

SUMÁRIO EXECUTIVO

CONDICIONALIDADES E MONITORAMENTO: DESAFIOS À GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MUNICÍPIOS PARAIBANOS

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

CONDICIONALIDADES E MONITORAMENTO: DESAFIOS À GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MUNICÍPIOS PARAIBANOS

ROGÉRIO DE SOUZA MEDEIROS¹
NÍNIVE FONSECA MACHADO²

1 SOCIÓLOGO, COORDENADOR DO PROJETO DE PESQUISA "TRANSFERÊNCIA DE RENDA E MONITORAMENTO: MUDANÇAS NO PAPEL DO GESTOR MUNICIPAL NO ACOMPANHAMENTO DAS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DA PARAÍBA", PROFESSOR DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB.

2 SOCIÓLOGA, BOLSISTA CNPQ, MODALIDADE DTI-B, OCUPANDO A FUNÇÃO DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS DO MDS NO ÂMBITO DO ATUAL PROJETO DE PESQUISA.

RESUMO

Este artigo se propõe a discutir as estratégias que têm sido desenvolvidas por gestores municipais para o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), a partir de uma pesquisa realizada em sete municípios do estado da Paraíba. Os desafios à gestão integrada de benefícios, serviços e transferência de renda são abordados a partir das seguintes perspectivas complementares: i) As mudanças recentes nas atribuições/responsabilidades do gestor municipal do programa, que acarretaram um aumento do seu poder de decisão sobre os efeitos do descumprimento das condicionalidades; ii) As potencialidades, os obstáculos e as consequências para o processo de efetivação dessa política no nível municipal. O estudo envolveu uma análise documental - documentação oficial (leis, portarias, resoluções, instruções, protocolos, relatórios e estatísticas.) produzida pelo ente federal responsável pelo Programa (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS) -, análise de cadastros eletrônicos e bases de dados do MDS (CadÚnico e Sicon), visitas aos municípios e análise de listas e registros mantidos pelos gestores municipais, assim como entrevistas (35 ao todo) com gestores e profissionais técnicos dos municípios que lidam diretamente com o PBF. Como resultado, a pesquisa revelou que os principais desafios à gestão do PBF nos municípios se relacionam diretamente com os seguintes aspectos: Existência/ausência de um planejamento claro das ações de monitoramento e acompanhamento; problemas relacionados aos recursos humanos empregados na gestão municipal do programa; deficiências de infraestrutura. O estudo buscou revelar e ajudar a compreender aspectos do Programa Bolsa Família ainda pouco abordados na literatura recente sobre o tema, e com isso, contribuir para a ampliação do conhecimento atualmente existente acerca das práticas dos atores municipais na efetivação de uma política pública de abrangência nacional.

PALAVRAS-CHAVE: TRANSFERÊNCIA DE RENDA; PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA; CONDICIONALIDADES; MONITORAMENTO.

Introdução

Este artigo busca apresentar os resultados obtidos a partir do projeto de pesquisa “Transferência de Renda e Monitoramento: Mudanças no papel do gestor municipal no acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família no estado da Paraíba”, realizado em 7 (sete) municípios paraibanos e financiado no âmbito do Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq nº 36/2010.

A pesquisa buscou analisar as estratégias desenvolvidas por gestores municipais para o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) no estado da Paraíba a partir do levantamento de dados em 7 (sete) municípios. Para tanto, foi necessário: i) Analisar criticamente o processo de construção do Programa, seus pressupostos e suas diretrizes, no nível federal; ii) A partir do conhecimento de suas diretrizes estruturadoras, avaliar o desenvolvimento de arranjos locais para a implementação e coordenação das ações do Programa; iii) Identificar e traçar um perfil dos agentes e/ou órgãos que, no nível municipal, são responsáveis pelas ações voltadas ao acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades vinculadas ao PBF; iv) Delimitar o universo das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades em cada município e, a partir deste, analisar casos que revelem as estratégias e os padrões de atividade dos municípios no acompanhamento dessas famílias.

Contextualização e qualificação do problema de pesquisa

Nas últimas décadas, o Brasil tem passado a adotar modelos de programas sociais que representam importantes mudanças nos padrões de proteção social historicamente vigentes no país. De um sistema de proteção social contributivo, assentado na força de trabalho formal, que conduzia, em última instância, à reprodução de desigualdades históricas, a um sistema fortemente baseado na solidariedade nacional (SOARES e SÁTYRO, 2009).

Instituído pela Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) tornou-se o exemplo mais significativo de uma tendência recente a uma mudança no padrão das políticas sociais brasileiras, pela adoção de programas mais focalizados de combate à pobreza e à vulnerabilidade social. O PBF consiste em um programa de transferência condicional de renda direcionado a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Oito anos após a sua criação, hoje o PBF tem uma cobertura que ultrapassa os 12 milhões de famílias beneficiadas, envolvendo mais de 46 milhões de pessoas em todos os estados da Federação, tornando-se o maior programa de transferência direta de renda do mundo na atualidade (www.mds.gov.br/bolsafamilia).

O programa tem sido objeto de análises quanto aos seus mais diversos aspectos, como sua relação com a redução da pobreza, da desigualdade e da fome (ROCHA, 2008; SOARES et.al., 2006; HALL, 2004; MENDONÇA, 2005), com o mercado de

trabalho (BRITO & KERSTENETZKY, 2011), ou mesmo a sua sustentabilidade (BL-CHIR, 2010; SILVA, 2007). A literatura acadêmica recente revela uma relativa falta de consenso em relação ao programa, seus impactos, e em relação ao debate em torno do caráter universal de acesso a direitos e sua natureza focalizada e condicional, o que leva à divisão de opiniões sobre os pressupostos e conseqüências de suas condicionalidades para a concessão de benefícios (MONNERAT et.al., 2007; MEDEIROS et.al., 2007a, 2007b e 2008). Independentemente dos questionamentos sobre a eficácia/relevância das condicionalidades do programa, a importância de se compreender de forma detalhada como elas são aplicadas e geridas parece evidente, apesar de ainda serem escassos os estudos que revelem as dinâmicas locais de implementação desta política.

De acordo com as diretrizes encontradas na documentação oficial (ver bibliografia) que institui o PBF, as condicionalidades vinculadas aos benefícios transferidos pelo programa consistem em compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias, quanto pelo poder público, visando ampliar o acesso das famílias a seus direitos sociais básicos (saúde, educação e assistência social). Nesse sentido, uma vez que o objetivo principal do programa, com a adoção das condicionalidades, é a promoção do acesso a direitos e serviços sociais básicos, o monitoramento e acompanhamento das famílias em situação de descumprimento torna-se fundamental para que os objetivos do programa sejam alcançados. Mesmo os efeitos do descumprimento sobre o benefício não devem, segundo as diretrizes do programa, cumprir uma função “punitiva”, e sim ajudar no esclarecimento dos motivos que levaram ao descumprimento, e assim, auxiliar os gestores do programa na adoção de estratégias que possam contribuir para a inclusão dessas famílias de volta nos serviços e benefícios do programa. O fraco caráter “punitivo” na aplicação das condicionalidades do PBF tem como pressuposto o fato de serem as famílias em situação de descumprimento aquelas que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social, consistindo assim, no público prioritário das ações do programa.

Os aspectos do programa apontados acima revelam a necessidade crescente de pesquisas que possam revelar as estratégias dos gestores municipais no acompanhamento das famílias em situação de descumprimento. Soma-se a isso o fato de o caráter de descentralização ligado à implementação do programa ter passado, recentemente, por uma mudança ainda pouco analisada pelos estudos acadêmicos. Ela diz respeito a uma mudança nas atribuições/responsabilidades do gestor municipal, a partir da publicação da Resolução nº7, de 10 de setembro de 2009 do MDS, que implicou no aumento do poder de decisão do gestor, no sentido de aliviar ou reforçar os efeitos do descumprimento sobre o recebimento do benefício. Ou seja, o aumento do poder de decisão do gestor adiciona um aspecto importante e ainda pouco conhecido sobre a dinâmica de efetivação desta política, o que inspirou a realização da pesquisa.

Inicialmente, as condicionalidades PBF relacionavam-se exclusivamente a ações no campo da educação e da saúde. No entanto, com a publicação da Instrução Operacional Conjunta SNAS/SENARC MDS Nº 5 de abril de 2010, a Assistência

▲ **TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA**

Social passou a fazer parte do conjunto de condicionalidades vinculadas ao PBF. De acordo com o documento citado acima, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) deste programa e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal. Ao mesmo tempo em que a medida buscou contribuir para a gestão integrada das ações no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ela também colocou um desafio aos gestores municipais, uma vez que o monitoramento na implementação da política, que envolve um cuidado maior na atualização dos cadastros e das bases de dados do MDS, assim como o necessário acompanhamento das famílias que se encontram em situação de descumprimento, requerem um esforço maior do monitoramento de condicionalidades, agora em três áreas (Saúde, educação e assistência social).

Em conjunto com essa mudança, o MDS também publicou a Resolução nº7, de 10 de setembro de 2009³, fornecendo as diretrizes para a operacionalização de uma gestão integrada entre benefícios, serviços socioassistenciais e o programa de transferência de renda, além de fundamentar as ações que devem levar ao cumprimento de um dos objetivos centrais do programa, que é a garantia de manutenção dos serviços de proteção social às famílias socialmente mais vulneráveis. Como mostra a seguinte passagem do referido documento:

O adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de riscos e vulnerabilidades que dificultam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais a que tem direito. Quando se observa descumprimento de condicionalidades, (...) são necessárias ações que promovam o acompanhamento dessas famílias, visando o desenvolvimento ou recuperação de sua capacidade protetiva e a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades sociais a que estão submetidas. (p.5)

Em concordância com o que acaba de ser destacado, uma das principais inovações introduzidas com a publicação desta resolução foi uma mudança nas responsabilidades do gestor municipal do PBF e um conseqüente aumento de seu poder de decisão sobre os efeitos do descumprimento das condicionalidades. Como está expresso na seguinte passagem do documento:

(...) ao incluir uma família em situação de descumprimento no monitoramento do serviço, o gestor municipal pode optar por interromper temporariamente os efeitos do descumprimento sobre os benefícios. (p.5)

3 PROTOCOLO DE GESTÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS, BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE DO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS.

Essas novidades recentes constituem um marco central nos esforços envidados pelo governo federal no sentido de integrar os diversos serviços e programas prestados pelo Ministério. Por outro lado, elas reforçam a necessidade de se compreender melhor as estratégias que têm sido desenvolvidas no nível dos municípios para o acompanhamento das condicionalidades do PBF, assim como as ações que têm sido realizadas para garantir a superação das vulnerabilidades sociais que impedem as famílias de cumprir as condicionalidades do programa. Sendo assim, o principal problema abordado pela presente pesquisa consistiu em investigar como os gestores têm trabalhado com essa nova atribuição e como têm planejado as atividades de acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades do PBF. Nesse sentido, o trabalho de levantamento de dados nos municípios pesquisados buscou, prioritariamente: a) Identificar as principais dificuldades encontradas pelos municípios na articulação do monitoramento integrado (condicionalidades em saúde, educação e assistência social); b) Identificar os atores envolvidos e os critérios utilizados no planejamento das ações de monitoramento; c) Analisar o papel da equipe técnica dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, no acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do PBF; d) Identificar quem são e qual o papel dos profissionais técnicos responsáveis pelo Bolsa Família no município e) Buscar captar a dinâmica do processo de articulação da equipe do PBF com as equipes da Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

Com esse recorte analítico o presente estudo pretende revelar e ajudar a compreender aspectos do Programa Bolsa Família ainda pouco abordados na literatura recente sobre o tema, e com isso, contribuir para a ampliação do conhecimento atualmente existente acerca das relações estabelecidas entre atores federais e municipais na efetivação de uma política pública de abrangência nacional.

METODOLOGIA

O estudo envolveu uma análise documental - documentação oficial (leis, portarias, resoluções, instruções, protocolos, relatórios e estatísticas.) produzida pelo ente federal responsável pelo Programa (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS) -, análise de cadastros eletrônicos/bases de dados e ferramentas de gestão utilizadas pelo MDS, visitas aos municípios e análise de listas e registros mantidos pelos gestores municipais, assim como entrevistas com gestores e profissionais técnicos dos municípios que lidam diretamente com o PBF.

Para a realização da pesquisa foi selecionada uma amostra de 7 (seis) municípios paraibanos, abrangendo as quatro mesorregiões geográficas do estado e divididos por porte (critério populacional, IBGE⁴). Segue detalhamento dos municípios:

4 O CRITÉRIO 'PORTE DO MUNICÍPIO' TEM SIDO AMPLAMENTE UTILIZADO NAS PESQUISAS CONDUZIDAS PELA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO SAGI/MDS E, COMO CONFIRMAMOS EM NOSSA PESQUISA, CONSTITUIU-SE NUMA ESTRATÉGIA METODOLÓGICA VALIOSA QUANDO SE DESEJA SALVAGUARDAR ESPECIFICIDADES ENTRE GRUPOS DE MUNICÍPIOS E APROFUNDAR UMA ANÁLISE MAIS QUALITATIVA DENTRO DESSES SUBGRUPOS.

Tabela1 – Amostra de municípios pesquisa

MUNICÍPIO	MESORREGIÃO	PORTE	POPULAÇÃO ¹
JOÃO PESSOA	MATA PARAIBANA	GRANDE	597.934
CAMPINA GRANDE	AGRESTE	GRANDE	355.331
SOUSA	SERTÃO	MÉDIO	62.635
GUARABIRA	AGRESTE	MÉDIO	51.482
BAYEUX ²	MATA PARAIBANA	MÉDIO	99.716
SUMÉ	BORBOREMA	PEQUENO	15.035
LUCENA	MATA PARAIBANA	PEQUENO	9.755

Tabela 2 - Número de entrevistados na pesquisa

MUNICÍPIO	GESTOR DO PBF ENTREVISTADO?	Nº DE ASSISTENTES SOCIAIS ENTREVISTADOS DO PBF	Nº DE TÉCNICOS DE INFORMÁTICA ENTREVISTADOS	Nº DE CRAS NO MUNICÍPIO	Nº DE CRAS QUE PARTICIPARAM DA PESQUISA	Nº DE ASSISTENTES SOCIAIS ENTREVISTADOS NOS CRAS
JOÃO PESSOA	SIM	4	1	8	4	4
CAMPINA GRANDE	SIM	3	1	5	2	2
SUMÉ	SIM	0	0	1	1	1
LUCENA	SIM	1	0	1	1	1
SOUSA	SIM	2	1	1	1	1
GUARABIRA	SIM	1	1	2	1	1
BAYEUX	SIM	1	1	3	1	1
TOTAL	07	12	5	21	11	11

TOTAL DE ENTREVISTADOS: 35 PESSOAS

O município de João Pessoa possui oito CRAS e foram selecionados para participar da pesquisa os quatro CRAS com maior número de famílias referenciadas no município;

O município de Campina Grande possui cinco CRAS e foram selecionados para participar da pesquisa os dois CRAS com maior número de famílias referenciadas no município;

O município de Sumé possui apenas um CRAS e o PBF funciona dentro do CRAS. Todas as visitas do PBF são realizadas pela equipe do CRAS e por isso eles não possuem uma equipe exclusiva do PBF para realização de visitas;

O município de Lucena possui apenas um CRAS e a Gestora do PBF é a responsável por realizar as visitas domiciliares. O município não dispõe de equipe específica para realizar monitoramento e o CRAS também não realiza visitas relacionadas ao PBF;

O município de Sousa possui apenas um CRAS;

O município de Guarabira possui dois CRAS e foi selecionado para participar da pesquisa o CRAS com maior número de famílias referenciadas no município;

O município de Bayeux possui três CRAS e foi selecionado para participar da pesquisa o CRAS com maior número de famílias referenciadas no município; A pesquisa foi planejada em três etapas. A primeira etapa envolveu: uma revisão crítica da literatura recente nos seguintes campos: políticas públicas, programas sociais, programas de transferência de renda; Revisão da legislação que institui e

regulamenta o Programa Bolsa Família (PBF), assim como a documentação oficial específica que dispõe sobre os diversos aspectos envolvidos na implementação dessa política (atribuições, responsabilidades e competências do diversos atores envolvidos, diretrizes, critérios, medidas e ações práticas envolvidas, mudanças nos serviços e benefícios do programa, etc.); Levantamento de dados gerais, nas principais bases de dados eletrônicas relacionadas ao PBF (ex.: Matriz de Informação Social do MDS), sobre a cobertura e perfil do público alvo do programa nos municípios que compõem a amostra; Agendamento das visitas dos pesquisadores junto aos responsáveis pelo PBF nos municípios; Elaboração e teste dos instrumentos de coleta de dados; Início do trabalho de coleta de dados nos municípios (visitas dos pesquisadores e realização de entrevistas);

A segunda etapa consistiu: na continuação do trabalho de coleta de dados nos municípios (visitas dos pesquisadores e realização de entrevistas); Catalogação dos dados colhidos em forma de material impresso nos municípios (formação de banco de dados); Transcrição das entrevistas e sistematização dos dados (elaboração de quadros analíticos); Análise preliminar dos dados e discussão dos resultados parciais⁵.

A terceira etapa envolveu: o tratamento e análise dos dados; Elaboração de artigos acadêmico-científicos; Participação em eventos acadêmicos (seminários, congressos, conferências) para discutir os resultados finais da pesquisa; Elaboração do relatório final da pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nessa seção apresentamos alguns dos principais resultados alcançados com a pesquisa, organizados por grupos de municípios divididos por porte (ver a seção 'Metodologia' acima). O primeiro é composto pelos dois municípios de grande porte presentes na amostra, Campina Grande e João Pessoa, capital do estado. O segundo grupo reúne os três municípios de médio porte que foram investigados: Sousa, Guarabira e Bayeux. O terceiro grupo inclui os municípios de Sumé e Lucena, ambos de pequeno porte. Primeiro apresentamos aspectos específicos a cada grupo de municípios, incluindo elementos e contrastantes entre os casos que compõem cada grupo, para em seguida apontarmos aqueles elementos que são comuns a todos os municípios pesquisados, independentemente do porte.

Elementos de contraste entre municípios de grande porte: João Pessoa e Campina Grande

O primeiro ponto de contraste entre os dois municípios de grande porte presentes na amostra (João Pessoa e Campina Grande) diz respeito ao vínculo institucional

5 ALÉM DAS REUNIÕES MENSIS DO LABORATÓRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E TRABALHO – LAEPT, DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – ONDE TIVEMOS A OPORTUNIDADE DE DISCUTIR COM OS DEMAIS MEMBROS DO LABORATÓRIO (PROFESSORES E ESTUDANTES DE PÓS-GRADUAÇÃO) – O COORDENADOR DO PROJETO AINDA PARTICIPOU DA I E DA II OFICINA TÉCNICA DE ACOMPANHAMENTO DO EDITAL MCT/MDS-SAGI/CNPQ Nº 36/2010, REALIZADAS PELO MDS EM BRASÍLIA EM 2011.

da gestão do Programa Bolsa Família dentro da estrutura de funcionamento da prefeitura. Enquanto na capital do estado, João Pessoa, a coordenação do PBF está abrigada institucionalmente na Secretaria de Desenvolvimento Social, em Campina Grande o programa está diretamente vinculado ao gabinete do prefeito. Cada uma das alternativas traz consigo algumas consequências para a gestão adequada do programa.

Quadro 1 – Características da gestão do PBF nos municípios de João Pessoa e Campina Grande

MUNICÍPIO	JOÃO PESSOA	CAMPINA GRANDE
NÚMERO DE FAMÍLIAS PBF	58.626	34.089
VÍNCULO INSTITUCIONAL DA GESTÃO DO PBF	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	GABINETE DO PREFEITO
LOCAL DE FUNCIONAMENTO DO ATENDIMENTO	FUNCIONA EM PRÉDIO NO CENTRO DA CIDADE EM CONJUNTO COM COORDENAÇÃO DOS CRAS E DE OUTROS PROGRAMAS DA SEDES	FUNCIONA EM PRÉDIO PRÓPRIO, PORÉM ALGUNS OUTROS PROGRAMAS/ SERVIÇOS FUNCIONAM NO MESMO LOCAL
Nº. APROXIMADO DE FUNCIONÁRIOS NAS ATIVIDADES DIÁRIAS DO PROGRAMA (SEDE) QUE LIDAM DIRETAMENTE COM O PÚBLICO	6 ASSISTENTES SOCIAIS 30 DIGITADORES/ENTREVISTADORES 1 PSICÓLOGA 1 RECEPCIONISTA	4 ASSISTENTES SOCIAIS 40 DIGITADORES/ ENTREVISTADORES 2 GERENTES DE ATENDIMENTO/ ENTREVISTADORES 2 RESPONSÁVEIS PELA TRIAGEM 1 RECEPCIONISTA
REALIZAÇÃO DE VISITAS DOMICILIARES ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES	VISITAS ESPORÁDICAS	VISITAS ESPORÁDICAS
MOTIVOS MAIS RELEVANTES PARA REALIZAÇÃO DE VISITAS DOMICILIARES RELACIONADAS AO PBF	AVERIGUAÇÃO DE DENÚNCIAS INCONSISTÊNCIA NOS DADOS DO BENEFÍCIO (FALTA DE DOCUMENTAÇÃO, DESCONFIANÇA QUANTO AOS BENS DECLARADOS E RENDA) AUDITORIA TCU	INCONSISTÊNCIA NOS DADOS DO BENEFÍCIO (MOTIVOS VARIADOS) AVERIGUAÇÃO DE DENÚNCIAS AUDITORIA TCU
FORMA DE DESLOCAMENTO E DISPONIBILIDADE DE TRANSPORTE	AUTOMÓVEL, DISPONÍVEL UMA VEZ POR MÊS	AUTOMÓVEL (SEMPRE DISPONÍVEL)
COMO É FEITO O CONTATO COM BENEFICIÁRIOS EM SITUAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO	EXTRATO DA CONTA (CAIXA) DEMANDA ESPONTÂNEA (SEDE PBF) BLOQUEIO DE RECURSOS (TEMPORÁRIO)	EXTRATO DE CONTA (CAIXA) ANÚNCIO NA RÁDIO, JORNAL BLOQUEIO DE RECURSOS (TEMPORÁRIO)
RELAÇÃO PBF – CRAS	COORDENAÇÃO DOS CRAS FUNCIONA NO MESMO PRÉDIO DO PBF. CRAS FAZ ACOMPANHAMENTO DE ALGUMAS ATIVIDADES DO PROJÓVEM E PETI, MAS NÃO HÁ CONTROLE CENTRALIZADO DE INFORMAÇÃO SOBRE ACOMPANHAMENTO	RELAÇÃO FALHA, NÃO HÁ CONTATO ENTRE A GESTÃO PBF E OS CRAS
SERVIÇOS OFERECIDOS PELOS CRAS	GRUPOS DE IDOSOS, GESTANTES, JOVENS ATIVIDADES PROJÓVEM ATIVIDADES PETI	GRUPO DE IDOSOS, JOVENS ATIVIDADES DO PETI

FONTE: DADOS DA PESQUISA DE CAMPO, 2011

No entanto, para melhor compreender os contrastes entre os dois casos é preciso considerar este aspecto em conjunto com outros dois elementos: o local de funcionamento das atividades de atendimento ao público beneficiário e a relação entre a Coordenação do PBF e as equipes dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS.

No município de João Pessoa a coordenação do PBF, inserida na estrutura funcional da Secretaria de Desenvolvimento Social, funciona no mesmo prédio que abriga a coordenação dos CRAS, aproximando, em termos funcionais, a equipe responsável pelo programa e os funcionários que lidam com a organização das atividades dos CRAS. Com efeito, em João Pessoa as equipes dos CRAS realizam visitas relacionadas ao PBF. Em contraste com esta situação, no município de Campina Grande o PBF está institucionalmente vinculado ao gabinete do prefeito e funciona em uma sede própria, embora esta sede também seja parcialmente utilizada para atividades relacionadas a outros programas. No entanto, a principal consequência desse aspecto da gestão do programa em Campina Grande é um grande distanciamento entre a equipe responsável pelo PBF e os CRAS no município, o que resulta numa redução da capacidade de acompanhamento das famílias, uma vez que os profissionais da assistência social vinculados aos CRAS não realizam atividades relacionadas ao PBF.

Por outro lado, em João Pessoa, a proximidade (física e funcional) com as equipes dos CRAS não se traduz, necessariamente, no desenvolvimento de estratégias/práticas mais efetivas para otimizar o uso dos recursos (humanos e logísticos) no trabalho de acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do PBF. Esse aspecto será discutido mais adiante quando considerarmos alguns elementos da gestão do programa que são comuns a todos os municípios pesquisados. Dados gerais sobre a gestão do PBF em João Pessoa e Campina Grande estão compilados no Quadro 1.

Desafios à gestão do PBF em municípios de médio porte: Bayeux, Guarabira e Sousa

Ao analisarmos os casos dos municípios de médio porte contidos na amostra (Bayeux, Guarabira e Sousa), o dado mais significativo no que diz às dificuldades encontradas na gestão do PBF refere-se a uma grande separação entre as atividades relacionadas às ferramentas de 'gestão das informações' do programa e a 'execução das ações diretas' junto ao público beneficiário do programa. Na realidade cotidiana dos profissionais que lidam diretamente com o PBF parecem existir dois programas separados, um "PBF sistema de informações" e um "PBF execução de ações". Nos três municípios – embora de forma mais aguda em Bayeux e Guarabira – verificou-se uma grande importância do pessoal de informática na gestão do PBF. Como boa parte das atividades que têm impacto sobre as ações do programa dependem de ferramentas/sistemas de gerenciamento de informação (bases de dados virtuais e ferramentas de gestão), os técnicos que lidam com essas ferramentas acabam tendo uma participação maior na gestão do programa, maior do que seria esperado para o seu perfil de qualificação profissional⁶. Esses profissionais detêm o conhecimento técnico necessário à efetivação das ações que são planejadas a partir do contato direto com o público beneficiário. Suas atividades envolvem: a atualização de bases de dados e cadastros, envio de relatórios, o uso

de senhas para bloqueio e desbloqueio de benefícios, entre outras. O que leva a distorções na condução do programa é o fato de os profissionais que conhecem as diretrizes, têm qualificação profissional e são responsáveis pelos serviços não se apropriarem das ferramentas de gestão que incidem sobre benefícios e serviços, fazendo com que uma parte significativa da gestão do programa – inclusive quanto a decisões importantes para a execução dos serviços e concessão dos benefícios – esteja nas mãos de técnicos em informática, quando estes existem. Não foi uma coincidência o fato dos técnicos em informática dos municípios de Guarabira e Bayeux terem sido informantes-chave na pesquisa. Nos municípios onde não há a atuação constante desses profissionais, como é o caso dos municípios de Sumé, Lucena (ambos de pequeno porte) e Sousa (médio porte), a gestão do programa sofre ainda mais, pois procedimentos simples, como acessar listas de famílias ou informações contidas nas ferramentas de gestão do MDS, não são realizadas. Como a via de comunicação entre Ministério e municípios se dá prioritariamente através dessas ferramentas, a gestão do programa fica prejudicada. Dados mais gerais sobre a gestão do PBF em Bayeux, Guarabira e Sousa estão compilados no Quadro 2.

Quadro 2 – Características da gestão do PBF nos municípios de Bayeux, Guarabira e Sousa

MUNICÍPIO	BAYEUX	GUARABIRA	SOUSA
NÚMERO DE FAMÍLIAS PBF	10.169	6.004	9.179
VÍNCULO DA GESTÃO PBF	SECRETARIA DE TRABALHO E AÇÃO SOCIAL	SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL	SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL
LOCAL DE FUNCIONAMENTO DO ATENDIMENTO	O PBF TEM SEDE PRÓPRIA NUMA ANTIGA BIBLIOTECA NO CENTRO DE BAYEUX.	O PBF FUNCIONA NO PRÉDIO DA SECRETARIA DA AÇÃO SOCIAL	PRÉDIO RECÉM-INAUGURADO QUE ABRIGA A SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL, PBF, INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL E PETI
Nº. APROXIMADO DE FUNCIONÁRIOS NAS ATIVIDADES DIÁRIAS DO PROGRAMA (SEDE) QUE LIDAM DIRETAMENTE COM O PÚBLICO	2 ASSISTENTES SOCIAIS 15 DIGITADORES/ ENTREVISTADORES 1 RECEPCIONISTA	2 ASSISTENTES SOCIAIS 4 DIGITADORES/ ENTREVISTADORES 1 RECEPCIONISTA	2 ASSISTENTES SOCIAIS 3 DIGITADORES/ ENTREVISTADORES 1 RECEPCIONISTA
REALIZAÇÃO DE VISITAS DOMICILIARES ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES	VISITAS ESPORÁDICAS	VISITAS SÃO COMUMENTE REALIZADAS PELO CRAS. VISITAS DE ACORDO COM ÁREA DE ABRANGÊNCIA DOS CRAS SÃO ESPORÁDICAS	VISITAS ESPORÁDICAS DE ACORDO COM NECESSIDADE E ABRANGÊNCIA DOS CRAS
MOTIVOS MAIS RELEVANTES PARA REALIZAÇÃO DE VISITAS DOMICILIARES RELACIONADAS AO PBF	VISITAS DE AVERIGUAÇÃO DE DENÚNCIAS AUDITORIA TCU	AVERIGUAÇÃO (PRINCIPALMENTE APÓS CRUZAMENTO DE DADOS COM OUTROS BENEFÍCIOS DE NÍVEL LOCAL) ACOMPANHAMENTO EM ÁREAS SEM CRAS AUDITORIA TCU	AVERIGUAÇÃO DE INCONSISTÊNCIA DE DADOS DENÚNCIAS AUDITORIA TCU

FORMA DE DESLOCAMENTO E DISPONIBILIDADE DE TRANSPORTE	VAN DISPONÍVEL PERIODICAMENTE	2 CARROS E UMA VAN DISPONÍVEIS QUANDO NECESSÁRIO	1 CARRO
COMO É FEITO O CONTATO COM BENEFICIÁRIOS EM DESCUMPRIMENTO	EXTRATO BANCÁRIO (CAIXA) RÁDIO E CARRO DE SOM JÁ FORAM UTILIZADOS BLOQUEIO DE RECURSO (TEMPORÁRIO)	EXTRATO BANCÁRIO CARTA DO BOLSA PARA OS BENEFICIÁRIOS BLOQUEIO DE RECURSO (TEMPORÁRIO)	EXTRATO BANCÁRIO RÁDIO (MAIS EFICIENTE) BLOQUEIO DE RECURSO (TEMPORÁRIO)
RELAÇÃO PBF – CRAS	CRAS ENVIA BENEFICIÁRIOS DENTRO DO PERFIL PARA O PBF JÁ COM UMA TRIAGEM PRÉVIA	A RELAÇÃO É BEM APROXIMADA. PBF PRESTA COBERTURA A ÁREAS SEM CRAS PARA ACOMPANHAMENTO DE ALGUNS CASOS	TRABALHAM EM CONJUNTO, DIVIDINDO NÃO SÓ A SEDE COMO AS FUNÇÕES DE ACOMPANHAMENTO QUANDO NECESSÁRIO
SERVIÇOS OFERECIDOS PELOS CRAS	GRUPOS DE IDOSOS GRUPOS DE GESTANTES GRUPOS DE JOVENS PROJOVEM	GRUPOS DE GESTANTES GRUPOS DE IDOSOS PROJOVEM	PROJOVEM PETI BRINQUEDOTECA GRUPOS DE ATIVIDADES

FONTE: DADOS DA PESQUISA DE CAMPO, 2011

Desafios à gestão do PBF em municípios de pequeno porte: Sumé e Lucena

Entre os municípios de pequeno porte contidos na amostra, o problema mais agudo observado em relação às dificuldades na gestão do PBF foi a insuficiência do número de funcionários. Essa escassez de pessoal faz com que os gestores do programa acumulem diversas funções e centralizem as atividades, tornando ainda mais difícil o desenvolvimento de estratégias e práticas adequadas às diretrizes do programa. Em ambos os municípios de pequeno porte (Sumé e Lucena), os coordenadores responsáveis pelo programa no município afirmaram não ter acesso ao sistema de informação a partir do qual se poderia obter a lista de famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do PBF que precisavam de acompanhamento. No caso de Lucena, o gestor afirmou depender de um funcionário de informática lotado em outro órgão da prefeitura, que por sua vez não dedicava um tempo definido ao cumprimento de ações relacionadas ao PBF. Ao contrário, ele auxiliava o gestor do programa esporadicamente, quando do surgimento de alguma demanda mais urgente.

De modo geral, para os municípios de pequeno porte, que não possuem a presença de pessoal de informática, essa pareceu ser uma das grandes dificuldades na execução do programa. A falta de uma pessoa capacitada para acessar sistemas como SIBEC, CadÚnico, SIG-PBF e SICON, impossibilita que alguns municípios se mantenham informados sobre as novidades do Programa e possam, com isso, executar as ações de forma adequada. Essa importância destacada a esse profissional pode ser decorrente do aumento e aperfeiçoamento dos sistemas de registro de informações elaborados pelo MDS. Com os sistemas eletrônicos ganhando uma importância cada vez maior na gestão do PBF nos municípios, destaca-se também a necessidade crescente de se capacitar os profissionais para a utilização desse sistema, visto que estes não foram desenhados para serem utilizados especificamente por técnicos de informática.

Nesses municípios, muito do trabalho ligado ao programa tem sido feito de forma manual (ex. o recolhimento de fichas escolares), quase sempre pela própria pessoa que coordena o PBF. Isso tem gerado basicamente dois tipos de conseqüências para a gestão do programa, especificamente no que diz respeito à gestão das condicionalidades (monitoramento e acompanhamento das famílias): se por um lado a presença constante do gestor na atuação direta dentro das atividades fins (pela falta de uma equipe de profissionais) abre a possibilidade da gestão do programa antecipar-se na identificação das famílias em situação de descumprimento, por outro lado isso também abre a possibilidade de uma certa “personalização” na definição das estratégias de acompanhamento, cujo resultado mais visível seria o favorecimento de certas famílias em detrimento de outras, sem que essa decisão esteja baseada, necessariamente, no grau de vulnerabilidade social a que as famílias estão submetidas. Os dados mais gerais sobre a gestão do PBF nos municípios de Sumé e Lucena estão sistematizados no Quadro 3 apresentado abaixo:

Quadro 3 – Características da gestão do PBF nos municípios de Sumé e Lucena

MUNICÍPIO	LUCENA	SUMÉ
NÚMERO DE FAMÍLIAS PBF	1.553	2.848
VÍNCULO DA GESTÃO PBF	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA	SECRETARIA AÇÃO SOCIAL
LOCAL DE FUNCIONAMENTO DO ATENDIMENTO	SEDE DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	PBF FUNCIONA NA SEDE DO CRAS
Nº. APROXIMADO DE FUNCIONÁRIOS NAS ATIVIDADES DIÁRIAS DO PROGRAMA (SEDE) QUE LIDAM DIRETAMENTE COM O PÚBLICO	3 ENTREVISTADORES/ DIGITADORES	2 DIGITADORES/ENTREVISTADOR
REALIZAÇÃO DE VISITAS DOMICILIARES ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES	VISITAS ESPORÁDICAS OU DE RECADASTRAMENTO QUANDO NECESSÁRIAS	VISITAS ESPORÁDICAS EM CASO DE NECESSIDADE
MOTIVOS MAIS RELEVANTES PARA REALIZAÇÃO DE VISITAS DOMICILIARES RELACIONADAS AO PBF	AVERIGUAÇÃO DE DADOS INFORMADOS AVERIGUAÇÃO DE DENÚNCIAS AUDITORIA TCU	AVERIGUAÇÃO DE DENÚNCIAS AVERIGUAÇÃO DE DADOS AUDITORIA TCU
FORMA DE DESLOCAMENTO E DISPONIBILIDADE DE TRANSPORTE	A PÉ	A PÉ CARRO DISPONIBILIZADO PELA SECRETARIA REQUISITADO PREVIAMENTE
COMO É FEITO O CONTATO COM BENEFICIÁRIOS EM DESCUMPRIMENTO	EXTRATO BANCÁRIO BLOQUEIO (TEMPORÁRIO)	EXTRATO BANCÁRIO (NÃO HÁ ACESSO AO SIGPBF PARA ACOMPANHAMENTO)
RELAÇÃO PBF – CRAS	MÍNIMA – PBF ENVIA CERTOS BENEFICIÁRIOS AO CRAS	PBF FUNCIONA DENTRO DO CRAS – OS FUNCIONÁRIOS DO CRAS FORAM RECENTEMENTE TREINADOS COMO DIGITADORES E ENTREVISTADORES E VÃO ACUMULAR FUNÇÕES
SERVIÇOS OFERECIDOS PELOS CRAS	GRUPO DE GESTANTES CRECHE REFORÇO ESCOLAR	BRINQUEDOTECA GRUPOS DE GESTANTES GRUPO DE JOVENS

FONTE: DADOS DA PESQUISA DE CAMPO, 2011

Aspectos da gestão do PBF comuns a todos os municípios da amostra e algumas considerações finais

Uma primeira prática mencionada por todos os gestores diz respeito às estratégias utilizadas para induzir o comparecimento dos beneficiários ao atendimento para solução de pendências (na maior parte dos casos, pendências cadastrais). Em todos os municípios pesquisados os gestores fazem uso do bloqueio temporário do benefício do PBF para provocar a necessidade do beneficiário comparecer à sede do programa para resolver pendências ou prestar esclarecimentos sobre imprecisões nas informações constantes de seu cadastro. Além disso, em três dos 7 (sete) municípios pesquisados os profissionais responsáveis pelo programa afirmaram que também fazem uso dessa estratégia para resolver questões ligadas a outras ações desenvolvidas pelo próprio município. Como fica claro na fala de um dos gestores entrevistados:

Bem, eu diria que aqui [no município] nós temos as nossas próprias condicionalidades.

Ao considerarmos esse aspecto é importante afirmar que esta é uma prática que envolve o uso de uma ferramenta no mínimo controversa do PBF, que são as repercussões sobre o benefício. Se por um lado esta parece ser uma medida eficaz para garantir o alcance às famílias que necessitam fornecer informações sobre sua real situação, por outro lado o abuso dessa prática carrega o risco de enfatizar o caráter “punitivo” das condicionalidades.⁷ Isso se torna ainda mais problemático quando percebemos que a maior parte dos entrevistados, ao serem questionados sobre a quem, de fato, caberia a responsabilidade de solucionar as pendências, responderam que esse é um papel da gestão municipal do programa e que na realidade fazem uso dessa estratégia por não conseguirem realizar – por falta de pessoal ou de recurso logístico – as visitas às famílias. Ou seja, além de acentuar o aspecto “punitivo” das condicionalidades do PBF, essa é uma prática que normalmente é utilizada para sanar debilidades institucionais das próprias administrações municipais.

Outro aspecto problemático encontrado em todos os municípios é apresentado no campo “motivos mais relevantes para realização de visitas domiciliares”, nos quadros 1, 2 e 3. Em todos os casos estudados há uma priorização de visitas de cunho fiscalizador, com uma atenção especial para os casos que caracterizam fraude ou desvio de cobertura do programa. Este é um aspecto particularmente problemático quando consideramos que o trabalho de monitoramento das famílias deveria estar, antes de tudo, voltado para o acompanhamento e suporte às famílias em situação de vulnerabilidade social, como afirmamos anteriormente. Ou seja, essa prática acaba por revestir o trabalho de monitoramento das famílias de um caráter muito forte de ‘averiguação’.

7 AQUI CABE ESCLARECER QUE A PRÁTICA A QUE SE REFERE ESTA PARTE DO TEXTO É UMA AÇÃO LIGADA À ‘GESTÃO DE BENEFÍCIOS’, E NÃO À ‘GESTÃO DE CONDICIONALIDADES’. O GESTOR MUNICIPAL DO PBF PODE BLOQUEAR FAMÍLIAS, COM BASE EM UMA AÇÃO DE GESTÃO DE BENEFÍCIOS, DIRETAMENTE NO SISTEMA DE GESTÃO DE BENEFÍCIOS AO CIDADÃO - SIBEC. A REPERCUSSÃO SOBRE O BENEFÍCIO ADVINDA DO DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES É FEITA EXCLUSIVAMENTE PELA SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA – SENARC/MDS. OU SEJA, O BLOQUEIO COMUMENTE FEITO POR GESTORES MUNICIPAIS PARA INDUZIR O COMPARECIMENTO DOS BENEFICIÁRIOS NÃO TEM EFEITO CUMULATIVO SOBRE AS REPERCUSSÕES DO DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES.

► **TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA**

Outra distorção gerada com essa prática é a impossibilidade do desenvolvimento de estratégias de planejamento mais efetivas por parte do gestor local do programa, uma vez que sua agenda de monitoramento e acompanhamento termina sendo pautada pelos órgãos de controle e regulação (ex. Tribunal de Contas). Em todos os municípios, independente do porte, observou-se a ausência de um padrão (critérios claros) na definição das estratégias de priorização das famílias que devem ser acompanhadas. Ou seja, todos os gestores locais – e essas informações foram confirmadas nas entrevistas com o pessoal técnico ligado ao programa e aos CRAS – relataram dificuldades encontradas para estabelecer uma estratégia precisa de priorização das famílias que devem receber a visita domiciliar. Em uma grande quantidade de casos, visitas são realizadas em respostas a medidas de controle e/ou fiscalização, tais como denúncias ou auditorias.

Esse aspecto nos leva a comentar um dos casos discutidos anteriormente. Ao compararmos com o município de Campina Grande (grande porte), afirmamos que em João Pessoa havia uma aproximação (física e funcional) entre as equipes do PBF e dos CRAS. No entanto, observamos que isso não se refletia, necessariamente, numa gestão mais eficiente das condicionalidades. Na realidade, embora compartilhem a mesma estrutura logística e parte do trabalho de acompanhamento das famílias em descumprimento, falta o estabelecimento de diretrizes comuns que possam guiar o trabalho de acompanhamento familiar, seja este realizado pela equipe do PBF ou pela equipe dos CRAS. Ou seja, embora a proximidade funcional entre PBF e CRAS nas administrações municipais possibilite uma relação mais estreita entre gestão integrada de benefícios, serviços e transferência de renda, a separação das atribuições das duas coordenações (PBF e CRAS) dificulta o desenvolvimento de estratégias integradas para o monitoramento das condicionalidades e acompanhamento familiar. No caso de João Pessoa, a coordenação do PBF chega a ter diretrizes na priorização dos casos e estas orientam o trabalho da equipe de assistentes sociais ligadas ao programa, no entanto, essas diretrizes não chegam a orientar o trabalho das equipes de assistentes sociais dos CRAS que também exercem atividades ligadas ao PBF. Ou seja, os CRAS, em sua maioria, recebem a demanda para realizarem visitas às famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, porém, o planejamento da realização dessas visitas não ocorre de forma sistemática. Todos os CRAS que recebem a demanda para visitar famílias em situação de descumprimento indicam não conseguir visitar todas as famílias listadas. No entanto, quando questionados sobre como é feita a relação dos casos prioritários a serem visitados – levando-se em consideração que não é possível visitar todos – verificou-se que não existe esse planejamento. Apenas a Coordenação do PBF do município de João Pessoa informou que as equipes priorizam as visitas às famílias que estão com recursos suspensos, visto que a repercussão seguinte seria a do cancelamento do benefício. O interessante é que a equipe social do PBF, em João Pessoa, adota essa ação, mas as Assistentes Sociais dos quatro CRAS pesquisados no mesmo município dizem não seguir nenhuma diretriz específica para a seleção de famílias a serem visitadas, e que realizam as visitas de forma aleatória, muitas vezes priorizando somente aquelas que residem nas proximidades dos CRAS.

Nesse ponto, torna-se ainda necessário considerar um outro aspecto encontrado em todos os municípios. Esse não mais ligado a práticas dos gestores e técnicos, mas à forma como estes profissionais concebem as condicionalidades do PBF. Verificamos em todos os casos que, para os profissionais que lidam cotidianamente com o PBF, as condicionalidades do programa referem-se basicamente aos dados de frequência escolar. Ou seja, condicionalidades da área da Saúde e da Assistência Social não chegam a ser mencionadas como parte do trabalho cotidiano das equipes. Acreditamos que este seja um aspecto bastante relevante quando percebemos os esforços do gestor federal do programa no sentido de promover o monitoramento integrado das três áreas que incidem sobre o benefício.⁸ De fato, seja pela frequência maior com que as equipes municipais têm que lidar com dados da Educação, seja por ser a área da Educação a que lida com o público mais numeroso, o fato é que “descumprimento de condicionalidades”, na forma como as equipes municipais lidam com o PBF, quase sempre remete a medidas e ações ligadas ao campo da Educação.⁹

De modo geral, ‘infraestrutura’ e ‘recursos humanos’ constituem o maior desafio para todos os municípios investigados. Com exceção de Campina Grande, que demonstrou possuir uma sede bem equipada do PBF, todos os outros municípios revelaram dificuldades nesses dois aspectos. O acesso e o uso da internet é outro fator complicador na gestão do PBF em todos os municípios. Alguns municípios não possuem internet de boa qualidade na sede, e isso dificulta a utilização da nova versão do CadÚnico. Os CRAS, em sua maioria, não dispõem de internet, dificultando ainda mais o acesso aos sistemas de registro de informações como SIG-PBF, SICON, etc. Alguns gestores/técnicos municipais indicaram não possuir sequer a senha de acesso ao SIG-PBF, o que quer dizer que esses municípios não possuem acesso sequer à lista com os nomes das famílias em situação de descumprimento disponibilizada pelo MDS. Esse dado nos levou a investigar aspectos relacionados ao planejamento e à definição de diretrizes na execução das ações do programa, o que posteriormente nos levou a concluir que esses municípios simplesmente não planejam ações de monitoramento para esse público, esperando apenas que eles compareçam ao atendimento na coordenação do PBF para resolverem os problemas referentes ao bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício. Com problemas de pessoal, infraestrutura e internet, os municípios acabam se isolando e não conseguem acompanhar as novidades referentes aos sistemas e às normativas do PBF. Essa pode ser a explicação para o fato de quase todos os gestores e técnicos do PBF, em maior ou menor grau, terem revelado desconhecimento ou inadequação na utilização do SICON – Sistema de Condicionalidades do PBF. Apenas gestores/técnicos de três municípios demonstraram conhecer o SICON, mas mesmo assim, afirmaram não utilizá-lo com frequência.

8 AQUI VALE CHAMAR ATENÇÃO PARA O FATO DE QUE, EMBORA JÁ CONSTEM DAS NORMAS DO MDS ENQUANTO ‘CONDICIONALIDADES’, OS DADOS RELACIONADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL (SERVIÇOS DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS/PETI), ATÉ O ENCERRAMENTO DA PESQUISA, AINDA NÃO CONSTITUÍAM (OU NÃO ESTAVAM IMPLEMENTADAS) FERRAMENTAS QUE POSSIBILITASSEM A OPERACIONALIZAÇÃO DE REPERCUSSÕES SOBRE O BENEFÍCIO EM CASO DE DESCUMPRIMENTO.

9 DE ACORDO COM INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELA SAGI/MDS, O DESCUMPRIMENTO EM RELAÇÃO AO ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE É EQUIVALENTE A 0,5% DAS FAMÍLIAS ACOMPANHADAS, QUANDO NA EDUCAÇÃO O PERCENTUAL É DE 3,5 A 5% DO TOTAL DE BENEFICIÁRIOS ENTRE 6 E 17 ANOS COM FREQUÊNCIA ESCOLAR ACOMPANHADA.

► TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

Por fim, cabe um destaque para o fato de que, em todos os municípios pesquisados, os gestores/técnicos demonstraram desconhecimento no que se refere às mudanças nas atribuições do gestor do Programa Bolsa Família, publicado no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Resolução nº7, de 10 de setembro de 2009 - Comissão Intergestores Tripartite do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.) No que se refere ao quesito específico observado por essa pesquisa, que diz respeito ao aumento do poder do gestor municipal, onde este passa a ter a opção de interromper temporariamente os efeitos do descumprimento sobre o benefício, desde que inclua a família em situação de descumprimento no monitoramento do serviço, pôde-se observar que os gestores não estão utilizando essa ferramenta. Isso quer dizer, principalmente, que famílias que descumpriram condicionalidades e tiveram seus benefícios bloqueados, poderiam voltar a receber o benefício, se estivessem sendo acompanhadas pelo PBF, mas como esse recurso não tem sido utilizado pelos gestores municipais - ao que sugere a pesquisa, por falta de conhecimento e de capacidade para cumprir suas atribuições em relação ao programa – as famílias, muitas vezes em situação de maior vulnerabilidade, continuam desassistidas.

As discussões aqui apresentadas são o resultado de seis meses de pesquisa de campo e mais seis meses de trabalho de catalogação e análise dos dados colhidos. Esses resultados têm rendido debates interessantes nas esferas acadêmicas onde têm sido apresentados, contribuindo com isso para despertar o interesse de estudantes e pesquisadores para os aspectos da gestão municipal do PBF. Aproveitamos para agradecer especialmente a Nicole Louise Macedo Teles de Pontes e a Bárbara Duarte Teixeira Lira da Silva. Ambas trabalharam na pesquisa como bolsistas DTI-B e DTI-C do CNPq, respectivamente, e tornaram possível concluirmos todas as etapas da pesquisa dentro dos prazos planejados. Agradecemos também à equipe de professores, pesquisadores e alunos do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho – LAEPT/UFPB, que contribuíram muito com este estudo nas reuniões em que discutimos o andamento e os resultados da pesquisa. Por fim, agradecemos ao MDS, em especial à equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, por todo o apoio prestado ao longo da pesquisa e ao CNPq pelos recursos disponibilizados para a execução do projeto.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, M.H.T.. Políticas Sociais no Governo Lula. Novos Estudos – CEBRAP, 2004; 2:7-17.

ARETCHE, M. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, nº51, fevereiro de 2003.

_____. Perspectivas de uma agenda para a política social brasileira. Teoria & Sociedade, Edição Especial: Políticas Sociais e Democracia no Brasil. Belo Horizonte, Brazil. pp.44-55. Dezembro de 2005.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. Ciência & Saúde Coletiva, 2003; 8(2):331-345.

AVRITZER, Leonardo. Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton, NJ. Princeton University Press, 2002.

_____. A Participação Social no Nordeste. Belo Horizonte, MG. Editora UFMG. 2007.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre. Stanford, CA. Stanford University Press, 2005.

_____. Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance. American Sociological Review, Vol. 68, Feb., 2003, 52-74.

BELIK, W., SILVA, J. G., TAKAGI, M. "Políticas de combate à fome no Brasil." São Paulo em Perspectiva, 2001; 15(4):119-129.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos Estudos - CEBRAP, n.87, julho de 2010.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família [acessado em 2010, Nov 1]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família [acessado 2010 Nov 1]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família. Brasília; 2006 [acessado em 2010, Nov 1]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria CM/MDS nº 551 de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. [acessado em 2010, Nov 1]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Brasília, 2007. Disponível em <http://www.mds.gov.br>, consultado em 01/11/2011.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS nº 666 de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, 2005. [acessado em 2010, Nov 1]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social: NOB SUAS. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social: PNAS 2004. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instrução Operacional Conjunta SNAS/SENARC MDS Nº 5 de abril de 2010. Brasília, DF. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução CIT Nº 7, de 10 de setembro de 2009. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Brasília, outubro de 2007.

BRITO, Alessandra Scalioni; KERSTENETZKY, Celia Lessa. Beneficiários do Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: Considerações metodológicas e substantivas. Textos para discussão, CEDE- UFF, nº 21 – Junho 2011.

COSTA, Nilson do Rosário. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3):693-706, 2009.

_____. A proteção aos pobres e ajuste da proteção social: a experiência do Programa Bolsa Família. *Anais do III Congresso Latino Americano de Ciência Política – ALACIP*; 2006; Campinas.

DRAIBE, S.M. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, n.17, p.10-17, 1993.

_____. Há tendências e tendências: com que estado de bem-estar social haveremos de conviver? *Cadernos de Pesquisa NEPP/UNICAMP*, n.10; São Paulo, 1999.

_____. A Política Social no governo FHC e o Sistema de Proteção Social. *Tempo Social, USP*, 15(2):63-101, São Paulo, 2003.

_____. A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: Dain S. (org.). *A política social em tempo de crise, economia e desenvolvimento*. v. 3, Parte 1. Brasília: MPAS/CEPAL; 1989.

FARIA, C.A.P. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.18, nº51, fevereiro de 2003.

_____. O Gato de Alice e as agendas da política social brasileira, *Teoria & Sociedade, Edição Especial: Políticas Sociais e Democracia no Brasil*. Belo Horizonte, Brazil. Dezembro, 2005, p.56-67.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GOMES, A.L. Histórico da Política de Assistência Social no Brasil. In CARVALHO, M.C.; TEIXEIRA, A.C. (orgs.) Conselho Gestores de Políticas Públicas. São Paulo, Brazil. Instituto Pólis, 2000, p.22-36.

HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policy and Poverty Alleviation under Lula. Paper apresentado no XXV LASA International Congress, Las Vegas, NV, outubro de 2004.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. L'état en Action. Paris, PUF. 1987.

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

LINDERT, Kathy; LINDER, Anja; HOBBS, Jason; BRIÈRE, Bénédicte. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. The World Bank, Social Protection Discussion Paper, nº0709, maio de 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOC-PRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>.

MARTES, Ana Cristina Braga et al. Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários. Relatório Final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Subcomponente: Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação. Campinas, São Paulo, jul. 1999.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família, The United Nations Development Programme - International Poverty Centre /IPEA, Working Paper, n.46, junho de 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub.do#wor>>.

_____. Transferência de Renda no Brasil. Novos Estudos - CEBRAP, n.79, novembro de 2007a.

_____. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate. Brasília, IPEA, Texto para Discussão, nº1283, junho de 2007b.

MELO, Marcu André. Estado, Governo e Políticas Públicas, in Miceli, Sérgio (org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995), São Paulo, Sumaré, 1999.

MENDONÇA, R. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. Teoria & Sociedade, Edição Especial: Políticas Sociais e Democracia no Brasil. Belo Horizonte, Brazil. Dezembro, 2005, 90-103.

MILLER, Delbert C. SALKIND, Neil J. Handbook of Research Design & Social Measurement. London, UK. Sage Publications. 6th edition. 2002.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro M. S.; BURLANDY, Luciene; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. Ciência & Saúde Coletiva, 12(6):1453-1462, 2007.

► TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

NASCIMENTO, Aline Fátima do. REIS, Carlos Nelson dos. Os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, UFMA, v. 13, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2009.

OXHORN, P. Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America. In ECKSTEIN, S; WICKHAM-CROWLEY, T.P. (orgs.) *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley, CA. University of California Press, 2003, p.35-63.

PASQUIM, Elaine Martins. SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Análise de Programas de Transferência de Renda no Brasil sob a Ótica e Prática de Atores Federais e Estaduais, Saúde e Sociedade. São Paulo, v.16, n.3, p.52-68, 2007.

PIRES, Roberto C. R.; TOMAS, M.C. Instituições Participativas e Gestão Municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In. AVRITZER, L. (org.) *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte, MG. Editora UFMG. pp.163-189. 2007.

REGO, Walquiria Leão. Aspectos Teóricos das Políticas de Cidadania: Uma Aproximação ao Bolsa Família”, Lua Nova, São Paulo, 73: pp.147-185, 2008.

RICH, Michael J. *Federal policymaking and the poor: National goals, local choices, and distributional outcomes*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1992.

RIOS-NETO, Eduardo L.G. Programas sociais de transferência condicional. Comunicação apresentada no II Seminário Internacional sobre Gênero e Pobreza, 27 e 28 de Janeiro, 2010, Cidade do México.

ROCHA, Sonia. Transferências de Renda Federais: Focalização e Impactos Sobre Pobreza e Desigualdade. *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 67-96, jan./abr. 2008.ROSENBLUM, N.L; POST, R.C. *Civil Society and Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

RUA, Maria das Graças. Política pública e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. In: *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília, Paralelo 15, 1998.

SCOTT, James. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: CT. Yale University Press. 1998.

SENNA, Mônica de Castro M. S.; BURLANDY, Luciene; MONNERAT, Giselle Lavinias; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katálysis*, Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil, *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6):1429-1439, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. *A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo, Cortez, 2004.

SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Gerreiro. *Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty*, The United Nations Development Programme - International Poverty Centre /IPEA, Working Paper, n.21, junho de 2006.

SOARES, Fabio Veras; RIBAS, Rafael; OSÓRIO, Rafael. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, LASA, vol.45,nº 2,pp.173-190, 2010.

SOARES, Sergie; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras*. Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº1424, outubro de 2009.

SOUZA, Celina. Estado do Campo da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.18, nº51, fevereiro de 2003.

VAITSMAN, Jeni. ANDRADE, Gabriela R. B. de; FARIAS, Luis Otávio. *Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988*. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3):731-741, 2009.