



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

LUCINEIDE PEREIRA DE LIMA

**GERENCIAMENTO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD) SOB A
PERSPECTIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) - IGD/PBF, NO MUNICÍPIO
DE SUMÉ/PB**

**SUMÉ – PB
2017**

LUCINEIDE PEREIRA DE LIMA

**GERENCIAMENTO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD) SOB A
PERSPECTIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) - IGD/PBF, NO MUNICÍPIO
DE SUMÉ/PB**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso Superior de Tecnologia Superior em Gestão Pública, da Unidade Acadêmica de Educação do Campo, do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, da Universidade Federal de Campina Grande.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio Coêlho da Silva.

**SUMÉ – PB
2017**

LUCINEIDE PEREIRA DE LIMA

**GERENCIAMENTO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD) SOB A
PERSPECTIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) - IGD/PBF, NO MUNICÍPIO
DE SUMÉ/PB**

Artigo científico apresentado ao Curso Superior em Gestão Pública, da Unidade Acadêmica de Educação do Campo, do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:



Profº Drº Luiz Antonio Coêlho da Silva
Orientador – CDSA/UFCG



Profº Me. Allan Gustavo Freire da Silva
Examinador 01 – UEPB


Especialista Rafaele Mariana de Medeiros Oliveira
Examinadora 02 – CDSA/UFCG

Aprovação em 10 de Maio de 2017.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pelas bênçãos e graças recebidas que me fortaleceram nesta caminhada e não me permitiram desistir, apesar de todos os desafios e dificuldades existentes. A Ti Senhor, toda honra e toda glória.

Aos meus pais, Martinho Luiz e Judite Pereira, que são os responsáveis pela formação da estrutura sólida que tenho na vida, meu caráter e educação, e por sempre contribuir para minha formação com seus ensinamentos baseados na honra, na luta, na coragem e confiança, o que sempre busco guardar comigo e ter como exemplo. Obrigada por tudo, amo vocês.

Às minhas irmãs, que apesar de estarem distantes fisicamente, se fazem presentes de algum modo, e estão sempre na torcida por mim. Ao meu irmão João, que tantas vezes me passou segurança.

Às minhas amigas Taynara Magalhães e Jessica Maiara, pela amizade formada e por dividir comigo alguns momentos de angústia e apreensão. Gosto muito de vocês, meninas.

Ao meu amigo Jeferson Roberto pela parceria e companheirismo.

Ao meu Orientador Luiz Antônio Coêlho da Silva pelas oportunidades a mim disponibilizadas, pela paciência e ensinamentos, a quem serei sempre grata e terei como exemplo a seguir, por sua postura e compromisso profissional. Obrigada, professor.

Ao professor Allan Gustavo Freire da Silva pela disponibilidade e orientações recebidas.

À equipe do setor de gestão do Programa Bolsa Família, de Sumé/PB, enquanto campo da realização da pesquisa, que tão bem me recebeu, em especial à Maria Edileide Batista Gomes, pela receptividade, apoio e disponibilidade das informações prestadas.

A todo o corpo docente da UFCG que durante a minha jornada acadêmica contribuiu para minha formação acadêmica, e aos que compõem a coordenação do Curso Superior de Tecnologia de Gestão Pública.

À minha equipe de trabalho, em especial a Divanício Albuquerque, pela parceria e compreensão.

E a todos que, direta ou indiretamente, participaram e contribuíram para concretização deste sonho. Obrigada.

RESUMO

O Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família objetiva monitorar e avaliar a gestão do PBF. Assim, este trabalho tem como objetivo geral compreender o gerenciamento do IGD/PBF no município de Sumé/PB, e como objetivos específicos: Verificar o cumprimento das determinações legais impostas pelo Programa, ao município; Compreender quais são os maiores desafios e limites encontrados pela gestão do PBF para efetivação do IGD e cumprimento das condicionalidades do Programa; Identificar quais ações são desenvolvidas pela gestão que garantem o cumprimento das condicionalidades vinculadas ao IGD/PBF, bem como, Verificar quais são os critérios utilizados pela gestão para cumprir as condicionalidades e manter a funcionalidade do PBF em Sumé/PB. Quanto à metodologia, a pesquisa foi pautada na revisão bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, um estudo descritivo exploratório, por meio de um estudo de caso desenvolvido no setor de funcionamento do PBF. Como resultados, têm-se que o Município de Sumé cumpre as determinações legais impostas pelo PBF, gerenciado de forma correta. As variáveis evidenciam que, a gestão do PBF necessita ampliar suas ações e ser subsidiada não prioritariamente na operacionalização e execução dos dados nos sistemas, mas no desenvolvimento do Programa de forma corresponsabilizada com a Saúde, Educação e Assistência Social, bem como, com o beneficiário, para o cumprimento das condicionalidades e desenvolvimento do PBF. Conclui-se, que, com ampliação e melhoramento da gestão e descentralização das ações do PBF haverá maior possibilidade do alcance dos índices exigidos pelo MDSA, maiores quantidades de repasses financeiros, e consequentemente, maior desenvolvimento do Programa.

Palavras-chaves: Programa Bolsa Família; Índice de Gestão Descentralizada; Condicionalidades.

ABSTRACT

The Bolsa Família Decentralized Management Index aims to monitor and evaluate the management of the PBF. Thus, this work has as general objective to understand the management of the IGF / PBF in the municipality of Sumé / PB, and as specific objectives: Verify compliance with the legal determinations imposed by the Program, the municipality; Understand what are the biggest challenges and limits encountered by the management of the PBF to carry out the IGD and fulfill the conditionalities of the Program; Identify which actions are developed by the management that guarantee compliance with the conditionalities linked to the IGF / PBF, as well as, Check which are the criteria used by the management to comply with the conditionalities and maintain the PBF functionality in Sumé / PB. Regarding the methodology, the research was based on the bibliographical and documental review, with a qualitative approach, a descriptive exploratory study, through a case study developed in the sector of operation of the PBF. As a result, it is assumed that the Municipality of Sumé complies with the legal determinations imposed by the GMP, managed correctly. The variables evidenced that, the management of the PBF needs to broaden its actions and be subsidized not primarily in the operationalization and execution of data in the systems, but in the development of the Program in a manner shared with Health, Education and Social Assistance, as well as with the beneficiary , For compliance with conditionalities and development of the PBF. It is concluded that, with the expansion and improvement of the management and decentralization of the actions of the PBF, there will be a greater possibility of reaching the rates required by the MDSA, greater amounts of financial onlendings, and consequently, greater development of the Program.

Key-words: Family Grant Program; Decentralized Management Index; Conditionalities.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DF	Distrito Federal
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IGD-PBF	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD-SUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único da Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação, Desporto e Cultura
MS	Ministério da Saúde
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PET	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania
SICON	Sistema de Condicionalidades
SIGBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
TAAS	Taxa de Acompanhamento da Agenda da Saúde
TAC	Taxa de Atualização Cadastral
TAFE	Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 POLÍTICAS PÚBLICAS - UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL	12
2.1 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	14
3 POLÍTICA DE FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF), NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	16
3.1 PBF NA CONJUNTURA DA GESTÃO DESCENTRALIZADA	19
4 ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA VOLTADO AOS MUNICÍPIOS (IGD-M)	20
4.1 CONDICIONALIDADES, CRITÉRIOS PARA RECEBIMENTO DOS RECURSOS DO IGD-M/PBF	23
4.2 FINALIDADE DO USO DOS RECURSOS DO IGD-PBF	24
4.3 FUNCIONALIDADE DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF), SEGUNDO O MDSA	25
5 METODOLOGIA	28
5.1 CAMPO DE ATUAÇÃO	30
6 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	33
6.1 EVIDENCIAÇÃO DOS DADOS E RESULTADOS ENCONTRADOS	34
6.2 CONCLUSÕES DA PESQUISA PELO OLHAR DA PESQUISADORA	39
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS	43
APÊNDICE	45
ANEXO	49

1 INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas na sociedade, principalmente na estrutura econômica, a partir da década de 1930, em face da crise econômica e de seus desdobramentos, conduziram o Estado a assumir um caráter mais abrangente, que passa a condensar as lutas de classe, e uma maior relação com a esfera pública. O Estado passa a assumir o caráter público, com políticas públicas vinculadas não necessariamente ao sistema capitalista, mas a um novo caráter (SOUZA, 2009).

Para melhor subsídio à discussão, e dentre os conceitos apresentados, referenciamos o conceito utilizado por Kauchakje (2008), que define Políticas Públicas enquanto atividades organizacionais do poder, que representam os instrumentos de ação governamental, por possibilitar o estabelecimento de metas, diretrizes ou planos dos governos, a distribuição de bens públicos, a transferência de bens desmercadorizados, bem como, por priorizar o interesse público e representar a base de legitimação do Estado.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o Estado brasileiro adquiriu uma nova concepção de Política Pública, e passou a desenvolver ações mais concretas de atendimento à população. Com a promulgação da CF/1988, e decorrente de mudanças expressivas no Brasil, surge o Sistema de Proteção Social, que impulsionou a criação de Políticas Públicas na área da Assistência Social, e com isso, o surgimento do sistema de proteção social não contributivo (MESQUITA; FREITAS, 2013).

A partir da nova definição dada à Seguridade Social pela referida Constituição Federal, começaram a surgir as primeiras ações, programas e políticas públicas e de governo, destinadas a promoverem a superação da fome e da miséria no país.

Os programas de transferência de renda com condicionalidades, com funções redistributivas e centralizados nas famílias passaram a ser implementados nas esferas do governo Federal, Estadual e Municipal, e o sistema de proteção social não contributiva surgiu como área de gestão pública voltada ao desenvolvimento de ações que atendessem às necessidades sociais mínimas da população brasileira que se encontrava à margem de qualquer tipo de direito social (MESQUITA; FREITAS, 2013).

Com os avanços das Políticas Sociais, ocorre o surgimento do Programa Bolsa Família (PBF), criado através da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, depois

transformada na Lei Federal nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, com a finalidade de contribuir na redução da fome, da pobreza, da desigualdade social, dentre outras limitações, vividas pelas famílias que se encontrara em situação de vulnerabilidade social.

O PBF se materializou enquanto instrumento de transferência de renda à população que vive em situação de pobreza e extrema pobreza, contudo, se cumpridas as condicionalidades impostas às famílias, tidas enquanto critérios fundamentais ao repasse dos benefícios e continuidade destes pelo PBF.

No ano de 2001, diante da necessidade de identificação da situação socioeconômica das famílias de baixa renda de todos os municípios brasileiros, foi criado o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o CadÚnico, com o objetivo de mapeamento e evidenciação das principais necessidades das famílias aos governos, e assim, servir de base para subsidiar a formulação e a implantação de serviços e políticas sociais.

Para o acompanhamento das condicionalidades e aferição da qualidade da gestão do PBF e do CadÚnico, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador analítico que associa o cálculo do repasse com a execução e monitoramento das condicionalidades do PBF. Trata-se de uma ferramenta vinculada a metas, indicadores, monitoramento e avaliação.

Diante do contexto apresentado, esta pesquisa delimita-se a analisar a execução e o gerenciamento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) pela gestão municipal do Programa Bolsa Família (PBF)-IGD/PBF, no município de Sumé, na Paraíba, no período compreendido entre janeiro e maio de 2017.

Devido à importância assumida pelo PBF, no contexto das Políticas Públicas sociais, bem como, pela percepção da relevância da gestão do IGD e do PBF, nos propusemos a **problematizar como podemos compreender o gerenciamento e execução do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD/PBF) pela gestão municipal do PBF em Sumé/PB?** Como forma de subsidiar uma maior compreensão da Política de funcionamento e gestão do PBF no município de Sumé/PB.

Deste modo, o estudo poderá auxiliar na avaliação e melhor desempenho do IGD, enquanto indicador analítico, no desenvolvimento do PBF no município de Sumé/PB, bem como, despertar inquietações para o desenvolvimento de futuras pesquisas acerca do tema tratado.

Espera-se, de modo geral que os aspectos apontados na pesquisa, sirvam de indução à ampliação da qualificação do funcionamento e gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico.

Para a pesquisa adotamos como Objetivo Geral Compreender o gerenciamento do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD/PBF) no município de Sumé/PB, e como Objetivos Específicos, Verificar o cumprimento das determinações legais impostas pelo PBF, no município de Sumé/PB; Compreender quais são os maiores desafios e limites encontrados pela gestão do PBF para efetivação do IGD/PBF e cumprimento das condicionalidades impostas; Identificar quais ações são desenvolvidas pela gestão do PBF que garantem o cumprimento das condicionalidades vinculadas ao IGD/PBF, bem como, Verificar quais são os critérios utilizados pela gestão do PBF para cumprir as condicionalidades e manter a funcionalidade do PBF, no município de Sumé/PB.

Quanto à metodologia, a pesquisa foi pautada na revisão bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, e caracteriza-se com um estudo descritivo exploratório, realizado através de um estudo de caso desenvolvido na Secretaria de Assistência Social e no setor de funcionamento do PBF, situado junto ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) no município de Sumé, na Paraíba.

O sujeito da pesquisa foi a gestora do PBF e do IGD, por ser a responsável pela execução e controle do PBF e do IGD em Sumé/PB.

O método para a coleta dos dados foi por meio de entrevista semiestruturada, com aplicação deste instrumento à gestora do PBF.

Para a nossa pesquisa adotamos as hipóteses de que, o funcionamento do PBF no município de Sumé/PB ocorre devido o cumprimento das determinações legais e alcance do índices estabelecidos pelo PBF; a gestão do PBF apresenta-se como uma importante ferramenta para a funcionalidade do Programa no município de Sumé PB, bem como, a gestão do PBF, no município de Sumé/PB, cumpre as condicionalidades vinculadas ao IGD/PBF.

Para uma melhor organização, o trabalho foi estruturado na seguinte ordem: introdução, fundamentação teórica, metodologia, campo de atuação, análise e discussão dos dados coletados, considerações finais, referências e apêndices.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS - UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL

No contexto atual percebemos que não há um consenso em torno do conceito de Políticas Públicas, que é formado diante de uma diversidade de formulações e a partir das características apresentadas por cada tipo de Política Pública. Segundo Queiroz (2009) o conceito de Política Pública é formado a partir do contexto onde ela esteja inserida, assim, ocorrerá variações de conceitos se a política pública estiver inserida em órgãos públicos, em entidades não governamentais, ou nas empresas privadas.

Para o mesmo autor, trata-se da definição de um processo de escolha dos meios para realização dos objetivos da sociedade, que são regulados pelo governo. Ao situar o conceito de políticas públicas no campo do estado democrático de direitos, ele as define (Políticas Públicas) como sendo os meios que a administração pública se utiliza para a defesa e concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos (QUEIROZ, 2009).

Assim, a finalidade que a política pública exerce em função do Estado, é quem irá definir e diferenciar o tipo e as características apresentadas por cada política pública. Para melhor concepção em torno da questão, exemplificamos alguns tipos de categorias de políticas públicas.

A seguir, o quadro 01 destaca alguns conceitos de Políticas Públicas estabelecidas por Queiroz (2009).

QUADRO 01- Alguns conceitos de Políticas Públicas

POLÍTICAS ALOCATIVAS	POLÍTICAS REGULADORAS
Compreendem a maioria das políticas que é objeto das programações dos diferentes governos. Geralmente disponibilizam diretamente aos beneficiários dos programas determinados bens ou serviços. Compreendem também as políticas relacionadas aos serviços públicos que visam a estabelecer o rol e a quantidade de serviços a serem disponibilizados à população.	Têm o objetivo de regular a atividade econômica mediante leis e disposições administrativas (estabelecimento de controle de preços, proteção dos consumidores, etc). As políticas reguladoras vêm se tornando mais importantes a partir das concessões de serviços públicos à iniciativa privada, fazendo com que o Estado passe de produtor à regulador do fornecimento desses serviços pelas empresas concessionárias.

POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS	POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS
Têm por objetivo a distribuição de renda. As políticas de transferência de renda podem ocorrer, por exemplo, pela aplicação, por um lado, de impostos maiores sobre as camadas de maior renda e, por outro, do provimento de bens e serviços com subsídios para as camadas mais pobres da população. Envolvem também as políticas de subsídio cruzado, nas quais existem taxas diferenciadas para alguns serviços públicos em que os consumidores de maior renda pagam proporcionalmente mais que os consumidores de renda menor.	Normalmente, são destinadas aos segmentos mais pobres da população, excluídos ou marginalizados do processo de crescimento econômico e social. É o caso das políticas de renda mínima e de distribuição de bens, como cestas básicas, auxílio- desemprego, entre outras.

Fonte: Adaptado segundo Queiroz (2009, p. 87-88).

Diante dos conceitos apresentados, observamos que o nosso objeto de estudo: Programa Bolsa Família (PBF), enquadra-se nas categorias das políticas alocativas, distributivas e compensatórias.

Conforme Kauchakje (2008), as Políticas Públicas correspondem às atividades organizacionais do poder e representam os instrumentos de ação governamental, por possibilitar o estabelecimento de metas, diretrizes ou planos dos governos, a distribuição de bens públicos, a transferência de bens desmercadorizados, por priorizar o interesse público e representar a base de legitimação do Estado.

Já Souza (2009), discorre de forma crítica sobre a estrita ligação das ações públicas às ações específicas do Estado, bem como da política pública às ações do Estado, e relata ser esta uma forma de confinamento da ação pública e redução da política pública.

Diante deste contexto, percebemos ocorrer uma maior vinculação das políticas públicas a um determinado setor (Estado), contudo acreditamos ser relevante destacar o enfoque dado a vinculação das políticas públicas não apenas ao âmbito do governo, ou do Estado, mas a diversos espaços, a exemplo das organizações não-governamentais, da sociedade.

Seguindo esta linha de concepção, Draibe (1997) discorre acerca da formação da política social na América Latina, vinculada a ampliação de espaços públicos não estatais, que são resultantes de parcerias e participação social. A referida autora, define política pública enquanto

modelo de intervenção na realidade social que é desenvolvido a partir das esferas públicas da sociedade.

Segundo Villanueva (2006, *apud* Souza, 2009, p. 16), política pública representa um comportamento propositivo, um conjunto de ações, um curso de ações previamente deliberado e efetivamente seguido, e assim descreve:

A política poderia ser um campo de atividade do governo (política educativa, comercial e outras); um propósito geral a ser realizado (política de emprego); uma situação social desejada (política de restauração dos centros históricos); uma proposta de ação específica (política de reflorestamento de parques nacionais); normas para uma problemática (política ecológica); um conjunto de objetivos e ações do governo (política de produtividade agrícola), etc.

Conforme discussões apresentadas, o conceito de política pública é interrelacionado a vários aspectos, a inúmeras situações, o que evidencia a amplitude e complexidade existente no seu processo de conceituação, contudo, dentre as definições apresentadas percebemos que há um consenso em torno de presença constante das ações do Estado, ou do próprio Estado, não apenas vinculado ao conceito, mas à própria execução da Política pública.

2.1 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Desde a década de 1930, os programas de transferência de renda já faziam parte do debate público e de experiências em alguns países, como Europa na década de 1930 e Estados Unidos, em 1935 (MESQUITA; FREITAS, 2013).

Segundo discussão apresentada por Dias e Carvalho (2011), a primeira discussão no Brasil sobre a introdução de um programa de renda mínima ocorreu no ano de 1975, por meio da publicação, em uma revista econômica da época, de um artigo intitulado “Redistribuição de Renda”, onde houve a vinculação do tema a uma agenda de erradicação da pobreza no país.

Entretanto, na década de 1980, ressurgiu o debate acerca dos programas de transferência de renda, em meio à crise do capitalismo internacional e um contexto de grandes transformações econômicas, políticas e sociais ocasionadas no final da década de 1970. Crises que atingiram os países de capitalismo avançado, que apresentavam amplos sistemas de bem-estar e proteção social.

Assim, como havia a necessidade de redimensionar a política de desenvolvimento desses países, o retorno ao debate acerca dos programas de transferência de renda tornou-se fundamental no meio político e acadêmico, em âmbito internacional. Segundo Yasbek et al (2007) *apud* Mesquita e Freitas (2013), é nesse contexto que os Programas de Transferência de Renda aparecem, no âmbito do debate internacional, como possibilidade de solução para a crise do emprego e o enfrentamento da pobreza.

No Brasil, a discussão dos programas de transferência de renda foi iniciada na pauta pública, inicialmente no âmbito federal, em início dos anos de 1990, ganhando maior notoriedade anos depois por meio da regulamentação da Assistência Social, regulamentada com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei nº. 8.742 de 1993, que estabeleceu critérios para a organização da Assistência Social no Brasil (MESQUITA e FREITAS, 2013).

A Assistência Social efetivou-se em estratégia pública objetivando minimizar as situações de desigualdades sociais e para o enfrentamento da pobreza. Assim, impulsionou o surgimento de políticas públicas de proteção social voltadas aos chamados “mínimos sociais” nos programas governamentais brasileiros, que ganham respaldo com a implementação da LOAS e em meio às discussões dos programas de transferência de renda (PEREIRA, 2007, p. 26).

Nesse sentido, em meados dos anos 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, diversos programas de transferência de renda surgiram e serviram de base para a ampliação da discussão sobre as políticas e programas de transferência de renda nas políticas de Assistência Social. Isso ocasionou o surgimento de programas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Agente Jovem, o Programa de Bolsa-Alimentação, o Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, Programa Cartão-Alimentação, entre outros (MESQUITA e FREITAS, 2013).

A partir de 2001 a existência de um conjunto de programas deu origem a uma rede de proteção social, formada por programas públicos de transferência de renda voltada à população mais pobre do país, que era, em sua maioria, famílias de camadas carentes em situação de pobreza ou extrema pobreza e com renda inferior a meio salário mínimo. Essa população passou a ser o foco e a prioridade dessas políticas, que tinham como estratégias a instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda (MESQUITA e FREITAS, 2013).

Diante desta conjuntura, discorreremos acerca do Programa Bolsa Família, que situamos enquanto resultado, reflexo de todo o conteúdo até aqui apresentado.

3 A POLÍTICA DE FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF), NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A partir da nova definição dada à Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988, começaram a surgir as primeiras ações, programas e políticas públicas e de governo, destinadas a promoverem a superação da fome e da miséria no país. Deste modo, se começou a “criar um sistema de políticas sociais destinado a atender aos direitos e necessidades universais garantidos constitucionalmente” (JAMBEIRO; SANTOS, 2013, p. 93). Sendo assim, o Estado brasileiro passou a melhor estruturar o sistema de políticas sociais, destinadas a reduzir a pobreza e a miséria.

Conforme Kauchakje (2008), as Políticas Sociais são os mecanismos, os canais, as respostas ou os meios para se atender às necessidades e demandas da população.

Nesse contexto, no ano de 2001, perante a necessidade de identificação da situação socioeconômica das famílias de baixa renda de todos os municípios brasileiros, e com o objetivo de mapeamento e evidenciação das principais necessidades destas famílias aos governos, e assim, servir de base para subsidiar a formulação e a implantação de serviços e políticas sociais, foi criado o CadÚnico, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado para a seleção e inclusão das famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado enquanto ferramenta obrigatória para a concessão dos benefícios pelos Governos, a exemplo dos Programas Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, da Tarifa Social de Energia Elétrica, entre outros programas, podendo também ser utilizado a nível municipal ou estadual para a seleção de beneficiários de programas a serem ofertados. Assim, o CadÚnico é referenciado como porta de entrada das famílias no PBF, e de acesso a diversas políticas públicas.

O CadÚnico está regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e nele são registradas informações referente aos dados socioeconômicos dos beneficiários, como identificação de cada integrante familiar, escolaridade, situação de trabalho e renda, características da residência, entre outras informações.

Contudo, para administrar os programas, as políticas e ações direcionadas ao enfrentamento da fome e da pobreza, em 23 de janeiro de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com a finalidade de coordenar e viabilizar as estratégias para que o Programa Bolsa Família (PBF) tenha êxito nas suas propostas e objetivos. Ressaltamos que, no contexto atual, o MDS recebeu nova nomenclatura, assumindo a sigla MDSA, com significação de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O Programa Bolsa Família (PBF), foi criado através da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e transformada na Lei Federal nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, sendo definido enquanto instrumento de transferência de renda à população que vive em condições de pobreza e extrema pobreza. Assim, o PBF surgiu com a finalidade de contribuir na redução da fome, da pobreza, da desigualdade social, dentre outras limitações vividas pelas famílias que se encontravam em situação de vulnerabilidade social.

Segundo Santana (2007), o surgimento do PBF representou um processo de migração e consolidação de antigos programas sociais de transferência de renda, como o Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, e atendimento às famílias enquanto núcleo formado por membros de diferentes necessidades, isso após a criação do MDS. Ainda conforme o mesmo autor, o PBF passou a ser o principal programa do MDS.

Já no ano de 2005, diante da necessidade de atualizar as informações cadastrais de todo o sistema de dados no país, o MDS implementou um processo de atualização cadastral que, de forma pioneira, contou com o apoio financeiro do Governo Federal para atividades de execução e atualização do CadÚnico e do PBF nos municípios, assim, o Governo Federal passa a demonstrar interesse e preocupação com o financiamento das ações de gestão do PBF que se encontrara a cargo dos municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 2013).

Diante deste contexto, a Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania (SENARC), gestora federal do PBF e do CadÚnico, implementou um mecanismo de apoio financeiro firmado sobre indicadores da gestão. Assim, criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), com a finalidade de valorizar os municípios com qualidade de gestão e incentivar os demais a alcançar sempre melhores indicadores de gestão.

O IGD tem o objetivo de avaliar a qualidade da gestão do PBF e do CadÚnico, considerando, primordialmente, o acompanhamento das condicionalidades de Saúde e de Educação, e a validação e atualização informacional dos cadastros das famílias (BRASIL, 2013).

Trata-se de um indicador que associa o repasse dos recursos financeiros mediante a execução, monitoramento e cumprimento de condicionalidades.

Nos reportando ao PBF, as famílias que tem direito aos benefícios devem estar obrigatoriamente cadastradas no CadÚnico, e o valor que a família recebe por mês depende da soma dos tipos de benefícios que cada família se enquadra, assim, o valor depende do número de pessoas na casa, da idade, presença de gestantes etc. e da renda per capita da família beneficiária.

Há dois tipos de benefícios no PBF, sendo definidos de Benefícios Básicos e Benefícios Variáveis, assim, recebem o Benefício Básico todas as famílias com renda per capita de até R\$ 85,00 mensais, e os Benefícios Variáveis, as famílias que apresentam renda per capita entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais, podendo ser até cinco por família, desde que tenham crianças ou adolescentes com idades entre 0 a 17 anos, e que sejam atendidos aos critérios que cada benefício corresponda. Para melhor compreensão, especificamos os tipos de Benefícios Variáveis, e suas respectivas condicionalidades, conforme MDSA (2017):

- **Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos** - Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa. É exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade.
- **Benefício Variável vinculado à gestante** - Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição e que fazem o pré-natal. São repassados nove parcelas mensais;
- **Benefício Variável Vinculado à Nutriz** - Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição. São pagas seis parcelas mensais, contudo, para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no CadÚnico até o sexto mês de vida.
- **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente** - (até dois por família) - Pago às famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos, aqui é exigida frequência escolar dos adolescentes.
- **Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em valor calculado individualmente para cada família** - Pago às famílias que continuem com renda mensal, por pessoa inferior a R\$ 85,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa.

Diante das informações apresentadas verificamos que o PBF, desde seu surgimento, faz

parte de uma série de ações interligadas a diversos âmbitos, a diversos setores, que são entendidos enquanto fundamentais ao desenvolvimento do Programa. Assim, situamos e enfatizamos o PBF no contexto da descentralização.

3.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NA CONJUNTURA DA GESTÃO DESCENTRALIZADA

Brant de Carvalho (2003) evidencia que durante a existência dos Estados de Bem-estar Social, acreditava-se que o Estado conseguiria atender a todas as demandas de proteção, contudo, a referida autora traz a discussão acerca das mudanças ocorridas com o passar dos tempos, enfatizando a queda dessa expectativa, bem como o anseio de soluções compartilhadas entre o Estado e a sociedade, onde as famílias juntamente às Políticas Públicas apresentariam funções semelhantes.

Conforme Queiroz (2009), a descentralização das Políticas Públicas pode ser entendida enquanto ajuste institucional entre Estado e sociedade, decorrente do Estado democrático de direito, e consolidada pela Constituição Federal de 1988, que assegurou a descentralização da execução dos serviços sociais e de infraestrutura como princípio administrativo.

Nesse sentido, a descentralização político-administrativa é discutida, pelo referido autor enquanto sinônimo de valorização das estruturas de poder local e das práticas participativas que possibilita aos cidadãos uma maior atuação no processo político e no controle das ações governamentais, representando condição fundamental para que as instituições democráticas sejam aperfeiçoadas na sociedade.

Assim, para situarmos a discussão acerca do PBF no contexto da descentralização, utilizamos a seguinte citação:

A execução e a Gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (BRASIL, 2016, p. 09).

Para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), órgão responsável pela coordenação do Programa, a gestão do Programa Bolsa Família sendo descentralizada, tanto a

União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições específicas em sua execução.

Segundo o referido órgão, a Gestão Descentralizada é uma forma que possibilita que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios compartilhem entre si os processos de tomadas de decisão, criando bases de cooperação para o combate à pobreza e à exclusão social, desta maneira, os entes federados pactuam o desafio da condução e implementação dessa política de transferência direta de renda, com condicionalidades, sendo parceiros efetivos e corresponsáveis pela implementação e controle.

Ainda segundo o MDS, mesmo se tratando de uma relação de interligação e corresponsabilização entre os entes federados, os municípios conseguem obter sua autonomia a partir da realização de um diagnóstico correto da realidade, ou mediante o levantamento das necessidades da gestão local do PBF e do CadÚnico, o que vem ressaltar a possibilidade de desenvolvimento a partir da gestão local, isso decorrente dos recursos que lhe forem disponíveis.

Contudo, a intersetorialidade local é um fator-chave para o sucesso do Programa, pois como o funcionamento do PBF envolve as três áreas, Assistência Social, Saúde e Educação, é recomendado que qualquer decisão seja tomada em conjunto, uma vez que a existência de algum tipo de deficiência em qualquer uma dessas áreas poderá comprometer todo o resultado, afetando o IGD e, conseqüentemente, o repasse dos recursos financeiros.

4 ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA, VOLTADO AOS MUNICÍPIOS, DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (IGD-M/PBF)

É importante ressaltar que na maioria das citações diretas e indiretas a seguir sobre o IGD-M, as informações foram retiradas do Manual de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do CadÚnico (2016), por entendermos que se trata de um instrumento técnico operativo relevante ao entendimento do que nos propusemos estudar.

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador analítico baseado na associação de repasse de valores financeiros, aferição de desempenho, e incentivo a boas práticas de gestão. Neste contexto, os recursos repassados passam a integrar o orçamento dos Municípios o que,

segundo o MDS, promove a autonomia prevista na Constituição Federal de 1988, gerando capacidade de autogoverno com base na descentralização e proporcionando maior compromisso e responsabilização na tomada de decisão local (BRASIL, 2017).

O Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família para municípios e Distrito Federal (IGD-M/PBF), foi desenvolvido pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) em abril de 2006, enquanto indicador para avaliar a qualidade da gestão local do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), e, assim corroborar para com os compromissos assumidos por estados (IGD-E), Distrito Federal e municípios (IGD-M) na adesão ao Programa.

Ressaltamos que O IGD relacionado ao Cadastro Único (CadÚnico) é o mesmo do Programa Bolsa Família (PBF), e apresenta o objetivo de estimular os entes na atualização das informações do CadÚnico, bem como apoiá-los na gestão das condicionalidades do PBF, que deve ser realizada de forma intersetorial, como incentivo financeiro àqueles que obtiveram bons resultados (BRASIL 2013). Para realização do cálculo dos índices são utilizadas as taxas referentes às duas políticas de funcionamento, e os recursos devem atender às necessidades de ambas.

Os recursos financeiros do IGD são transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual de Assistência Social ou para o Fundo Municipal de Assistência Social, sendo repassados diretamente aos estados, ao DF e aos municípios. Trata-se de um cofinanciamento, que proporciona a incorporação dos recursos como receita própria no orçamento dos estados e municípios, para serem usados na gestão local do PBF (BRASIL, 2017).

De acordo com o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do PBF e do CadÚnico, o cálculo do IGD-M é realizado por meio da multiplicação de quatro fatores, que representam as condicionalidades do PBF e do CadÚnico (BRASIL, 2016, p. 09-10), sendo eles:

1. Fator de Operação: que corresponde à média obtida pelo cálculo da divisão das variáveis das taxas de cadastro e de condicionalidades. Vejamos como ocorre:

- Da Taxa de Atualização Cadastral (TAC) - Calculada pela divisão do total de cadastros válidos das famílias com renda per capita de até meio ($\frac{1}{2}$) salário mínimo atualizados nos últimos dois anos no CadÚnico do

município, pelo total de cadastros das famílias com renda per capita de até meio ($\frac{1}{2}$) salário mínimo no CadÚnico do município, bem como,

- Do resultado do acompanhamento de condicionalidades do PBF, composto pela média das Taxas de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE), e da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS);

2. **Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**, que expressa se o município aderiu ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS);
3. **Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M**, que indica se o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) lançou no sistema informatizado do MDSA (SuasWeb) a comprovação de gastos ao Conselho municipal de assistência social (CMAS);
4. **Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS**, que indica se o referido Conselho registrou no SuasWeb a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS.

Ainda de acordo com o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do PBF e CadÚnico (2016), os valores atribuídos aos fatores das fórmulas dos cálculos, que podem variar entre 0 (zero) e 1 (um), dependem dos resultados dos índices alcançados, assim, quanto mais próximo for o resultado de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão, e significa que as condicionalidades foram cumpridas pelo município, que atinge o valor 1 (um) quando:

- a) O município tiver aderido ao SUAS;
- b) O município tiver informado, no SuasWeb, a apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M ao respectivo CMAS;
- c) O CMAS tiver informado, no SuasWeb, a aprovação total da comprovação de gastos dos recursos transferidos.

Neste contexto, há a pactuação entre o MDSA, os estados e os municípios, por meio de um termo de adesão, ficando sob a responsabilidade do gestor municipal ou estadual do PBF a aplicação dos recursos recebidos. Assim, a transferência dos recursos é compreendida como um direito adquirido pelos municípios que conseguirem realizar as ações e atingirem os índices estabelecidos na legislação do PBF, além de representar um novo modelo de controle financeiro, vinculado a metas, indicadores, mecanismos de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, percebemos ser importante pontuar alguns critérios relacionados às condicionalidades, e ao recebimento dos recursos, no subtópico a seguir.

4.1 CONDICIONALIDADES, CRITÉRIOS PARA RECIMENTO DOS RECURSOS DO IGD-M/PBF

O IGD tanto mede o desempenho de cada município no que diz respeito ao acompanhamento das condicionalidades de Educação e de Saúde (IGD-M/PBF), quanto no que diz respeito ao Cadastro Único (CadÚnico), ao medir o desempenho do gestor voltado ao registro, atualização e dos cadastros das famílias, bem como, a atualização dos dados referentes à gestão municipal, realizada no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF). O desempenho apurado pelo IGD-M determina a quantidade dos recursos financeiros a serem repassados aos municípios (BRASIL, 2016). Neste contexto, as taxas referentes às duas políticas são utilizadas no cálculo do índice. Contudo, aqui vamos nos deter à gestão das condicionalidades do PBF, por ser nosso objeto de estudo.

O método de execução e controle dos recursos financeiros, foi institucionalizada pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, Lei de regulamentação do PBF, que vinculou o IGD à transferência obrigatória da União para os entes federados, desde que os municípios façam parte voluntariamente do PBF, e alcancem os índices mínimos determinados (BRASIL, 2016).

Vale ressaltar que os índices são decorrentes do cumprimento das condicionalidades, e o não cumprimento destas condicionalidades, exigidas pelo programa, seja pelo gestor, seja pelo beneficiário, implicará no cancelamento do repasse dos recursos financeiros, o que acaba por impactar nas famílias beneficiárias.

Segundo o MDSA as condicionalidades determinadas pelo PBF não têm uma lógica punitiva, mas representa uma forma de assegurar que os direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza, o que precisa ser efetivado pelo compromisso do poder público na garantia ao acesso da população aos serviços de Saúde, Educação e Assistência Social (BRASIL, 2017).

Conforme qualquer outra despesa da Administração Pública, as despesas executadas pelo PBF devem seguir as exigências legais, como sendo o processamento, empenho, liquidação e pagamento, bem como a prestação de contas do uso dos recursos recebidos deve ser feita pela gestão do Fundo de Assistência Social ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), sob a supervisão dos gestores do PBF e do Cadastro Único (BRASIL, 2016).

Assim, verificamos que as transferências de renda condicionadas pelo PBF, acabam por formular o que Dias e Carvalho (2011) vieram referenciar enquanto contrato social, onde os beneficiários do PBF, enquanto parte no “contrato”, têm como contrapartida o dever de cumprir as condicionalidades determinadas pelo programa, a exemplo de manter as crianças na escola, levá-las com regularidade a centros de saúde, entre outras ações. Diante desta discussão, ainda segundo Dias e Carvalho (2011), o dinheiro fornecido para os extremamente pobres provê uma ajuda de emergência, enquanto que as condicionalidades promovem o investimento de longo prazo no capital humano.

Já que estamos nos reportando aos recursos recebidos via IGD/PBF, acreditamos ser relevante destacar quais as finalidades destes recursos.

4.2 FINALIDADES DO USO DOS RECURSOS DO IGD-PBF

Os recursos do IGD-PBF são destinados a custear as atividades de gestão e execução do Bolsa Família e do CadÚnico, e voltados à melhoria consecutiva de ambos. A gestão e a utilização dos recursos requerem uma forma intersetorial de administração, ou seja, com a interação das áreas de Assistência Social, Saúde, Educação, entre outras. Assim, o planejamento das atividades a serem financiadas devem ocorrer de maneira estratégica, planejada e conjunta.

Como etapa seguinte ao planejamento, recomenda-se que seja definido, juntamente ao setor contábil, de orçamento e finanças estadual ou municipal, em quais modalidades os recursos

serão inseridos no orçamento, que as ações e as atividades a serem executadas sigam uma ordem de prioridades, e que sejam efetivadas de acordo ao recebimento dos recursos (BRASIL, 2016).

Diante deste contexto, os municípios exercem autonomia para decidirem em quais ações os recursos devem ser aplicados.

Conforme dinâmica de funcionamento do PBF, o cumprimento e gestão das condicionalidades apresentam-se enquanto critérios fundamentais à funcionalidade do PBF. No próximo tópico discorreremos sobre o assunto.

4.3 FUNCIONALIDADE DA GESTÃO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF), CONFORME MDSA (2017)

A gestão de Políticas Públicas está intrinsecamente vinculada à formulação, implementação, monitoramento, avaliação, bem como, reprogramação das políticas ou programas de governo (QUEIROZ, 2009).

Em meio a esse contexto de políticas e programas governamentais, destacamos a gestão social enquanto gestão de ações sociais públicas direcionada ao atendimento de necessidades e demandas dos cidadãos, com a finalidade de garantir direitos mediante as políticas, os programas, os projetos e serviços sociais (KAUCHAKJE, 2008). Nesse sentido, situamos a gestão das condicionalidades do PBF, e do próprio sistema de funcionamento do PBF, enquanto formas de gestão social, por viabilizar a realização de ações sociais, que acabam por atender às necessidades e anseios de um determinado grupo populacional.

A gestão das condicionalidades do PBF é realizada por um trabalho intergovernamental e intersetorial, cabendo ao gestor local do PBF o acompanhamento das condicionalidades impostas pelo programa.

No que se refere à gestão do PBF, o gestor em parceria com toda a equipe, tem atribuições que lhe são devidas, conforme determina o MDSA (2017), sendo estas:

- Gestão de benefícios;
- Articulação com as áreas de Saúde e Educação, para o acompanhamento das condicionalidades do PBF, bem como, com a área da Assistência Social, para o acompanhamento das famílias beneficiárias;
- Acompanhamento e fiscalização das ações;

- Execução dos recursos financeiros (IGD-M);
- Fortalecimento do controle e da participação social.

Assim, dentre as atribuições apresentadas, referenciamos algumas atividades que deverão ser executadas por meio de parcerias entre os diversos setores, ainda segundo o MDSA (2017).

- ❖ **Identificação do público que será necessita ser acompanhado** - A partir de uma base de dados gerada periodicamente pelo MDSA, há a evidenciação do público para acompanhamento das condicionalidades, ou seja, uma tabela com informações das crianças e dos adolescentes de 6 a 17 anos que deverão ter a frequência escolar verificada, informações das crianças de 0 a 6 anos que deverão ter o calendário vacinal, o peso e a altura acompanhados, além de dados das mulheres em idade fértil para identificação das gestantes e acompanhamento do pré-natal.
- ❖ **Envio do Público para acompanhamento pelas áreas da Educação e Saúde** - A partir das informações das famílias que constam no Cadastro Único e do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), o Sistema de Condicionalidades (Sicon) do MDSA evidencia o público com perfil para acompanhamento das condicionalidades. Posteriormente, o MDSA envia para o Ministério de Educação (MEC) e para o Ministério da Saúde (MS) as listas com o público a ser acompanhado nas respectivas áreas. O envio ocorre por meio de sistemas específicos, o Sistema Presença e Sistema de Gestão do PBF na Saúde, respectivamente, e o MEC e o MS disponibilizam as informações aos municípios. Com base nas listas, e com a relação das famílias em seu território, os municípios devem realizar o acompanhamento, coletar os resultados da frequência escolar e do atendimento em saúde e os registrar nos respectivos sistemas da saúde e da educação;
- ❖ **Acompanhamento das condicionalidades do PBF e de registro das informações nos sistemas nos seus devidos períodos** - Anualmente, o MDSA, o MEC e o MS definem um calendário operacional que apresenta os períodos de coleta e de registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação. O calendário anual com as principais atividades do acompanhamento de condicionalidades é publicado em Instrução Operacional do MDSA. Na área da educação, o acompanhamento da frequência

escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos ocorre cinco vezes ao ano, dentre o período bimestral. Na área da saúde, há dois períodos de acompanhamento no período de um ano.

- ❖ **Consolidação dos resultados do acompanhamento** - O MDSA é responsável por sistematizar os resultados do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, por meio do Sistema de Condicionalidades (SICON), e por identificar as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, ou seja, aquelas que têm um ou mais integrantes que deixaram de cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde ou de educação. Os estudantes com baixa frequência escolar, as crianças com calendário de vacinação e acompanhamento do crescimento desatualizados e as gestantes que não realizaram o pré-natal sinalizam ao poder público que, por algum motivo, estão com dificuldades de acessar esses serviços. A dificuldade de acesso pode ser um indício de que a família se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social.
- ❖ **Análise e sistematização de informações para subsídio de outras Políticas** – O acompanhamento das condicionalidades permite o mapeamento algumas situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias mais pobres. Esses processos incluem cruzamentos periódicos de dados sobre o monitoramento realizado pela saúde e pela educação, além de indicadores que mostram em que medida as famílias beneficiárias do PBF estão conseguindo acessar os serviços nessas áreas. Os casos de descumprimento podem sinalizar situações que requeiram a atuação da assistência social. Assim, é possível construir diagnósticos sociais sobre indivíduos, famílias e territórios e executar ações de governo. Exemplos de informações com grande potencial de utilização são os motivos de baixa frequência escolar, os dados de situação nutricional de crianças e gestantes e o acompanhamento familiar realizado pela rede socioassistencial.
- ❖ **Aplicação dos efeitos sobre os benefícios, aviso às famílias, apresentação dos recursos** - Quando uma família descumpra os compromissos do Bolsa Família, são aplicados efeitos que podem comprometer seus benefícios. Esses efeitos são gradativos, variam conforme o tempo de descumprimento pela família e são registrados no SICON, ferramenta pela qual o gestor municipal tem acesso a todas as formas de descumprimentos e repercussões sobre o benefício de determinada família.

Nesse sentido, mediante o descumprimento e histórico do fato ocorrido, estão interrelacionados os seguintes efeitos, conforme MDSA:

- Advertência: a família é comunicada de que algum integrante deixou de cumprir condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício.
- Bloqueio: o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela.
- Suspensão: o benefício fica suspenso por dois meses, e a família não poderá receber os valores referentes a esse período, e por fim,
- Cancelamento: a família deixa de participar do PBF.

❖ **Trabalho social junto às famílias** - Os resultados do acompanhamento de educação e de saúde pelo poder público podem contribuir para o planejamento, a gestão e a prestação dos serviços socioassistenciais aos beneficiários do Bolsa Família. O acompanhamento familiar é um dos serviços oferecidos pela rede da assistência social e deve ser ofertado às famílias em descumprimento de condicionalidades, prioritariamente àquelas que estão com o benefício suspenso.

A partir das situações de vulnerabilidade e risco social apontadas durante o acompanhamento das condicionalidades, é possível identificar e localizar, no território, as famílias que necessitam do trabalho social, além da visita da própria família aos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) ou aos Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). Diante deste contexto, o trabalho social é voltado ao apoio à família na superação da vulnerabilidade social e à contribuição para sua emancipação e autonomia (MDSA, 2017).

5 METODOLOGIA

O Trabalho proposto foi baseado em revisão bibliográfica e análise documental, acerca do objeto de estudo, sendo este o gerenciamento do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD/PBF) que objetivamos analisar de forma crítica e propositiva.

A natureza da pesquisa é baseada na abordagem qualitativa, que conforme Minayo (1995, p.22) “trabalha com o universo dos significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”, assim, percebemos existir uma maior amplitude nos dados expostos que carecem ser compreendidos para a compreensão do fenômeno estudado.

Sendo assim, Triviños (1987, *apud* Oliveira, 2011. P. 24) relata que:

A abordagem de cunho qualitativo trabalha os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto. O uso da descrição qualitativa procura captar não só a aparência do fenômeno como também suas essências, procurando explicar sua origem, relações e mudanças, e tentando intuir as conseqüências.

Caracteriza-se como um estudo de caso, que segundo Yin (2001.p.33) corresponde a “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”, fatores estes que acabam por instigar a nossa pesquisa, que foi desenvolvida no Setor de atendimento e Gestão do Programa Bolsa Família (PBF) por ser o órgão de controle do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e funcionamento do PBF.

O sujeito da pesquisa foi a gestora do PBF, por ser a pessoa responsável pela execução e controle do PBF e do gerenciamento do IGD no município de Sumé/PB.

Utilizamos como técnica para coleta de dados a entrevista semiestruturada, com questões abertas e fechadas, 23, por possibilitar uma maior flexibilidade na condução do tema pesquisado, e maior conhecimento acerca da concepção e opinião da gestora do IGD/PBF.

No tratamento dos dados coletados foi empregada a análise de conteúdo que, conforme Minayo (1996), orienta a busca de respostas para as questões formuladas e confirma, ou não, as afirmações estabelecidas antes do trabalho de investigação, além de ampliar o conhecimento do assunto pesquisado, articulando-o ao contexto cultural do qual faz parte.

Segundo Bardin (1977) *apud* Oliveira (2011), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, cujo objetivo se volta a enriquecer a leitura e ultrapassar as incertezas, extraindo assim os conteúdos existentes por trás da mensagem analisada.

E para fundamentação dos conceitos e discussão apresentados utilizamos autores como: Kauchakje (2008), Souza (2009), Queiroz (2009), Dias e Carvalho (2011), Mesquita e Freitas (2013) entre outros pesquisadores.

5.1 CAMPO DE ATUAÇÃO

A presente pesquisa foi desenvolvida no período compreendido entre os meses de janeiro a maio de 2017, com a aplicação de questionário e entrega à gestora do PBF no mês de maio/2017.

A realização da pesquisa ocorreu na cidade Sumé/PB, município localizado na microrregião do cariri ocidental, a 275 Km de distância da Capital João Pessoa, que apresenta uma área territorial de 838,071 km² e população estimada em 16.872 habitantes, tomando como referência o ano de 2016, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017).

A coleta de dados ocorreu no setor de Gestão do Programa Bolsa Família (PBF), localizado junto ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), situado à Rua Antônio Leite, nº 235, no bairro Alto Alegre, por ser o órgão de funcionamento do PBF e controle do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

A gestão do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Sumé/PB ocorre de forma compartilhada entre a gestão do PBF e a gestão da Assistência Social, sendo que no setor de funcionamento do PBF ocorre a operacionalização das ações, enquanto que na Secretaria de Assistência Social ocorre a operacionalização dos recursos recebidos.

Ressaltamos que segundo informações coletadas, o município de Sumé/PB aderiu ao PBF no ano de 2004, contudo não conseguimos precisar de que forma ocorreu a adesão.

Nos reportando ao funcionamento do setor de atendimento e gestão do PBF, ocorre por meio de uma equipe de três pessoas, sendo uma coordenadora, que é a responsável pela gestão do PB e dois técnicos, contudo, há o apoio da equipe técnica do Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, quando se faz necessário, com destaque às profissionais Assistente Social e Psicóloga, para atendimento das demandas mais urgentes e complexas, que necessitam de acompanhamento, relatório ou parecer técnico.

Vale ressaltar que apesar de haver atribuições em comum entre os técnicos e a gestora do PBF, esta desempenha atribuições específicas, como desbloqueio de benefícios, atualizações de domicílios dos beneficiários, validação de documentos para recebimento dos benefícios por outra pessoa, que não o beneficiário, desligamento do beneficiário, reversão da situação de bloqueio, alteração no cadastro do responsável familiar, dentre outras atribuições, ficando a cargo dos técnicos, também de forma compartilhada com a gestão, o atendimento ao público, o cadastramento dos beneficiários, e atualização dos cadastros.

Referindo-se ao atendimento no setor, verificamos que há um aumento no fluxo da demanda quando se inicia os pagamentos, ou repasse dos benefícios do PBF, feito pela Caixa Econômica Federal, sendo principalmente a partir da segunda semana de cada mês, onde há a procura pelo serviço para o esclarecimento de dúvidas pelos beneficiários, para solicitação de orientações para cumprimento das exigências apontadas no extrato da conta de cada mês, bem como, para o cadastramento de novas famílias. Assim, destacamos que a demanda é constante e variada.

Já no que se refere à Secretaria de Assistência Social, esta conta com uma equipe multiprofissional e atende à toda a demanda que necessita dos serviços disponibilizados pela Política da Assistência Social, contudo, dentre estes profissionais a Secretária de Assistência Social é a pessoa responsável pela gestão dos recursos decorrentes do IDG/PBF.

Diante do contexto apresentado, o município de Sumé apresenta as seguintes características, segundo os dados disponibilizados pelo Relatório do Bolsa Família e CadÚnico emitido em 14/04/2017 pelo MDSA:

QUADRO 02 - Aspectos situacionais do PBF e CadÚnico do Município de Sumé/PB, conforme MDSA - 2017

Porte do Município de Sumé →	Pequeno Porte I- Tomando como referência a População de 16.060 habitantes (CENSO 2010):
Famílias inseridas no Cadastro Único (CadÚnico) →	4.574 famílias
Famílias beneficiárias do PBF →	2.793 famílias
Percentual (%) da população beneficiada pelo PBF →	37,24% (aproximadamente) do total da população
Valor médio do benefício →	R\$ 171,56 (por família)

Famílias com renda até ½ salário mínimo no município: 3.897 famílias →	Famílias com renda até ½ salário mínimo com o cadastro atualizado no Município: 3.275 famílias
Média Nacional da Taxa de Atualização Cadastral (TAC): 70,26%	Média da TAC no Município: 84,04%

Fonte: Adaptado segundo MDSA (2017).

QUADRO 03 – Gestão da Condicionais do PBF no município de Sumé/PB-2017

Perfil - Educação	Perfil Saúde:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Total de crianças e jovens de 6 a 17 anos do PBF no município que necessitavam de acompanhamento (2016): 2.164 crianças/jovens. • Total das Crianças e jovens de 6 a 17 anos que tiveram a frequência escolar registrada: 1.982 crianças/jovens 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Total de famílias com perfil saúde, no município, que foram acompanhadas: 2.456 famílias (referência-último semestre) • Total das Famílias acompanhadas: 1.708 famílias
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Média Nacional da Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar – (TAFE): 92,57% • Média do registro da TAFE no Município de Sumé/PB: 91,59% 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Média Nacional da Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde (TAAS): 78,25% • Média da TAAS no Município de Sumé/PB: 69,54%

Fonte: Adaptado segundo MDSA (2017).

Diante destes dados, o município de Sumé/PB apresenta o valor do IGD correspondente a 0.84, sendo o valor máximo 1 (um). No que se refere à média do IGD/M o município apresenta o valor de 0.82, perante a média nacional de 0,73. Para melhor exemplificar os índices apontados, evidenciamos que, ainda segundo o relatório citado anteriormente, o repasse referente ao mês de janeiro de 2017, foi correspondente a R\$ 8.880,12, sendo que se o IGD-M do município alcançasse o máximo, ou seja, fosse igual a 1 (um), o município receberia R\$ 10.939,50 mensalmente (MDSA, 2017).

6 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção analisa os resultados obtidos a partir dos questionários aplicados à gestora do Programa Bolsa Família (PBF), por ser a responsável pela gestão do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGD/PBF). O questionário foi composto por vinte e três (23) questões de múltipla escolha, subdivididas em aspectos das práticas de funcionalidade do PBF, bem como das condicionalidades do IGD/PBF.

Ressaltamos que para direcionar a nossa pesquisa utilizaremos apenas o nome gestora para definir a pessoa entrevistada, uma vez que zelamos pelo anonimato, e assim a não identificação da mesma.

Queremos destacar que para auxiliar na análise dos dados nos baseamos na “avaliação dirigida pela teoria” que conforme apresentado por Chen e Rossi (1992) *apud* Cano (2006, p. 98) representa um modelo de avaliação que se inicia a partir da descrição dos mecanismos teóricos pelos quais o programa funciona e dos pressupostos tidos como necessários para o funcionamento, nesse sentido, o modelo teórico que subsidia o programa é entendido enquanto pano de fundo que irá auxiliar na escolha dos tipos de dados a serem coletados e de que forma será coletado. Assim, utilizamos a teoria para subsidiar nossa compreensão acerca do gerenciamento do IGD/PBF no município de Sumé/PB, sendo este nosso objetivo maior.

Na fase inicial da nossa entrevista procuramos conhecer o perfil da gestora do IGD/PBF, principalmente no que diz respeito ao conhecimento e experiência profissional na área de gestão de uma Política pública, e especificamente na gestão do Programa Bolsa Família (PBF) por acreditarmos ser relevante conhecermos a “familiaridade”, a aproximação da gestora com o tema tratado.

Assim, podemos verificar que apesar da entrevistada possuir curso superior, inclusive na área de gestão, ainda há pouca experiência para com a gestão do PBF fator que poderá decorrer da recente ocupação no cargo de gestão, a menos de um ano, fator que acaba por evidenciar que o conhecimento acerca da gestão do IGD, e do sistema de funcionamento do PBF, esteja ocorrendo de forma gradativa, de acordo com as demandas que lhes são apresentadas, contudo, tais aspectos não são entendidos como obstáculos para um bom desenvolvimento do PBF, e cumprimento das condicionalidades pelo programa estabelecidas.

6.1 EVIDENCIAÇÃO DOS DADOS E RESULTADOS ENCONTRADOS

O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) vincula ao repasse dos recursos, alguns critérios, denominados de condicionalidades, a serem cumpridos, seja pela gestão do Programa Bolsa Família (PBF), seja pelos beneficiários do PBF, isto pelo desenvolvimento de diversas ações.

No que se refere à Gestão do PBF, o MDSA determina o cumprimento das seguintes atividades:

QUADRO 04 – Atividades a serem cumpridas pela gestão do PBF

Gestão dos Benefícios	Acompanhamento das famílias beneficiárias	_____
Acompanhamento e cumprimento de condicionalidades do PBF	Fortalecimento do controle e da participação social.	Acompanhamento e fiscalização das ações do Programa
Articulação com as áreas da Saúde, Educação e Assistência Social	Execução dos recursos financeiros (IGD-M)	_____

Fonte: Adaptado segundo o MDSA (2017).

Nos referindo às famílias beneficiárias do PBF, estas também devem apresentar uma contrapartida ao Programa, sendo responsáveis por:

QUADRO 05 – Algumas atividades a serem cumpridas pela família beneficiária

Atualizar os dados cadastrais, diante de alguma alteração, seja no endereço, seja na composição familiar	Cumprir às condicionalidades determinadas pelo PBF	Manter as crianças e jovens, de 6 a 17 anos, na escola
_____	Manter em dia a vacinação das crianças	Sendo gestante, realizar o pré-natal

Fonte: Adaptado segundo a pesquisadora (2017).

Desta forma, percebemos que a funcionalidade do Programa é baseado na pactuação, na corresponsabilização e no cumprimento de algumas determinações, especificamente no

cumprimento das condicionalidades da Saúde e Educação, assim caracterizamos o contexto do MDSA como sendo de “referência” (responsável pela concessão dos benefícios e dos recursos) frente ao contexto da “contrarreferência”, o território onde está inserido os recursos, onde está presente o usuário que recebe os benefícios, bem como a gestão do Programa, que deve gerenciar os recursos. Assim, ambos (usuários x gestão) devem cumprir as condicionalidades determinadas pelo PBF.

No que se refere ao cumprimento das condicionalidades, a gestora, entrevistada, relata que o município de Sumé/PB consegue cumprir as condicionalidades determinadas pelo PBF. Nesse sentido, procuramos saber quais são os critérios utilizados pela gestão, bem como, quais são as ações desenvolvidas para que para ocorra o cumprimento das condicionalidades, e assim nos relatou a gestora:

“Na verdade como os critérios das condicionalidades são determinadas pelo Programa, então só nos resta conscientizá-los quanto ao cumprimento, seja na saúde, seja na educação. Se na saúde, fazer o acompanhamento da criança de 0 a 6 anos com vacinas em dia, peso e altura; as gestantes fazer o pré-natal e os exames solicitados; já na educação, as crianças de 6 a 15 anos devem frequentar a escola no percentual de 85 %; os jovens, de 16 a 17 anos um percentual de 75%”.

“A gestão do PBF trabalha em parcerias com outros órgãos , como o CRAS, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), a educação e a saúde, nesse sentido, muitas estratégias são traçadas para inclusão dos beneficiários do Bolsa Família nos cursos da EJA, na formação de grupos comunitários para incentivar a socialização e desenvolver o sentimento de pertença e identidade (grupo de dança, capoeira, dentre outros)”.

Tais situações nos remete ao que recomenda o MDSA como necessário às atribuições da gestão para funcionalidade do PBF e cumprimento dos critérios das condicionalidades do Programa, conforme exposto no corpo do trabalho. Neste sentido, destacamos a descentralização e intersetorialidade das ações como forma de viabilização da emancipação e autonomia do indivíduo. Conforme o MDSA (2017):

“A intersetorialidade local é um fator-chave para o sucesso do Programa, pois como o funcionamento do PBF envolve as três áreas, Assistência Social, Saúde e Educação, é recomendado que qualquer decisão seja tomada em conjunto, uma vez que a existência de algum tipo de deficiência em qualquer uma dessas áreas poderá comprometer todo o resultado, afetando o IGD e, conseqüentemente, o repasse dos recursos financeiros”.

Contudo, também nos remete à discussão apresentada por Estrella e Ribeiro (2008), que traz questionamentos acerca do modelo de análise das condicionalidades pelo PBF, por meio do IGD, que se baseia em dados da administração municipal e não em avaliações de campo sobre a qualidade do programa.

A seguir têm-se algumas falas da gestoras que reforçam esta ideia supracitada pelos autores Estrella e Ribeiro (2008).

QUADRO 06 - Falas da gestora entrevistada

<i>“Pelo Sig/PBF a gestão acompanha a situação de não cumprimento das condicionalidades, e toma as providências cabíveis”</i>	<i>“A gestão recebe os dados, alimenta os dados e informa ao MDS”</i>
<i>“A gestão já recebe as informações prontas” (do MDSA)</i>	<i>“O sistema é que age”</i>
<i>“O usuário, é que vai até a gestão, e diante do que é repassado a gestão também vai até o beneficiário”</i>	<i>“A gestão acompanha e executa as determinações já impostas pelo MDS”.</i>

Fonte: Adaptado segundo a pesquisadora (2017).

Ressaltamos que as situações apresentadas no quadro 06 se referem às situações do não cumprimento das condicionalidades, bem como, às demandas diversas apresentadas pelo MDSA à gestão do PBF, que recebe tais informações pelo SigPBF (Sistema de Gestão do PBF).

Para melhor entendimento da discussão, apresentamos o seguinte esquema, tomado conhecimento mediante repasse de informações da gestora e percepção pela pesquisadora:

- ▶ Ocorrência do descumprimento da condicionalidade
- ▶ Aplicação da penalidade pelo MDSA
- ▶ Informação ao beneficiário, pelo extrato bancário do benefício
- ▶ Informação ao sistema de gestão
- ▶ Visitação ao setor de gestão do PBF pelo beneficiário
- ▶ ou chamamento do beneficiário ao setor para fins de regularização
- ▶ tomada de providências cabíveis pela gestão
- ▶ Informação ao sistema

Ainda conforme relatos da gestora, ao se referir acerca do descumprimento das condicionalidades, ela relata que no município de Sumé/PB, há poucos casos e que quando ocorre o descumprimento, é pelo usuário, assim, desta situação:

“Os usuários procuram a gestão ou são convidados pela gestão para dar uma justificativa e apresentar declaração escolar, caso o descumprimento tenha sido na educação, com a frequência escolar abaixo do permitido pelo Programa. Se for caso de vulnerabilidade social encaminha-se à assistente Social do CRAS”.

Esta situação evidencia que o descumprimento das condicionalidades pelo usuário, corrobora com a necessidade de um trabalho descentralizado e intersetorial, e também interligado, uma vez que a condicionalidade está entrelaçada às diversas Políticas públicas de atendimento ao cidadão beneficiário do PBF, que é também usuário destas Políticas (Saúde, Educação, Assistência Social) e não apenas da política de funcionamento do PBF.

Assim, o descumprimento das condicionalidades poderá apontar alguma deficiência na política de atendimento onde ocorreu o descumprimento, seja na Educação, seja na Saúde, ou na Assistência, ou até na própria política de funcionamento do PBF, o que reforça a importância de um trabalho em conjunto entre as referidas áreas, uma vez que ambas atendem ao beneficiário.

Nesse sentido, o descumprimento das condicionalidades é também uma ferramenta a ser utilizada para evidenciar onde está inserida a deficiência, se na política de atendimento ou no próprio beneficiário, que necessita estar instruído para atender aos critérios, às condicionalidades vinculadas a cada Política.

Seguindo esta linha de discussão, Santos (2011) discorre acerca da necessidade de identificação dos motivos do não-cumprimento das condicionalidades, e da implementação de Políticas Públicas de acompanhamento às famílias beneficiárias.

Este questionamento nos fez despertar a concepção de que o não cumprimento das condicionalidades pelo beneficiário, pode estar vinculado à falta de informações e desconhecimento dos critérios existente no Programa do qual ele faz parte.

Já conforme Queiroz (2009, p. 67):

O êxito do processo de descentralização das Políticas Públicas tende a depender diretamente do grau de participação da sociedade nos processos, dado que implica, em regra, a necessidade da sociedade que é objeto da descentralização assumir responsabilidades e papéis até então de incumbência de uma esfera de poder de nível superior.

Desta forma, o descumprimento das condicionalidades do PBF pelo beneficiário pode representar não apenas uma “negligência” do beneficiário, mas do próprio sistema de funcionamento do Programa, que não evidencia o beneficiário enquanto protagonista corresponsável pelo desenvolvimento do Programa.

Assim, se mostra necessário a elaboração de estratégias que despertem no público usuário a consciência do beneficiário enquanto parte influente no processo, uma vez que o descumprimento das condicionalidades pelo usuário, poderá afetar não apenas o próprio beneficiário, que deixará de receber os recursos, mas também o município, que poderá ter o repasse dos benefícios reduzidos, suspensos ou cancelados.

Agora seguindo o vies da intersetorialidade, enquanto critério de cumprimento do IGD/PBF, procuramos saber quais são as ações realizadas juntamente aos setores da Saúde, Educação e Assistência Social pela gestão do PBF, e assim nos foi descrito pela gestora:

“O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade”.

Nesse sentido, as ações de intersetorialidades realizadas pela gestão do PBF, de Sumé/PB, são palestras nas escolas, participação em reuniões no CRAS, nas escolas e nos grupos de saúde, e integração à equipe do CRAS para busca ativa das famílias.

Diante do que foi exposto, entendemos que a intersetorialidade necessita ser ampliada para maior possibilidade de execução e cumprimento das condicionalidades, e formação de estratégias de enfrentamento, ou prevenção das ações de descumprimento destas (condicionalidades).

Percebemos que a troca de informações, o acompanhamento e execução das condicionalidades ocorre de forma constante, contudo, via sistema, o que se faz necessário pelas determinações do MDSA, porém, que acaba por limitar a gestão das condicionalidades ao âmbito interno da instituição onde ocorre o gerenciamento do Programa.

A relevância da intersetorialidade está na toca de conhecimentos, na possibilidade de visão ampla do Programa, e formulação, de forma conjunta, de ações e critérios necessários, ou

possíveis que possam viabilizar o cumprimento das condicionalidades e melhor execução do PBF no município.

Também nos propusemos a compreender quais são os maiores desafios e limites encontrados pela gestão do PBF para efetivação do IGD/PBF e cumprimento das condicionalidades do PBF, e assim, nos foi relatado:

“Apesar do CRAS constar com Assistentes Sociais que estão à disposição do PBF, considero como limitação o fato do corpo técnico do PBF não disponibilizar de um assistente Social exclusivamente, outro desafio é fazer com que o usuário perceba, se conscientize que esse benefício é uma forma encontrada pelo governo de tirá-lo da vulnerabilidade social e oportuniza-lo para um crescimento pessoal e social, para isso, ele (usuário) precisa fazer sua parte”.

O funcionamento do setor de atendimento e gestão do PBF, ocorre por meio de uma equipe de três pessoas, sendo uma coordenadora, que é a responsável pela gestão do PB e dois técnicos, que auxiliam no atendimento à demanda e execução do Programa, e quando se faz necessário há o apoio da equipe técnica do Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, sendo uma Assistente Social e uma Psicóloga, para atendimento às demandas mais urgentes e complexas, que necessitam de acompanhamento, relatório ou parecer técnico.

Diante da situação apresentada percebemos que a existência de uma equipe mínima, mostra-se enquanto desafio a ser enfrentado pela gestão do PBF para execução do Programa e cumprimento das condicionalidades, e limite a ser superado pelo município, como forma contribuição no aprimoramento da qualidade da gestão do Programa e execução das ações que estão sob sua responsabilidade, conforme preconiza o MDSA.

6.2 CONCLUSÕES DA PESQUISA PELO OLHAR DA PESQUISADORA

Diante de todo o contexto apresentado na pesquisa, verificamos que o MDSA impulsiona a gestão do Programa Bolsa Família, mediante o repasse de recursos, para que a funcionalidade do Programa aconteça, ao passo que incentiva o controle de ações pela gestão, e o cumprimento de condicionalidades.

Pelo cumprimento das condicionalidades do Programa, o MDSA repassa recursos financeiros aos municípios, o que nos leva a perceber que há a intenção de incentivo ao

desenvolvimento do PBF, pelo MDSA, e assim a contribuição no enfrentamento às situações de vulnerabilidade apresentadas pelas famílias beneficiárias do PBF.

Para que o recurso seja repassado, o MDSA se utiliza do IGD/PBF para avaliar como está sendo executada a gestão do PBF, e o desenvolvimento do Programa, isto pela verificação dos dados encaminhados, que acabam por mapear, não apenas a gestão do Programa, mas a situação educacional e de saúde dos beneficiários do Programa.

Diante dos aspectos apresentados pela pesquisa verificamos que o Município de Sumé/PB cumpre as determinações legais impostas pelo Programa Bolsa Família, bem como, a gestão do Programa em Sumé, atende aos critérios determinados pelo MDSA, o que, a nosso ver, mantém o repasse dos recursos no município. Contudo, apontamos algumas necessidades também evidenciadas pela pesquisa:

- Ampliação das ações de intersetorialidade pela gestão do PBF com as demais áreas responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades (Saúde, Educação, Assistência Social);
- Ampliação da equipe do PBF para melhor execução do Programa e controle das ações e cumprimento das condicionalidades;
- Percepção pela gestão do usuário/beneficiário enquanto agente corresponsável influente para o cumprimento das condicionalidades;
- Maior controle pela gestão do PBF das ações voltadas ao cumprimento das condicionalidades, uma vez que quanto menor for o índice de descumprimento das condicionalidades maior a relevância da gestão do PBF.

Sendo assim, compreendemos com esta pesquisa que o trabalho realizado pela gestão do PBF de Sumé/PB para que atinja os objetivos apresentados pelo Programa e pelo MDSA, que é a contribuição na superação da pobreza e extrema pobreza, o desenvolvimento do PBF, bem como o desenvolvimento das práticas de gestão, necessita avançar e ser subsidiado não prioritariamente na execução e operacionalização dos dados nos sistemas, e no cumprimento do que é evidenciado e requerido pelo MDSA, embora estes sejam critérios vinculados às condicionalidades e execução do PBF, mas no desenvolvimento do funcionamento do referido Programa de forma corresponsabilizada com os demais setores envolvidos (Saúde, Educação e

Assistência Social), no compartilhamento das informações sobre o Programa com o beneficiário, e assim, na inclusão e também corresponsabilização deste nas ações de cumprimento das condicionalidades e desenvolvimento do PBF.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as profundas e significativas mudanças na estrutura econômica e social do país, os programas não contributivos da Seguridade Social, se tornaram mecanismos de combate à pobreza e à redução da vulnerabilidade e desigualdade social no país.

Diante deste contexto, a presente pesquisa se reportou ao Programa Bolsa Família (PBF), no município de Sumé/PB, com a finalidade de compreensão do gerenciamento do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGD/PBF), bem como, do cumprimento das condicionalidades e gestão do Programa, o que nos conduziu a compreender que o gerenciamento do PBF ocorre por meio da articulação das áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, e que as atividades entre ambas devem ser planejadas de maneira integrada e articulada, levando-se em consideração as demandas e as necessidades apresentadas à gestão do Programa.

Por meio dos objetivos formulados podemos compreender que gerir Política Pública não é tarefa fácil, e sim um processo complexo que requer do gestor qualificação profissional, o cumprimento de determinações, conforme respaldo legal, a formação de parcerias intersetoriais, o desenvolvimento de ações determinantes à continuidade da Política Pública, entre outras situações, o que impulsiona o gestor a desenvolver uma postura não apenas de execução, mas também, de formulação, fiscalização, investigação e controle.

A experiência vivenciada pela pesquisa, nos fez perceber que são muitos os desafios e limites existentes para um gestor viabilizar o desenvolvimento de uma Política Pública, aqui nos reportando ao PBF, inclusive pela falta de suporte que deveria ser ofertado pelo próprio Estado.

Contudo, a pesquisa também nos proporcionou a compreensão de que a análise do gerenciamento do IGD/PBF, bem como das formas de cumprimento e acompanhamento das condicionalidades do PBF é uma importante ferramenta para a gestão do PBF, pois contribui tanto para o desenvolvimento do PBF e cumprimento das suas condicionalidades, quanto para

avaliação e/ou aprimoramento das Políticas Públicas interrelacionadas com o Programa, permitindo assim uma visão ampla não apenas do PBF mas do município de Sumé-PB.

Assim, que esta pesquisa sirva de incentivo aos objetivos pretendidos pela pesquisadora e ao desenvolvimento de futuras pesquisas sobre o tema tratado para que a sociedade cada vez mais ganhe resultados acadêmicos práticos e de melhorias sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**. Brasília. 2016. Disponível em: <<https://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/igd>>. Acesso em: 13/04/2017 .

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)**. 2017 (portal). Disponível em <<https://mds.gov.br/>>. Acesso em: 13/04/2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). **Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município** - Relatório. 2017. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 14 de maio de 2017.

_____. LEI 8.742/1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 20 de março de 2017.

_____. LEI 10.836/2004. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 02 de maio de 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (**IBGE**). Disponível em <cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=251630>. Acesso em 14 de maio de 2017.

_____. **Orientações Conjuntas sobre os Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF) e do SUAS (IGDSUAS)**. Brasília, maio de 2013.

BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. **Famílias e Políticas Públicas**. In: Ana Rojas Acosta e Maria Amália Faller Vitale (organizadoras). *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2003.

CANO, Ignacio. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

DIAS, Aluzailde Jacira; CARVALHO, Rejane Gomes. **Programa Bolsa-Família: Transferência de Renda e Inserção Social de Famílias em Monte Horebe-PB**. Trabalho de Conclusão de Curso. (Especialização em Gestão Pública - Modalidade à distância). UFCG. 2011.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais?** Reflexões a Propósito da Experiência Latino-Americano Recente de Reformas e Programas Sociais. São Paulo em Perspectiva. São Paulo. v. 11.n.4. Out/Dez. 1997.

ESTRELLA, Juliana. RIBEIRO, Leandro Molhano. **Qualidade da Gestão das Condições do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão Descentralizada**. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em:

<www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300009>. Acesso em: 23 de abril de 2017.

JAMBEIRO, Margarida Maria Andréa; SANTOS, Verônica Duarte dos. **Programa bolsa família: política social ou assistencialismo?** Cairu em Revista, v. 2, n. 2, p. 85-105, 2013.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão Pública de Serviços Sociais**. 2 ed. Curitiba: Ibpex, 2008.

MESQUITA, Adriana de Andrade; FREITAS, Rita de Cássia dos Santos. **Programas de Transferência de Renda e Centralização nas Famílias: Prioridades do Sistema de Proteção Social não Contributivo Brasileiro em Questão**. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-Rio.br/media/OSQ_30_Mesquita_Freitas_10.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____ (org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. In: **Necessidades Humanas Básicas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2007.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. 2.ed. Curitiba: Ibpex, 2009.

SANTANA, Jomar Álace. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família**. Seminário População, Pobreza e Desigualdade, realizado em Belo Horizonte, de 5 a 7 de novembro de 2007. **Anais**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

SANTOS, Joelma de Oliveira. **Condicionalidades do Programa Federal Bolsa Família**. 2011. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/condicionalidades-do-programa-bolsa-familia/56646/>> Acesso em: 06 de maio de 2017.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Políticas Públicas: Introdução às Atividades e Análise**. Nata, RN. EDUFRN, 2009.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e Pesquisa em Administração**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO NO CAMPO
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

APÊNDICE 1

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Prezado(a) Sr(a.) Gestor(a) do Programa Bolsa Família:

O presente instrumento de pesquisa constitui um dos elementos integrantes do trabalho de conclusão do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública UAEDUC/CDSA/UFCC como exigência para obtenção do **Certificado de Grau Superior em Gestão Pública**, que deverá subsidiar a etapa referente à pesquisa de campo, cujo objetivo central é **COMPREENDER O GERENCIAMENTO DO ÍNDICE DE GESTÃO (IGD) do PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NO MUNICÍPIO DE SUMÉ/PB** (estudo de caso).

Solicitamos sua colaboração no sentido de responder este **questionário** com precisão e prontidão ao roteiro aqui elaborado.

Cabe destacar o sigilo relativo aos participantes, que neste estudo não há respostas certas ou erradas, bem como não haverá individualização de respostas. Esteja certo de que a sua participação é muito importante para o êxito dessa pesquisa.

Cientes de sua valiosa contribuição, agradecemos antecipadamente.

Lucineide Pereira de Lima, orientando. E-mail: neyde_sume@hotmail.com

Dr. Luiz Antônio Coêlho da Silva, Prof. orientador. E-mail: luidd@yahoo.com.br

ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO

PERFIL DO ENTREVISTADO:

1.Gênero: () Feminino () Masculino

2.Faixa etária:

() 18 a 21 anos () 22 a 30 anos () 31 a 40 anos () 41 a 50 anos () acima de 51 anos

3. Escolaridade:

Graduação Mestrado Doutorado Pós-doutorado

4. Quais cursos de graduação, mestrado, doutorado ou pós doutorado você possui?

5. Quanto tempo o (a) senhor (a) trabalha com o Programa Bolsa Família (PBF)?

Menos de 01 ano 1 a 2 anos 3 a 4 anos acima de 4 anos

6. Quanto tempo aproximadamente o (a) senhor (a) atua na função atual?

até 01 ano até 03 anos 4 a 10 anos 11 a 20 anos 21 a 30 anos

acima de 30 anos

7. Qual sua função atual?

8. Quantas vezes atuou na área de gestão de uma Política Pública?

9. Em que ano o município de Sumé aderiu ao PBF e como foi essa adesão?

10. Quantas pessoas são responsáveis diretamente pela gestão do PBF no município de Sumé/PB? Que ações executam?

11. O município de Sumé consegue cumprir as condicionalidades impostas ao PBF?

sim não

Por que? _____

12 Quais são os critérios utilizados pela gestão do PBF para cumprir as condicionalidades do PBF?

13. Que ações são desenvolvidas pela gestão do PBF que garantem o cumprimento das condicionalidades vinculadas ao IGD/PBF e mantém a funcionalidade do Programa Bolsa Família no município de Sumé/PB?

14. Quais são os maiores desafios e limites encontrados pela gestão para efetivação do IGD/PBF e cumprimento das condicionalidades?

15. Quais ações intersetoriais são realizadas entre os setores da Saúde, Educação e Assistência social?

16. Como ocorre o gerenciamento dos recursos recebidos pelo município vinculados ao IGD/PBF?

17. Que ações são desenvolvidas com os recursos do IGD/PBF?

18. Como é realizada a prestação de contas dos recursos financeiros do IGD no município de Sumé/PB?

mediante repasse de informações ao MDSA

mediante repasse de informações do CMAS

mediante repasse de informações à população

outro. Especifique. _____

19. A gestão do PBF divulga informações sobre a importância das suas atividades e ações?

Sim Não

Se sim, quais os meios de divulgação? _____

20. Como a gestão do PBF faz o acompanhamento das condicionalidades vinculadas ao IGD/PBF?

21. Na sua opinião, qual a relevância do Programa Bolsa Família para o município de Sumé

22. Na sua opinião o IGD/PBF consegue medir o impacto das condicionalidades do Bolsa Família no enfrentamento da pobreza dos seus beneficiários?

23. Se desejar faça algum comentário, justificativa ou acrescentar algum assunto referente à (s) questões acima, ou ainda, sobre algum tema não abordado, fique a vontade.

Obrigada!

ANEXO 1 (Informações retiradas do site do MDSA, 2017)
SISTEMAS DE GESTÃO E DE INFORMAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO CADÚNICO

A operação do Programa Bolsa Família, devido à sua complexidade, conta com o suporte de diversos sistemas informatizados. Os principais sistemas são:

— **Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec):** utilizado para a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família. Nele, são realizadas ações relacionadas a concessão e liberação de benefícios, bloqueios, desbloqueios, cancelamentos, entre outras.

— **Sistema do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal :** registra as informações cadastrais de famílias de baixa renda.

— **Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF):** armazena orientações e informações direcionadas a Gestores(as) Municipais do Bolsa Família e do Cadastro Único, assim como a Coordenadores(as) Estaduais. Esses dados auxiliam municípios e estados a desenvolverem as ações de gestão descentralizada propostas pela Senarc/MDS.

— **Sistema de Condicionalidades (Sicon):** possibilita a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, relacionadas às áreas de educação, de saúde e de assistência social. O Sicon fica hospedado no SIGPBF