social do Município, apurando as possíveis implicações na assistência aos beneficiários e analisando as ações desenvolvidas para o acompanhamento, auxílio e superação da situação em que as famílias beneficiárias se encontravam.

No decorrer da pesquisa foi possível perceber que a política de assistência social - que em sua construção histórica foi marcada pela indefinição política e conceitual -, na atualidade caracteriza-se como um direito bem definido, onde se busca por meio de uma administração pública gerencial, com bases políticas sólidas e programas sociais abrangentes, beneficiar toda a sociedade, enfatizando principalmente as classes mais necessitadas.

A criação da Bolsa Família foi uma estratégia adotada pelo governo para unificar os programas de distribuição de renda já vigentes anteriormente. No entanto, as características do PBF têm como foco o atendimento de todos os membros da família beneficiária. Além disso, procurou unificar as ações dos governos federal, estadual e municipal em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios.

Esse programa prevê a transferência direta de renda e como contrapartida as famílias precisam cumprir com as condicionalidades, que são como compromissos assumidos por elas nas áreas da saúde, educação e assistência social, para continuarem a receber o benefício. Quanto ao poder público, cabe a responsabilidade de oferecer e ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos, garantindo os serviços fundamentais de assistencialismo, educação e saúde.

O Programa Bolsa Família, por ter sua gestão descentralizada e ser desenvolvido parcialmente pelos municípios, trouxe à tona questões referentes aos limites e possibilidades da estrutura municipal, disponibilizada para a implementação e gestão do programa no município. Por esse motivo, no desenvolvimento da pesquisa, tornou-se necessário observar o processo de gestão adotado pelos gestores locais para administrar o PBF.

No entanto, o que pode ser observado durante a pesquisa é que mesmo sem uma estrutura adequada e com um quadro insuficiente de profissionais, o PBF foi aderido pelo Município em 2009, onde o mesmo destinou parte do seu quadro técnico para operacionalizar o programa.

Após a adesão ao PBF o município definiu a Secretaria de Assistência Social como órgão responsável pela gestão. Os órgãos responsáveis pela gestão das condicionalidades são a Secretária de Educação com a frequência escolar, e a Secretaria de Saúde com cuidados específicos às crianças e gestantes. Em relação ao cadastramento das famílias, bem como sua atualização ficou sob a responsabilidade dos CRAS, junto ao CadÚnico.

Os dados e as informações relevantes foram obtidos a partir de análises bibliográficas, documentais e entrevistas semiestruturadas junto aos gestores e técnicos responsáveis pela gestão local do programa. Os entrevistados somaram catorze colaboradores, entre eles coordenadores, assistentes sociais, estimadores e operadores que atuavam diretamente nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), na Secretária de Assistência Social, Educação, Saúde e no Cadastro Único.

Diante da análise dos resultados, vários pontos facilitadores do processo puderam ser observados. Dentre eles, uma base de políticas públicas municipais assistencialistas bem estruturadas formalmente, o que permitiu uma facilidade na adesão do Município ao PBF. Além disso, constatou-se uma demanda expressiva de famílias inseridas no sistema de cadastro único. Isso representa que uma parcela de famílias em situação de extrema pobreza está sendo inserida e atendida pelos programas sociais oferecidos pelo Governo Federal.

Verificou-se que não há entraves ou dificuldades de comunicação entre os gestores dos órgãos responsáveis pela gestão local do PBF, o que permite uma facilidade na administração e o alcance dos índices de qualidade de gestão. Segundo as referências são o alcance dos compromissos assumidos pelo Município, no Termo de Adesão, que garante o recebimento dos recursos financeiros disponibilizados pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Evidenciou-se ainda que há integração do PBF com outros programas e políticas públicas municipais e federais, como o Programa Mais Educação (estimula a ampliação da jornada nas escolas públicas que passam a oferecer educação básica em tempo integral, inserindo atividades como reforço escolar, educação ambiental, esporte, artes entre outras) e o Pronatec (oferece gratuitamente cursos de qualificação profissional com intuito de inserir essas pessoas no mercado de trabalho).

Contudo, alguns resultados observados demonstraram que vários entraves atuam como desafios para a gestão local. As principais dificuldades estão ligadas à baixa capacidade técnica organizacional, à falta de infraestrutura, insuficiência de pessoal, ausência de mecanismos e mesmo ações de cooperação e integração.

Percebeu-se também falha nos sistemas de informações como páginas em manutenção não permitindo conexão por vários dias, dificultando a inserção dos dados pelos operadores. Além disso, apresentava inconsistência das informações inseridas. Um atraso de seis meses de atualização de informações do banco de dados do Cadastro Único para os outros sistemas, como o da educação e saúde também foi observado.

Apesar de perceber uma parceria entre os programas sociais do Governo Federal, que já são desenvolvidos com o intuito de um programa dar suporte aos outros, evidenciou-se a falta de interesse em ampliar e manter parcerias por parte de organizações privadas e públicas para o desenvolvimento de ações que auxiliem de alguma maneira a superação das dificuldades econômicas e sociais das famílias.

Outro fato ressaltado pelos gestores condiz com as atitudes das famílias beneficiárias que não cumprem com as condicionalidades impostas pelo programa, além de omitir e repassar informações inconsistentes no momento dos cadastros e nas atualizações. Contudo, os entrevistados afirmaram ser difícil constatar essas omissões, pois os cadastros são autodeclaratórios e faltam mecanismos de fiscalização e punição que possam ser aplicadas nessas etapas iniciais do processo, para as pessoas que tentam burlar as legislações e se beneficiar com os programas sociais indevidamente, ou seja, não possuem o perfil que tais programas exigem.

No que tange à gestão das condicionalidades na educação e na saúde, após as entrevistas e análises de dados verificou-se que muitos entraves podem ser registrados em todas as etapas do processo de gestão das condicionalidades. Essas limitações perduram com o preenchimento dos formulários de presença pelos responsáveis das escolas na educação, na saúde ocorre o preenchimento dos formulários de maneira errada, o que dificulta para os gestores em razão da falta de dados e informações relevantes dos beneficiários para serem inseridos nos sistemas gestores das condicionalidades.

Sobre os recursos repassados por meio do IGD, ficou evidenciado que o Município alcança os índices estabelecidos para que o repasse seja efetivado. No entanto, em alguns períodos os índices, principalmente os da saúde, ficaram abaixo da média nacional. Os participantes da pesquisa alegaram que até o momento da entrevista o recurso não foi motivo de conflitos entre as áreas, e que os valores foram aplicados na aquisição de computadores, materiais de expediente, panfletos para divulgação de algumas ações e campanhas. Ainda, que a aquisição de um automóvel estava prevista para auxiliar nas visitas domiciliares aos beneficiários.

Para finalizar, pode-se aferir por meio das entrevistas que os gestores possuem conhecimento amplo sobre as legislações, normas e procedimentos que regem o processo de gestão do PBF. Demonstraram entender e compreender como ocorre todo o processo de gestão desempenhado por todos os atores envolvidos no processo, desde os CRAS às secretarias. Percebeu-se também que suas ações são baseadas nas normas e legislações vigentes, o que acaba facilitando e desemperrando o processo, permitindo que ações benéficas às famílias sejam desenvolvidas e colocadas em prática embora hajam entraves e dificuldades encontradas em todo o processo.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S.H. *Política social e combate à pobreza: a teoria da prática*. In: ABRANCHES, S.; SANTOS, W.G.; Coimbra, M.A. *Política social e combate à pobreza*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar 1994.
- BAJOIT, G. *Olhares sociológicos, rostos da pobreza e concepções do trabalho social. Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: Uma abordagem transnacional*. Ijuí: Coleção método e teorias, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). Título VIII: Da Ordem Social. Capítulo II: Da Seguridade Social. Seção IV: **Da Assistência Social**. Art. 203 e 204. Brasília, 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Constituição (1988). Título VIII: Da Ordem Social. Capítulo II: Da Seguridade Social. Seção II: **Da Saúde**. Art. 196. Brasília, 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Constituição (1988). Título VIII: Da Ordem Social. Capítulo III: Da Educação, da Cultura e do Desporto. Seção I: **Da Educação**. Art. 205. Brasília, 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Decreto nº 5.209 de, 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências**. Brasília, 17 de setembro de 2004; 183ª da Independência e 116ª da República.
- BRASIL. Lei nº 8.742 de, 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**: Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 7 de dezembro de 1993, 172ª da Independência e 105ª da República.

- BRASIL. Lei nº 10.836 de, 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Conversão da Medida Provisória nº 132, de 2003. Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183 o da Independência e 116º da República.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula/Secretaria de Gestão.* Brasília, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. *Bolsa Família Informa*, n. 7. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informepbf-gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao07.htm>. Acesso em: 3 fev. 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Entenda melhor o IGD e a transferência de recursos aos Municípios para apoio à gestão. *Bolsa Família Informa*, n. 41. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao41.htm>. Acesso em: 3 fev. 2013.
- BOSCHETTI, I. *Assistência Social no Brasil: Um Direito entre Originalidade e Conservadorismo.* 2. ed. Brasília, DF: UNB, 2003.
- _____. *Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social? In: Universidade e Sociedade . Revista do ANDES-SN*, n. 22. Brasília: ANDES-SN, 2000.
- _____. *Assistência Social no Brasil: Um direito entre originalidade e conservadorismo.* Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.
- CALDAS, R. W.; CRESTANA, S. *Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas.* São Paulo: SEBRAE, 2005.
- CARVALHO, Raul e IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.* São Paulo: Cortez, 1983.
- CASTANHA, V. B. *O Programa Bolsa Família: a Intersetorialidade entre a Política de Assistência Social, e as Políticas de Saúde e de Educação.* Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Social de Políticas Públicas da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Tubarão: Santa Catarina, 2009.
- CURRALERO, C. R. B; ALONSO, A. F. *O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Sistema de Condicionalidades (SICON) Como Ferramentas de Gestão Intersetorial do Programa Bolsa Família. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública.* Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_37-130_131_132.pdf> Acesso em: 18 de abril de 2013.
- DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy.* Englewood Cliffs, N.J: Prentice- Hall, 1984.
- FREITAS, Leana. O. *O Potencial estratégico da política pública de assistência social no enfrentamento da pobreza em Mato Grosso.* Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Políticas Públicas. UFM. São Luís: Maranhão. 2007
- GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social.* São Paulo: Atlas, 1999.
- _____. *Como elaborar projetos de pesquisa.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- GODOY, A. S. *Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.* **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo. v.35, n.2, p. 57-63, abr. 1995.
- LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. *Fundamentos de metodologia científica.* 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. *Técnicas de pesquisa.* São Paulo: Atlas, 1996.
- LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How.* Cleveland: Meridian Books, 1951.
- LAVINAS, L. *Pobreza, Desigualdade e Exclusão: Contextos atuais.* Documentos de base URB-AL 10. **Relatório de Pesquisa**, São Paulo: Prefeitura Municipal. 2003.
- LAVINAS, L. *Renda mínima: práticas e viabilidade.* **Novos Estudos Cebrap**, nº 53, Brasília: março 1999.
- LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. De. 5 de abril de 1990.
- LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Polic Analysis.* Santa Monica, Calif: Goodyear. 1980.
- MARX, K. *A Questão Judaica.* Rio de Janeiro: Laemmert, 1972.
- _____. *O Capital.* São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, **Policy Currents**, Fevereiro: 1-4. 1995.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate.* In: TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1283. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- MEDEIROS, M.; Britto T.; Soares, F. *Transferência de Renda no Brasil.* Novos Estudos 79, Novembro de 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/01.pdf>. Acesso em 13 de Fevereiro de 2013.
- PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO MUNICÍPIO DE X: Da conceituação, dos princípios e dos objetivos gerais do plano diretor de desenvolvimento integrado do Município X:

Prefeitura Municipal, 2006.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J: Chatham House. 1986.

SANTOS, Wanderley G. “A trágica condição da política social”. – In: ABRANCHES, S.H.; SANTOS, W.G; COIMBRA, M.A. (orgs.) *Política Social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989. 33-63 p.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, M.O.; YAZBEK, M.C. (orgs). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez, 2006.

WEISSHEIMER, M. A. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

YIN, R.; K. *Estudo de caso: planejamento e método*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.