

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

TAÍS MARTINS CAMORETTO

**A GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO
MUNICÍPIO DE SÃO BORJA**

São Borja

2021

TAÍS MARTINS CAMORETTO

**A GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO
MUNICÍPIO DE SÃO BORJA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Sociais – Ciência Política da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais – Ciência Política.

Orientador: Professor DR. Ronaldo Bernardino Colvero

São Borja

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

C185g Camoretto, Taís Martins

A GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO
MUNICÍPIO DE SÃO BORJA / Taís Martins Camoretto.

75 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade
Federal do Pampa, CIÊNCIAS SOCIAIS - CIÊNCIA POLÍTICA, 2021.

"Orientação: Ronaldo Bernadino colvero".

1. Política Pública. 2. Análise de Gestão . 3. Gestão
descentralizada. I. Título.

TAÍS MARTINS CAMORETTO

A GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao curso de Ciências Sociais – Ciência Política da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharela em Ciências Sociais – Ciência Política.

Trabalho de conclusão de curso defendida e aprovada em: 17, de maio de 2021.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero

Orientador

UNIPAMPA

Prof. Dr. Muriel Pinto

UNIPAMPA

Prof. Dr. Edson Romário Monteiro Paniagua

UNIPAMPA



Assinado eletronicamente por **RONALDO BERNARDINO COLVERO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 04/10/2021, às 17:18, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **MURIEL PINTO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 18/10/2021, às 10:36, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **EDSON ROMARIO MONTEIRO PANIAGUA, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 19/10/2021, às 16:43, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0615355** e o código CRC **BC1F4B17**.

Dedico este trabalho ao acesso a educação pública de qualidade, pois através da educação conheci um mundo novo.

AGRADECIMENTO

Gostaria de agradecer e dedicar esta monografia as seguintes pessoas:

Todas as pessoas que estiveram comigo durante este trabalho de pesquisa foram importantes. Gostaria especialmente de agradecer meu orientador Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero que nunca desistiu deste trabalho e contribuiu em todos os passos.

Aos professores que dedicaram seu tempo ao desenvolvimento da pesquisa, ensino e extensão. Agradeço também aos professores que promoveram o debate acadêmico, em especial ao Prof. Dr. Edson Romário Monteiro Paniágua, coordenador do curso, pelas ações promovidas em sua gestão.

A todos os colegas de curso, principalmente aos que levavam mate e eram solidários.

Aos amigos que fiz no campus, pois fizeram essa jornada mais bonita, espero levar todas para o resto da vida.

Sou grata a minha mãe, Ronilda Silva Martins que é um exemplo de determinação. Eu cresci vendo à senhora sorrindo para a vida a pesar de todas as dificuldades, cresci sabendo que amor é cuidado, obrigada por cuidar de mim, por me dar uma boa educação.

Aos meus familiares, tio Ismail, tia Ana, tia Carmem, tio Juarez, a minha irmã Cristina, aos meus sobrinhos, primos e aos outros irmãos, obrigado pelo apoio. Não existe companhia melhor do que a de vocês aos domingos.

“Aos representantes políticos e burocratas falta munição teórica e metodológica aplicada à elaboração de políticas públicas adequadas à resolução dos graves problemas sociais”.

Leonardo Secchi

RESUMO

O trabalho faz uma análise da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família com base nas questões referentes ao pacto federativo. Fez uso da metodologia qualitativa para a análise, e a partir desta, foram extraídos dados de plataformas dos ministérios relacionados ao programa a nível municipal e nacional. Para englobar de forma total o objeto, usou-se também da entrevista como técnica de coleta de dados para perceber a realidade empírica da gestão do programa. Desta forma, propõem-se aqui uma análise de uma política pública federal consolidada, em um nível de gestão local no município de São Borja- RS. Os resultados tornam possível uma visão ampla do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, a visão da burocracia relacionada à gestão municipal do programa, a realidade da gestão municipal no município de São Borja bem como o prognóstico do perfil socioeconômico quanto à vulnerabilidade social no município. Desta forma fornecendo dados para desenvolvimentos de outros estudos na região.

Palavras-Chave: Política pública; Análise de gestão; Gestão descentralizada.

ABSTRACT

The Works analyzes the decentralized management of the Bolsa Família Program based on the issues related to the federative pact. It made use of the qualitative methodology for the analysis, and from this, data were extracted from platforms of the ministries related to the program at the municipal and national level. To fully encompass the object, the interview was also used as a data collection technique to understand the empirical reality of the program management. Thus, we propose here an analysis of a consolidated federal public policy, at a local management level in the municipality of São Borja-RS. The results make possible a broad view of the Unified Social Assistance System - SUAS the view of bureaucracy related to the municipal management of the program, the reality of municipal management in the municipality of São Borja as well as the prognosis of the socioeconomic profile regarding social vulnerability in the municipality. In this way providing data for developments of other studies in the region.

Keywords: Public policy; Management analysis; Decentralized management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Metodologia	34
Figura 2 - Organização do Atendimento	54
Figura 3 – Frequência de palavras	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Área de cobertura das unidades CRAS no município	41
Tabela 2 – Palavras frequentes relacionadas ao acolhimento	58

LISTA DE ABREVIATURAS

ONG. – Organização Não Governamental
OMS. – Organização Mundial da Saúde
Cadúnico – Cadastro Único
PBF – Programa Bolsa Família
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
CMAP – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais
CMAS – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União
CECAD - Consulta Seleção e Extração de Informações do Cadúnico
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão Informação
SUAS – Sistema Único de assistência Social.
PIB – Produto Interno Bruto
CIG – Comitê Interministerial de Governança
TAC – Taxa de Atualização Cadastral
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IGD-E – Índice de Gestão Descentralizada Estadual
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
SENARC – Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania
LUCIA – Pseudônimo usado na entrevista
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de famílias beneficiadas pelo PBF no Brasil	35
Gráfico 2: Índices do IGD-M em São Borja - RS	44
Gráfico 3: Quantidades de Famílias beneficiadas do PBF em São Borja – RS	45
Gráfico 4: Pessoas cadastradas no Cadastro Único em São Borja - RS.....	46
Gráfico 5: Taxa de atualização do Cadastro Único em São Borja – RS.....	47

LISTA DE SIGLAS

HTML - Hypertext Markup Language

HTTP - Hypertext Transfer Protocol

XML - e**X**tensible **M**arkup **L**anguage

POS - Parágrafo da transcrição de entrevista

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA	18
2.1 Estado e políticas públicas.....	18
2.2 A descentralização político administrativa.....	26
2.3 O Programa Bolsa Família, uma política pública federal.....	28
2.4 Metodologia.....	34
3. Análise de dados quantitativos.....	36
3.1 A investigação dos dados.....	37
4. A Gestão do PBF no município.....	52
4.1 A entrevista.....	53
5. Considerações finais.....	65
6. Referencias	68

1. INTRODUÇÃO

A constituição 1988 conhecida como a constituição cidadã, amparou através do Estado, milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade social. A partir dela, foi possível planejar o desenvolvimento da sociedade de maneira inclusiva. A constituição deu poder político a pessoas que não tinham acesso a nenhuma forma de manifestação nas arenas decisórias.

Ao proteger a população no sentido de relacionar o Estado a saúde, educação e seguridade social cria-se a possibilidade de pensar políticas públicas para diminuir os índices de desigualdade sociais. Na mesma linha a constituição dá poder político ao instituir o voto universal, criando um mecanismo de contrapartida para as ações instituídas pelo governo.

Conforme se consolidaram as normativas da constituição e foram sendo desenvolvidas ações para ampliar o acesso da população aos direitos estabelecidos pela mesma, houveram as complexificações das estruturas de gestão agora estabelecidas pela autonomia dos entes federativos através de um pacto.

O pacto federativo permite que as políticas públicas possuam mais de uma esfera, com base na autonomia dos entes. Em 2004 começou a ser implementada no Brasil, uma política pública de redistribuição de renda condicionada, o Programa Bolsa Família – PBF, que tem por objetivo principal o combate da extrema pobreza.

O PBF busca através da transferência financeira imediata, sanar questões emergentes para famílias de baixa renda, como questões nutricionais, por exemplo. A gestão do programa funciona em três níveis, sendo os níveis estaduais e municipais subordinados a união.

O nível municipal coletam dados dos usuários e aplicam recursos vindos da União, enquanto esta faz a transferência aos usuários que atendem aos requisitos do programa e faz transferências financeiras que amparam os outros entes na gestão. Neste sistema os estados têm o papel de auxiliar os municípios ajudando na capacitação e coordenação das ações.

É papel do município através da Secretaria de Assistência Social fornecer a mão de obra e a estrutura material para fazer o cadastramento de pessoas do grupo alvo no Cadastro Único para fazer a identificação socioeconômica, e posteriormente enquadrar o indivíduo nos benefícios aos quais possuem direito dentre os programas de assistência social a nível federal, entre eles o Programa Bolsa Família.

A gestão de um programa de redistribuição de renda com condicionantes cria a necessidade do envolvimento de outras secretarias como as da saúde e da educação, nos três níveis dos entes federados, a fim de garantir o cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários e amparar os mesmos no desenvolvimento destas atividades.

Os condicionantes têm relação com os objetivos do programa de acabar com a desnutrição e o analfabetismo, de modo geral, busca combater a extrema pobreza e romper com o ciclo intergeracional da pobreza, fornecendo proteção social principalmente às crianças por meio do acesso à saúde e à educação.

O município tem um papel muito importante no programa, pois age no cadastramento e tem relação com condicionantes estabelecidos pelo PBF. Esses fatores fazem necessária a presença de um corpo administrativo qualificado e sincronizado. Que para além de qualificação intelectual necessita de uma estrutura material que viabilize o trabalho dos profissionais.

Aqui, foi proposta uma análise da gestão municipal do Programa Bolsa Família relacionando os dados anuais e mensais do programa de 2010 à 2021, disponíveis nas plataformas públicas, com questões práticas das atividades empíricas do ambiente municipal analisadas através da técnica de entrevista. Desta forma percebendo a realidade da estratégia de combate à extrema pobreza e o potencial de gestão do município. Visando contribuir com dados que possam ser utilizados no aprimoramento desta política pública.

O objetivo geral deste trabalho é perceber de que forma atua o município gestão de uma política pública federal. Os objetivos específicos são: Análise da gestão do Programa Bolsa família no município de São Borja; Constatar se os dados socioeconômicos criados pelo Cadastro Único são utilizados pela gestão municipal para políticas públicas próprias; Perceber a realidade socioeconômica no município e os principais obstáculos encontrados pela gestão no município de São Borja no período de pandemia.

A metodologia utilizada neste trabalho foi à metodologia qualitativa a fim de atribuir significado à análise. Na coleta de dados foram utilizadas duas fontes distintas para abordar o tema. A primeira fonte de dados utilizada foi à análise dos dados do Sistema Único de Assistência Social – SUAS que disponibiliza dados de pessoas cadastradas em programas sociais.

O SUAS disponibiliza os dados referente ao cadastro único e ao Programa Bolsa Família através de três plataformas de monitoramento, na plataforma do CECAD - Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico é possível através premissas selecionadas pelo pesquisador extrair dados em forma de gráfico do Cadastro único com referência anuais. Na plataforma Bolsa Família e Cadastro Único no seu município são disponibilizados dados atuais dos programas, de forma que não é possível consultar períodos anteriores. A Plataforma SAGI - Secretaria de Gestão e Avaliação de Informação tem perfil semelhante a anterior, porém seus dados são disponibilizados em tabelas.

Todos estas são plataformas de monitoramento do Ministério da Cidadania que, com exceção do CECAD, não oferecem dados contínuos, apenas informações mensais, desta forma a coleta de dados foi feita a partir de um acompanhamento mensal das plataformas.

O segundo tipo de dado apresentado foi coletado a partir da técnica de entrevista estruturada em pautas. A fim de manter a integridade do colaborador deste trabalho, em sua referência será utilizado o pseudônimo Lucia. A entrevista foi aplicada à coordenadora do Cadastro Único que também administra o PBF.

Aqui foi empregada a análise de conteúdo de Bardin (1977), a transcrição e a codificação dos dados da entrevista foi organizada para análise com o uso do software de análise qualitativa MAXQDA, o material aqui apresentado foi extraído diretamente do software, desta forma os trechos da entrevista aqui citados possuem como referência a localização da transcrição armazenada no software representada pela sigla POS que representam os parágrafos da transcrição.

Utilizou-se neste trabalho de dois procedimentos, análise de dados quantitativos e a entrevista a fim de relacionar todos os aspectos que envolvem a gestão do programa. O método qualitativo reflete o caráter exploratório do problema de pesquisa que visa elencar o potencial de gestão de uma política pública federal no ambiente municipal.

No primeiro capítulo foi feita uma contextualização das questões conceituais envolvidas na dinâmica do objeto de análise. Tendo como objetivo de estabelecer questões estruturais da governança pública. Descreve-se neste a concepção o papel do estado como promotor de políticas públicas para com a sociedade.

No segundo capítulo buscou-se analisar os dados quantitativos disponíveis nas plataformas públicas de monitoramento do programa Bolsa Família. Ao fazer o acompanhamento e a observação dos dados buscamos apresentar uma relação entre as ações de implementação e reformulação do programa que tinham como objetivo as melhorias no sentido de tornar as medidas mais eficientes e compatíveis com a realidade dos gestores.

O terceiro capítulo é a análise da entrevista que busca relacionar os dados quantitativos, com a realidade observável a partir do ponto de vista do ator social na política pública. Buscou-se investigar o universo estrutural apresentado pelo mesmo para fazer a complementação e melhor compreender os dados oferecidos pelo sistema. Desta forma estruturando a visão ampla, do encontro da política pública com a realidade municipal no intuito de perceber particularidades nas questões municipais.

Nas considerações finais foi executada a interpretação das análises dos diferentes tipos de dados apresentados. A relação dos dados com a estrutura do objeto é constituída a partir da análise, no processo interpretativo onde o autor buscará fazer a leitura do processo tangível incorporando a análise dos dados, com base no processo dedutivo atribuindo significado às informações aqui apresentadas.

CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Estado e políticas públicas

O conceito de Estado ou Estado Nação surge quando a unidade política se desvincula da personalização do soberano (do rei) e passa a representar um contingente populacional organizado. Atualmente esta é a principal forma de organização política, é constituída por um território delimitado, um sistema de gestão do poder político, jurídico, econômico e social. Um Estado é um ente unitário e soberano, que no processo de administração e gestão dentro de suas competências busca vantagens em relações externas e internamente cria orientações para manter a unidade, ordem e gerar desenvolvimento.

O Estado funciona como um grande organismo com diversos sistemas atuando em diferentes funções, todos visam facilitar o governo, manter a unidade e a sua soberania frente a outros Estados. Busca manter a ordem social geral e proteger a sua população, procurando garantir recursos básicos às camadas sociais vulneráveis, enquanto impulsiona o desenvolvimento de forma ampla. O poder do Estado pode se manifestar de diversas formas, materiais e imateriais; por exemplo, na forma de uma norma legislativa, que é algo imaterial, e em um segundo momento como uma força física através dos seus aparatos de controle para o cumprimento desta norma.

Podemos afirmar que a presença do Estado nas sociedades modernas é tangível, no entanto, só podemos percebê-lo através de elementos esparsos, nunca como um todo integrado, pois ele permeia toda a estrutura social. (DIAS, 2013, p.51).

O Estado é um fenômeno social político e funciona através de três grandes esferas: o executivo, legislativo e o judiciário. Do ponto de vista administrativo, busca manter a organização social e coordenar os esforços públicos e privados para com o objetivo de manter o bem-estar de toda sociedade.

Quando falamos a palavra Estado nos referimos à totalidade de uma sociedade, todavia quando falamos *governo* nos referimos a um grupo de poder específico a serviço do Estado, portanto a serviço da sociedade. No Brasil esse grupo é trocado a cada quatro anos em três níveis o Federal, estadual e municipal. .

Thomas Hobbes, teórico contratualista, coloca que o homem abdica de sua liberdade natural para o viver em harmonia e segurança sob a proteção do Estado. O Estado através de um homem (Monarquia) ou uma assembleia de homens (aristocracia ou democracia) criaram leis e as coloca sobre os homens. (2008, p.123-127.)

Hobbes viveu no período de 1588-1679, tem como base o pensamento de que o homem em seu estado natural é violento, e busca sempre zelar pela própria vida, desta forma precisaria de algo acima de si próprio para viver em harmonia, todavia só o faz de modo a tirar vantagens. O papel do Estado nessa perspectiva seria organizar a competição humana.

O Estado possui recursos limitados, e cabe ao governo elencar as prioridades do meio social e gerir a aplicação de recursos para o bem de todos. Neste sentido as políticas públicas são conjuntos de ações, programas e atividades desenvolvidas pelo Estado de forma direta ou indireta, podendo ter a participação do setor privado, que visam assegurar direitos de cidadania, garantidos constitucionalmente, de forma difusa ou específica. A criação da política pública depende do reconhecimento de uma carência, por parte da sociedade ou dos poderes do Estado, em alguma área que possua resguardo constitucional. Para Reinaldo Dias

De forma sucinta, é disso que tratam as políticas públicas: a gestão de problemas e demandas coletivas através da utilização de metodologias que identifiquem as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de atingir os objetivos e metas predefinidos." (2013, p, 279)

O conceito de política pública é entendido como uma ação que visa à solução de um problema público¹. Podendo o gestor dessa ação ser um ente do setor público ou privado, conforme a natureza da ação. Um ente privado, por exemplo, não pode colocar em vigor uma legislação que obrigue a população a fazer o plantio de árvores nativas, pois o Estado é soberano e constitucionalmente a legislação cabe a ele; mas o ente privado, pode, por exemplo, lançar uma campanha publicitária incentivando o plantio de árvores nativas.

¹ Este problema pode ser econômico, social, jurídico ou afetar outras áreas da sociedade, porém para ser um problema público deve afetar um grupo social ou a sociedade como um todo, podemos usar como exemplo o racismo que afeta um grupo étnico.

A campanha publicitária de plantio de árvores ao ser lançada por uma ONG teria o objetivo de solucionar um problema público, logo se caracterizaria como uma política pública, a ONG teria autonomia para promover a política pública, porém sem sobrepor à soberania Estatal. Essa abordagem dentro do contexto acadêmico é chamada de multicêntrica, ela permite a interpretação do que possa ser um problema no âmbito social, e o afloramento dos atores políticos para a solução desse problema.

As novas modalidades de relacionamento propostas pela globalização vem alterando o papel do Estado moderno. Cada vez mais vemos a flexibilização da legislação para combater problemas públicos a nível mundial, ou seja, existe não só a participação dos atores políticos do setor privado nacional na federação, mas também de atores internacionais através empresas ou organizações fruto da cooperação internacional.

A globalização possibilita a intervenção internacional em um problema público local, por exemplo, a OMS Organização Mundial da Saúde fundada em 1948, para além de integrar e financiar estudos científicos por todo o mundo oferta através da parceria com outras entidades, o acesso gratuito as bibliotecas com produção nacional e internacional de estudos científico, de modo a ampliar o acesso à informação sobre a saúde pública.

A ação por parte do poder público demanda da visibilidade do problema para agenda governamental²; A agenda formal de um governo diz respeito ao que ele, e o grupo que o elegeu, consideram importantes, por vezes a negligência de uma demanda pública se dá pelo interesse da manutenção do status quo como afirma Secchi (2014); na agenda de um governo estão pautadas as questões relevantes a serem debatidas por um determinado grupo de ação, que são os ministérios.

A formulação da política pública depende da relevância do problema, não só a nível social, mas também para o governo administrador do Estado. Nesse sentido, o problema deve afetar o desenvolvimento do Estado, causar uma perturbação ou

² A agenda governamental (também chamada de agenda pública) é a agenda do governo. Ela reúne o conjunto de situações que o poder público decide 55 Uma catástrofe natural, como uma enchente que desabrigou centenas de pessoas, obriga o governo a agir - e força um problema na sua agenda encarar como problema, mobilizando recursos para saná-las. Atores bem organizados podem infiltrar problemas de suas próprias agendas na agenda do governo. (TRONCO, p. 55-56)

comoção social, pois papel fundamental do governo, para além da manutenção, é promover a qualidade de vida da sociedade e desenvolvimento. Para que isso aconteça o plano de governo traça um status quo ideal e tenta através da política pública alcançar os seus objetivos.

Quando o problema alcança a relevância no meio público, são elaboradas estratégias para a estruturação de uma proposta que atinja um resultado que possa ser tangível e mensurável ou possuir um formato subjetivo, alterando a percepção ou comportamento da sociedade a respeito de algo.

Podendo visar uma estratégia que alcance um resultado em pouco tempo e de curta duração ou estratégia de que demande mais empenho com prazo indeterminado. A exemplo, temos as campanhas de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, que busca alterar o pensamento da população a respeito de um comportamento, e a exemplo da primeira questão temos as campanhas de vacinação para grupos específicos quando surgem novos vírus, por exemplo, a vacinação para o grupo de risco da H1N1.

Na estruturação da política pública devem ser definidos os objetivos a serem alcançados com base em dados coesos que vão projetar a realidade e definir as metas. As metas vão projetar efeitos no público alvo, o processo para alcançar as metas vai depender de um plano de ação, e geralmente do envolvimento de mais de um ente federado. Nesse, sentido Dias coloca:

Toda política pública deve estar sustentada num corpo teórico (filosofia) que oriente os cursos da ação a que se propõe, bem como a tomada de decisões, o estabelecimento de prioridades e a destinação dos recursos financeiros públicos. (DIAS, 2013, p, 280)

Existem diferentes níveis interpretativos do que pode ser chamado de política pública. Alguns autores pensam política pública como macrodiretrizes estratégicas ou como um conjunto de projetos, ou seja, como a gestão das ações sendo os projetos apenas meios para o alcance de um objetivo maior. Neste trabalho, compactuamos da visão de Secchi (2013) que caracteriza as políticas públicas como diretrizes estruturantes, tanto como as diretrizes intermediárias e operacionais, pois considera que a análise de um programa, é a análise de uma política pública.

A visão de Secchi permite interpretar que uma política pública é composta por um conjunto de políticas públicas. A mesma diretriz pode ter vários segmentos intermediários e estruturantes permitindo a focalização em diversos pontos do problema, ampliando a ação estatal e tornando mais eficiente tanto a ação como o planejamento e a avaliação dos resultados conforme o aspecto apresentado.

A política pública é transversal e atua em diversos meios ou setores da intervenção estatal de forma abstrata, podendo tomar forma como um projeto de lei, um programa de habitação ou uma campanha publicitária. Para fins de análise, foram separados os diferentes tipos de políticas em grandes categorias, de modo a melhorar a compreensão e facilitar a abordagem das mesmas.

Theodori J. Lowi coloca que as políticas públicas são o que determinam o poder político, e não o contrário, como se pensava até então. Propondo uma reviravolta causal entre política e políticas públicas, Lowi organiza as políticas públicas em quatro grandes grupos: as políticas regulatórias, as distributivas, redistributivas e construtivistas. (LOWI,1964, apud, SECCHI, 2013)

O primeiro grupo descrito são as políticas regulatórias; políticas regulatórias estabelecem padrões de comportamento, regulam serviços e produtos tanto no setor público como no privado. Exemplos são as unidades de fiscalização e legislação de trânsito, estatuto da criança e do adolescente. As políticas regulatórias se desenvolvem melhor em estados pluralistas, onde a aprovação ou não dessa política depende da força dos atores com aspectos dinâmicos da participação da sociedade.

Acredito que a dinâmica pluralista do Estado acabe também por complexificar a estrutura dessas políticas tendo em vista as demandas em um mundo globalizado, onde o direito é relativo não somente nas questões humanitárias como também nas questões religiosas e científicas.

O segundo grupo são as políticas distributivas, geram benefícios a grupos específicos e o custo é dividido pela coletividade. Essas políticas não geram muito conflito, a questão principal em torno dessas ações é a definição do grupo beneficiado. Geralmente esse tipo de proposta é usado pelos parlamentares e pelo governo como moeda de troca por apoio de forma pragmática. Exemplo dessas

políticas são incentivos ou renúncia fiscal, gratuidades de taxas para alguns determinados grupos, etc.

O terceiro grupo são as políticas Redistributivas, esse tipo de proposta costuma gerar muito conflito, pois leva ao confronto direto do grupo hegemônico com a camada mais baixa que tenta ascensão desta forma surgem duas elites conflitante. Uma que busca atenção social do Estado e outra, que busca a derrubada de propostas desse caráter. Exemplos dessa política pública são cotas raciais em universidades, benefícios sociais a idosos, etc.

O último grupo são as políticas construtivistas “são regras sobre os poderes e regras sobre as regras” (LOWI apud SECCHI, 2013, p.26) são as regras de elaboração da política pública e a regulamentação das disputas políticas, as jurisdições e as competências. São chamadas de *meta-políticas*, pois antecedem os outros três tipos de política pública e de maneira comum moldam os procedimentos dinâmicos nessas outras áreas.

Essa política pública interfere diretamente no equilíbrio do poder, desta forma, costuma gerar conflito entre os entes políticos e atores diretamente interessados. Exemplos são regras do sistema eleitoral, regras de relação entre os governos e a autonomia dos entes federativos. Logo, dificilmente um cidadão comum voltará atenção para esse tipo de política pública, pois não se trata da concessão de serviços ou de ação direta do governo.

Segundo Secchi (2013) a distinção entre os quatro tipos de política pública elencadas por Lowi (1985) não tem fronteiras muito claras, e algumas políticas acabam portando características de mais de um elemento classificatórios de tipos diferentes de políticas públicas. Coloca que, por exemplo as questões de relação trabalhista possuem elementos regulatórios e redistributivos. Porém, a classificação tipológica agrega muitos por sua utilidade em estudos comparativos.

Um autor que de certa forma completa o pensamento de Lowi é James Quinn Wilson, este autor baseia sua tipologia em aspectos do custo benefício das políticas públicas. O autor organiza seu trabalho também em quatro grupos diferentes. As políticas Clientelistas que se assemelham a classificação de Lowi para as políticas distributivas, são as de benefício concentrado a um determinado público com custo

difuso. As políticas de grupo de interesse, que se assemelham às políticas redistributivas de Lowi, com benefícios concentrados.

As políticas empreendedoras são o grande diferencial de Wilson segundo Leonardo Secchi (2014). Consistem em benefícios coletivos, são propostas para enfrentar problemas coletivos em relação a interesses concentrados, que visam proporcionar benefício geral. Exemplos são leis que tornam ilegais jogos de azar e reformas administrativas.

A quarta tipologia é a das políticas majoritárias, com custo e benefício atuando em todos os setores sociais. Exemplos são as instituições de saúde pública, educação, segurança. Esse tipo de política consegue atrair a atenção de todos os setores populacionais e em função do impacto direto no cotidiano público e privado.

Existem várias formas de classificar uma política pública conforme os princípios relevantes para a categoria de trabalho científico desenvolvido existem vários autores relevantes com os quais se pode trabalhar. As tipologias buscam trazer simplicidade a fenômenos complexos para fins de estudo, ajuda o analista a ter clareza sobre o material investigado, porém devemos nos manter atentos aos detalhes; as tipologias por serem reduções simplistas acabam muitas vezes por se distanciar da realidade, e podem causar prejuízos a análise quando usadas em uma projeção.

Para a melhor compreensão de como funciona o desenvolvimento de uma política pública, os especialistas na área desenvolveram uma forma de acompanhar o que seriam as fases da vida de uma ação pública. Essas fases foram colocadas em um ciclo e são a descrição de cada etapa que uma política pública coerente deve seguir de forma sequencial e interdependente.

A elaboração da política pública passa pelo processo no qual se define o porquê de o problema entrar na agenda pública, levando em conta sua relevância e a escassez de recursos, da decisão do governo a favor de determinadas ações, da estruturação dos padrões de implementação e da criação de critérios de avaliação de seus resultados.

Segundo Tronco (2018, p. 55) uma política pública tem ao menos no seu ciclo cinco elementos, são eles a definição da agenda, definição das alternativas, tomada

de decisão, implementação e avaliação. Uma política pública demora no mínimo dez anos para passar por estas etapas, e ser novamente reformulada corrigindo os erros identificados.

A definição da agenda consiste na incorporação de um problema à agenda pública. Esse problema pode não necessariamente ser um problema novo, pode ser algo que já não tenha sido objeto de estudos e de ações de políticas públicas internas ou em outros países.

Porém, a incorporação na agenda é o que nos leva a próxima etapa que é a definição das alternativas. Os problemas de uma sociedade de forma geral possuem mais de uma causa, para definir as alternativas, em um primeiro momento devem ser identificadas as causas do problema. Neutralizando e tratando as causas de um problema de forma eficiente é possível alterar o produto final do processo: as consequências.

Na Tomada de decisão as alternativas escolhidas para tratar o problema são formuladas como políticas públicas. Neste momento são definidas suas diretrizes, metas, público alvo e os agentes públicos e privados que vão se envolver na ação.

Especialistas de política pública afirmam que o processo não se dá com base apenas no custo benefício. Existe por trás das escolhas um debate político que busca sempre tirar vantagem, nas decisões públicas, com base em interesses pessoais, muitas vezes para fazer a manutenção de seu eleitorado.

A implementação é a fase onde as coisas se tornam concretas. Neste momento os gestores públicos começam a executar o programa nas suas localidades de acordo com as suas competências no sistema de gestão da política pública. Tendo em vista, que na maioria das vezes a implementação acontece com a participação de mais de um ente federado e com a cooperação de diferentes setores da administração pública, como os setores de saúde e educação, por exemplo.

Quanto maior o território ou mais complexa a política pública, mais difícil é a sua implementação. As possibilidades de uma política pública fracassar neste momento vai depender de vários fatores, entre eles a capacitação de gestores e a aplicabilidade.

Tirar uma política pública do papel e trazer para a realidade é processo muito delicado, pois todos os envolvidos devem não só compreender a finalidade da proposta como também a burocracia necessária para que a política pública aconteça de forma efetiva.

A avaliação é fator fundamental para verificar se a implementação aconteceu de forma correta, se a política pública é eficiente no que diz respeito aos seus objetivos, se é eficaz quanto as metas e alcance do público alvo. A avaliação pode acontecer durante o processo de implantação ou no período consecutivo, são gerados dados que vão contribuir para a correção e melhor adaptação de um projeto que agora faz contato direto com a realidade.

Os dados gerados a partir da avaliação e monitoramento contribuem não só para que a política pública melhore, mas traça aspectos da realidade de forma quantitativa que podem agregar para a criação de novas iniciativas no ambiente público através do controle social que se aplica na transparência dos dados.

A avaliação preocupa-se com o desenho da política pública, com forma que se conduz um determinado programa e com seus resultados. Nesse sentido, a avaliação melhora as práticas governamentais, torna a gestão pública transparente e contribui para pesquisas e projetos de desenvolvimento a partir dos dados gerados pela avaliação.

Para Dias (2013) a política pública deve estar sempre a serviço da população, sendo a mesma um instrumento de trabalho do governo e do estado para promover o bem-estar social. Desta forma convertendo informações em projetos e mecanismos de ação que segue em constante transformação tendo como objetivo o bem público.

2.2 A descentralização político administrativa

O Título III da Constituição Federal apresenta as normas quanto à organização do Estado, compreendendo do artigo 18 ao artigo 43. O art. 18 coloca que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (Brasil,1988) Desta forma, estruturando a descentralização político administrativa do Brasil.

Coloca que estados, municípios e o distrito federal possuem autonomia política para decidir a sua organização, autonomia administrativa e autonomia de governo, estruturando a possibilidade de que os entes se desenvolvam a partir de iniciativas internas, não mais dependentes de elites regionais como acontecia em um estado centralista.

A constituição de 1988 possibilitou uma autodeterminação política aos municípios, porém não houve uma política pública de estratégia por parte do governo federal para desenvolver nos municípios uma ação motriz. Sendo assim, algumas cidades brasileiras de menor porte continuam dependentes dos outros entes federados, algumas vezes por questão de receita, outras vezes por baixa capacidade técnica administrativa.

Quando falamos sobre a descentralização, trabalhamos questões que envolvem a proximidade do Estado com a população, permitindo o acesso dos cidadãos às esferas de poder e colocando o ente local na coordenação das atividades que vão nortear o desenvolvimento de sua região. Arretche coloca:

No entanto, quero aqui chamar a atenção para o fato de que a questão da formulação e implementação de políticas adequadas às necessidades dos cidadãos - conceito este que é certamente sujeito a grande controvérsia - depende menos do nível de governo delas encarregado que do desenho de instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos. Isto não significa que a proximidade não possa ser - para algumas políticas um elemento que possa propiciar tais incentivos; significa que certamente a proximidade não é uma condição suficiente para tal. (1996. p.56)

A argumentação da autora reafirma o propósito do desenvolvimento deste trabalho. A efetividade de uma política pública depende de uma sequência de fatores, que estejam em harmonia. Intrínseco ao ciclo das políticas públicas devem estar à preparação das equipes em todos os níveis e estruturas organizadas no sentido de facilitar o acesso ao usuário, e ser transparente para o monitoramento público.

No contexto brasileiro é possível afirmar que a dissolução da esfera decisória provocou um constricto fortalecimento das capacidades administrativas e institucionais no que diz respeito às políticas públicas nas competências regionais e

intra-regionais. Os municípios adquiriram relevância no cenário decisório político e essa relevância passou a custar responsabilidade.

O artigo 204 da Constituição Federal de 1988 coloca que a promoção de assistência social deve acontecer de forma descentralizada onde a coordenação e as normas gerais é de competência da federação e os estados e municípios ficam responsáveis pela execução do programa.

2.3 O Programa Bolsa Família, uma política pública federal.

O Programa Bolsa Família é um programa federal de transferência de renda condicionada estabelecido através da lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Criado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, surge da unificação de programas anteriores que estavam espalhados pelos ministérios, mais especificamente os programas de renda mínima.

Os programas de redistribuição de renda eram geridos de forma autônoma por diversos ministérios, cada um na sua esfera de atuação; o bolsa escola, por exemplo, que era gerido sem a cooperação entre os demais ministérios, sendo conduzido exclusivamente pelo ministério da educação.

A proposta do governo Lula foi a de unificar os demais programas e reformular o público alvo, ou seja, construir uma estrutura de gestão unificada de redistribuição de renda, ampliando a nível nacional uma política pública abrangente, que cooptou a população mais pobre do Brasil, que estava em idade ativa para o trabalho, mas não possuía renda, e com o foco principal nas crianças que o grupo mais vulnerável do ponto de vista social.

Em seus dez primeiros anos houve uma ampla agenda de aperfeiçoamento que foi cumprida com sucesso. A unificação dos programas de renda mínima preexistentes, para além de trazer o caráter administrativo para um nível mais qualificado, proporcionou a ampliação do programa, através da gestão descentralizada.

A União através de uma parceria com os municípios conseguiu fazer o cadastramento massivo da população. Ficando então sob a responsabilidade do município o cadastramento, a fiscalização em relação aos condicionantes, como a permanência das crianças na escola e o acompanhamento médico periódico (incluindo a vacinação obrigatória), bem como a demanda de ofertar complementos,

para que essas famílias alcancem a autonomia financeira como cursos de capacitação técnica, por exemplo.

O PBF ampliou o impacto distributivo das transferências de renda, criou uma nova estrutura, adicionou benefícios e aumentou o alcance do público alvo. Através de uma estratégia inovadora e bem estruturada, o programa atingiu a centralidade na política social brasileira.

A nível internacional está entre as ações mais efetivas de combate à pobreza. Segundo o Ministério da Cidadania no mês de setembro de 2020, beneficiou 14.274.086 famílias. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 357.625.690,00 no mês³.

O programa conta atualmente com um sólido instrumento de identificação socioeconômico, o Cadastro Único, que possibilita os benefícios de assistência social a nível federal no Brasil, dentre eles o Bolsa família, que proporciona o alívio das necessidades materiais imediatas; bem como o acesso ao desenvolvimento social por meio de serviços públicos.

O CadÚnico (Cadastro Único Para Programas Sociais) registra informações de famílias que possuam renda per capita de até três salários mínimos ou meio salário por pessoa. Tem por objetivo monitorar a realidade socioeconômica desta parte da população. Este cadastro compreende um percentual da população maior do que a do Programa Bolsa Família, mas dentre os benefícios oferecidos o PBF é o significativamente mais importante.

O objetivo principal do programa é reduzir a desigualdade social combatendo em um primeiro momento a desnutrição de pessoas que se encontram em situação de extrema pobreza, retirando essas famílias da situação de vulnerabilidade social. O PBF visa promover acesso a uma rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; itens necessários para superar a realidade dramática da população brasileira.

Desta maneira, a população vulnerável – tradicionalmente com maiores dificuldades de acesso aos serviços de educação e saúde e, sobretudo, de acesso com qualidade – passou a receber uma atenção especial dos sistemas educacional e de saúde, por meio do acompanhamento de condicionalidades. (PAIVA, et al. 2013 p.31)

³Ministério da Cidadania - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>. Data de acesso 02 de dez. 2020.

Para receber o benefício financeiro os membros da família devem comparecer a atendimento médico, às crianças e jovens devem frequentar a escola regularmente e manter o acompanhamento com a assistência social.

Através das obrigações colocadas ao beneficiário o programa busca melhorar a qualidade de vida destas pessoas, rompendo o ciclo intergeracional de pobreza, pensando também nas gerações futuras. Pois, a finalidade geral do Estado enquanto promotor de políticas públicas de redistribuição de renda é garantir direitos de cidadania e o desenvolvimento do país como um todo.

Para além do benefício social, o Programa Bolsa Família traz consigo um caráter desenvolvimentista de longo prazo. A desigualdade social cria um abismo nos marcos do desenvolvimento econômico que o Brasil tem alcançado ao longo do tempo. Apesar de possuir um índice de desenvolvimento humano (IDH) bastante relevante, de 0,761 (quanto mais próximo de 1, mais alto é o desenvolvimento humano) o Brasil é um dos 10 países mais desiguais do mundo, ocupando a sexta posição, ficando atrás apenas de países do continente africano.

O Brasil ocupou em 2019 o 9º lugar entre os 10 maiores PIBs do mundo e em 2011 ocupou o sétimo, segundo o site da Exame. O Brasil é o Estado com o quinto maior território do mundo com 8,5 milhões km², e é o sexto entre os países mais populosos; Existem apenas mais dois países com essas características: China e Estados Unidos que são as duas maiores potências econômicas mundiais.

O desenvolvimento do Brasil se deu de forma desigual, não só no sentido regional, mas também no desenvolvimento populacional nas grandes metrópoles e polos econômicos, enquanto alguns brasileiros desfrutaram por gerações de direitos assistenciais garantidos pelo Estado como saúde e educação pública, alguns brasileiros não possuem nem o acesso ao saneamento básico.

O Programa Bolsa Família através do cadastramento, além de fornecer uma renda direta, também identifica a situação desses brasileiros contribuindo com dados públicos, para que os demais entes federados também possam através de iniciativas de políticas públicas atender os direitos básicos desses indivíduos e dar o acesso à cidadania com dignidade, através das contrapartidas do programa.

Na ótica do racionalismo, o Bolsa Família pode ser visto como maximização dos ganhos sociais, uma vez que a aplicação de recursos públicos tem representado melhoria dos indicadores sociais, com a redução do índice de pobreza da população, o crescimento da economia e até

mesmo da arrecadação de impostos, o que pode significar que a “relação custo x benefício” envolvendo os valores sociais, políticos e econômicos, tem se mostrado favorável ao Programa. (NOVAES, 2010, p.14)

Análises feitas por diversos órgãos do serviço público, bem como por pesquisadores independentes apontam que o programa Bolsa Família obteve impacto positivo principalmente em municípios pequenos com pouca arrecadação. Pesquisas científicas são uma forma segura de conhecer alguma coisa, pois estabelecem procedimentos de verificação rigorosos, a partir de métodos e técnicas.

Fazer a avaliação da gestão de uma política pública é gerar informação para o aperfeiçoamento do programa. A única forma de saber se um determinada prática no meio social dá certo ou não é fazendo uma avaliação, muitas vezes uma avaliação pode não trazer resultados positivos, o que torna os governos pouco inclinados a fazer uma avaliação.

A avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão. (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p.14)

As políticas públicas são um conjunto de ações necessárias, e a avaliação deve ser entendida como um processo importante para melhoria no setor público. Internacionalmente diversos países, como Chile, México e Reino Unido, institucionalizaram o monitoramento e a avaliação de políticas públicas.

A política de governo do Poder Executivo Federal Brasileiro é determinada pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que normatiza parâmetros de gestão no Governo Federal. A partir do decreto foi criado o Comitê Interministerial de Governança – CIG.

O Decreto no 9.203/2017 instituiu o CIG para assessorar o presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. De acordo com o referido normativo, governança pública representa o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (inciso I do art. 2o). O CIG é composto pelo ministro-chefe da Casa Civil, pelo ministro da Fazenda, pelo ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e pelo ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União. (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p.22)

Foram estruturados dois comitês pelo órgão de monitoramento o CMAP Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais, instituído pela Portaria Interministerial nº102 de 2016, responsável por coordenar o monitoramento e avaliação de políticas públicas financiadas pelos gastos diretos da união; e o CMAS, Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União, instituído pelo Decreto nº 9.588 de 2018, tem como função monitorar e avaliar de forma continuada as políticas financiadas por Subsídios da União.

A estruturação de um sistema federal de avaliação serve como modelo para avaliadores independentes bem como para os demais entes federados, formando um arcabouço institucional. Nesse sentido ampliando o ciclo processual de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Avaliar a gestão de uma política pública, principalmente um programa amplo como o Bolsa Família que envolve mais de um ente federado, é fundamental para o aperfeiçoamento, pois verifica como a estrutura de execução da política permite e contribui para a produção dos resultados esperados.

A pesquisa aplicada neste trabalho de conclusão de curso se justifica na importância de pesquisar as estruturas de gestão municipal de uma política pública federal, tendo em vista o aspecto do papel burocrático do município em relação ao cadastramento e aos condicionantes estabelecidos pelo Programa Bolsa Família, que fazem necessária a presença de um corpo administrativo qualificado e sincronizado. Que para além de qualificação intelectual necessita de uma estrutura material que viabilize o trabalho dos profissionais.

É papel do município através da Secretaria de Assistência Social fornecer a mão de obra e a estrutura material para fazer o cadastramento de pessoas do grupo alvo no Cadastro Único para fazer a identificação socioeconômica, e posteriormente enquadrar o indivíduo nos benefícios aos quais possui direito dentre os programas de assistência social a nível federal, entre eles o Programa Bolsa Família.

A gestão de um programa de redistribuição de renda com condicionantes, cria a necessidade do envolvimento de outras secretarias como as da saúde e da educação, nos três níveis dos entes federados, de modo a garantir o cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários.

Os condicionantes têm relação com os objetivos do programa de acabar com a desnutrição e o analfabetismo, de modo geral, busca combater a extrema pobreza e romper com o ciclo intergeracional da pobreza, fornecendo proteção social principalmente às crianças por meio do acesso à saúde e à educação.

Tendo o em vista o atual cenário socioeconômico brasileiro, e a escassez de recurso público, existe uma importância imprescindível no papel do município como gestor que possui o contato direto com o público alvo.

Estudar como a estrutura municipal burocrática de assistência social atuou na gestão do PBF, é perceber o potencial técnico do município, o seu comprometimento com a proteção de famílias em situação de vulnerabilidade social e também a realidade social.

A partir desta análise, busca-se contribuir com dados que possam viabilizar uma visão ampla do potencial do município e contribuir com possíveis aperfeiçoamentos na gestão municipal, bem como fornecer dados para estudos posteriores ou até mesmo para que outros municípios possam ajustar seus mecanismos, caso seja necessário, a partir das práticas aqui apresentadas.

Considerando a importância das ações para o desenvolvimento social do país, que desde a constituição de 1988, vem trazendo resultados positivos no que diz respeito ao combate à extrema pobreza em todo o território nacional, é fundamental a análise do desempenho da gestão municipal, que através da execução das normativas do programa expressam a aplicabilidade e o alcance das metas e objetivos do Programa Bolsa Família.

A qualidade do setor público se dá através da qualidade dos serviços entregues à sociedade através de políticas públicas, desta forma, nos propomos responder a seguinte questão: A gestão municipal tem conseguido qualificar os parâmetros de gerência fundamentais para a gestão pública voltada para resultados?

Para análise da gestão de uma política pública por meio da lei de acesso à informação⁴, é possível se aproximar dos mecanismos de gestão, dos objetivos do

⁴ “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no [inciso XXXIII do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição Federal](#).” (Brasil)

programa e das metas a serem alcançadas. O Programa Bolsa Família é regulamentado através da Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, tem objetivos claros que não se limitam ao fornecimento de renda direta.

A ausência de dados de uma análise de gestão de uma política pública pode influenciar em uma má escolha ou mudança de parâmetro que podem ter impacto direto na efetividade e na eficácia de um programa. Nesse contexto, princípios importantes para o desempenho do Estado são a transparência, a desempenho e a ética, que viabilizam a criação de medidas para a qualidade da gestão pública, essenciais no estado moderno.

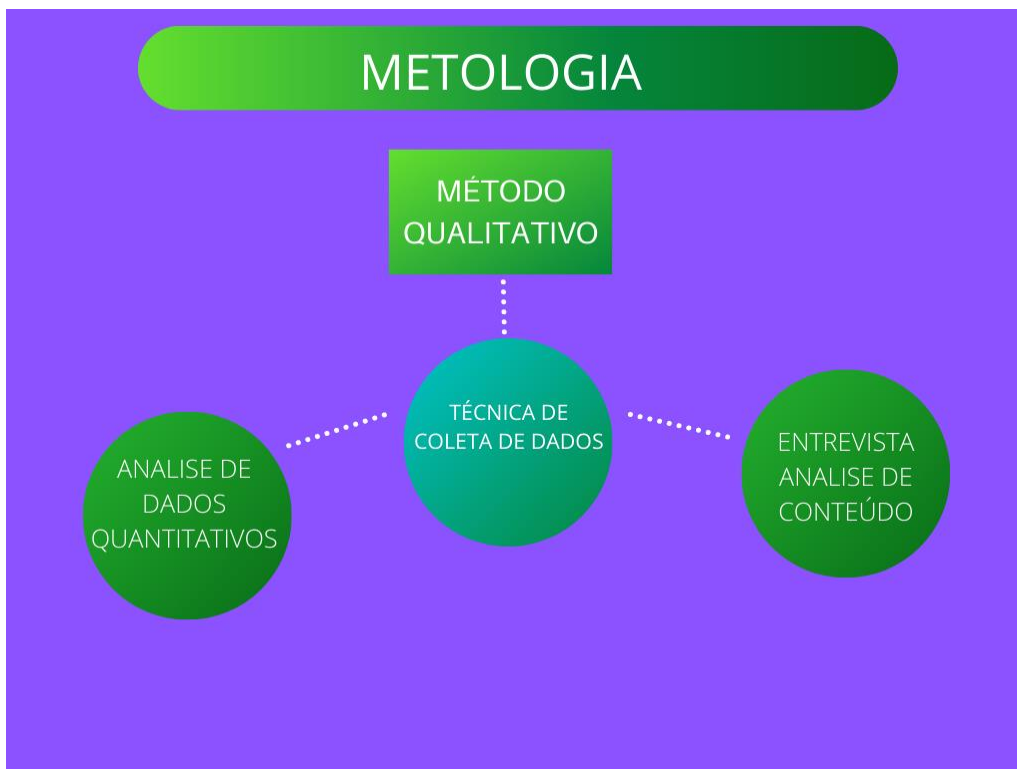
2.4 Metodologia

Fazer parte de um programa federal de redistribuição de renda ajuda a ampliar a visão do município sobre a própria realidade. Desta forma é importante perceber de que maneira os atores sociais percebem a sua importância no planejamento, implementação e avaliação do programa onde atuam. E a partir dos resultados desta pesquisa fortalecer utilizando dados a ótica sobre a eficácia e a eficiência das ações governamentais.

A metodologia utilizada será qualitativa e o procedimento será a avaliação de processo a fim de atingir os objetivos deste projeto, visando trazer resultados que consigam condensar com clareza a amplitude do sistema de gestão do Programa Bolsa Família no município.

Tendo em vista as limitações impostas pela pandemia do Coronavírus que se apresentou de forma mais agressiva em maio de 2020, e continua fazendo vítimas em todo o mundo, a pesquisa foi adaptada para atender as necessidades das medidas de distanciamento social.

Figura 1: Metodologia



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos procedimentos metodológicos utilizados. 2021

Foram aplicadas neste projeto, conforme indica a figura acima, duas técnicas para a coleta de dados. A primeira técnica foi à coleta de dados quantitativos que foi abordada neste trabalho a fim de configurar a análise de processo. Os respectivos dados foram incorporados à análise qualitativa compondo uma descrição da burocracia empregada na gestão do programa. A segunda técnica para a coleta de dados foi à entrevista, onde a análise foi encarregada ao procedimento de análise de conteúdo, a fim de absorver todo o material coletado.

Deste modo, as informações apresentadas neste trabalho serão construídas a partir de bancos de dados institucionais de gestão e transparência pública como CECAD - Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico, SAGI-Relatório de Informações Sociais, Rede Suas - Sistema Único de assistência Social, entre outros, que fornecem dados de forma coesa com transparência em uma linha temporal atualizada.

Como complemento usei da técnica de entrevista, com o propósito de estudar o tema com mais profundidade. Os procedimentos de coleta de dados terão função

explicativa, informando de forma caracterizada a realidade empírica da ação pública, estabelecendo causa e efeito.

O método de análise de dados qualitativa terá função valorativa, verificando a adequação e o desempenho da gestão municipal, agregando informações importantes relativas ao problema e pesquisa.

Neste sentido será de grande importância a minha qualificação como profissional de Ciências Sociais - Ciência Política tendo em vista que o Projeto Político-Pedagógico do curso de graduação bacharelado em Ciências Sociais - Ciência Política de 2015 alude que a formação oferece ao egresso Compreensão da dinâmica política da sociedade; Domínio dos recursos necessários para a concepção, análise, avaliação e implementação de políticas públicas; Conhecimento da estrutura administrativa pública; Entendimento do municipalismo e demais estruturas governamentais; Competência na articulação entre teoria, pesquisa e prática política e social; Compromisso social; Domínio da bibliografia teórica e metodológica básica; Autonomia intelectual, entre outras capacitações que são imprescindíveis para a aplicação deste trabalho.

3 Análise de dados quantitativos

O Programa Bolsa Família é sem dúvida uma política pública muito importante para o país. Pensar a seguridade social⁵, dentro da amplitude do contexto brasileiro é uma tarefa difícil, pois sua abordagem deve levar em conta a proporção continental do país, contingente populacional e os níveis de desigualdade.

A criação da estrutura para a gestão do PBF de forma bem organizada, sendo esta uma política pública com objetivos estruturados, bem estabelecidos e em seguida a sincronização e padronização do programa através do Cadastro Único foi um marco para as políticas públicas como um todo. Destacando o fato de que se

⁵ O artigo 194 da constituição federal de 1988 compreende seguridade social como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

estabelece a nível nacional atendendo os 26 estados, 5.570 municípios e o distrito federal (Ministério da Cidadania⁶. 2021).

Os processos que levaram à consolidação do Programa Bolsa Família, não só mostraram a qualificação e a competência dos profissionais envolvidos no processo, mas também reafirmaram o compromisso com a constituição Brasileira no que diz respeito aos direitos fundamentais.

A estrutura que o Brasil criou para a Organização das políticas sociais possibilita que elas alcancem diferentes públicos alvos, como indígenas e quilombolas, que estão cadastrados dentro de um único banco de dados, o CadÚnico⁷, possibilitando o cruzamento de informações criando um mapa completo e atualizado da realidade social brasileira.

Dentro desta perspectiva também facilita o amparo no que diz respeito às demandas de saúde, educação e saneamento. Pois, leva o profissional de assistência social e agentes municipais para dentro dessas realidades, criando assim um vínculo de demanda pública e administração municipal de uma forma mais direta. Desta forma, conhecendo melhor as necessidades locais, se facilitado ponto de vista administrativo destinar recursos para atendê-las.

Tendo em vista que ao se aproximar da realidade o profissional atuante na gestão pública, com a formação adequada, tem a possibilidade de conhecer as raízes de um determinado problema. E a partir disso contribuir para a melhoria das políticas públicas, pode perceber se as atividades são suficientes para alcançar os resultados esperados (TRONCO, 2018, p.117)

3.1 A investigação dos dados

Em concordância os procedimentos do ciclo das políticas públicas, o Estado Brasileiro faz o monitoramento constante de ações a partir de instituições qualificadas que fazem o acompanhamento durante todo o processo de consolidação do programa, ou conforme demanda cria comissões para

⁶Disponível em : <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. data de acesso 4 de Nov. de 2020

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico> data de acesso 4 de Nov de 2020.

desempenhar estes papel com o intuito aprimorar os procedimentos e orientar as ações de forma eficiente.

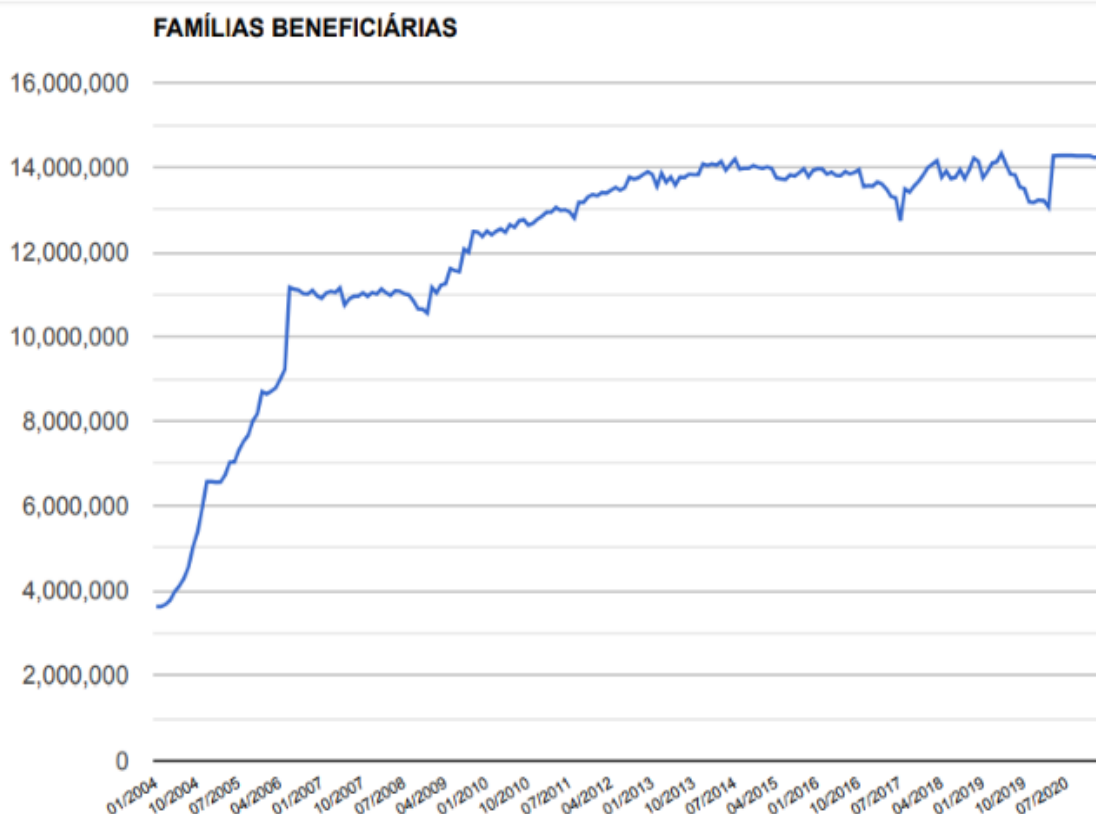
Os dados de monitoramento destes programas estão disponíveis de forma transparente. Com o propósito de incentivar as pesquisas científicas e compor um mecanismo acessível. Nessas plataformas é possível fazer a criação de gráficos de acordo com variáveis específicas da escolha do pesquisador.

A ferramenta da criação de gráficos será utilizada com a finalidade de abranger de forma estruturada a longa trajetória do programa. Tendo em vista que o PBF, bem como o CadÚnico, passaram por diversos governos tanto a nível federal como municipal, é importante destacar sua amplitude temporal no contexto de análise.

Conforme gráfico abaixo podemos observar que desde a criação do PBF até os dias atuais houve um crescimento exponencial no número de famílias atendidas, principalmente no período pandêmico de 03/2021 onde segundo CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico o programa atingiu seu recorde de atendimento, contemplando 14.524.150⁸ famílias em todo o território nacional.

Gráfico 1: Número de famílias beneficiadas pelo PBF no Brasil

⁸Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php#> Data de acesso: 03 de março de 2021



Fonte: CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico disponível em : https://cecad.cidadania.gov.br/agregado/resumovariavelCecad.php?uf_ibge=6&nome_estado=Brasil&id=79 data de acesso: 19 de abr. 2021

Conforme gráfico 1 podemos observar que o período entre 2004 e 2007 foi um dos períodos de maior expansão do programa nos índices de cobertura. Este período compreendeu o processo de implementação da política pública, onde os processos foram modificados e ampliados para melhor atender as questões empíricas populacionais e também corrigir processos para tornar a ação mais eficiente.

O PBF entende que o recurso fornecido pelo programa não é suficiente para a subsistência das famílias. Não é vedada para a participação do programa que a família ou algum membro da família desenvolva alguma atividade complementar a renda.

Ciente desta condição, no período de pandemia o governo federal complementou o Programa Bolsa Família com o auxílio emergencial⁹. Porém, o benefício não será pago de forma cumulativa. Segundo informações disponíveis no site do ministério da cidadania haverá no auxílio emergencial de 2021 uma sobreposição dos valores:

Nesse caso, o Governo Federal vai verificar se o trabalhador cumpre todas as regras para receber o auxílio, e também se o valor do benefício do Bolsa Família da sua família é menor do que o valor do auxílio emergencial. Se o valor for menor, sua família receberá o auxílio emergencial 2021. O seu benefício do Bolsa Família será suspenso pelo Ministério, enquanto sua família estiver recebendo o auxílio. Quando sua família terminar de receber as 4 (quatro) parcelas do auxílio, o Ministério encerrará a suspensão do benefício do Bolsa Família. Se sua família continuar atendendo as regras de elegibilidade do Programa, o benefício será restabelecido, mas não serão pagas as parcelas que foram suspensas. Agora, se o valor do benefício do Bolsa Família for maior do que o valor do auxílio emergencial 2021, a sua família não receberá o auxílio, e continuará recebendo o benefício do Bolsa Família. (Ministério da Cidadania. 2021)

As restrições impostas pelo coronavírus causam um grande impacto na geração de renda principalmente de trabalhadores informais. O programa de transferência de renda emergencial usou para a seleção de seu grupo alvo o cruzamento de dados de plataformas dos ministérios incluindo o CadÚnico, e desta forma incorporou também beneficiários do Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família é referência internacional quanto à redistribuição de renda e combate a extrema pobreza, os objetivos do programa a nível nacional foram alcançados nos primeiros 10 anos. O que era uma proposta de governo se tornou uma política de estado.

No campo acadêmico em função do tempo em que o programa se mantém vigente, fácil acesso ao banco de dados e o fácil acesso às regras do programa; o PBF tem sido utilizado como base de estudo para diversos pesquisadores de políticas públicas fora do país. De forma geral o programa vem tendo resultados positivos de acordo com esses estudos publicados, um dos aspectos mais positivos apontados pelos pesquisadores internacionais é implementação, conforme afirma Barbosa:

⁹ O auxílio emergencial foi uma medida de transferência de renda direta criada para amparar financeiramente famílias que perderam sua fonte de renda no período de pandemia. Ministério da cidadania. Auxílio emergencial. disponível em <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>> data de acesso: 27 de abril de 2021

As análises de implementação têm um viés de considerar o PBF como um caso de sucesso, onde os passos adotados para implementar o Programa são destrinchados em mapa de boas práticas. As análises comparativas seguem a mesma linha, de uma percepção positiva sobre o PBF, que se destaca como referência para se comparar políticas TCR em outros países. (BARBOSA – SENARC, 2018, p. 39)

O PBF é um programa federal, que possui a sua estrutura de gestão descentralizada. O sistema de gestão descentralizada busca garantir a eficácia no que tange a cobertura do programa tendo em vista as especificidades como a fiscalização dos condicionantes para a permanência do programa (obrigatoriedade de frequência de menores de idade na escola, por exemplo) bem como a garantia a direitos constitucionais por parte dos agentes públicos para essas populações, levando em consideração a distribuição do público alvo no território brasileiro.

Segundo o Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para os municípios e para o Distrito Federal entende-se que o responsável pela gestão nesses âmbitos deve:

Assumir a interlocução entre a prefeitura, a Coordenação Estadual do PBF e o MDS para a plena implementação do PBF e do Cadastro Único em seu município, além do planejamento, da implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias beneficiárias do PBF aos serviços públicos, em especial aos de Saúde, Educação e Acompanhamento Familiar realizado pela Assistência Social, buscando sempre fortalecer a articulação Inter setorial entre essas áreas e com outros eventuais parceiros que utilizam o Cadastro Único como instrumento de seleção de seus beneficiários, bem como aos demais serviços voltados à população de baixa renda;(Ministério do Desenvolvimento Social. 2018. p.21)

A descentralização permite que os entes federados, a União, Distrito Federal, estados e municípios compartilhem entre si processos e mecanismos de tomada de decisão, criando uma base de cooperação para o combate à pobreza, consolidando o Pacto Federativo.

O Ministério da Cidadania através da Senarc (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania) criou em 2006 um mecanismo de apoio financeiro que funciona através da medição da qualidade do desempenho de estados e municípios em relação ao Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

De acordo com essas medições, a Federação faz o repasse para ações locais. O IGD mostra o índice de gestão local do Bolsa Família bem como do Cadastro Único, refletindo os compromissos assumidos pelos estados (IGD-E) e

municípios (IGD-M) de acordo com suas competências no que diz respeito à adesão ao programa.

O IGD-M é um procedimento que surge em 2005 como um incentivo aos municípios para realizarem mais cadastros e que após obter resultados positivos foi consolidado como um incentivo para a boa gestão nos anos de 2006 e 2007. Em 2005 o município recebia um valor conforme o número de famílias cadastradas, seis reais por família; atualmente o IDG remunera o município de acordo com o percentual de acompanhamento dos condicionantes que as famílias devem cumprir e na taxa de atualização cadastral. (MAURICIO, CARDOSO. 2018)

Os dados do Ministério da Cidadania podem ser acessados pelo CECAD ou através da página Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município. No sistema do CECAD é possível acessar todos os dados referentes ao programa e também gerar gráficos nacionais, estaduais, municipais e regionais do programa enquanto a outra plataforma trata apenas as questões municipais.

No município de São Borja, o condicionante referente à Educação tem uma taxa de cobertura de 97%, acima da taxa nacional que é de 93%, portanto é considerado um bom indicador. Na área da saúde o município alcançou o índice 99,85%, a média nacional é 79,71%. A Taxa de Atualização Cadastral (TAC) do município é de 71,56%, a média nacional é de 70,03%. (Ministério da Cidadania, 2021)

No que diz respeito à qualidade de avaliação, o IGD-M é um mecanismo muito importante pois compila os aspectos da ação local em um índice qualitativo.

[...] o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), consiste num indicador sintético, objetivo e transparente que associa a fórmula de repasse com monitoramento e incentivo à boa prática de gestão, e que veio suprir a carência de aferição da qualidade da gestão do PBF, permitindo valorizar os municípios com boa gestão local e incentivar os demais municípios a alcançarem sempre melhores indicadores. (MAURICIO; CARDOSO. 2018, p. 86)

O índice varia de zero a um, quanto mais próximo do número 1 melhor é a avaliação. De acordo com esse valor o Ministério da Cidadania calcula o valor a ser repassado a cada ente federativo. Conforme o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o último repasse feito para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) do município de São Borja foi de R\$ 10.925. Esse valor foi calculado com base no

índice de IGD-M do mês de dezembro de 2020 que correspondeu a 0,87 (Ministério da Cidadania, 2021).

O IGD busca promover qualidade ao sistema de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, através de recompensa financeira, busca valorizar os municípios que alcançam bons níveis de administração e incentivar os demais a alcançar índices cada vez melhores.

Os recursos repassados pelo IGD são transferidos diretamente para os fundos de assistência social dos estados, distrito federal e municípios. Desta forma, esse cofinanciamento é incorporado como receita própria e deve ser reinvestido na gestão local do programa. Estados e municípios ficam responsáveis pela utilização desse recurso que deve ter sua aplicação planejada conforme as necessidades dos respectivos programas.

No âmbito federal, o Ministério da Cidadania colocou sob a responsabilidade do Senarc também a gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família que engloba o apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, bem como a formulação de procedimentos e instrumentos de gestão, além do monitoramento e avaliação do programa.

O papel dos estados na gestão do Programa Bolsa Família está diretamente ligado a questões administrativas, tendo em vista que nos primeiros anos do programa mesmo com o incentivo do IGD-M alguns municípios, por falta de recurso humano ou financeiro, não conseguiram alcançar um nível satisfatório na avaliação de gestão; Nesse sentido os estados ficam responsáveis pela coordenação Inter setorial, capacitação, apoio técnico aos municípios e pela utilização do recurso financeiro gerado pela IGD-E.

Os municípios estão diretamente envolvidos com o público alvo do Programa Bolsa Família, atuando na gestão local, são responsáveis principalmente pelo cadastramento das famílias no programa.

São os agentes municipais que vão para os bairros e têm contato direto com as pessoas, identificando a situação de vulnerabilidade e juntamente com o assistente social são tomadas as medidas cabíveis para que essas famílias tenham

acesso a seus direitos básicos e a seguridade social amparada pelos programas de assistência através do Cadastro Único.

O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) estima que o município de São Borja possua atualmente 60.019 habitantes, e segundo dados do Cadastro Único no mês de fevereiro do 2021 foram beneficiadas pelo programa Bolsa Família 1.654 famílias, valor que corresponde a 5.519 pessoas sendo atendidas diretamente pelo programa no município de São Borja. (Ministério da Cidadania. 2021)

Segundo dados da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social de São Borja o número de pessoas beneficiadas corresponde a 9% da população total do município; dentro deste quantitativo, segundo o ministério, 429 famílias que estão sendo atendidas pelo programa, sem esse atendimento estariam em situação de extrema pobreza. A cobertura do programa é de 38% quando relacionada ao número de famílias pobres no município, desta forma, o município está abaixo da meta de cobertura do programa. (Ministério da Cidadania. 2021)

O cadastramento acontece nas unidades do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Nestas unidades é possível fazer o cadastramento tanto do Cadastro Único quanto do Programa Bolsa Família, e a partir do contato entre a família e os agentes municipais começa o trabalho de verificação da situação de vulnerabilidade da família e do acompanhamento. O cadastramento do CadÚnico e do Bolsa Família é feito pela equipe de gestão do Programa Bolsa Família no âmbito municipal.

Apesar de dividirem o mesmo espaço, a equipe do CRAS e a do Programa Bolsa Família são autônomas, ambas possuem equipes e coordenação próprias; porém como tem os mesmos objetivos e atende o mesmo público, em geral elas atuam de forma complementar. Em um município pode haver mais de uma unidade do Centro de Referência de Assistência Social de acordo com sua demanda.

A unidade do CRAS é responsável por coordenar as ações de assistência social nos bairros, desta forma tem o objetivo amparar famílias em situação de vulnerabilidade social. Segundo a Secretaria de Assistência Social Municipal cada unidade conta com pelo menos um coordenador, um assistente social e agentes da prefeitura.

No CRAS é feito o cadastro para o Programa Bolsa Família e também para outros programas federais a partir do Cadastro Único. Nestas unidades também são feitas orientações a respeito dos condicionantes que são muito importantes para a manutenção do programa, bem como o acompanhamento dos condicionantes e atualizações dos cadastros.

De acordo com os dados da Secretaria Municipal de Assistência Social em São Borja existem quatro equipes registradas que atendem a zona urbana e uma unidade volante que atende o interior do município. As equipes atuam em quatro Centros de Referência de Assistência Social, são eles o CRAS Passo (que por questões estruturais também responde pelo CRAS Arnaldo Matter), CRAS Leonel Brizola, CRAS Centro e o CRAS Paraboi (O Cras Paraboi é referência para a equipe volante).

Cada unidade é localizada na região que atende no município; com o objetivo tornar mais acessível à assistência, bem como facilitar a identificação e a localização das famílias em situação de vulnerabilidade social. Esta medida ajuda também na fiscalização das condicionalidades que as famílias devem cumprir e também na efetividade do serviço público, pois a proximidade permite que sejam priorizados os casos mais graves e possíveis tentativas de conseguir o benefício omitindo informações da realidade econômica.

Na tabela abaixo estão os dados referentes à região que cada CRAS atende no município. Foi feita uma disposição pensando a localização da unidade em relação às áreas, e também conforme o quantitativo da equipe disponível no CRAS para realizar o atendimento.

Tabela 1: Área de cobertura das unidades CRAS no município

Unidades	Região correspondente
CRAS Centro	Centro, Vila Goulart, Vila Esther, Vila Kilka, Pirahy, Tiro, Menegusso, Vila santos Reis, Vila das Pontes, Condomínio Maria Cristina e Parte da Bettim.
CRAS Paraboi	Paraboi, Florêncio Aquino Guimarães, Marrocos, Vila Iberê, Parte da Bettim, São João Batista, Boa Vista e Maria do Carmo.

CRAS Leonel Brizola	Vila Leonel Brizola, Vila Umbu, Itacherê, Aparicio Sampaio, Vila Jaguari, Vila São Francisco e Vila Cabeleira.
CRAS Passo	Passo, Joquéi, José Pereira Alvarez, Vila da Praia e Santa Rosa
CRAS Arnaldo Matter (pertence ao CRAS passo)	Vicentinos, Promorar I e II, Vila Arnaldo Matter, Mario Roque Weis, Arno Andres, Ernesto Dornelles e Progresso
Equipe volante	Interior

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pela gestora do PBF

A unidade do CRAS centro é usada como referência para as demais, pois junto a esta unidade se localiza a equipe municipal de assistência social que trabalha coordenando as ações de assistência social no município e também é a central do CadÚnico e Bolsa Família.

Cada uma das unidades do Cras pode realizar ações de cadastramento e recadastramento dos programas federais, estaduais e municipais referentes à assistência social, todas as estruturas possuem acesso à internet e computadores.

A entrada de novas famílias no PBF depende de procedimentos de seleção que fazem a verificação da situação familiar de vulnerabilidade da família de acordo com as normativas do programa, e depois desta fase às equipes do Cras ajudam as famílias com a documentação necessária para a realização do cadastro. Todavia, de acordo com a portaria 341 de 2008:

É a gestão municipal que atende as famílias nos momentos de inclusão e atualização cadastral; no entanto, nenhum agente público é capaz de conceder benefício do PBF, uma vez que a habilitação e a seleção são feitas de modo automatizado, a partir das informações inseridas no Cadastro Único (Portaria nº 341, de 2008 apud SIQUEIRA;SILVA. 2018, p. 111)

Os benefícios de famílias já cadastradas estão sujeitos à revisão anual para verificar se as famílias continuam atendendo as regras para o recebimento do benefício. A verificação é importante, pois garante que o recurso vá para o destino certo e cumprindo a função correta, para poderem ser corrigidos eventuais desvios ou falhas. O não cumprimento de algum condicionante ou irregularidade de algum documento pode resultar em bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício.

No que diz respeito à gestão é de responsabilidade do município a articulação com as áreas de educação, saúde e assistência social, no acompanhamento das condicionalidades, bem como no suporte que o programa oferece às famílias beneficiárias. Cabe também a execução dos recursos financeiros do IGD-M, acompanhamento e fiscalização das ações e o fortalecimento do controle e da participação social.

A partir do acompanhamento do banco de dados do Programa Bolsa Família é possível saber como se desenvolveu o município na última década em relação ao cadastramento no programa e do índice de benefícios concedidos. Tronco sugere que:

A melhor maneira de se organizar indicadores é montando um painel de indicadores de monitoramento. Trata-se de um painel que reúne os indicadores mais relevantes para um determinado programa (não mais que sete) em formato de gráfico, o que permite identificar visualmente a tendência de evolução dos números – se estão subindo, caindo ou estagnados. O painel é a principal ferramenta do monitoramento porque é, ao mesmo tempo, útil e ágil. Por permitir uma visualização rápida e dos dados relevantes à intervenção social, o painel é usado na tomada rápida de decisões e no acompanhamento das metas. (TRONCO, Giordano B , 2018, p.31)

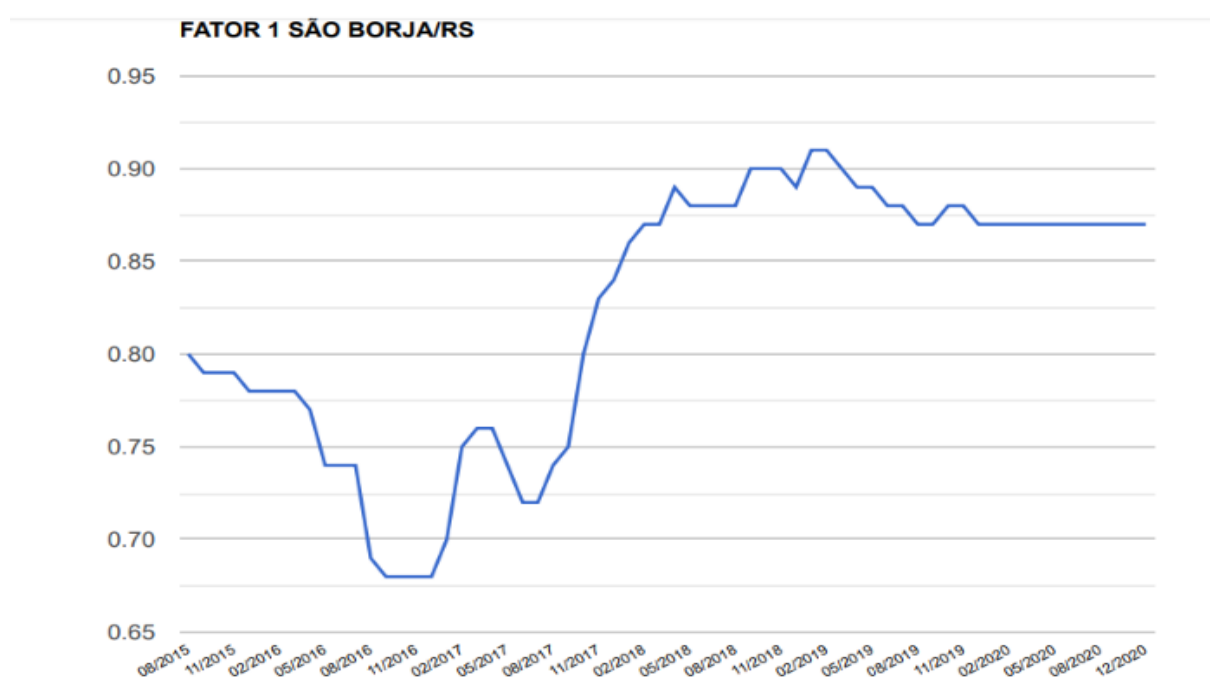
O Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) mede mensalmente as taxas de atualização dos cadastros dos acompanhantes das condicionalidades de educação e saúde.

Com base no desempenho do município é calculado o valor do montante a ser repassado. O último repasse feito ao município de São Borja foi de R\$10.925, com base no índice 0,87 de IGD-M que tem por referência o mês de dezembro de 2020. Segundo dados do Ministério da Cidadania os valores repassados aos municípios de forma corrente através do IGD-M somam o montante financeiro de R \$119.986,75.

A relação entre os recursos recebidos e a constância na linha de análise no cálculo do IGD-M mostram que o município tem executado bem os recursos transferidos, e que também tem agido de forma correta em relação ao acompanhamento dos beneficiários. Fiscalizando e oportunizando o acesso conforme os objetivos principais do programa.

O gráfico abaixo apresenta dados do IGD-M de julho de 2015 a dezembro de 2020 no município. No período de 2016 podemos observar uma queda no índice de gestão, essa queda se deve ao período onde houve troca de governo no âmbito municipal que por motivos operacionais teve impacto na gestão do programa, porém sem causar prejuízos. Tendo em vista que o relatório apresentado mostra que o IGD-M de São Borja se manteve durante o período acima de 68% sendo este considerado um valor positivo de forma qualitativa.

Gráfico 2: Índices do IGD-M em São Borja - RS



Fonte: CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico disponível em : https://cecad.cidadania.gov.br/agregado/resumovariavelCecad.php?uf_ibge=6&nome_estado=Brasil&id=79 data de acesso: 19 de abr. 2021

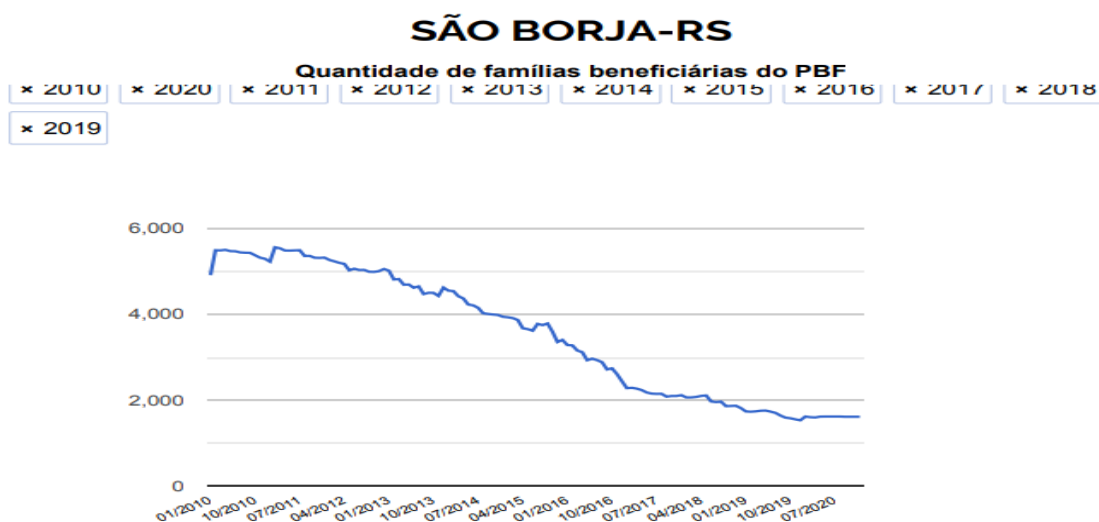
Durante o período de trocas de gestão municipal o cabe à secretaria que administra o Programa Bolsa família a nível estadual oferece cursos de capacitação para os novos gestores no intuito de contribuir com a qualificação dos mesmos. Os cursos acontecem na capital Porto Alegre, e a estadia é de responsabilidade do município.

O censo mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aconteceu em 2010. A relação econômica que foi mostrada no período de 2010 pelo censo do IBGE apontou haverem 6.737 famílias de baixa renda (famílias

correspondentes ao perfil do Cadastro Único) e estimou 4.289 famílias na situação de pobreza, correspondendo ao perfil do Programa Bolsa Família.

No gráfico abaixo é possível observar que no período de 2010 a 2011 o Programa Bolsa Família contempla um número aproximado de 6 mil famílias, desta forma superando a perspectiva de alcance do censo.

Gráfico 3 : Quantidades de Famílias beneficiadas do PBF em São Borja - RS



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmis/bolsafamilia/relatorio-completo.html> data de acesso: 03 de mar. 2021

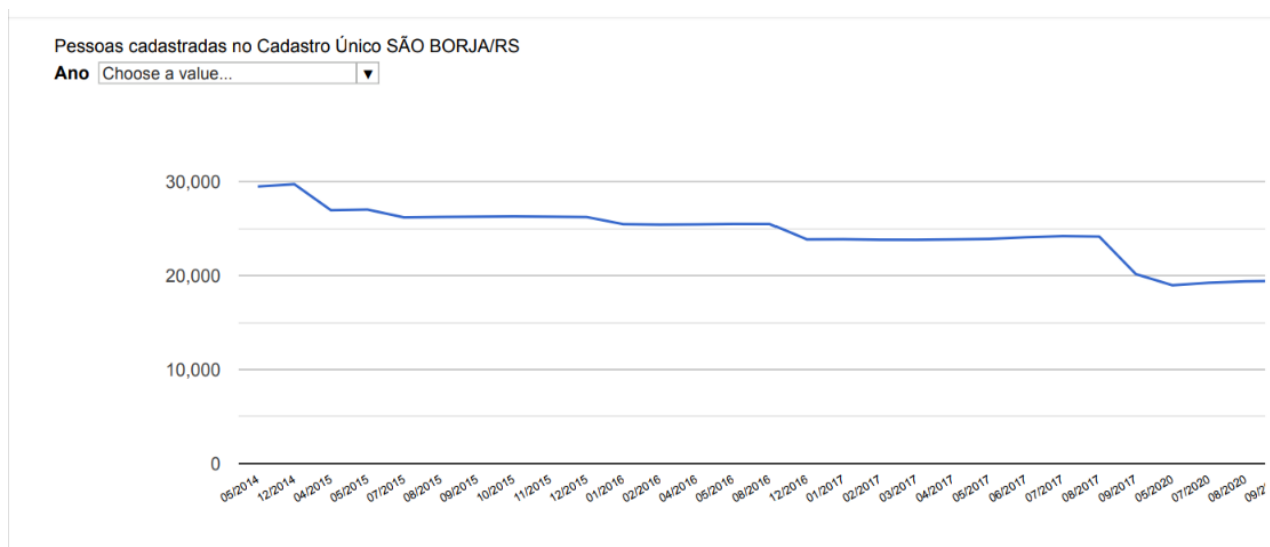
Este gráfico acima nos possibilita entender que desde o ano de 2010 as concessões de bolsa família na cidade de São Borja vêm sofrendo uma queda acentuada, nosso estudo não fez uma abordagem da situação econômica das famílias, mas acredita-se que a instituição pública encarregada deste programa deveriam através de pesquisas apontarem o porquê acontece isto. Sabemos que pelo programa do bolsa família se o individuo solicitante se enquadrar ele terá a concessão mas existe também a possibilidade do governo federal não estar ampliando as verbas para o município.

Em um intervalo de dez anos, conforme apresentado no gráfico 3, o Programa Bolsa Família passou a atender no município de São Borja menos da metade do número de famílias que atendiam. Hoje o programa atende menos de duas mil no

município, mesmo com os números de atendimento no Brasil no aumentando conforme gráfico.

Porém, durante o mesmo período o gráfico nº 3 indica que o número de famílias cadastradas no Cadastro Único se mantém linear o que nos sugere uma redução nos índices de extrema pobreza no município, tendo em vista que concessão do benefício se dá apenas para famílias com renda mensal de R\$ 89 a R\$ 178 por pessoa.

Gráfico 4: Pessoas cadastradas no Cadastro Único em São Borja – RS



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/bolsafamilia/relatorio-completo.html> data de acesso: 03 de mar. 2021

O gráfico nos mostra uma regularidade no índice de pessoas cadastradas, porém podemos perceber que tivemos uma queda de aproximadamente 6.000 pessoas a menos no programa, mesmo assim o município possui um bom contato com seu contingente populacional que pertence à faixa econômica do Cadastro Único, e que desta forma consegue manter os dados da população atualizados.

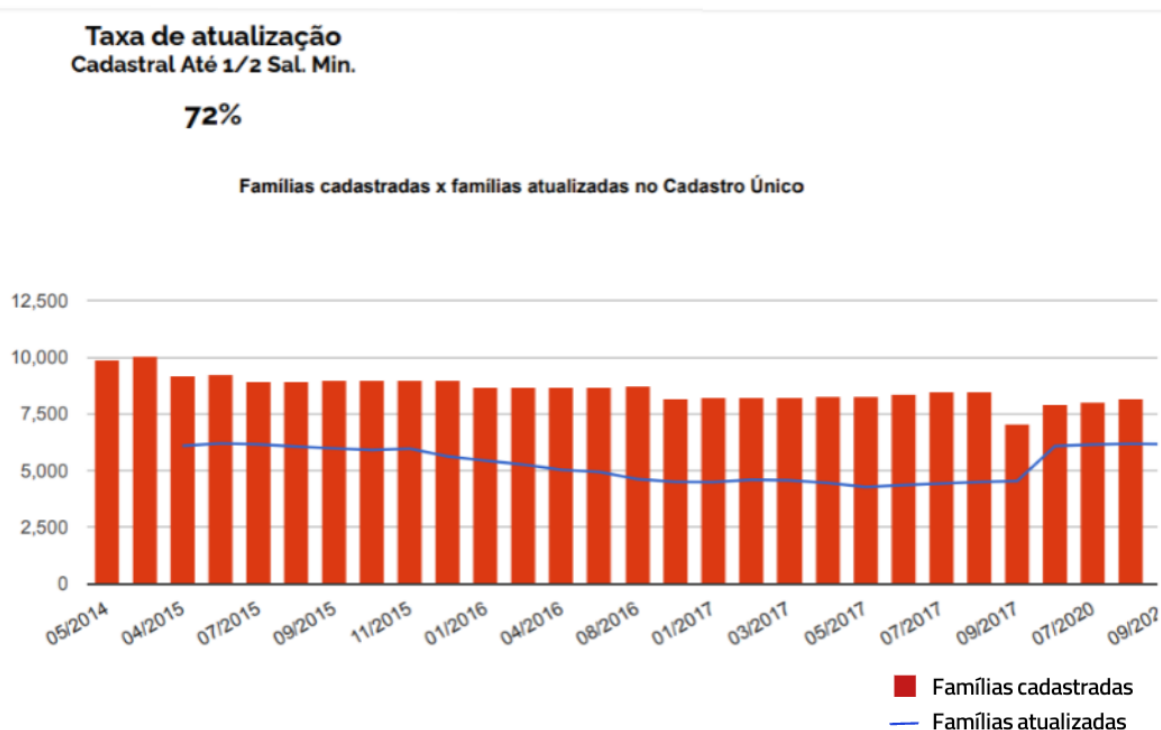
A atualização é importante também no que diz respeito a transparência dos dados socioeconômicos no município que podem ser usados para a formulação de novas políticas públicas em todos os níveis da federação.

Os dados do SENARC de atualização cadastral em janeiro de 2021 no Cadastro Único (lembrando que a atualização do CadÚnico incorpora os usuais do PBF) apontaram um total de 5.790 famílias atualizadas. 72% das famílias cadastradas têm a renda per capita de até meio salário mínimo correspondendo a 3.558 famílias.

Ao todo no em janeiro de 2021 o CadÚnico tinha 18.590 pessoas no Cadastro Único, destas fazem parte do público alvo do Programa Bolsa Família as 1.144 (8%) tem renda per capita entre R\$ 0,00 até 89,00, e as 4.137 (27%) tem renda per capita entre R\$ 89,01 até 178,00 .

O gráfico abaixo mostra a taxa de atualização cadastral de 2014 a setembro de 2020, e demonstra uma linearidade tanto no número de cadastros quanto de atualizações. O gráfico também indica que a maior taxa de atualização é do público que tem renda per capita até meio salário mínimo

Gráfico 5: Taxa de atualização do Cadastro Único em São Borja – RS



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html> data de acesso: 03 de mar. 2021

Os dados no que diz respeito à ação da gestão municipal em São Borja se mostraram muito positivos. A regularidade em todos os pontos analisados mostra que a gestão tem um trabalho bem organizado e constante no sentido da manutenção dos procedimentos. Não existe nenhum lapso de dados no sistema e nem uma queda abrupta, o que reafirma boa execução dos procedimentos por parte da gestão do programa no âmbito municipal.

4. A Gestão do PBF no município

O objeto da pesquisa neste trabalho é a gestão do Programa Bolsa Família no município de São Borja, desta forma seria incoerente do ponto de vista do pesquisador fazer a análise da qualidade do programa no âmbito local sem coletar dados diretamente da pessoa responsável pelo Programa Bolsa Família no município.

Visto que os dados disponíveis nas plataformas ministeriais não contemplam as especificidades da administração pública no que diz respeito à realidade do trabalho e do comportamento organizacional da administração do programa. Desta maneira para contemplar a parte prática do programa foi realizada uma entrevista com a coordenadora do Programa Bolsa Família no município de São Borja.

Utilizou-se esta abordagem para visualizar de forma ampla o trabalho de gestão do programa e a relação desta com os outros entes federados através da realidade do ator social. Conforme Gil:

Pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação. (2008, p. 110)

Com o propósito de ter maior aproveitamento do material fornecido por esta técnica de coleta de dados, a entrevista será estruturada em pautas para permitir que o ator social possa desenvolver com mais amplitude os seus pontos de interesse que conseqüentemente complementarão o conteúdo já abordado no capítulo anterior.

Para análise da entrevista o método utilizado será a Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (1977). Trata-se de um procedimento de elaboração de análise sistemático que busca exaurir os dados da entrevista, no sentido de não deixar de fora da pesquisa elementos importantes.

Em suma, trabalha a partir de três processos, a pré-análise, que faz uma separação temática do conteúdo, fazendo a separação e classificação do material a partir de uma releitura clara e atenta. A exploração do material consiste na transformação de um dado bruto em um material pertinente através da codificação, para a codificação será utilizado neste trabalho o software de pesquisa qualitativa MAXQDA Analytics Pro 2020, a fim de qualificar o trabalho. Bardin coloca:

Os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (<<falantes>>) e válidos. Operações estatísticas simples (percentagens), ou mais complexas (análise fatorial) permitem estabelecer quadros de resultados, diagramas, figuras e modelos, os quais condensam e põem em relevo as informações fornecidas para a análise. (1977 p. 101)

A terceira etapa é o tratamento dos resultados obtidos e a interferência. A partir do momento que o dado se torna mais estruturado o analista pode ter uma visão mais clara do seu objeto de estudo podendo fazer uma interpretação, propor uma interferência, no sentido de fazer uma leitura apropriada do objeto de análise de acordo com a realidade abordada.

A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que visa, a partir da compreensão do que foi dito na entrevista e também observado pelo pesquisador, enriquecer os quadros do texto considerando que estes expressam uma visão mais ampla do cenário prático desenvolvido no âmbito da gestão. Principalmente por se tratar uma política pública tão importante, nesse sentido Abramo e Cecchini colocam:

Esto porque los PTC¹⁰ representan una puerta de entrada a la protección social por parte de millones de familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema y que, gracias a las transferencias monetarias, pueden sustentar niveles de consumo básicos y mejorar su acceso a los servicios sociales. Los resultados de los PTC en términos de inclusión y superación de la pobreza son particularmente propicios cuando, además de garantizar este piso básico de protección, se promueven servicios sociales universales de calidad y se logran crear oportunidades de trabajo decente.(2018, p.507)

O trabalho bem direcionado e eficiente é o que garante a efetivação da política pública, e quando se trata do Programa Bolsa Família pode-se dizer que o

¹⁰ Políticas de Transferência Condicionada

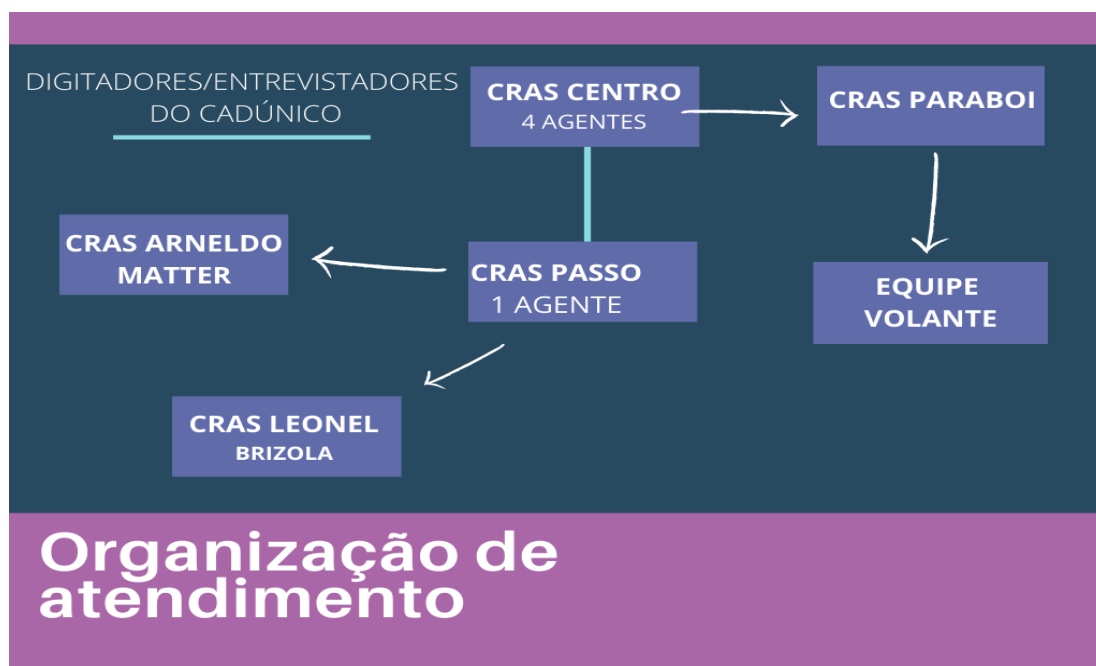
alcance do programa é o que garante o mínimo, no que diz respeito ao aporte nutricional de muitos brasileiros.

4.1 A entrevista

A coordenadora municipal do programa que atua no cargo há cinco anos contemplando duas gestões, de modo a preservar a identidade da entrevistada, foi usado neste trabalho o pseudônimo, Lucia.

Lucia, a coordenadora do PBF, formou-se em assistência social em 2012 e começou a atuar dentro de sua área de formação na prefeitura de São Borja há oito anos nas unidades do CRAS. Nos seus primeiros três anos trabalhando na prefeitura atuou também como coordenadora em unidades do CRAS, nos cinco anos consecutivos vem desempenhando a função de coordenadora do Cadastro Único que abrange também as funções do PBF.

Figura 2: Organização do atendimento



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados coletados em entrevista. 2021

A central da equipe do PBF funciona no CRAS Centro, composta pela coordenadora que também atua como assistente social e cinco agentes municipais na função de digitadores/entrevistadores. Entre os cinco dois têm formação em

assistente social, porém não atuam na função, esses profissionais são responsáveis pelo cadastramento, recadastramento, visita domiciliar e outras atividades que envolvem a relação direta com os usuários.

Em função do baixo orçamento municipal, conforme afirma a entrevistada, o CRAS Arnaldo Matter e o CRAS Leonel Brizola fazem o atendimento em suas regiões duas vezes por semana. Entre os cinco, uma das agentes municipais (digitador/entrevistador) atua tendo como referência o CRAS Passo, e não na central como os demais agentes.

Ao falar sobre a equipe Lúcia relata:

[...] é composta por mim que sou assistente social e gestora, e o restante, todos os outros, nós temos quatro, não nos temos, mais cinco, entrevistadores e digitadores do Cadastro Único, quatro trabalham aqui comigo e uma atende no passo, o trabalho é dividido da seguinte forma. tem alguns dias da semana que parte da equipe daqui se desloca para os CRAS. [...] No município, o CRAS Passo, Arnaldo e Leonel Brizola são vinculados. Então, tem uma moça que trabalha lá no Passo que não trabalha aqui, que é a entrevistadora de lá, e também em outros dias da semana que é atendido o CRAS Arnaldo Matter ela vai fazer o atendimento lá, que é na segunda e na quinta-feira, então nesses dois dias ela se desloca para lá, e daqui a gente se desloca, para atender o Paraboi que é na quarta e na quinta-feira, e o CRAS Leonel Brizola que é na terça e na sexta-feira, tá aí nesses dois dias então a gente faz. Um da equipe sai pra ir lá atender esse pessoal, para facilitar o acesso para eles, para não precisar vir até aqui para conseguir fazer o atendimento lá no CRAS da região deles. (Lucia, Pos. 10)

A agente municipal da equipe do Bolsa Família que atua no Cras do Passo também é responsável pelo atendimento no Cras Arnaldo Matter e Cras Leonel Brizola nos dias em que estes estão funcionando. Os quatro profissionais restantes têm por referência o Cras Centro.

Uma das agentes é responsável pelo atendimento no interior do município, compondo a equipe volante que faz o trabalho de assistência social no interior. E os outros três agentes trabalham fazendo o atendimento tanto na central junto ao Cras centro, quanto no CRAS Paraboi.

A coordenadora aponta que esse não seria o cenário ideal para fornecer um atendimento contínuo em função do propósito do programa. Mas em função do tamanho da equipe e das demandas da organização dos dados dos usuários, os agentes precisam atuar na central e ao mesmo tempo se deslocar ao CRAS e muitas vezes até a casa dos usuários.

O PBF¹¹ em março de 2021 atendeu no município cerca de 1.664 família sendo ao todo 5.475 pessoas. O contato com uma família em particular não é constante, ele é periódico. Consiste na atualização dos dados uma vez ao ano (em relação ao Programa Bolsa Família) e no acompanhamento dos condicionantes.

Durante a entrevista conversamos sobre o recurso financeiro que mantém o funcionamento do programa; Segundo a gestora a equipe que trabalha com os benefícios do Cadastro Único é mantida por recursos federais, em especial o IGD-M. O CRAS tem seu orçamento separado e é financiado por mais de um ente, recebe recursos municipais e também federais.

O Bolsa Família é exclusivamente federal, é um recurso próprio que vem para manutenção [...] O que está vindo de recurso hoje no Bolsa Família é utilizado para pagamento da equipe, até não seria uma coisa indicada, utilizar o dinheiro para pagamento da equipe, mas não que não possa. (Lucia, Pos. 22)

Os recursos vindos do governo federal destinados ao Programa Bolsa Família, incluindo o IGD-M, são usados para pagamento da folha salarial da equipe, manutenção de equipamentos, cursos de capacitação e material de divulgação para campanha.

Nas unidades CRAS assim como na central do Cadastro Único é visível que a estrutura é bem organizada e equipada. Todas as unidades possuem computadores com acesso a internet e salas equipadas para o atendimento presencial com o distanciamento social adequado e álcool gel nas mesas. As unidades possuem conteúdos informativos visíveis e as estruturas têm boas condições aparentes.

Todos estes aspectos são sinais do uso adequado do IGD-M conforme as recomendações do Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal) de 2018 disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e Departamento de Operação Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada.

Lucia argumenta que fazer o pagamento da equipe com os recursos federais acontece em função de que na folha municipal são recorrentes as oscilações, que geram atrasos. Segundo a gestora, essa medida é necessária, pois ao fazer esse

¹¹ Fonte: Ministério da Cidadania - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em [:https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/bolsafamilia/relatorio-completo.html](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/bolsafamilia/relatorio-completo.html). data de acesso: 25 de mar. 2021.

procedimento evita que aconteça um eventual corte na equipe em função da baixa arrecadação municipal, ou que a equipe comece a passar por problemas financeiros em função do atraso salarial, por exemplo.

Apesar de não ser o procedimento recomendado, usar o IGD-M para quitar a folha de pagamento, esse procedimento é permitido. Na implementação do programa muitos municípios obtiveram um desempenho insatisfatório em função da baixa receita, desta forma, já se imaginava que o IGD-M pudesse ser usado como suporte financeiro para a equipe municipal.

Fazer a mediação entre a população em situação de vulnerabilidade social e um programa de redistribuição de renda condicionada a nível federal é uma grande responsabilidade, pois a cidadania desses usuários depende das orientações e o do suporte que a equipe municipal oferece, tendo em vista que muitas dessas pessoas não possuem acesso aos meios de informação para conseguir recursos de forma autônoma.

Existem cursos de capacitação e aprimoramento oferecidos pela gestão do PBF a nível estadual e também pela federação. Esses cursos geralmente são ofertados em período de troca de governo municipal quando assumem novos gestores.

Lucia trabalha há oito anos na prefeitura já passou por dois governos diferentes e é coordenadora pelo segundo mandato do governo atual, afirma sempre que possível fazer alguma capacitação, porém no atual cenário, parte em função da falta de verba e parte em função da pandemia, não tem realizado capacitações nos últimos dois anos.

No caso, como nós não tivemos troca, foi tudo bem tranquilo, a nossa gestão continua a mesma, mas tem a gestora da assistência social, que faz parte da gestão, ela trabalha no CREAS¹², ela faz parte da gestão, ela tem acesso aos sistemas e ela trabalha com isso também, e ela, também tá sempre fazendo esses tipos de curso. (Lucia, Pos. 30-31)

Sobre a verificação dos condicionantes, a gestora afirma que a orientação feita pelo Senarc é que se faça uma setorização das plataformas, pois desta forma

¹² O CREAS é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, essa instituição oferece suporte e orientação especializada para pessoas vítimas de violência e em situação de risco. (<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/creas>) data de acesso: 10 de abr. 2021

os profissionais atuavam em áreas específicas que por consequência qualificariam o trabalho administrativo.

No município os condicionantes referentes à área de saúde são computados diretamente no SUAS por agentes da secretaria de saúde. As condicionalidades a serem verificadas por essa equipe são a vacinação dos usuários e a “pesagem” que se refere a nutrição. A partir desse contato, a equipe faz o acompanhamento e orienta os indivíduos em relação aos cuidados com a saúde.

A saúde tem o próprio sistema, eles têm a relação do NIS das pessoas do PBF, eles recebem a relação. Então, por exemplo, se alguém ficar gestante, a solicitação do benefício adicional para gestantes do PBF é feita com eles a gente só encaminha, "você tem que ir ao seu posto de saúde ou ao NASF informar que tu está gestante que daí a pessoa lá que faz o acompanhamento coloca no sistema", o sistema da saúde é totalmente a parte do nosso (Lucia, Pos. 66)

O condicionante que se refere a educação no município tem uma execução um pouco mais complexa. A equipe do Programa Bolsa Família entra em contato com as escolas de forma direta, e estas encaminham os dados de frequência. Não existe nessa área um programa autônomo no qual os dados sejam apenas inseridos pelas escolas, e nem uma pessoa responsável por essa demanda na área da educação, o que torna nesse sentido mais complexo o acompanhamento desses dados.

Qualquer detalhe pode gerar um transtorno, o que dificulta o trabalho da gestão. Por exemplo: o nome de um usuário veio de forma incorreta no atestado de frequência, a equipe deve ligar para escola para conferir se foi um erro de digitação no nome ou se o documento pertence a outro aluno com o nome parecido.

Nessa relação com a escola, ainda é preciso após fazer a ligação aguardar a resposta, pois não existe um encarregado especificamente para elaborar a revisão das frequências. Em virtude deste fato, existe uma carência de aprimoramento dessa demanda.

Desde que se iniciou a pandemia em março de 2020 o PBF, não tem exigido dos municípios o acompanhamento da condicionalidade referente à educação em função das medidas de distanciamento social. Lúcia era quem fazia diretamente a verificação deste condicionante

A cada dois meses vinha no sistema toda a relação dos alunos, aí eu mandava para as escolas, as escolas tinham que me dar retorno da frequência e eu alimentava no sistema, por que quem forma é a escola, é eles que sabem, aí nesse meio tempo tem sempre uma coisinha errada, ou

que não tá bem claro, eu tenho que ficar contatando as escolas, é bem cansativo, bem cansativo mesmo, é uma parte que me toma bastante sabe, mas é essa parte que faço, a questão da condicionalidade da educação a saúde tem o próprio sistema (Lucia, Pos. 66)

A pandemia do corona vírus foi um choque a nível mundial. No Brasil em 2020 as atividades não essenciais foram paralisadas por longos períodos e muitas delas ainda não foram permitidas em 2021 em função das medidas restritivas ainda vigentes para evitar um novo surto. O avanço dessa situação causou uma crise econômica, escancarou desigualdades estruturais e pôs em xeque os sistemas de proteção social.

Durante o período da pandemia principalmente, mas não só nesse momento, a gestora afirma que todas as demandas populacionais emergentes são direcionadas para o trabalho de assistência. E essas demandas variam muito, de assistência jurídica aos usuários e não usuários dos programas, até a orientação sobre procedimentos bancários.

A gente vê a situação das famílias e também quando uma sai de férias eu também atendo os CRAS, e a demanda realmente aumentou, mais pela questão da alimentação, mas também numa questão geral, na questão de poste, habitacional. O município também tem uma questão, não tem recurso habitacional, é muito difícil a gente conseguir, não tem um programa voltado para isso e então aumentou bastante realmente as demandas, e no Bolsa Família também na questão do Auxílio Emergencial [...] a gente trabalhou nesse sentido de auxiliar, as pessoas, até foi além da questão do cadastro único, por que tem a população que não era do Cadastro Único, uma população que sempre teve acostumado a trabalhar, eu digo assim, de trabalhar, de ter um bom retorno né e que se viu nessa situação pega de surpresa, aí sem poder trabalhar. (Lucia, Pos. 37)

Neste trecho ela se refere ao fato de pessoas que possuíam uma renda em alguma atividade, relacionada às que sofreram com as medidas de distanciamento social, e agora na ausência dessa renda procuram a assistência para resolver questões particulares que em outros momentos de sua vida econômica não haviam feito.

Um dos relatos apresentados pela gestora tem relação com o auxílio emergencial de 2020. A equipe ajudou os membros do CadÚnico e Programa Bolsa Família com os procedimentos para receber o benefício, como atualização de cadastro e com problemas em relação à Caixa Federal, assim como orientou também pessoas que estavam fazendo o cadastramento direto pelo aplicativo para o recurso.

Uma das dificuldades apresentadas segundo Lucia foram os meios disponibilizados para as pessoas que não possuíam CadÚnico:

A questão do acesso ao auxílio emergencial sem ser o público do cadastro único foi complicada, a pessoa teve que se cadastrar na plataforma da caixa, e tem muita gente que não tem esse conhecimento de como se cadastrar, do acesso a internet, e a gente ajudou nesse sentido no ano passado, agora que voltou o auxílio emergencial (2021) teve esse aumento de demanda mas não foi tanta em relação ao ano passado, esse ano foi só uma continuação do ano passado, não teve um novo processo de inscrição, foram os mesmos do ano passado, mas no ano passado era assim, filas saindo do portão era bem complicado. (Lucia, Pos. 37)

Houve erros no aplicativo do Auxílio Emergencial no que diz respeito ao cruzamento de dados. Esses erros impediram muitos usuários de receberem o auxílio no período equivalente, a equipe foi responsável por fazer a contestação jurídica de várias pessoas. Muitos dos usuários não tinham acesso à internet nem telefone celular. Em um tom de desabafo a gestora coloca:

Nós também ajudamos o pessoal do Auxílio Emergencial na questão das contestações, houve bastante erro. Tem falha né, ainda mais em um programa que foi feito assim rápido. Então o governo utilizou de cruzamento de dados para fazer as análises, e as vezes acontecem falhas porque a pessoa trabalhou de carteira assinada, mas não está mais trabalhando e não caiu no sistema, na verdade isso é responsabilidade da Justiça Federal. Só que em contrapartida eles não estavam fazendo atendimento presencial só online, nós estivemos em reunião com um funcionário, por que a nossa Justiça Federal é pertencente a Santiago, e ele pediu a nossa ajuda para dar assistência para aquelas pessoas que não tem internet em casa, que não tem condições, pra gente fazer. Então é mais uma demanda que caiu sobre nós, (Lucia, pos, 40)

Uma das características das políticas públicas de assistência social é o cruzamento entre os bancos de dados públicos. Essa ferramenta facilita a identificação de um determinado grupo alvo, torna os dados mais verídicos e torna a administração mais eficiente, pois aprimora o tempo hábil de trabalho. Todavia, cada banco de dados possui eventuais particularidades, referentes às atualizações, por exemplo, o que pode ocasionar um desencontro ocasional na utilização deste material.

A situação com a Justiça Federal segundo ela foi resolvida com facilidade, no entanto, alude que existe um cenário de desencontro no que diz respeito a Caixa Econômica Federal¹³. Revela que sempre houveram empecilhos quanto ao

¹³ A Caixa Econômica Federal - CEF é uma instituição financeira pública vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica de direito privado, que possui patrimônio próprio e autonomia administrativa.

atendimento aos usuários e ao repasse de recursos financeiros, tanto do PBF quanto do Auxílio Emergencial.

Outra dificuldade que a gente tem até hoje é com o pessoal da Caixa Federal, tanto na questão do Bolsa Família como na questão do Auxílio Emergencial. Eles mandam pra nós demandas que não são nossas, que claramente é de banco. Essa questão do pessoal baixar o caixa tem pra acessar a conta, a poupança social digital, que é acessada através desse aplicativo, e as pessoas muitas não tem celular eu acho que isso não foi bem pensado, né, por que muitas das pessoas não vão ter celular, não vão ter internet, moram pra fora e não tem acesso [...] E as pessoas "se veem né" como é que vão fazer, aí a Caixa Federal manda pra nós, coisa que é claramente de aplicativo de banco, ou que é uma coisa que claramente eles podem resolver. Claro que a demanda tá estourada pra todo mundo, mas me parece que eles, naquela coisa "de não", vão empurrando sabe. (Lucia, pos, 40)

É evidente na fala da entrevistada sua preocupação com os usuários, e o seu conhecimento sobre as especificidades da realidade cotidiana enfrentadas por estas pessoas. Durante a entrevista, a tonalidade da voz de Lúcia se alterou mostrando indignação apenas nos momentos em que se refere a situações, nas quais, em sua visão, os usuários passaram por algum desconforto ou constrangimento, aspecto evidente no trecho anterior que continua no relato abaixo.

Eles não tem acesso e não tem conhecimento, precisam de outras pessoas pra poder baixar aplicativo, aqui no início a gente chegou a fazer isso, coisa que a gente não poderia ter feito, mas a gente não vendo saída e as pessoas precisando daquele dinheiro, e a caixa mandando pra nós fazer também, a gente pegava o celular da gente às vezes e baixava, só que é uma conta da pessoa olha a responsabilidade disso, se chega acontecer, e aconteceu, várias pessoas chegaram aqui e o dinheiro não estava, e houve fraude na questão do auxílio emergencial, que a caixa depois teve que ressarcir as famílias, porque realmente houve, não sei exatamente o que houve, não sei se é hacker, não sei o que aconteceu, mas aconteceu bastante, isso em todo o Brasil e aqui em São Borja aconteceu, e é uma responsabilidade enorme, hoje a gente não faz mais, por que até aconteceu de o nosso coordenador, também fez, teve a bondade de fazer para um usuário e tal, a assistente social também fez no celular dela, a do CRAS, mas é bem complicado, a gente não faz mais por causa dessas questões. (Lucia, Pos. 40)

Não houve no início nenhum tipo de orientação de como proceder nesses casos em particular de pessoas sem instrução e que não possuem aporte tecnológico. Devido ao caráter emergencial da situação, segundo ela, a iniciativa de auxiliar com dados bancários dos usuários foi a única saída em alguns casos, tendo em vista a necessidade que essas pessoas tinham do recurso, porém essa ação poderia ter consequências sérias, logo que não houve nenhuma orientação nesse sentido.

Na central, mesmo não sendo a função, e muitas das vezes mesmo não tendo capacitação nem o equipamento adequado a equipe tenta sanar essas demandas emergentes o melhor possível. Mas, ao mesmo tempo em que ampara, a equipe se sente desamparada, tendo em vista que não houve nenhuma orientação em vista disso.

E a nossa equipe, pela demanda ela é pequena, tem momentos do ano que é tranquilo, que a gente consegue se ver bem ali, mas dependendo da demanda, do momento que a gente tá passando. é curto no sentido assim, se a gente for parar pra pensar a um tempo atrás, em gestões passadas a gente tinha todos os CRAS abertos, não é como eu funciono agora, por exemplo, tal dia tenho que deslocar um pra fazer o atendimento lá, antes não, a gente tinha os CRAS abertos, os que agora funcionam dois dias na semana que são o Leonel e o Arneldo Matter, eles funcionavam todos os dias, e tinha gente lá pra isso, todos os dias da semana, então a gente teve momentos mais tranquilos em relação a isso, em ter mais equipe, e hoje é mais apertado quando surgem esses programas e essas demandas da população (Lucia, Pos. 38-39)

Lucia Fala bastante sobre questões relacionadas ao atendimento, ao contato direto com os usuários dos programas. Em nenhum momento da entrevista questionou ou atribuiu dificuldades à estrutura física do seu local de trabalho. Quando se refere às dificuldades, relaciona que os problemas enfrentados na gestão resultam na impossibilidade de dar um retorno de qualidade para os usuários. Em relação à Caixa Econômica Federal, sua preocupação está atribuída a ausência da responsabilidade da mesma no atendimento dos beneficiários dos programas federais mencionados. Essa postura da CEF interfere no recebimento dos benefícios e faz com que as pessoas que procuram por esse amparo não se sintam acolhidas.

Com o uso do Software de análise de pesquisa qualitativa MAXQDA foi possível elencar a frequência das palavras usadas na entrevista. É importante ter em mente que a entrevista foi pautada nos procedimentos executados pela equipe no que diz respeito à administração do PBF.

Desta forma o diálogo girou em torno dos elementos que envolvem a alimentação dos bancos de dados federais com os dados dos usuários, questões referentes ao cadastramento no PBF, a utilização dos recursos financeiros federais destinados à manutenção do programa, articulação entre as secretarias e também referentes ao pacto federativo.

O software de análise qualitativa possui sistemas de codificação que permitem perceber em torno de palavras ou assuntos se orientou a entrevista. A análise qualitativa estruturada em pautas permite que o entrevistado relate aspectos

importantes relacionados as pautas a ele apresentadas. Foram usadas na estrutura da entrevistas questões relacionadas a procedimento para coleta de dados dos usuários como locomoção, sistema, dialogo entre as secretarias e demais entes. Também foram levantadas pautas relacionadas a gestão, como o poder de decisão questões tecnológicas.

Apontou que a sigla CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) foi a mais frequente durante a entrevista, sendo mencionada quarenta e uma vezes a sigla se destacou tendo sua presença em 3,17% do documento. Este fator se justifica pela ênfase que a coordenadora deu ao atendimento aos usuários durante a entrevista.

Em decorrência fica claro que o atendimento gira em torno destas unidades e mesmo tendo sistemas separados a interlocução entre as equipes do CRAS e do PBF é imprescindível, pois devemos nos atentar para a questão estratégica da localização das mesmas e da estrutura que possuem.

Entre as vinte palavras mais frequentes existe uma relação direta com funcionamento CRAS. A tabela 2 apresenta algumas dessas palavras, que reforçam nesse sentido o argumento do parágrafo anterior.

Tabela 2: Palavras frequentes relacionadas ao contato com os usuários

Palavra (s)	Frequência
Pessoa+pessoas	24
Cadastro	10
Único	10
Atendimento	10
Assistência	6
Acesso	6

Fonte: tabela elaborada pelo autor com dados da entrevista inseridos no software MAXQDA

A segunda palavra mais frequente foi equipe com dezoito menções. O termo foi usado nos trechos onde a entrevistada faz a descrição dos procedimentos realizados na gestão descentralizada municipal. Na sequência *Bolsa e Família*, ambas aparecem no texto treze vezes, obviamente se referindo ao programa.

objetivo de compreender e verificar a capacidade de articulação municipal para atender aos aspectos do pacto federativo em relação à gestão do PBF.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitas foram as lutas da sociedade brasileira com o objetivo de melhorias em suas condições de vida, foram preciso várias constituições para que se iniciasse o processo de uma política pública sólida que pudesse oferecer à sociedade uma possibilidade de sobreviver diante de tantos desafios.

É claro que com o passar dos anos, com as grandes disputas políticas no país, o Brasil foi amadurecendo e o Estado percebendo as necessidades de seu povo, como a repensar seu pensamento sobre a saúde, educação e principalmente as desigualdades sociais.

Sabe-se muito bem que o Brasil é um país que tem um elevado número de pessoas que vivem em estado de extrema pobreza, para isto ser amenizado necessita de um Estado que olhe para esta população com um novo olhar um olhar que ainda não o foi no século passado.

Mesmo sabendo das limitações que um estado possui, é preciso que se tenha a coragem para enfrentar problemas tão graves como a pobreza. Não é de hoje que uma boa parcela da população sofre com a falta de uma política que priorize os mais necessitados, e tomando por base apenas a cidade de São Borja que tem uma população estimada em 60.000 pessoas, e em 2021 temos 5.475 pessoas beneficiadas pelo Bolsa Família, portanto 9,13% do total da população, Isto é considerado um número alto, levando em consideração os gráficos que apresentamos podemos perceber que se o município recebesse mais verbas com certeza teríamos o dobro de pessoas beneficiadas. Com este simples cálculo podemos afirmar que esta política pública tem uma grande relevância para São Borja.

Estes quantitativos apresentados deixam claro que afetam o crescimento em todos os níveis da cidade, com certeza um dos mais afetados pode ser o da educação. Sabemos que não podemos atrelar apenas a educação, mas com certeza será necessário aprofundar mais estas questões para que se possa entender o conjunto de questões que englobam um problema de tamanha natureza.

E foram pesquisas desta natureza que fizeram com que fosse criado o programa do bolsa família pelo governo federal, com o intuito de retirar o máximo possível de pessoas da extrema pobreza dando condições dignas para viver, para isto foi necessário que o governo federal, estadual e municipal, criassem estruturas de funcionamento adequadas para que este programa tivesse êxito.

A trajetória do programa tanto a nível Federal como a nível municipal tem uma boa avaliação. Em função da amplitude populacional da cobertura do programa ele precisou ser estruturado de uma forma dinâmica, voltado sempre para os mecanismos tecnológicos o PBF conseguiu ter uma base solida de veracidade quanto a realidade populacional.

Os mecanismos para o ingresso no programa são simples e acessíveis o faz a inclusão de pessoas que possuem menos acesso a informação. As ações dirigidas em parceria com os CRAS são eficientes na medida em que criam um vinculo local do programa com setores dentro das regiões no município. Fazendo com que exista uma referencia para os cidadãos em todos os sentidos da assistência social.

As qualidades dos dados apresentados nos gráficos consolida esse vinculo, pois é elemento que fátua a boa gestão ação da equipe do programa. Nesse sentido também reforça os aspectos positivos da utilização dos recursos advindos do governo federal.

A realidade dos fatos descrita pela entrevistada, possibilita perceber o conhecimento no diz respeito a amplitude dos objetivos do programa, pois coloca de forma pertinente os aspetos relacionados a questões assistenciais e didáticas dirigida aos usuários .

A entrevistada demonstrou preocupação quando se refere a falta de orientação do governo federal quantos as demandas emergente. Reforçou que essa falta de orientação é recorrente, mas é possível através dos dados já apresentados que esse fator não diminui o desempenho da mesma em questões administrativa.

A realidade apresentada é satisfatória de acordo com questões de eficiência das responsabilidades publicas para com as questões sociais. Mas o cenário ideal pede medidas amplas de forma coerente e permanente, consolidando a presença do Estado principalmente em locais onde existe um grande índice de vulnerabilidade social.

O CRAS Arnaldo Matter e Leonel Brizola, se localizam em regiões periféricas do município, e não são locais onde a assistência está disponível de forma permanente, pois estas unidades funcionam duas vezes na semana. Usar o CRAS centro e o Passo como referência é uma forma concentrar o atendimento e poupar recursos. Porém essa medida não ampara com mais efetividade áreas carentes do município no sentido de fazer o acolhimento desta população.

A coordenadora do programa durante a entrevista demonstrou precisão ao tratar dos métodos de acolhimento dos usuários. Demonstrou ter uma visão realista do contexto que envolve o acolhimento. Sabido que, é fator essencial, pois a realidade da vulnerabilidade social é algo sensível que muitas vezes pode envolver questões de violência.

De forma geral o município tem uma boa condução na administração das demandas relacionadas ao programa. Os gráficos demonstraram que não houve queda de qualidade relevante ao longo do tempo, independente do período. Expressando desta forma o potencial de gestão pública do município de São Borja, que quando se refere ao PBF pode contar com profissionais capacitados e eficientes.

Para tratar com propriedade os temas relacionados a políticas públicas é preciso compreender com clareza o significado da palavra Estado, abordada no preâmbulo deste trabalho. O Estado é uma organização social que representa grupos de indivíduos com a finalidade da ação pública, nesse sentido, com o objetivo da política pública.

6. REFERÊNCIAS

ABRAMO, Lais; CECCHINI, Simone. Presente y futuro de las transferencias monetarias para la superación de la pobreza frente a los desafíos de inclusión social y laboral – CEPAL in: **.Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)** / organização, Tiago Falcão Silva -- Brasília: Enap, 2018. 530 p : il. p.507- 530

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais Vol. 14 no 40, jun. de 1999.

_____. **Mitos da descentralização**: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1996, nº 31, jun., p. 44-66.

BARBOSA, Thiago Varanda. O Programa Bolsa Família segundo a comunidade científica internacional. *In: Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)* / organização, Tiago Falcão Silva -- Brasília: Enap, 2018. 530 p : il. p.33-56

Bardin L. **L'Analyse de conteúdo**. Editora: Presses Universitaires de France, 1977.
_____. **Ánalyse de conteúdo**. SP: Edições 70, 2011.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **SPI. Indicadores de programas: Guia Metodológico** Brasília : MP, 2010.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

CAPELLO, Tereza (org.),NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania**. Brasília : Ipea, 2013.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, et al. **Avaliação de políticas públicas** : guia prático de análise ex post, volume 2 / Brasília, 2018

CASTRO, Henrique carlos de Oliveira de et al. **Percepção sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira**. Campinas: Opinião Pública vol.15 no.2, nov. 2009

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. – 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Gil, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**, ou, A matéria, forma e poder de um estado Eclesiástico e civil; tradução Rosina D'Angina; consultor jurídico Thélío de Magalhães. – São Paulo: Ícone, 2008.

KERSTENETZKY, Celia Lessa, **Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 52, no 1, 2009, pp. 53 a 83.

Lucia, pseudônimo. Gestão municipal. entrevista concedida Tais Martins Camoretto. São Borja UNIPAMPA, 2021.

MAURICIO, Márcio Fernandes; CARDOSO, Gláucio Coimbra. Desempenho e Resultados: A lógica da Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal *in*: **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)** / organização, Tiago Falcão Silva -- Brasília: Enap, 2018. 530 p : il. p. 79 – 108

NOVAES, Flávio Santos, **O Bolsa Família no Contexto das Políticas Públicas**. ANPAD. Vitória, Nov. de 2010.

Ministério da Cidadania. **Auxílio Emergencial**. disponível em <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>> data de acesso: 27 de abril de 2021

Ministério do Desenvolvimento Social. **CADERNO DO IGD-M**: Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal). Brasília - DF. Abril de 2018.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *in*: CAPELLO, Tereza (org.), NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania**. Brasília : Ipea, 2013.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina, **FEDERALISMO, DESENHO CONSTITUCIONAL E INSTITUIÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL PÓS-1988**, Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005

TRONCO, Giordano B. **O guia de políticas públicas para estudantes e gestores**. — Porto Alegre: Jacarta Produções, 2018.

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

CASTRO, Jorge Abrahão de (org), MODESTO, Lúcia (org.), **Bolsa família 2003-2010**: avanços e desafios. 2 v. Brasília : Ipea, 2010.

BRASIL, Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, **dispõe da ações de transferência de renda com condicionantes do Programa Bolsa Família**. Disponível em <http://planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836compilado.htm>. Acesso em: 22 de nov. de 2020.

BERMÚDEZ, Ana Carla, RESENDE, Constança, MADEIRO, Carlos. **Brasil é o 7º país mais desigual do mundo, melhor apenas do que africanos**. UOL, 09 dez. 2019. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/12/09/brasil-e-o-7-mais-desigual-do-mundo-melhor-apenas-do-que-africanos.htm>> Acesso em : 23 nov. 2020

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatórios de Informações Sociais: RI Bolsa Família e Cadastro Único**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>> Acesso em: 02 Dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatórios de Informações Sociais: RI Bolsa Família e Cadastro Único**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Benef%C3%ADcios>> Acesso em 31 Dez. 2020

CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico. Disponível em: <<https://cecad.cidadania.gov.br/agregado/index4.php>> data de acesso: 05 de Abr. 2021

DIEESE, **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos**. Disponível em : <<https://www.dieese.org.br/cesta/produto>>. Acesso 31 Dez. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **IBGE CIDADES**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-borja/panorama>> data de acesso : 17. Fev. 2021

Ministério do Desenvolvimento Social. Relatório. Disponível em : <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>> data de acesso: 20 de março de 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA, **Relatórios de Informações Sociais: RI Bolsa Família e Cadastro Único**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>> Acesso em: 02 Dez. 2020.

POLITIZE. **Cadastro Único: como funciona e por que é importante?** Disponível em: <<https://www.politize.com.br/cadastro-unico/>> Acesso em : 03 dez. 2020

TOUN, Ligia. **Brasil está prestes a deixar grupo das 10 maiores economias do mundo**. Exame. Disponível em: <<https://exame.com/economia/brasil-esta-prestes-a-deixar-grupo-das-10-maiores-economias-do-mundo/>> Acesso em: 22 de nov. 2020

