



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA  
E DESENVOLVIMENTO**

**DA GESTÃO AO CONTROLE NA GOVERNANÇA DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DA  
MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Ariana Frances Carvalho de Souza**

Brasília-DF  
2024

ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA

**DA GESTÃO AO CONTROLE NA GOVERNANÇA DO PROGRAMA BOLSA  
FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DA MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada à Escola  
Nacional de Administração Pública  
para obtenção do título de Mestre em  
Governança e Desenvolvimento.

Orientador:  
Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso  
Junior

Brasília-DF  
2024

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

S7293g Souza, Ariana Frances Carvalho de  
Da gestão ao controle na governança do programa bolsa família:  
uma análise da mudança de orientação da ação pública/ Ariana  
Frances Carvalho de Souza. -- Brasília: Enap, 2024.  
174 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em  
Governança e Desenvolvimento ) -- Escola Nacional de  
Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Junior  
1. Política social. 2. Política pública. 3. Programa bolsa família.  
4. Gestão de políticas públicas. I. Título. II. Cardoso Junior, José  
Celso Pereira orient.

CDD 320.6

---

Bibliotecário: Cláudio Vinícius Oliveira Nazareno – CRB1/2126



Mestrado Profissional em  
Governança e Desenvolvimento

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO  
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E  
DESENVOLVIMENTO**

**Aluno (a):** Ariana Frances Carvalho de Souza

**Ano de Ingresso:** 2018

**Título da Dissertação:** Da Gestão ao Controle na Governança do Programa Bolsa Família: Uma análise da mudança de orientação da ação Pública.

**Orientador:** Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior

**Avaliador:** Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta

Avaliação:

[  ] Aprovado

[  ] Não aprovado. Reapresentação agendada para \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Brasília, 30 de agosto de 2023

DocuSigned by:

*Roberto Rocha Coelho Pires*

713E2C52BED6405...

DocuSigned by:

*Gabriela Lotta*

29D67B1CB4FE8E9...

Avaliador

DocuSigned by:

*Jose Celso Pereira Cardoso Junior*

78D24D1D69444A8...

Avaliadora

Orientador

**ENAP**

MINISTÉRIO DA  
GESTÃO E DA INOVAÇÃO  
EM SERVIÇOS PÚBLICOS  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
REGISTRO FEDERAL

“Para descrever as nuvens  
eu necessitaria ser muito rápida —  
numa fração de segundo  
deixam de ser estas, tornam-se  
outras. (...)”

**Wisława Szymborska**

Aos meus pais, Isabel, José e Susana; e aos meus filhos, Valentina e Ulisses. Vocês são meu senso de pertencimento e de potência de transformação.

## AGRADECIMENTOS

É preciso uma aldeia inteira para criar uma criança. É a reflexão do provérbio africano que trago para o desafio de se escrever uma dissertação. Foi preciso uma rede pulsante para finalizar esta pesquisa.

Ela se inicia com o nó mais potente e cuja vibração amorosa se fez presente do início ao fim. Minha mãe, Isabel, esteve apoiando desde os estudos para a admissão, em cada aula, em cada prazo de trabalho, nos momentos de mergulho e isolamento para a escrita. Obrigada por ser meu porto-seguro neste desafio!

A questão mal equacionada da divisão social do trabalho com o cuidado ainda sobrecarrega mulheres, que têm muito mais dificuldade no ambiente acadêmico. Sem redes, não avançaríamos. Meu agradecimento a todas as mulheres que ainda assim insistem em ocupar espaços nas áreas de pesquisa e ensino. E a todas as mulheres que formam nossa rede de cuidado que nos apoiam quando não estamos em casa — diaristas, mensalistas, babás, amigas que recebem as crianças em piqueniques, festas do pijama ou um simples brincar nos pilotis.

Aos meus filhos, Valentina e Ulisses, agradeço pela paciência nas ausências, pelo amor dos abraços e conversas nos momentos que tivemos ao longo destes anos de pesquisa. As dúvidas foram intensas em levar isso adiante com vocês ainda na primeira infância, mas a escolha foi acertada por ser expressão genuína do meu desejo de contribuir com reflexões a possíveis transformações deste nosso país.

A Betinho, pelo incentivo da ideia que nasceu tímida em iniciar naquele momento de vida, com crianças ainda pequenas, um mestrado.

A todos os professores e professoras do Programa de Mestrado de Governança e Desenvolvimento, em especial a Esther Dweck (pela paciência de nos pegar ainda tão crus e tirar reflexões que nos acompanham desde então), a Roberto Pires, por nos provocar em nossos cotidianos de atuação em política pública, a Clovis e Andrea, por trazerem leveza no encontro das aulas e nos cutucar com seus métodos surpreendentes (vocês foram respiro).

Ao meu orientador, José Celso, pela enorme paciência e generosidade em aceitar me apoiar nesta jornada de reflexão sobre um objeto que me toca o coração, fazendo o convite para experimentar novas lentes.

Aos colegas de mestrado, com quem pude viver muitos debates, trocas de referências e apoio. Em especial ao grupo que se fortaleceu na troca e torcida, afinal, Magali, Isabel, Flavia e Lauro — desesperar, jamais!

Registro especial a pessoas que estiveram em posição de grande apoio no trabalho, permitindo a autorização para o mestrado e frequência nas aulas: Mônica, Marcos, Carla e Roseli. Além de todas as equipes pelas quais passei ao longo deste período, na Ouvidoria do MDS e na SPOG do Ministério da Cidadania.

Neste momento de registro, gostaria de agradecer a todas aquelas pessoas que possibilitaram interlocuções importantes no processo. Algumas vinculadas ao tema, outras que foram nutrição salutar para a maratona inteira.

Amanda Olalquiaga pela parceria que nasceu nas cadeiras do mestrado e se estendeu para a amizade afetuosa, de muito apoio e torcida mútua.

Pela interlocução em momentos diversos das disciplinas: Douglas, Rodrigo, Isabela, Emilio.

Pelo diálogo e afeto que nutriram no processo: João, Bárbara, Renata, Maria Carolina, Ana Claudia, Gláucia, Lara, Pedro, Fran, Clara, Camila, Iagê e Priscila.

A Camile, pela parceria que foi respiro profundo na reta final.

A Rita, Flavio e Marcia pela leitura generosa de capítulos ainda crus, com apontamentos fundamentais para a reta final.

A Monica, Gabriel e Priscila pela revisão e formatação.

E, finalizando, a Lina e Gustavo pela acolhida sempre generosa no Quanto, espaço de muita produção e concentração ao longo de todo o processo.



## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar as Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral como instrumentos da ação pública do Programa Bolsa Família e seu sentido. Para isso, foram realizados três recortes: a) Recorte teórico: observação dos instrumentos como instituições sociológicas, a fim de analisar os impactos políticos desses instrumentos, reconhecendo sua autonomia e vida própria quando utilizados pelos atores envolvidos; b) Recorte temático: investigação da averiguação e revisão cadastral no Programa Bolsa Família; c) Recorte empírico: análise das Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral entre 2009 e 2018. A comparação se deu entre o período de 2009-2016 e 2016-2018, caracterizando a mudança de sentido do Programa Bolsa Família da inclusão no período de 2009 a 2016, para controle (e risco de exclusão) no período pós-2016. Foram mobilizadas para a análise as literaturas de instrumentação da ação pública, média burocracia e insulamento burocrático.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Instrumentos. Ação Pública. Insulamento Burocrático. Averiguação e Revisão Cadastral.

## ABSTRACT

This research aimed to analyze the Operational Instructions for Verification and Cadastral Revision as instruments of public action of the Bolsa Família Program and its sense. Three clippings were carried out: a) Theoretical clipping: observation of the instruments as sociological institutions, in order to analyze the political impacts of these instruments, recognizing their autonomy when used by the actors involved; b) Thematic focus: investigation of the verification and cadastral review in the Bolsa Família Program; c) Empirical excerpt: analysis of the Operational Instructions for Verification and Registration Revision between the years of 2009 and 2018. The comparison was made between the period of 2009-2016 and 2016-2018, characterizing a shift in the sense of the Bolsa Família Program from inclusion in the period of 2009 to 2016, to control (and risk of exclusion) in the post-2016 period. The literature of instrumentation of public action, medium bureaucracy and bureaucratic insulation were mobilized for analysis.

**Keywords:** Bolsa Família Program. Instruments. Public Action. Bureaucratic Insulation. Registration and Revision.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Quadro-resumo do percurso da pesquisa e análise da dissertação .....	27
Figura 2: Pentágono das políticas públicas.....	44
Figura 3: Representação da complexidade do desenho do Programa Bolsa Família, envolvendo diversos atores (Município, MDS e CAIXA), processos e instrumentos para sua implementação .....	55
Figura 4: O pentagrama de políticas públicas aplicado ao instrumento das Instruções Operacionais de AV/REV do Programa Bolsa Família.....	128

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Entrada e saída do PBF - de 2013 a 2018.....	123
---	-----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Percurso de análise.....	28
Quadro 2: Abordagem de instrumentos .....	36
Quadro 3: Modelos sobre o lugar dos instrumentos nas tecnologias de governo .....	41
Quadro 4: Papel dos atores da Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família .....	66
Quadro 5: Breve histórico do Cadastro Único .....	79
Quadro 6: Mudanças de objetivo do Cadastro Único e das averiguações cadastrais .....	88
Quadro 7: Narrativa sobre sentido de inclusão no Programa Bolsa Família pré-2016 .....	93
Quadro 8: Reportagens que tratam dos processos declarados pelo ministro do Desenvolvimento Social e Agrário como “pente fino” .....	97

## LISTA DE SIGLAS

ATPS - Analista Técnico de Política Social  
AV/REV - Averiguação e Revisão Cadastral  
BSM - Plano Brasil sem Miséria  
BPC - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social  
CAIXA - Caixa Econômica Federal  
CECAD - Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico  
CGAF - Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização  
CGU - Controladoria Geral da União  
CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais  
Congemas - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
Deben - Departamento de Benefícios  
Decau - Departamento de Cadastro  
Decon - Departamento de Condicionalidades  
Deop - Departamento de Operação  
EPPGG - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
GTI - Grupo de Trabalho Interinstitucional  
ICS - Instância de Controle Social  
IGD - Índice de Gestão Descentralizada  
IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada Municipal  
IO – Instrução Operacional  
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
PBF - Programa Bolsa Família  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PSB - Proteção Social Básica  
PSE - Proteção Social Especial  
RAIS - Relação de Anual de Informações Sociais  
RENAVAM - Registro Nacional de Veículo

SAA - Sistema de Autenticação e Autorização

SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SIM - Sistema de Informação de Mortalidades:

SigPBF - Sistema de Gestão do PBF

Sisob - Sistema Informatizado de Controle de Óbito

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUB - Sistema Único de Benefícios

TCU - Tribunal de Contas da União

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Histórico do IGD-M – 2006 a 2018 .....	83
--	----



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	19
1.1 Contexto .....	22
1.2 Objetivos.....	23
1.3 Abordagem teórica .....	24
1.4 Desenho de Pesquisa.....	24
1.5 Organização do Trabalho .....	29
CAPÍTULO 1 - OS SENTIDOS DA AÇÃO PÚBLICA PELOS INSTRUMENTOS DO PBF E SUA RELAÇÃO COM O INSULAMENTO BUROCRÁTICO .....	30
2.1 A burocracia federal do Bolsa Família .....	30
2.2 Instrumentação da ação pública .....	32
2.3 O Pentágono das Políticas Públicas.....	43
CAPÍTULO 2 - PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – BREVE HISTÓRICO E ANÁLISE DE SUA GOVERNANÇA .....	46
3.1 A Governança do PBF .....	54
3.1.1 Papel da gestão federal .....	55
3.1.2 O papel dos agentes subnacionais .....	56
3.1.3 Papel dos estados.....	59
3.2 A dimensão do controle no Programa Bolsa Família.....	60
3.2.1 Controle interno.....	60
3.2.2 Controle externo.....	61
3.3 Instâncias de Controle Social (ICS) .....	74
3.4 O Cadastro Único .....	76
3.4.1 Breve histórico do Cadastro Único.....	78
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DAS INSTRUÇÕES OPERACIONAIS DE AVERIGUAÇÃO E REVISÃO CADASTRAL COMO INSTRUMENTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS SENTIDOS DE AÇÃO PÚBLICA.....	90
4.1 Contexto da Averiguação e Revisão Cadastral e das Instruções Operacionais .....	99
4.2 A construção das Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral .....	102
4.3 Efeitos da Avaliação e Revisão Cadastral .....	107
4.4 Verificação de inconsistências e aperfeiçoamento de bases de dados .....	110

4.5 O debate público focado no controle (ninguém que não mereça receber o programa) .....	112
4.6 Percepção sobre a AV/REV nos fluxos federais e nos fluxos municipais .....	113
4.7 Os efeitos das Instruções Operacionais enquanto instrumentos da ação pública do PBF .....	115
4.8 Análise das instruções operacionais .....	116
4.9 O pentagrama de políticas públicas aplicado ao instrumento das Instruções Operacionais de AV/REV do Programa Bolsa Família .....	124
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	129
Referências .....	137
ANEXOS .....	146
ANEXO I – Análise das Instruções Operacionais de 2009 a 2018 .....	147
ANEXO II - Questionário aplicado aos gestores municipais (respostas) .....	159

## 1 INTRODUÇÃO

“O fim da miséria é só o começo”. O ano era 2013, comemoração dos 10 anos do Programa Bolsa Família, e eu iniciava meu trabalho no então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que coordenou o Plano Brasil sem Miséria<sup>1</sup> desde 2011. Essa frase estampava os fundos de uma das salas mais utilizadas para reuniões no Bloco C, da Esplanada dos Ministérios, em Brasília.

Vinda da política pública de cultura, o que mais me encantou ao mudar de ministério foi poder conhecer a fundo os bastidores de um dos maiores programas de transferência de renda condicionada no mundo, com resultados reconhecidos mundialmente, impulsionados ainda mais pela articulação do Plano Brasil sem Miséria. E um dos instrumentos que permitiam essa transformação social histórica acontecer era o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou simplesmente Cadastro Único.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003, pela Medida Provisória nº 132, posteriormente convertida na Lei nº 10.386/2004<sup>2</sup>. Campello e Neri (2014) ressaltam o ineditismo do programa por associação de garantia e enfrentamento à pobreza ao esforço de garantia de acesso a direitos sociais a todas as famílias.

O programa podia ser considerado consolidado em 2010, quando atendia aproximadamente 12, 8 milhões de famílias, para alívio imediato da pobreza e com acompanhamento de condicionalidades na área de educação e saúde (PAIVA et al., 2013). No entanto, muito mais ainda estaria por vir rumo à consolidação do Bolsa Família nos anos seguintes.

Analisar esse Programa e toda a sua linha evolutiva como objeto de um mestrado é um desafio, pois ele foi muito estudado sob a ótica da análise de impacto da política pública ou seus mecanismos sofisticados e desafiadores de coordenação e intersectorialidade (LICIO, 2012; BICHIR, 2011; VIANA; KAWAUCHI, 2018; PIRES,

---

<sup>1</sup> O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi criado em junho de 2011 com o objetivo de superar a extrema pobreza em todo o País, ampliando, articulando e renovando iniciativas que vinham tendo impacto decisivo sobre as condições de vida dos mais pobres entre os brasileiros, e também criando outras iniciativas, em que ainda havia espaço para inovação nesse tipo de política pública. Ou seja, o BSM incluiu diversas políticas já existentes e consolidadas, influenciando-as de acordo com a ótica da extrema pobreza, mas envolvendo também iniciativas desenhadas especialmente para compor o plano. O público prioritário do BSM foram os brasileiros que ainda estavam em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a R\$ 70, quando do lançamento do plano.

<sup>2</sup> Para aprofundar o contexto de criação do PBF e compreender a nova perspectiva de proteção social que ele traz ver Paiva, Falcão & Bartholo (2013).

GOMIDE, 2014). Esses estudos avaliam os resultados das condicionalidades de educação<sup>3</sup>, saúde<sup>4</sup> e acompanhamento do corpo de assistentes sociais na vida da população mais vulnerável do país. Além de abordarem o papel do município na implementação da política, dado seu caráter descentralizado. Ou ainda, do papel da burocracia federal no seu desenho e das suas capacidades estatais aplicadas para a evolução do Programa nos últimos 15 anos.

O início deste programa foi apoiado por uma burocracia federal caracterizada pelo insulamento. Segundo Nunes (2017), isso representa um núcleo técnico do Estado que resiste a interferências do público ou de políticos, sendo que o PBF é caracterizado pelo desenvolvimento de capacidades institucionais para o desenho da envergadura deste programa nacional (destacadamente capacidades técnico-relacionais). Ele se desenvolve no corpo burocrático do Ministério do Desenvolvimento Social, tendo no Cadastro Único uma ferramenta de dados da população mais vulnerável do país. Em 2018, 40% da população brasileira tem seu retrato no Cadastro Único e ele chegou a ser utilizado por mais de vinte programas sociais<sup>5</sup> (BARTHOLO *et al.*, 2018).

Lotta (2015) defende que o insulamento burocrático do PBF foi peça-chave para a institucionalidade do programa, sendo alvo de estudos que detalham esta faceta. Neste contexto, o desenho do Bolsa Família ocorre por instrumentos desenvolvidos por essa burocracia estatal até agora pouco pesquisados

Esta pesquisa pretende contribuir para o avanço na compreensão do programa ao ter como objeto as Instruções Operacionais (IO). No cotidiano da burocracia federal do Bolsa Família, as Instruções Operacionais norteiam a operacionalização diária do

---

<sup>3</sup> Sobre as condicionalidades de educação, o Informe Bolsa Família nº 609, de 7 de julho de 2018, apresenta a informação que das 14,87 milhões de crianças e adolescentes acompanhados, 13,24 milhões tiveram a frequência registrada, o que representa 89,06% de acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família. O resultado é fruto do trabalho realizado pelas redes municipais de educação de todo Brasil, responsáveis pelo acompanhamento da frequência escolar, com a coordenação do Ministério da Educação (MEC) e a parceria do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e das coordenações estaduais e municipais do PBF e da educação.

<sup>4</sup> Dados do “Informe Bolsa Família nº 645”, de 7 de fevereiro de 2019 apontam que o acompanhamento das condicionalidades de saúde em 2018 alcançou 75,55%. Isso corresponde a 18,5 milhões de beneficiários do Bolsa Família acompanhados, em um universo de 24,5 milhões com perfil para acompanhamento – crianças menores de 7 anos, para monitoramento da vacinação e do crescimento e desenvolvimento, e mulheres para identificação de gravidez e acompanhamento do pré-natal.

<sup>5</sup> Tais como: Programa Bolsa Família (PBF); Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE); Benefício de Prestação Continuada (BPC); Minha Casa Minha Vida; Isenção de taxa de inscrição em concursos públicos; Aposentadoria para pessoa de baixa renda (Facultativo de Baixa Renda); Programa Bolsa Verde; Programa de Fomento e Assistência Técnica às Atividades Produtivas Rurais; Programa Cisternas; e Programa Nacional de Reforma Agrária Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, 2017).

programa. Por meio delas, as ações da gestão municipal são instruídas ao longo do tempo e são consolidadas como elemento de comunicação entre gestão federal e gestão municipal, sobre os principais elementos do Programa Bolsa Família e também sobre o Cadastro Único. E um dos temas que muito impacta sobre os fluxos operacionais, tanto federais como municipais, é o chamado processo de Averiguação e Revisão Cadastral.

Os processos de Averiguação e Revisão Cadastral são instrumentos de gestão que se constituem como fontes para se compreender o sentido das normas que são continuamente elaboradas pelo gestor federal responsável pelo Programa, bem como sua execução e efeito na vida dos beneficiários. É nelas que esse estudo se concentrará.

A hipótese de pesquisa é que pela análise histórica das Instruções Operacionais é possível inferir os sentidos que os processos de Averiguação e Revisão Cadastral representaram ao longo do tempo. Isto é, os fluxos operacionais do Programa foram desenhados no sentido de aprimoramento da gestão até 2016, com a inflexão de maio de 2016, quando assumiram um sentido de controle sobre o Programa. O período analisado na pesquisa entre 2009 e 2016 foi marcado pela ascensão de uma coalizão de centro-esquerda ao governo federal (Cerqueira, 2016); e de 2016 a 2018, foi marcado pela onda liberal conservadora (Fernandes, Teixeira e Palmeira, 2020).

Esse sentido de controle, acompanhado do discurso de “pente fino”<sup>6</sup>, ocorreu após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, com criação de um Grupo de Trabalho constituindo-se como mais um processo de identificação de possíveis falhas no processo de focalização do programa. O controle no PBF inclui ações do gestor municipal, das Instâncias de Controle Social — ICS (que a partir de 2015 passaram a função para os Conselhos Municipais de Assistência), da Controladoria Geral da União — CGU (no controle interno) e do Tribunal de Contas da União — TCU (no

---

<sup>6</sup> A “operação pente fino” pode ser resumida da seguinte forma:

- a) 469 mil benefícios cancelados (3,35%) por subdeclaração de renda;
  - b) 654 mil benefícios bloqueados (4,7%) por subdeclaração de renda;
  - c) Convocação de 1,4 milhão de famílias para averiguação cadastral (janeiro de 2017);
  - d) Bloqueio de benefícios de 13 mil famílias identificadas como doadores de campanha na prestação de contas de candidatos nas Eleições de 2016;
  - e) Redução do prazo para identificação de subdeclaração de renda;
  - f) Obrigatoriedade do CPF para a inscrição no Cadastro Único;
- (Conforme notícia no site MDS de 07/11/2016 – Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/novembro/pente-fino-no-bolsa-familia-encontra-irregularidades-em-1-1-1-milhao-de-beneficios>. Acesso em: 24 set. 2022)

controle externo) (RIBEIRO, 2009). Auditorias e fiscalizações são realizadas pela CGU e pelo TCU, verificando a conformidade dos atos de gestão do Programa Bolsa Família com os princípios de legalidade, de eficiência, de efetividade e de economicidade.<sup>7</sup>

## 1.1 Contexto

O PBF se desenvolve no contexto de uma mesma coalizão política ocupando a Presidência da República e com um corpo técnico organizado e gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com os Ministérios da Saúde e Educação, no tocante às condicionalidades e à Caixa Econômica Federal com relação ao Cadastro Único (LOTTA, 2015).

Até 2016 havia um esforço institucional do PBF em promover a política pública, com objetivo de que o benefício chegasse ao beneficiário de uma forma focalizada. Por focalização entende-se o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos vulneráveis da sociedade. Uma maneira de avaliar a focalização das transferências de renda é verificar a proporção de famílias ou de pessoas que atendem estritamente aos critérios de elegibilidade (SOARES et al., 2007).

A focalização do Programa Bolsa Família (PBF) é considerada excelente não apenas em comparação com outros benefícios sociais brasileiros, mas também em relação a programas semelhantes em países da América Latina. Tradicionalmente, o PBF tem sido elogiado por sua focalização em comparação com outros programas de transferência de renda na região e no mundo (LINDERT *et al.*, 2007; SOARES *et al.*, 2010; Barros *et al.*, 2010).

Nesse sentido, o enfoque da estruturação do PBF se deu por meio da institucionalização de procedimentos que formavam um aparato de gestão que

---

<sup>7</sup> A CGU ainda realiza o Relatório de Avaliação com base em sorteio de municípios. A edição de 2012 deste Relatório, que compreendeu a análise do período de 2007 a 2011 e envolveu fiscalização de 401 municípios, apontou que de uma amostra de 11.686 famílias visitadas, apenas 278 (2,4%) tinham renda superior à estipulada pela legislação. Neste ano de 2013 a imprensa repercutiu negativamente estes achados da CGU, que emitiu nota de esclarecimento concluindo que “o Programa Bolsa Família é um programa de governo com baixíssimos índices de irregularidades, as quais, quando ocorrem, são apuradas pelo próprio Governo Federal, por meio do seu órgão de Controle Interno (CGU), em parceria permanente com o ministério gestor, o MDS, que tem dado, sempre, respostas prontas e imediatas em todas as providências da sua competência”. Fonte: Nota publicada em 11/06/2013 pela Assessoria de Comunicação da CGU. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/noticias/2013/06/nota-de-esclarecimento-2013-programa-bolsa-familia>. Acesso em: 19 abr. 2023.

destacamos pela preponderância da dimensão da gestão (VIANA, 2018). Até esse ponto, o programa foi centrado na inclusão traduzido no mote de levar a política pública a quem precisasse. Ao longo dos anos, mecanismos sofisticaram a capacidade de coordenação do programa, como o Índice de Gestão Descentralizada (IGD)<sup>8</sup> e o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) — este último foi responsável por ampliar a perspectiva do acesso a serviços para a população mais vulnerável. Em paralelo, houve avanço nos números de beneficiários acompanhados pelas condicionalidades de educação e saúde.

Após 2016, com a inflexão institucional, ocorre uma mudança na condição do PBF rumo à preponderância da dimensão de controle no programa. A focalização passa a ter muito mais importância. Da crise política que se materializa com o *impeachment* de 2016, destaca-se a narrativa de que é importante controlar o PBF para que só receba “quem merece”, questão largamente debatida pela opinião pública desde o início do programa.

## 1.2 Objetivos

Esta dissertação tem como objetivo geral caracterizar o sentido da ação pública no PBF entre 2009 e 2018. Lapso de tempo em que é possível observar dois períodos distintos. No primeiro, de 2009 a 2016, ocorre a primazia da gestão sobre o controle, quando a eficácia e a efetividade tinham maior relevância no desenho do programa (condicionalidades e busca ativa, num sentido includente da ação pública). No segundo, que compreende o período de 2016 a 2018, ocorre a primazia do controle sobre a gestão, quando a focalização passa a ser um fim utilizado para excluir famílias, desconsiderando um contexto de crise política, social e econômica trazida pela inflexão do *impeachment* no país

Os objetivos específicos desta pesquisa se concentram em caracterizar a Revisão e Averiguação Cadastral por meio da análise das Instruções Operacionais e investigar o insulamento burocrático como elemento da mudança de sentido do Programa Bolsa Família.

---

<sup>8</sup> IGD é um indicador que mede os resultados da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único obtidos em um mês. Ele representa uma estratégia inovadora para medir o desempenho de cada município, estimular resultados cada vez mais qualitativos e também compor a base de cálculo de recursos a serem transferidos aos municípios.

### 1.3 Abordagem teórica

A lente escolhida para se compreender teoricamente a mudança de sentido do PBF foi a sociologia da ação pública, que desponta da tensão entre duas perspectivas de análise de políticas públicas. A perspectiva política, que tem como foco a compreensão do alcance da ação política e dos efeitos dos processos executados pelo Estado, e a perspectiva sociológica, que prioriza as interações entre múltiplos atores (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a). Esta compreensão possibilitou a identificação das implicações dessa mudança de sentido para os fluxos operacionais do programa e seus efeitos, desenhados nas Instruções Operacionais.

A ação pública é apresentada como um espaço sociopolítico, formado por instrumentos, crenças e estratégias de seus atores, segundo Lascoumes e Simard (2011). Com este entendimento, o espaço de ação pública do Programa Bolsa Família é o *locus* das interações sociais dos atores envolvidos (gestores federais, estaduais e municipais do programa, beneficiários e sociedade), que se apropriam dos instrumentos em estudo (Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral), segundo suas lógicas e interesses.

O fato de haver uma extensa literatura de análise da política pública do Programa Bolsa Família, mas ser raro o destaque para a perspectiva dos instrumentos de gestão por ela utilizados motivou a escolha desta lente teórica. Somada pelo fato de ser uma literatura ainda pouco explorada no Brasil, a pesquisa pode contribuir ao aproximar esta perspectiva teórica de um programa já bastante estudado, trazendo as potências da análise para iluminar novos ângulos.

### 1.4 Desenho de Pesquisa

Esta pesquisa utilizou métodos qualitativos. Numa primeira etapa foi realizada uma análise de documentos relativos às Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral, textos das Instruções Operacionais publicados anualmente entre 2009 e 2018, e da nota técnica da Instrução Operacional de 2016; a segunda etapa da pesquisa utilizou entrevistas semiestruturadas de atores da gestão do programa.

Numa segunda etapa, deu-se a revisão da literatura que destacou os conceitos de burocracia de médio escalão, de insulamento burocrático e de instrumento da ação pública e como se dá a interação entre os elementos da ação política.



Numa terceira etapa foram mapeados gestores federais que atuavam na SENARC/MDS durante o período estudado, bem como entrevistados representantes do Departamento de Cadastro Único.

A escolha por entrevistas em profundidade se deu em razão destas revelarem “crenças, práticas e valores dos atores a partir do que eles expressam em suas declarações” (DUARTE, 2004, p. 215), o que se relaciona diretamente à discussão da presente pesquisa, a qual tende a destacar a própria percepção dos atores (burocratas de médio escalão federal) sobre as suas ações na produção de instrumentos de gestão que afetam os fluxos operacionais do Programa.

As entrevistas foram realizadas entre novembro de 2019 e fevereiro de 2020. Para escolher os burocratas a serem entrevistados, foi realizado um mapeamento de pessoas envolvidas na produção das Instruções Operacionais que estavam neste ambiente antes de 2016 e depois de 2016, período no qual ocorre uma mudança na orientação política como cenário da política pública do PBF.

Para captar a percepção do município, numa quarta etapa, foi aplicado um questionário eletrônico, enviado para gestores municipais de pequeno, médio e grande porte; incluindo regiões metropolitanas, por concentrarem o maior número de beneficiários. Este questionário foi enviado para uma seleção de 100 municípios, e 35 responderam. Para esta baixa adesão infere-se que contribuiu o contexto de desconfiança vivenciado desde 2016 com mudanças na gestão federal, em que o diálogo com municípios foi bastante dificultado. A aplicação do formulário foi comunicada em alguns eventos do Bolsa Família organizados pela SENARC com municípios e por grupos de *WhatsApp* com gestores municipais, e ainda assim não se ampliou esta adesão.

Numa quinta etapa, foram analisadas as entrevistas e cotejadas com dados que constituem indícios desta mudança de sentido do PBF: Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral e suas notas técnicas. Também foram analisados dados de cobertura do programa; dados de reclamações dos beneficiários na Ouvidoria do MDS; e balanços do processo de Averiguação e Revisão Cadastral. Como fonte de dados, foram utilizados:

- a) questionários para gestores municipais do PBF de municípios de pequeno, médio e grande porte. Esta divisão se faz importante pois os fluxos operacionais têm dimensões bem diversas nestes três portes de município;

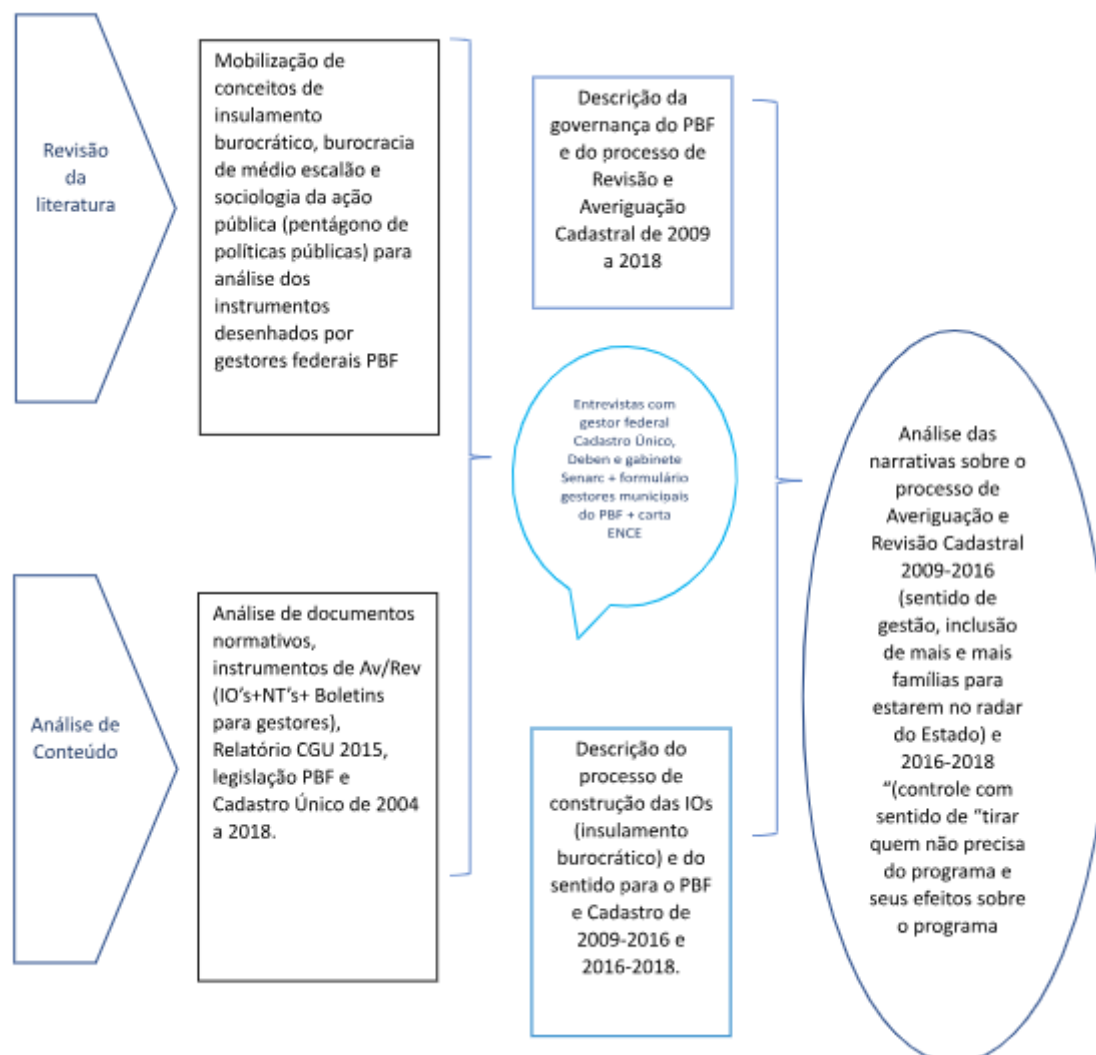
- b) entrevistas em profundidade com fontes-chave: um gestor federal do Departamento de Benefícios (Deben); três gestores federais do Departamento do Cadastro Único (Decau); dois gestores federais do Departamento de Condicionalidades (Decon); e três gestores federais do gabinete da SENARC.
- c) Instruções Operacionais sobre a Averiguação e Revisão Cadastral; as notas técnicas que embasaram estas IO's e algumas publicações que comunicam este instrumento de gestão para os gestores municipais (Boletim Bolsa Família Informa, mensagens de extrato e Balanço sobre a AV/Rev realizado pelo gabinete do secretário nacional da SENARC).

A análise documental foi realizada para levantamento de dados dentro do período de 2009 a 2018. A escolha do período, de uma década, se deu em função do processo de Averiguação e Revisão Cadastral ter uma curva longa de transformação. A análise prévia a 2016 é importante para a verificação da hipótese de mudança do sentido da ação pública dos burocratas federais.

Etapas da pesquisa:

1. Definição do período da pesquisa
2. Revisão da literatura
3. Mapeamento de atores dentro deste período
4. Realização das entrevistas
5. Análise de dados
6. Composição do questionário para municípios
7. Seleção de municípios para envio, reforço em encontros da SENARC com municípios
8. Envio dos questionários
9. Análise dos resultados
10. Seleção das Instruções Operacionais e documentos complementares de explicação
11. Análise documental

**Figura 1: Quadro-resumo do percurso da pesquisa e análise da dissertação**



**Fonte:** Elaboração própria.

Quadro 1: Percurso de análise

Documento	Abrangência	Observação
Instruções Operacionais AV/REV	2009 a 2018	Além da análise documental, as entrevistas apontaram caminhos para a análise, bem como destacaram Notas Técnicas da SENARC em anos específicos que trouxeram conteúdos mais robustos.
Boletins Bolsa Família Informa	2009 a 2018	Usados para captar a forma de comunicação com gestão municipal sobre os processos anuais de AV/REV
Relatório CGU	2015	Usado para captar percepção da CGU sobre processo de AV/REV antes da inflexão de 2016.
Questionário com municípios	2019	Usado para captar a percepção dos municípios sobre as IOs de AV/REV. 33 respondentes (verificar número)
Entrevistas com gestores federais	2019/2020	Usadas para captar as percepções da gestão federal sobre as IOs
Legislação do PBF e Cadastro Único	2004 a 2018	Para captar o desenho do Programa e do Cadastro

**Fonte:** Elaboração própria.

Para a análise dos documentos listados foi utilizado como método a análise de conteúdo, procedimento clássico para analisar materiais de texto de qualquer origem que tem como objetivo classificar o conteúdo do material, criando categorias para as declarações, sentenças ou palavras (FLICK, 2013). As categorias utilizadas para análise foram as cinco categorias da ação pública (atores, instituições, processos, representações e resultados) definidas por meio da revisão de literatura. Finalizando com a análise dos conteúdos dos documentos e com o auxílio de quadros explicativos, seguindo para a fase de análise de dados e resultados da pesquisa, com as conclusões e apontamentos para estudos posteriores.

## 1.5 Organização do Trabalho

Este trabalho está organizado em 4 capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo, “Uma análise dos sentidos da ação pública pelos instrumentos do PBF sua relação com insulamento burocrático”, realiza a revisão da literatura de sociologia da ação pública e instrumentos, bem como do insulamento burocrático, para apresentar o modelo teórico da dissertação.

O segundo capítulo, “Uma breve análise da governança do Programa Bolsa Família”, descreve o desenho do Programa, com seus principais conceitos e rotinas, e os papéis de cada ator envolvido. Com este panorama, demonstra-se a relevância da escolha do processo de Averiguação e Revisão Cadastral como objeto de análise.

O terceiro capítulo, “Análise das Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral – 2009 a 2018” descreve a rotina da Revisão Cadastral e identifica o instrumento de seu desenho e forma de construção, reconstituindo o período de 2009 a 2018 como recorte de análise para identificar a mudança de sentido do PBF.

O quarto capítulo “Considerações finais” destaca as principais contribuições da pesquisa.

## **CAPÍTULO 1 - OS SENTIDOS DA AÇÃO PÚBLICA PELOS INSTRUMENTOS DO PBF E SUA RELAÇÃO COM O INSULAMENTO BUROCRÁTICO**

Na análise da produção de políticas públicas, é possível investigar a participação da burocracia na produção de políticas públicas focando o olhar na burocracia de médio escalão, aquela que nem tem o contato direto com o cidadão — a “burocracia de nível de rua” (LIPSKY, 1971) — nem está na posição de alto escalão, destacadamente político na Administração Pública.

Autores como Lotta et al. (2014), Lotta e Oliveira (2015) e Pires (2018) têm explorado este conceito da média burocracia e sua influência na produção de políticas públicas.

Os burocratas de médio escalão são conceituados como aqueles que ocupam espaços intermediários da estrutura governamental, promovem a interação entre as necessidades do público que atendem em determinadas políticas públicas e as diretrizes definidas pelo alto escalão (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018). Como característica comum, todos são ao mesmo tempo chefes e subordinados. São os agentes que determinam os processos para execução das estratégias formuladas pelo alto escalão da burocracia (PIRES, 2018).

No PBF, é esta burocracia de médio escalão federal que produz as Instruções Operacionais. Neste sentido, explorar este conceito para compreender o contexto de quem elabora este desenho é um passo importante desta pesquisa.

Neste capítulo apresentamos os conceitos de burocracia de médio escalão e do insulamento burocrático para caracterizar a burocracia federal do Programa Bolsa Família, bem com o conceito de instrumentação da ação pública para debater os sentidos da ação desta burocracia que advêm do instrumento Instrução Operacional de Averiguação e Revisão Cadastral.

### **2.1 A burocracia federal do Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família foi desenhado e formulado por uma burocracia federal tecnicamente forte, que vem blindando o Programa desde seu início. Como aponta Nunes (2017), o insulamento burocrático se apresenta como estratégia para contrabalancear o clientelismo, por meio da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica. Nas políticas de assistência social anteriores à Constituição

de 1988, antes de serem desenhadas como políticas públicas, o clientelismo e o assistencialismo eram os contornos básicos em sua execução (VAITSMAN, FARIAS, 2009). Outro ponto relevante neste insulamento do PBF é a redução da arena de interesses. Isola-se do espaço político dos embates no Congresso (disputas entre partidos políticos) a organização considerada fundamental para determinado projeto, como a SENARC no caso do PBF, enquanto forma de resguardar estas unidades das tradicionais demandas burocráticas ou clientelistas.

Na literatura, a questão do insulamento também é estudada do ponto de vista temporal. Por um tempo, ele se faz necessário, podendo ocorrer o chamado “desinsulamento”, quando este núcleo técnico não necessita mais de um ambiente operativo protegido, atingindo-se um contexto mais analisável, previsível e incerto (NUNES, 2017). Isto não ocorreu com o PBF.

Inicialmente, a burocracia insulada do PBF foi fundamental para a institucionalização do programa, focada num primeiro momento em ampliar os beneficiários do PBF, com instrumentos como a busca ativa, IGD (Índice de Gestão Descentralizada), ampliação e aperfeiçoamento do Cadastro Único. Essa burocracia de médio escalão desenha o programa, tendo como principal instrumento as Instruções Operacionais, em termos normativos, restringindo o debate aos gestores municipais, e se isola de debater o programa com a sociedade, não se abrindo, por exemplo, à participação social de forma institucionalizada. O objetivo de ampliar o PBF fica circunscrito a esta burocracia com amparo político e institucional, que tem em sua ação um sentido geral de inclusão social.

A criação da SENARC significou a ampliação da capacidade administrativa da agenda de combate à fome e à pobreza. Embora não possuísse inicialmente uma equipe própria de servidores, houve um esforço para formar uma equipe técnica, com a requisição de servidores federais de outros órgãos e a contratação de cargos de confiança e terceirizados. De acordo com a literatura, houve uma ênfase na construção de capacidade administrativa por meio de uma burocracia mais isolada, mas também altamente qualificada e especializada, capaz de adotar iniciativas de regulação mais técnico-operacionais<sup>9</sup>. Dutra (2014) apoia essa compreensão ao

---

<sup>9</sup> O então ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Patrus Ananias (2004-2010) desempenhou um papel fundamental na reestruturação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, moldando-o na forma que conhecemos hoje. Para fortalecer a conexão entre o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, o Cadastro Único foi incorporado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Essa Secretaria, por sua vez, foi estrategicamente isolada burocraticamente

analisar que a SENARC desenvolveu um modelo baseado na coordenação centralizada, por meio de uma relação direta com os municípios, implementada por meio de ferramentas informacionais, especialmente o Cadastro Único. Isso foi possível devido à existência de uma equipe técnica com experiência prévia em outros ministérios e formação adequada para tal<sup>10</sup>.

As gestões do executivo federal entre 2003 e 2016 tiveram como norte na política social o combate à fome e à miséria. O Fome Zero, o Programa Bolsa Família e o Brasil sem Miséria se desenvolveram neste contexto de desejo da gestão federal de incluir a população nos programas sociais (MARQUES, MENDES, 2006). Este foi o contexto em que o insulamento burocrático do Programa Bolsa Família se constituiu.

## 2.2 Instrumentação da ação pública

Além desta burocracia que desenha a política pública, é possível mobilizar a instrumentação da ação pública para uma leitura sobre os instrumentos que operacionalizam a ação governamental. Neste campo, além da compreensão sobre as motivações da seleção de determinado instrumento, cabe uma consideração sobre os efeitos destas escolhas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b).

Nesta abordagem teórica, os instrumentos de ação pública são explicados como técnicas, métodos, mecanismos, meios, formas ou ferramentais que são os *outputs* do sistema político como resposta a certos problemas (*inputs*). Os instrumentos são escolhidos, portanto, visando atingir determinados objetivos de uma política pública, que por sua vez geram impactos na sociedade. A ação pública, ela mesma dotada de natureza política, é, portanto, instrumentalizada e estruturada por meio de instrumentos que são, ao mesmo tempo, técnicos e também políticos (LASCOUMES; SIMARD, 2011; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

---

e sua equipe foi composta principalmente por gestores de carreira, que possuíam um discurso técnico, a fim de proteger o programa de possíveis disputas que poderiam questionar sua legitimidade. Nesse contexto, o departamento do Cadastro Único foi um dos primeiros a ser estabelecido, com foco na capacidade de estabelecer parcerias com os municípios e no domínio da tecnologia da informação e manipulação de bancos de dados (LIMA, 2021).

<sup>10</sup> Dutra (2014) ainda aprofunda a análise da burocracia da SENARC com o seguinte entendimento: “A SENARC desenvolverá um modelo baseado no conceito de coordenação centralizada, através uma relação direta com os municípios implementada por meio de ferramentas informacionais, particularmente o Cadastro Único. A outra principal característica deste modelo será o apoio ao financiamento da gestão do PBF através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)” (DUTRA, 2014, p. 132).



As questões relacionadas a instrumentos de políticas públicas não estiveram associadas à dimensão da ação do governo por longo período. Ou seja, suas propriedades, critérios de escolha, efeitos e combinações não eram objeto de análise conjunta. Os instrumentos foram estudados, num primeiro momento, sob uma perspectiva funcionalista ou apenas técnica, compondo uma racionalidade do modelo burocrático (LASCOUMES; SIMARD, 2011).

No entanto, os instrumentos são objetos de materialização e operacionalização da ação governamental. Sendo assim, é fundamental a compreensão das razões políticas de sua escolha e a análise de seu impacto no sentido também político. Isto é, observar tais instrumentos sob a ótica da instrumentalização da ação, compreendendo que os instrumentos, ao serem apropriados pelos atores, quase que assumem vida e dinâmica próprias, dotados de temporalidade e espacialidade (LASCOUMES; SIMARD, 2011).

As Instruções Operacionais selecionadas como objeto desta pesquisa são analisadas em sua perspectiva de documentos. Hoyler e Campos (2019) elucidam que os documentos foram primeiramente vistos como meios de registro, antes de serem objeto de estudo, formando uma literatura sobre a materialidade do Estado. Hull (2012) demonstrou a importância de se analisar as formas materiais da documentação burocrática, desenvolvendo uma nova abordagem para a governança do Estado como uma prática material, num convite a se olhar para estes documentos e não somente através deles, trazendo a reflexão sobre a falta de neutralidade de discurso neles contida, característica que molda seus sentidos de conteúdo.

A classificação dos instrumentos de políticas públicas varia dependendo do autor. Alguns utilizam quatro características para classificá-los (Hood, 1986), enquanto outros utilizam até mesmo 14 (Salamon, 2002), e há ainda aqueles que chegam a 63 classificações (KIRSCHEN, 1975). Essas diferentes classificações surgem de diferentes graus de análise, perspectivas e lentes utilizadas. Grande parte da literatura se concentra na escolha desses instrumentos (ELIADIS et al., 2005; HORN, 1995; HOWLETT et al., 2006; TREBILCOCK et al., 1983). No entanto, o interesse aqui está na implementação dos instrumentos. Portanto, conhecer, analisar, estudar e elaborar essas classificações pode ser útil para futuros estudos comparativos.

Hood (2007) propôs uma categorização das abordagens existentes sobre os instrumentos. Embora ele reconheça que um único esquema não é suficiente para

abranger toda a variedade de trabalhos desenvolvidos sobre o tema, o objetivo é contribuir para a realização dos estudos. Resumidamente, as abordagens identificadas por Hood (2007) são:

- Instrumentos de política genéricos: formas de descrever e categorizar instrumentos de forma genérica, a partir da definição de classificações;
- A política dos instrumentos: os processos políticos e cognitivos que influenciam a escolha dos instrumentos são problematizados;
- Instituições como instrumentos: formas de organização que promovem serviços públicos representam uma gama de instrumentos disponíveis para o fornecimento de serviços públicos ou políticas públicas.

Lascoumes e Simard (2011), assim como Lascoumes e Le Galés (2006; 2012a; 2012b), reconhecem a mesma categorização, mas também consideram aspectos sociológicos ao tratar os instrumentos como instituições.

No Brasil, os estudos sobre instrumentos de políticas públicas ainda são incipientes e a literatura produzida é bastante reduzida. As pesquisadoras Ollaik e Medeiros (2011) apresentam uma agenda de pesquisa sobre instrumentos, mas não de uma perspectiva política.

O que se pretendeu nesta pesquisa foi observar os efeitos desta escolha de instrumentos no PBF e sua transformação a partir de 2016.

Em um trabalho intitulado "Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil" (OLLAIK; MEDEIROS, 2011), são propostas quatro linhas de pesquisa:

1. Desenvolvimento de estudos que sistematizem as classificações existentes e desenvolvam uma classificação brasileira de instrumentos governamentais;
2. Abordagem sobre como são escolhidos ou o que determina a escolha dos instrumentos governamentais no Brasil;
3. Foco na implementação e nos principais desafios para a gestão governamental dos instrumentos já escolhidos e em uso no país;
4. Estudos comparativos de instrumentos, que permitam formular proposições sobre a aplicação e impactos de diferentes instrumentos. Também estão inclusas questões sobre coordenação e complementaridade entre os instrumentos, uma vez que políticas públicas ou programas/ações raramente utilizam apenas um instrumento para sua implementação.

A tese de Perret (2010) em Ciência Política, defendida na Universidade de Genebra, Suíça, trouxe uma visão inovadora ao identificar mais de vinte tipos de instrumentos, levando em consideração critérios de especificação e diferenciação. Seu trabalho compreende de forma abrangente a literatura existente sobre tipologias, resumindo e organizando os estudos realizados ao longo dos anos. De acordo com Perret (2010), Dahl e Lindblom (1953) são considerados pioneiros na análise da ação do Estado moderno em termos de instrumentos, sendo estes abordados como "técnicas sociais". Em sua tipologia, eles identificam cinco categorias de instrumentos: atores e agências públicos/privados; compulsórios/persuasivos; controle de despesas direto/indireto; organizações de adesão voluntária/obrigatória; agências governamentais dependentes/independentes.

Após este trabalho inicial, surgiram várias abordagens para categorizar e classificar instrumentos. Uma delas é a tipologia de Hood (1983), que divide os instrumentos com base em sua capacidade de obter informações e modificar comportamentos — elementos fundamentais de um sistema de controle. Hood também identifica quatro recursos sociais que geralmente estão disponíveis para o governo exercer essas funções: nodalidade, autoridade, recursos e organização. Outra tipologia relevante é aquela desenvolvida por Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (1998), que faz uma distinção entre "sticks" (regulamentações restritivas), "carrots" (incentivos econômicos) e "sermons" (técnicas de comunicação). Essa tipologia tem como objetivo destacar as diferentes maneiras de moldar o comportamento dos atores envolvidos nos programas públicos.

Salamon (2000) identificou diversas transformações no papel do Estado que culminaram na consolidação de uma "nova governança". Nesse contexto, ele definiu quatorze tipos de instrumentos que são utilizados: gestão direta, corporações governamentais, regulação econômica, regulação social, seguros governamentais, publicidade de utilidade pública, impostos corretivos e taxas, contratação, aquisição de serviços contratados, assistência financeira, empréstimos e garantias de empréstimos, renúncia fiscal, vales e legislação de perdas e danos.

A abordagem adotada por Salamon visa destacar a diversidade de estratégias e mecanismos que podem ser empregados pelo Estado para atender às necessidades da sociedade.

Os autores Lascoumes e Le Galès são considerados por Hood (2007) como pioneiros na abordagem dos instrumentos como "instituições sociológicas". Enquanto

nas duas primeiras abordagens prevalece a ênfase na escolha dos instrumentos, na abordagem sociológica os instrumentos são entendidos como instituições de acordo com o neoinstitucionalismo sociológico, ou seja, de forma menos formal, mais simbólica e com foco nas dimensões cognitivas. Para esses autores, o instrumento é visto como uma instituição não apenas por estabelecer um conjunto de regras, mas também por transmitir uma representação. De acordo com Lascoumes e Simard (2011), essa abordagem concentra-se na dinâmica de construção permanente e apropriação pelos atores, o que permite análises do poder (manipulação e controle) em relação aos instrumentos e aos eventos sociais implicados.

O quadro abaixo apresenta um panorama da abordagem de instrumentos na literatura pesquisada, sem pretensão de esgotá-la, destacando alguns autores, como a perspectiva de Hood (2007), que também foi incorporada e discutida por Lascoumes e Simard (2011).

**Quadro 2: Abordagem de instrumentos**

<b>Abordagem</b>	<b>AUTOR</b>	<b>ABORDAGEM (aspectos classificados)</b>	<b>TIPOLOGIA DE INSTRUMENTOS</b>
<b>Técnicas sociais</b>	Dahl e Lindblom (1953)	Técnicas sociais	Atores e agências públicos/privados; compulsivos/persuasivos; controle de despesas direto/indireto; organizações de adesão voluntária/obrigatória; agências governamentais dependentes/independentes
<b>Técnicas sociais</b>	Hood (1983)	Classificação conforme a capacidade dos instrumentos obterem informações e de modificarem comportamentos	Quatro recursos sociais básicos para governo exercer suas funções: modalidade (ponto focal); autoridade (poder legal); recursos e organização (ação direta por meio de burocracia, exército e polícia)
<b>Técnicas sociais</b>	Bemelmans-Vidéc, Rist and Vedung (1998)	Formas diversas de moldar comportamentos do público-alvo dos programas	<i>Sticks</i> (regulamentação restritiva); <i>Carrots</i> (incentivos econômicos);

			<i>Sermons</i> (técnicas de comunicação)
<b>Técnicas sociais</b>	Salamon (2000)	Identifica “nova governança” na transformação do papel do Estado	Há mais complexidade que a dicotomia público/privado. Intervenção pública com base em redes e intervenções. Ao invés de foco no programa, o foco é no instrumento. Gestão direta; corporações governamentais; regulação econômica; regulação social; seguros governamentais; publicidade de utilidade pública; impostos corretivos e taxas; contratação; aquisição de serviços contratados; assistência financeira; empréstimos e garantias de empréstimos; renúncia fiscal; vales; legislação de perdas e danos.
<b>Processo de escolha dos instrumentos</b>	Hood (2007)	<i>Politics</i> dos instrumentos (processos políticos e cognitivos)	Concepção dos instrumentos; perspectivas ideológicas e políticas que orientam a escolha; resultados produzidos no contexto de interesses e relações de poder.
<b>Processo de escolha dos instrumentos</b>	Lascoumes e Simard (2011)	<i>Policy analysis e public choice</i> (tradição normativa e funcionalista) Foco na correspondência entre o objetivo da política pública e os meios utilizados para a consecução.	Conjugação entre variáveis macroscópica e microscópicas: Macroscópicas: influência de padrões internacionais; fatores institucionais; fatores cognitivos e subjetivos; influência de redes; cultura organizacional. Microscópicas: subjetividade individual, preferências pessoais; defesa de interesses.
<b>Processo de escolha dos instrumentos</b>	Linders e Peters (1998)		4 perspectivas: instrumentalista (instrumentos)

			específicos); processualista (complexidade e especificidades da seleção); contingencialista (efeitos de contextos institucionais e circunstâncias sociopolíticas diversas); constitutivista (subjetividade e embates de interpretação)
<b>Processo de escolha dos instrumentos</b>	Ringeling (2005)		Três critérios de escolha: adequabilidade/conveniência; aceitabilidade normativa; medida legal do seu uso
<b>Processo de escolha dos instrumentos</b>	Trebilcock (2005)		Dimensão cognitiva no desenvolvimento do instrumento e na tomada de decisão
<b>Instrumentos como instituições</b>	Hood (2007)		Conjunto de instrumentos desenhados para entrega de serviços públicos ou políticas públicas (departamentos governamentais, empresas públicas e privadas, terceiros setor)
<b>Instrumentos como instituições</b>	Salamon (2000)	<i>Neoinstitucionalismo</i>	Estruturam ações, padrões de interação entre indivíduos e organizações (papéis, fluxo de relação)
<b>Instrumentos como instituições</b>	Lascoumes e Le Gales (2012a)	<i>Instituições sociológicas (neoinstitucionalismo)</i>	Conjunto de regras e também de representação (dimensão simbólica)

**Fonte:** Elaboração própria com base em Lascoumes e Simard (2011) e Spinola e Ollaik (2019).

Durante muito tempo, as questões relacionadas aos instrumentos de políticas públicas permaneceram afastadas da dimensão da ação do governo. Inicialmente, esses instrumentos foram estudados sob uma perspectiva funcionalista ou técnica, como parte do modelo burocrático (LASCOUTES; SIMARD, 2011). Portanto, é imprescindível compreender as razões que embasam a escolha dos instrumentos adotados e analisar seu impacto no aspecto político. Devemos observar esses

instrumentos como ferramentas que moldam a ação, entendendo que, ao serem utilizados pelos atores, quase que ganham uma vida própria.

A mobilização desta literatura nesta pesquisa destaca a interação observada entre a *politics* e a *policies*<sup>11</sup>, compreendendo os efeitos políticos do uso dos instrumentos.

A *politics* engloba as atividades políticas de forma ampla, incluindo a exposição das ações dos partidos políticos, como a disputa por cargos eleitos e nomeações baseadas em confiança (como os cargos e funções comissionadas). Também abrange as diversas formas utilizadas para mobilizar as bases e a sociedade em geral, além do debate acalorado sobre as diferentes visões de sociedade que naturalmente se confrontam em um ambiente democrático (MÜLLER; SUREL, 2002).

A abordagem das *policies* (políticas públicas) se concentra na ação do governo, destacando os resultados decorrentes dessa atividade, ao contrário das abordagens tradicionais da ciência política. Nossa perspectiva analítica se concentra na implementação das políticas públicas, que se tornou o foco central das discussões. O objetivo é ir além da abordagem sequencial na análise das políticas públicas, buscando entender não apenas os resultados das decisões do governo, mas também como a dimensão técnica afeta o funcionamento da democracia, considerando a reintegração do cidadão no processo de tomada de decisão (MÜLLER; SUREL, 2002).

A relação imbricada entre a força pública (coercitiva) e o conhecimento técnico dos participantes "invisíveis", com apontado por Kingdom (2016) implica reconhecer que o Estado não exerce um poder autoritário ou coercitivo sobre a sociedade. Mas tem-se que o Estado contemporâneo é fundamentado na necessidade de mediar os interesses de indivíduos e grupos, e está sujeito à transitoriedade das necessidades das sociedades humanas, o que influencia sua forma de atuação.

A ordem local é um sistema político autônomo no qual os atores trabalham juntos para equilibrar seus interesses individuais com o interesse coletivo. Essa ordem surge da interação entre diferentes forças e conhecimentos, que estão sempre evoluindo. É um sistema dinâmico no qual os atores se organizam e interagem. Para entender como essa ordem funciona, é importante analisar como diferentes espaços

---

<sup>11</sup> Para Dias e Matos (2012), o termo *politics* refere-se ao conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos. Refere-se à política entendida como a construção do consenso e da luta pelo poder. E o termo *policies* é entendido como ação do governo e pode ser adjetivado conforme seu campo de atuação: política educacional, política cultural etc.

e períodos participam e quais fatores influenciam a capacidade dos atores de moldar o quadro normativo.

Sobre os subsistemas de políticas públicas, cabe ressaltar que seu sentido pode ser explícito ou implícito. Isso significa que, às vezes, os objetivos declarados nos instrumentos que compõem essas políticas correspondem ao que efetivamente se busca (sentido explícito), enquanto outras vezes não correspondem ao que é evidenciado na narrativa (sentido implícito). Diante dessa constatação, surge uma questão que exige sensibilidade por parte dos analistas: a tentativa de identificar as intenções dos atores, utilizando como recurso principal a verificação da compatibilidade entre o que é declarado pelo ator e os efeitos provocados por sua conduta efetiva (MÜLLER; SUREL, 2002).

Ressalta-se que a abordagem sociológica por meio das Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral permite uma reflexão sobre as configurações do Estado e suas relações entre diversos atores e respectivas mobilizações para a consecução tanto de fenômenos que induzem a transformação da realidade pelas políticas públicas, como dos interesses simbólicos e materiais de seus atores (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

As políticas públicas precisam de regras, formais e informais, para lidar com a complexidade do jogo social e ajudar a transformar a vida em sociedade. Além disso, é necessário que haja representações políticas dos problemas públicos, para que os diferentes atores possam estabelecer suas posições estratégicas e coordenar suas ações da melhor maneira possível. A cooperação entre os atores é mantida através de instituições compartilhadas, porém essas instituições não são neutras e acabam favorecendo certos atores e interesses em disputa. É importante estar ciente dessas instâncias ao discutir e tomar decisões sobre políticas públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Conforme Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos são um tipo especial de institucionalidade. No decorrer do século XX, o Estado contemporâneo presenciou um crescimento e uma diversidade notáveis de instrumentos utilizados para ação pública, resultando em uma ampla gama de programas e políticas em diversos setores. Diante dos desafios trazidos pela atual complexidade social, torna-se imprescindível buscar "novos instrumentos" capazes de coordenar essa sociedade multifacetada, cheia de hierarquias e conflitos políticos.



Os instrumentos são também constituídos por valores, formados por interpretações sociais distintas e por concepções diversas acerca do modo esperado de regulação sobre eles. Eles são em si uma representação do desafio que se propõem a enfrentar. E eles constituem um sistema explicativo do problema sobre o qual atuam, ao delimitar as relações entre os atores da realidade na qual estão inseridos. Em suma, *“cada instrumento é uma forma condensada de conhecer o poder social e as formas de exercê-lo”* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 202).

Em um estudo realizado por Lascoumes e Galès (2012), são apresentados cinco modelos que buscam analisar a importância dos instrumentos das tecnologias de governo. O Quadro 3 resume esses modelos.

**Quadro 3: Modelos sobre o lugar dos instrumentos nas tecnologias de governo**

<b>Tipo de instrumento</b>	<b>Tipo de relatório político</b>	<b>Tipo de legitimidade</b>
Legislativo e regulamentar	Estado tutor social	Imposição de um interesse geral pelos representantes mandatários eleitos ou pelos altos funcionários
Econômico e fiscal	Estado produtor de riquezas, Estado redistribuidor	Procura por uma unidade coletiva Eficácia social e econômica
Convencional e indicativo	Estado mobilizador	Busca um engajamento direto
Informativo e comunicacional	Democracia do público	Explicação das decisões e responsabilização dos autores
Normas e Standards/ melhores práticas	Ajustes no seio da sociedade civil Mecanismos de concorrência	Misto: científico-técnico e democraticamente negociado e/ou competição, pressão dos mecanismos de mercado

**Fonte:** Lascoumes e Le Galès (2012, p. 204).

Instrumentos legislativos e regulatórios são mecanismos que se baseiam em formas jurídicas convencionais, representando a típica intervenção do Estado. A sociologia do direito tem demonstrado que esses instrumentos normativos possuem três dimensões bem articuladas. Primeiramente, eles exercem uma função simbólica, sendo símbolos de poder legítimo e tirando sua eficácia da observância do processo de tomada de decisão que os antecede. Além disso, possuem uma função axiológica, estabelecendo os valores e interesses protegidos pelo Estado. Por fim, desempenham

uma função pragmática ao influenciar comportamentos sociais e organizar sistemas de supervisão (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Os instrumentos econômicos e fiscais caminham lado a lado com os instrumentos legislativos e regulatórios, uma vez que compartilham a mesma origem legal que lhes confere força e legitimidade.

Para Lascoumes e Le Galès (2007) é possível se referir a outros três tipos de instrumentos como "*new public policy instruments*". Essas abordagens têm em comum o fato de oferecerem formas menos invasivas de regulação governamental, levando em consideração as críticas frequentes aos métodos tradicionais de "comando e controle". Dessa forma, elas possibilitam a criação de relações políticas diferentes, baseadas em comunicação e consulta, e contribuem para a renovação dos princípios de legitimidade. Por fim, faremos algumas observações sobre essas três categorias - instrumentos baseados em acordos (convencional e indicativo), instrumentos baseados em informações e comunicação e padrões estabelecidos (normas e standards).

"Governar por contrato" tornou-se uma exigência generalizada, como se o uso desses instrumentos convencionais e indicativos fosse automaticamente uma escolha justa e válida. No entanto, há justificativa para a utilização desse método. Essa abordagem se tornou comum em um contexto altamente crítico à burocracia - tanto à sua natureza pesada e abstrata, quanto à forma como limita a responsabilidade (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Os instrumentos informativos e comunicacionais fazem parte do desenvolvimento do que é geralmente chamado de "democracia de audiência" ou "democracia de opinião", em que o público tem um espaço autônomo na esfera política, para além da representação tradicional. Houve uma grande mudança desde os anos 70, onde o direito dos cidadãos de ter acesso às informações governamentais se tornou uma obrigação dos poderes públicos em informar os cidadãos ("divulgação obrigatória"). Além disso, a crescente utilização de instrumentos baseados em informação e comunicação é uma forma particular de entender a política.

Os tipos de instrumento de Normas e Standards/ melhores práticas organizam as relações de poder dentro da sociedade civil, que envolvem interações entre atores econômicos, como competição e fusão, e entre atores econômicos e organizações não-governamentais, como consumidores e ambientalistas. Esses padrões são legitimados por uma combinação de racionalidade científica e técnica, que ajuda a

minimizar seu significado político, e racionalidade democrática, baseada em negociações e abordagens cooperativas. Além disso, esses padrões podem impor metas e mecanismos de competição e exercer coerção significativa.

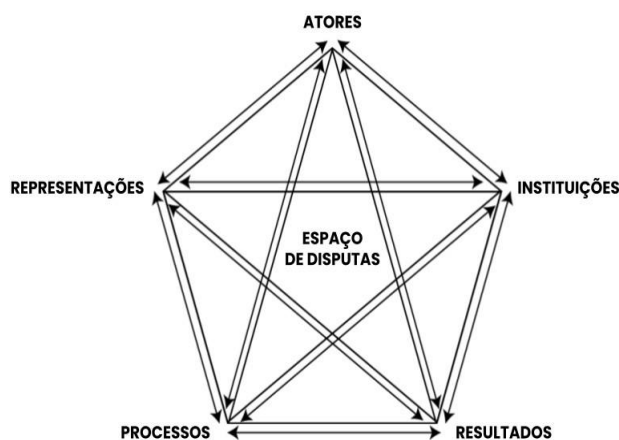
Ao aplicarmos estes modelos para a compreensão das Instruções Operacionais, percebe-se que elas constituem um instrumento do tipo informativo e comunicacional, conforme o Quadro 2, em que há a presença de explicações das decisões sobre o desenho do processo de Averiguação e Revisão Cadastral, bem como a responsabilização dos atores envolvidos, no caso, gestores municipais beneficiários, gestores federais, CAIXA e coordenações estaduais. Isto será descrito no capítulo três de análise das instruções operacionais.

### **2.3 O Pentágono das Políticas Públicas**

Uma outra referência dos autores Lascoumes e Le Galès (2012) que utilizaremos para o estudo das Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral é o “pentágono das políticas públicas”. A análise de implementação de uma política pública está diretamente ligada à sua execução, que envolve os atores envolvidos, suas interações e articulações com as instituições e regras durante o processo de implementação, o que pode influenciar os resultados obtidos. Essas categorias — atores, representações, instituições, processos e resultados — compõem o pentágono das políticas públicas.

Os atores, coletivos ou individuais, dispõem de recursos, possuem certa autonomia, estratégias e capacidade de fazer escolhas. São mais ou menos orientados por interesses simbólicos e materiais. As representações dizem respeito aos espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem. As instituições são normas, regras, rotinas, procedimentos que governam essas quatro interações. Os processos são as formas de interação e sua recomposição no tempo. Eles justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos. Os resultados são os efeitos ou consequências da ação pública. Cada elemento do pentágono se configura em uma categoria analítica (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 46).

**Figura 2: Pentágono das políticas públicas**



**Fonte:** Lascoumes e Le Gàles (2012).

Investigar a implementação implica se interessar pela maneira como um programa público é apropriado, e não apenas pela forma como ele foi concebido ou estruturado, mas como em si é executado. E isso envolve os atores envolvidos, suas conexões e interações com as instituições (regras, normas) no processo de implementação, e que podem influenciar os resultados alcançados.

A interação entre essas categorias ocorre em dois ambientes distintos: (a) um ambiente subjetivo, que é o quadro cognitivo da política pública, e (b) um ambiente objetivo, que é o quadro normativo da política pública. Segundo Macedo (2021), a dimensão subjetiva é composta pelos atores envolvidos e pelas narrativas que eles apresentam, seja de forma individual ou coletiva.

Na esfera objetiva, encontram-se as normas e instituições estabelecidas pelo Estado, com o propósito de conciliar interesses individuais ou coletivos e garantir a estabilidade (MACEDO, 2021). Em suma, é nessa dimensão que se situam as instituições.

De acordo com Macedo (2021), os resultados também fazem parte da dimensão objetiva, pois representam fatos ou ações resultantes de um jogo de forças entre atores que possuem poder suficiente para influenciar ou até mesmo modificar o quadro normativo. Resultados abaixo do esperado podem indicar a necessidade de alterar o quadro normativo, que corresponde às instituições. No espaço entre a subjetividade e a objetividade, estão os processos, mecanismos pelos quais os

agentes, em sua atuação pública, almejam materializar as normas, contando com a supervisão e a participação dos órgãos instituídos pelo Estado.

Os processos são reflexo da interação entre as percepções dos atores e os aspectos institucionais, ou seja, eles refletem tanto aspectos subjetivos quanto objetivos. No entanto, nessa interação, os aspectos cognitivos dos atores, ou seja, suas interpretações do mundo, não são ignorados ou menosprezados em relação à objetividade. Pelo contrário, fica claro que eles têm um papel importante na ação pública. As pessoas e suas relações são essenciais nesse processo, pois se trata de uma atividade intrinsecamente social. Desconsiderar ou subestimar a subjetividade na ação pública é um erro grave, pois ela tem o poder de impulsionar ou arruinar os resultados.

As interações observadas entre as Instruções Operacionais e os processos do Programa Bolsa Família podem ser analisadas sob a lente do modelo do pentágono das políticas públicas (Figura 2). Nesse sentido, ocorre uma articulação entre os diferentes elementos que compõem esse modelo — atores, instituições, representações, processos e resultados. Conforme destacado por Lascoumes e Le Galès (2012), esses elementos desempenham um papel fundamental na compreensão da ação pública.

Nesse sentido, este capítulo abordou os conceitos de burocracia de médio escalão, insulamento burocrático e sentido da ação pública.

A burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família desenha o programa e utiliza as Instruções Operacionais como principal instrumento. O insulamento burocrático na implementação do Bolsa Família foi estratégico em seu início, mas limitou o debate público sobre o programa. Além disso, o capítulo abordou a importância de compreender os instrumentos utilizados na ação governamental e sua relação com os objetivos da política pública.

As Instruções Operacionais são instrumentos informativos e comunicacionais que explicam as decisões sobre o processo de Averiguação e Revisão Cadastral e podem ser analisadas sob o pentágono de políticas públicas, que destaca atores, instituições, representações, processos e resultados. Cada elemento do pentágono das políticas públicas é uma categoria analítica que será explorada ao longo da dissertação.

## **CAPÍTULO 2 - PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – BREVE HISTÓRICO E ANÁLISE DE SUA GOVERNANÇA**

O Programa Bolsa Família (PBF) está inserido nos debates de políticas públicas de transferência condicionada de renda. Para compreensão de seu desenho e de sua relação com o Sistema Único de Assistência (SUAS), segue um breve histórico do cenário brasileiro sobre o tema.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, o sistema de proteção social no Brasil era baseado no trabalho formal e tinha uma abordagem contributiva. No entanto, esse modelo não era suficiente para abranger todos os trabalhadores, deixando sem cobertura aqueles que atuavam de forma informal ou no meio rural (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 2006). Essa lacuna acentuou as desigualdades existentes no país.

No entanto, a Constituição de 1988 trouxe uma mudança significativa nesse cenário. Com a ampliação do conceito de cidadania e a garantia dos direitos sociais, foi estabelecido o Sistema de Seguridade Social, que engloba um tripé formado pelas áreas da Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social. Essa nova abordagem marcou um novo capítulo na história da proteção social no Brasil, ainda que persistam conflitos de interesses entre os aspectos sociais, econômicos e políticos na consolidação desse sistema.

Este novo contexto jurídico, representativo de um novo pacto social, trouxe o necessário reposicionamento do Estado para dar resposta a problemas sociais complexos como a pobreza e a fome. Estes temas despertaram preocupação tanto na academia quanto nas lideranças políticas, como aponta Monteiro (2003). O livro *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, editado em 1946, já trazia estudos sistematizados sobre insegurança alimentar nas diversas regiões do Brasil (SANTOS, 2009).

No cenário internacional, os debates sobre programas para combater a fome através de políticas públicas ocorreram em um contexto de confronto de concepções. De um lado, havia avanços nos direitos humanos e na noção de inclusão social. Por outro lado, havia mudanças econômicas nas políticas sociais lideradas por organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial. É importante ressaltar a preocupação levantada pelo Banco Mundial de que a população pobre representa uma ameaça de "fratura social". Portanto, os programas de combate à pobreza e à

fome nem sempre foram vistos como uma forma de ampliar o acesso, promover justiça e integração social, coexistindo com a perspectiva da segurança e da assistência (LAVERGNE, 2012).

Ao longo das décadas, diversas experiências focalizaram famílias em situação de pobreza no intuito de garantir a escolarização de crianças e adolescentes em diferentes países da Europa, desde os anos 1930, e nos Estados Unidos e na América Latina, desde 1935 (SUPLICY, 2002). No Brasil, a discussão sobre a renda mínima como medida de combate à fome teve início em 1975, com Antônio Maria da Silveira e seu artigo "Redistribuição de Renda". Neste trabalho, ele apontava o desequilíbrio entre o crescimento econômico e o bem-estar social, apresentando a primeira proposta de transferência de renda no contexto brasileiro (SILVA, 2011). As políticas públicas com essa natureza avançaram. Cerca de 132 milhões de pessoas e 30 milhões de domicílios na América Latina e no Caribe são beneficiados por programas sociais (CECCHINI; ATUESTA, 2017).

O avanço dessa agenda se dá com o Projeto de Lei nº 80/1991, do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro, a partir de 25 anos de idade, aprovado pelo Senado Federal em 16 de dezembro de 1991 (SILVA, 2010). Durante a Campanha Nacional de Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em 1993, os debates se intensificaram, liderados pelo sociólogo Herbert de Souza, também conhecido como Betinho. O então Presidente da República, Itamar Franco, incorporou essas discussões ao Plano de Combate à Fome e à Miséria, editado pelo governo federal em 1993, e criou o I Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) formado por representantes da sociedade civil e do governo para assessorar a formulação de propostas para enfrentar a fome e a miséria no país

O surgimento dos primeiros programas de transferência de renda, a partir de 1996<sup>12</sup>, foi marcado por uma diversidade de iniciativas setorializadas, vinculadas a diferentes ministérios. O Programa "Bolsa-Alimentação" é um instrumento de participação financeira da União na complementação da renda familiar para melhoria da alimentação, envolvendo pagamento mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco) reais por família beneficiada. Entre eles, destacam-se

---

<sup>12</sup> O ano de 1996 é a data da criação do PETI - O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), uma ação do Governo Federal, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para combater o trabalho de crianças em carvoarias da região de Três Lagoas (MS).

o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>13</sup>, gerido pelo MDS e operacionalizado pelo Ministério da Previdência Social; o Programa Bolsa Escola<sup>14</sup>, gerido pelo Ministério da Educação; o Programa Bolsa Alimentação<sup>15</sup>, gerido pelo Ministério da Saúde; o Auxílio Gás<sup>16</sup>, gerido pelo Ministério de Minas e Energia; e o Cartão Alimentação, gerido pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). No entanto, essa multiplicidade de ações resultava em uma sobreposição de objetivos, com competências e mecanismos de operação fragmentados e descontínuos, sem uma articulação efetiva com outros setores. O objetivo era dar respostas diversas para determinados desafios relacionados à saúde e à condição socioeconômica de determinadas populações (SILVA, 2008).

Em 20 de outubro de 2003, ocorreu a criação do Programa Bolsa Família (PBF) — integrando os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás — através da Medida Provisória nº 132. Essa medida foi posteriormente convertida na Lei nº 10.836, em 9 de janeiro de 2004. Com a criação do PBF, também foi estabelecido o Conselho Gestor Interministerial, um órgão que presta assessoramento direto ao Presidente da República. Além disso, foi criada uma Secretaria-Executiva, responsável pela gestão operacional, orçamentária e financeira do Programa, assim como pela administração do Cadastro Único (VIEIRA, 2011).

O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, regulamentou o Programa Bolsa Família (PBF). O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, assumindo as responsabilidades das políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional, assistência social e renda de cidadania, sob a coordenação do Ministro Patrus Ananias. O MDS torna-se o órgão responsável por regular a gestão unificada do Programa Bolsa Família, enquanto a

---

<sup>13</sup> O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993) e pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

<sup>14</sup> O Programa Bolsa Escola funcionava como um programa de transferência de recursos para a manutenção das crianças nas escolas. Assim, a criança não precisaria trabalhar para ajudar os pais, uma vez que o benefício era recebido. Para gozar dos direitos da bolsa, era preciso apresentar frequência na sala de aula de no mínimo 85% e possuir renda inferior a R\$ 90,00 (valor exigido em 2001).

<sup>15</sup> O Programa “Bolsa Alimentação” é um instrumento de participação financeira da União na complementação da renda familiar para melhoria da alimentação, envolvendo pagamento mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco) reais por família beneficiada.

<sup>16</sup> O programa Auxílio Gás consistia no pagamento de R\$ 15,00 (quinze reais) para cada família com renda de até meio salário-mínimo a cada dois meses, como forma de subsidiar a compra de botijões de gás.



Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) fica encarregada de sua operacionalização, em coordenação com a Caixa Econômica (SILVA, 2011).

As atribuições do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família foram absorvidas para o então recém-criado ministério. Coube à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) as atribuições de assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, bem como coordenar, implementar, acompanhar e controlar o Programa Bolsa Família, de forma compartilhada com os estados, o Distrito Federal e os municípios, além de coordenar, implementar, acompanhar e controlar o Cadastro Único para programas sociais do governo federal.

A criação do MDS, como coordenador nacional de programas sociais, teve uma relevância simbólica, porém, não foi acompanhada de uma estrutura administrativa adequada (VIEIRA, 2011). Isso resultou na necessidade de utilizar servidores emprestados de outros ministérios e enfrentar o desafio de implementar o novo programa, o que já demonstra uma vulnerabilidade institucional desde o início do PBF. A complexidade do programa, a intersetorialidade com a saúde e a educação, o acompanhamento das condicionalidades e toda a articulação com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no território são características que exigem uma institucionalidade estruturada, com corpo técnico especializado e em quantitativo suficiente para fazer frente aos inúmeros desafios de desenho e implementação do PBF.

Esta é uma breve retrospectiva da evolução da proteção social no Brasil, que resultou na implementação de uma política pública de transferência de renda focada em grupos vulneráveis por meio do Programa Bolsa Família. Essa política se tornou um pilar fundamental do atual Sistema Brasileiro de Proteção Social. No entanto, a adoção dessa abordagem não ocorreu sem debates conceituais. De acordo com Silva (2011), a seleção de uma faixa específica da população para acessar serviços públicos pode levar à estigmatização, humilhação e até mesmo à culpabilização das famílias em situação de pobreza. A universalização, por outro lado, seria um princípio inegociável e a única forma de garantir os direitos a todos. Em um contexto marcado pela desigualdade social e pela crise democrática, a universalidade deve ser entendida como um direito de qualquer pessoa que não tenha condições de exercer sua cidadania plenamente.

Cabe ressaltar o papel fundamental da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na construção da Proteção Social ao longo da história. Em 2004, a PNAS foi implantada, estabelecendo a centralidade do trabalho socioassistencial na família. No entanto, foi somente em 2005, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que a assistência social se tornou uma política pública de Estado. Esse novo sistema trouxe consigo novos acordos de adesão entre os entes federados, em cada esfera de governo, e um modelo de financiamento intergovernamental. Além disso, definiu metas e distribuiu competências entre os diferentes níveis de governo, possibilitando a descentralização político-administrativa prevista tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (LÍCIO, 2012).

A política pública de assistência social é dividida em duas vertentes dentro do SUAS: a Proteção Social Especial (PSE) e a Proteção Social Básica (PSB). A PSE tem como objetivo lidar com situações em que os direitos são violados, enquanto a PSB busca prevenir situações de risco e vulnerabilidade causadas pela pobreza e exclusão. Para colocar a PSE em prática, conta-se com os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), e para a PSB, tem-se o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), que é uma unidade pública estatal responsável por coordenar os serviços socioassistenciais e socioeducativos em rede. É importante ressaltar que os CRAS atendem prioritariamente as famílias beneficiárias de transferência de renda, de acordo com as orientações técnicas (BRASIL, 2009).

Sob a orientação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ocorre a expansão da Política Nacional de Assistência Social, por meio do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que é implementado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). De acordo com as Diretrizes para o Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a integração entre o PBF e o PAIF tem como objetivo principal evitar situações de risco, para que as famílias não precisem recorrer ao atendimento da Proteção Social Especial (PSE) (BRASIL, 2006).

É importante ressaltar que, no início do processo de construção do PBF, não houve uma integração gerencial entre o Bolsa Família e a Assistência Social em âmbito federal. Isso significa que as unidades administrativas responsáveis, SENARC e SNAS não conceberam previamente um modelo de gerenciamento do PBF no contexto da rede socioassistencial de proteção básica, que é onde ocorre o atendimento do Bolsa Família. Por outro lado, em nível municipal, a maioria dos

municípios brasileiros integra a gestão do PBF e do Cadastro Único dentro da Secretaria de Assistência Social local (LIMA, 2021; ARSKY, 2013).

No entanto, a partir do ano de 2005, com a introdução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), essa relação inseparável entre o Programa Bolsa Família (PBF) e a assistência social começou a se estabelecer e se fortalecer. Embora tenha havido conflitos, dois principais aspectos podem ser observados no dia a dia do programa: a implementação ocorre principalmente em níveis estaduais e municipais, e os beneficiários do programa são priorizados na oferta de serviços socioassistenciais.

Arsky (2013) ressalta que a relação entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) apresenta desafios maiores do que os sistemas de saúde e de educação. Isso ocorre porque o SUAS precisa lidar tanto com as atividades relacionadas à transferência de renda (como o cadastramento, as verificações cadastrais e a gestão em si), quanto com a prestação de serviços socioassistenciais. Além disso, o SUAS precisa ampliar seu acompanhamento das famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades do programa, aquelas que se mostram mais vulneráveis em comparação com as demais famílias beneficiárias.

Por toda a perspectiva apresentada até aqui, é possível inferir que o Programa Bolsa Família (PBF) foi um esforço bem-sucedido de avanço do sistema de proteção social brasileiro. A proteção social, segundo Jaccoud (2009), pode ser definida como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais” (JACCOUD, 2009, p. 58).

O PBF tanto promoveu a ampliação do acesso à transferência de renda e benefícios, como ampliou os investimentos que permitiram a instalação de uma rede de serviços voltada para a oferta de proteção social e de garantia de direitos socioassistenciais ao potencializar o desenvolvimento do SUAS. O Programa Bolsa Família faz parte do sistema de proteção social brasileiro, em sua vertente de programas de transferência de renda, com intuito de romper com o “ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza” (SILVA; YASBECK, 2007, p. 19).

A inovação do PBF não se resumiu à unificação de programas anteriores de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação). No desenho inicial do Programa há um olhar para características

comuns na coexistência dos programas anteriores, tais como ausência de coordenação e perspectiva intersetorial, pulverização dos recursos, elevado custo administrativo, superposições de públicos-alvo, competição entre as instituições, beneficiários individuais e ausência de articulação com programas semelhantes locais ou estaduais. Tais características favorecem a impossibilidade de uma ação articulada para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social (MONTEIRO, 2011).

Outro ponto a ser sublinhado é o olhar ampliado sobre a pobreza e seus efeitos ter levado à escolha da família como unidade beneficiária do Programa. Tais efeitos envolvem, além da renda, condições de vida que se perpetuam por gerações e apartam a população mais vulnerável da cidadania e satisfação de direitos básicos (COHN; FONSECA, 2004).

Quando o Bolsa Família foi lançado, ainda em 2003, nasceu junto o mito de que a transferência de renda poderia gerar um desengajamento da força de trabalho – o que ficou conhecido como “efeito preguiça”. Vários estudos desmistificaram os argumentos de que a proteção social não contributiva seria um freio à inclusão laboral (BARRIENTOS, 2012; ABRAMO; CECCHINI, 2018), mas essa discussão continua presente no imaginário dos que supõem que os beneficiários do PBF são majoritariamente desempregados, e nas propostas de “portas de saída” do Programa.

Focando agora na operacionalização do PBF, a centralidade do Cadastro Único como ferramenta de planejamento de políticas públicas marcou a sua trajetória de qualificação, ampliação e retrato do público mais vulnerável do Brasil. A âncora no Cadastro Único deu densidade ao PBF como política estratégica de um novo contorno no sistema nacional de proteção social. Com o conhecimento das famílias mais pobres, foi possível planejar programas sociais que além da superação da pobreza visassem ao bem-estar social (COHN; FONSECA, 2004).

Entre 2005 e 2013, ocorreu a adesão voluntária individual dos 5.570 municípios ao PBF, por meio do “Termo de Adesão dos Municípios ao Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais” (Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005). O termo foi assinado pelo chefe do Executivo, com a indicação de uma pessoa responsável denominada “gestor municipal” e da instância de controle social (que a partir de 2014 passaram a corresponder aos Conselhos Municipais de Assistência Social). Esses documentos, bem como os formulários de alteração dessas indicações até o ano de 2016, encontram-se arquivados e digitalizados. A partir de 2016, todas as alterações passaram a ser realizadas diretamente no Sistema de Gestão do PBF

(SigPBF), com base no Sistema de Autenticação e Autorização (SAA) do MDS, marcando a evolução do programa.

A adesão dos estados se iniciou em 2005, marcada pelo I Encontro Nacional das Coordenações Estaduais do Bolsa Família e do Cadastro Único, em Brasília, mobilizando o fortalecimento das coordenações estaduais e promovendo debates sobre a gestão estadual do PBF. O Termo de Adesão dos estados foi estabelecido em tempo recorde após a criação do termo dos municípios. Através da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005, foram definidos os critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros destinados ao apoio da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único, com foco especial no processo de atualização cadastral (VIEIRA, 2011).

Campello e Neri (2013), Castro e Modesto (2010), Fernandes (2016), Hellmann (2016), Lício (2012) e Leitão (2017) destacam inovações na gestão do Programa Bolsa Família, tais como:

- a) intersetorialidade: articulação entre elementos do poder público a partir de políticas de educação, saúde e assistência social coordenadas em um só benefício monetário;
- b) prioridade para a participação de públicos em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica: população em situação de rua, quilombolas, indígenas, resgatados de trabalho similar ao escravo, coletores de materiais recicláveis;
- c) condicionalidades na área de saúde, educação e assistência social;
- d) liberdade do uso dos recursos recebidos;
- e) preferência para a titularidade da mulher para o recebimento dos recursos;
- f) cartão magnético para o saque do benefício, em agências e pontos de autoatendimento da Caixa Econômica Federal, bem como em correspondentes bancários (agências lotéricas e estabelecimentos comerciais conveniados), mesmo que o beneficiário não tenha uma conta corrente bancária;
- g) regularidade na data de recebimento do benefício;
- h) criação de indicadores de gestão para os governos subnacionais – o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E) e Municipal (IGD-M).

Em 2018, eram elegíveis ao Programa as famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais; e famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que com crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Estando com o Cadastro atualizado e havendo espaço orçamentário, a família entrava no Programa

e assumia o compromisso com as chamadas condicionalidades: crianças e adolescentes de 6 a 17 anos que deverão ter a frequência escolar verificada (condicionalidade de educação); crianças de 0 a 6 anos que deverão ter o calendário vacinas atualizado, além o peso e a altura acompanhados; e mulheres identificadas como gestantes e em acompanhamento do pré-natal (condicionalidade saúde).

As condicionalidades são concebidas como uma forma de ampliar o acesso a políticas públicas estruturantes nas áreas de educação e saúde com potencial de alargar o processo de inclusão social de forma sustentável. Além da transferência pecuniária e monitoramento dos compromissos na área de saúde, há uma articulação intersetorial nos âmbitos federal, estadual e municipal com vistas a atender as necessidades das famílias em áreas como inclusão produtiva, alfabetização e qualificação profissional (LÍCIO, MESQUITA, CURRALERO, 2011).

### 3.1 A Governança do PBF

Para a compreensão do papel das Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral no escopo do Programa Bolsa Família, é necessário descrever seu funcionamento e governança. Diversos estudos sobre o PBF trataram sobre o seu grau de focalização, seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade e sua governança<sup>17</sup>, dentre eles destacam-se os de Hoffmann (2007a, b), Barros, Carvalho e Franco (2007), Soares *et al.* (2007a,b), Rocha (2007), Lavinias, Matijascic e Nicoll (2007), Cury e Leme (2007), Bourguignon, Ferreira e Leite (2007), Camargo e Reis (2007) e Barros *et al.*, 2010.

Utilizamos o conceito de governança para apresentar o desenho do PBF, com seus atores, interações e instrumentos desta interação. Um conceito que parece abarcar a complexidade do programa é a governança multinível, que conforme Santos, se presta a estabelecer uma estrutura na qual distribuir os atores envolvidos com determinada política pública e as interações entre eles, seja nos níveis

---

<sup>17</sup> Para um mapeamento amplo desses estudos indicamos o artigo “A produção científica sobre o PBF no Brasil entre 2005 e 2016” no livro sobre os 15 anos do PBF. O estudo levantou 855 pesquisas sobre o PBF, entre dissertações, teses e artigos, nas seguintes categorias: 1) Análise comparativa com outros países; 2) Análise de efeito / efetividade / impacto; 3) Análise de eficácia / eficiência; 4) Análise de implementação; 5) Análise de perfil / caracterização de beneficiários; 6) Avaliação de processo / gestão; 7) Discussão conceitual; 8) Percepção do público alvo; 9) O PBF é uma variável do estudo: trabalhos que consideram o PBF como uma variável que pode estar associada por causalidade ou não ao objeto de estudo. O estudo foi realizado pelo MDS com o apoio do Banco Mundial e Unesco, em duas etapas distintas - uma realizada em 2014 (Projeto Unesco 914BRZ3002 - Edital 25/2014 - Contrato AS-1590/2014), que abrangeu a análise das produções entre 2005 e 2012, e outra, em 2016 (Projeto Unesco 914BRZ3002 - Edital 29/2016 – Contrato AS-418/2017), que abrangeu a produção entre 2013 e 2016.

federativos horizontais tradicionais (federal, estadual e municipal, no Brasil); seja no nível vertical, intergovernamental; seja nas diferentes territorialidades assumidas por esses atores na sua atuação em nível local” (SANTOS, 2013, p. 23).

**Figura 3: Representação da complexidade do desenho do Programa Bolsa Família, envolvendo diversos atores (Município, MDS e CAIXA), processos e instrumentos para sua implementação**



**Fonte:** Adaptação de diagrama do SENARC/MDS (2007).

Para compreender a rotina da Averiguação e da Revisão Cadastral e seu impacto para o beneficiário do Programa, cabe breve explicação sobre alguns destes papéis multiníveis de gestão do programa, destacadamente o federal e o municipal, além da dimensão do controle no Programa.

### 3.1.1 Papel da gestão federal

A gestão federal do PBF é exercida pelo MDS, por meio SENARC, que coordena diferentes níveis (municipal e estadual) e setores de gestão (saúde,

educação e assistência social), além de ter a Caixa Econômica Federal como agente operador.

Compete à gestão federal:

I - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família;

II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os ministérios setoriais e demais entes federados;

III - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais;

IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família; e

V - coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (BRASIL, 2004b, art. 2º).

### **3.1.2 O papel dos agentes subnacionais**

No desenho inicial do Programa, estados e municípios que tinham seus próprios programas sociais, foram unificados no PBF. Neste contexto havia uma preocupação do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no envolvimento destes entes nas discussões e implementação do Programa (MONTEIRO, 2011; LICIO, 2012), destaca-se a presença da logo dos três entes nas comunicações do Programa, representando esta escuta e participação (VIEIRA, 2011).

A seguir, descrevemos o papel dos municípios e estados no Bolsa Família.

#### **3.1.2.1 O papel da gestão municipal do programa bolsa família**

Compete aos municípios a tarefa de colocar em prática o atendimento do Programa Bolsa Família diretamente à população. As diretrizes do governo federal e do Cadastro Único estabelecem claramente essa responsabilidade dos municípios, que são comunicadas por meio de diversos materiais. Para ilustrar essa dinâmica e as expectativas em relação a esses papéis, vamos destacar as atribuições estabelecidas no Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa



Família e do Cadastro Único (municípios e Distrito Federal), edição 2018<sup>18</sup>. São atribuições dos gestores municipais:

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 intersetorial 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;  
Garantir o recebimento e a leitura dos informes semanais divulgados pelo MDS, bem como promover a capacitação contínua para a equipe técnica do município; (MDS, 2018)

Pode-se inferir dessas duas primeiras atribuições que a expectativa do âmbito federal se ancora na suposta presença de capacidades estatais no ente município, que deveria ter um corpo técnico com visão sistêmica do PBF, com capacidade de interlocução interna nas áreas da prefeitura (saúde, educação e assistência social), bem como externa (SENARC, Programas usuários do Cadastro Único etc.). Além disso, é registrada a existência de uma capacitação constante deste corpo técnico, bem como assimilação das comunicações realizadas pela SENARC por meio de informes.

- Melhorar a gestão dos processos de cadastramento, contemplando atividades de identificação do público a ser cadastrado, entrevista e coleta de dados, inclusão dos dados no sistema de cadastramento, atualização das informações cadastradas;
- Implementar estratégias para a atualização cadastral de famílias pobres e extremamente pobres, em especial dos grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTE); Gerenciar o acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único, em especial as beneficiárias do PBF, revisando seus dados e prestando informações relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do PBF, principalmente as requisitadas pelo MDS;

Neste segundo bloco, temos um foco na capacidade de gestão do Cadastro Único, que exige do município uma estratégia para o processo de atualização cadastral, bem como para o acompanhamento e fiscalização das famílias beneficiárias

---

<sup>18</sup> Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (municípios e Distrito Federal), 2018.

do Programa, em destaque quando demandado pela SENARC pelas Instruções Operacionais.

- Garantir a atuação efetiva do CMAS para fortalecer o controle e a participação social no município, assumindo a interlocução com os conselheiros municipais;

Para o grande desafio da participação social no Programa, é colocado sobre o município a responsabilidade de garantir o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência e a interlocução com estes conselheiros.

- Familiarizar-se com a linguagem orçamentária e realizar interlocução constante com os setores responsáveis pela área de orçamento e finanças no município, para conhecer os instrumentos de planejamento na administração pública e divulgar o funcionamento do IGD-M, aplicando os recursos recebidos em ações que alavanquem a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único.

E como último destaque deste documento, apresenta-se a capacidade do gestor municipal compreender a área orçamentária e apoiar a maximização do uso dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) para ampliar a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único.

Este mesmo Manual do IGD-M revela o perfil esperado deste gestor municipal:

Em função das atividades a serem desenvolvidas, o Gestor Municipal do PBF e do Cadastro Único é o profissional que, além da aptidão para coordenar equipes técnicas e as ações intersetoriais, tem a capacidade de exercer liderança voltada para resultados promissores. É a pessoa que tem amplo conhecimento sobre: a realidade do município e o desenvolvimento da Política de Transferência de Renda no Brasil; as diretrizes definidas pelo MDS e o avanço das discussões, ao longo dos anos, sobre os temas do PBF e do Cadastro Único; a legislação vigente; e, sobretudo, os processos operacionais do Bolsa e do Cadastro Único (MDS, 2018 p. 20).

A provocação que esta declaração de expectativas pode receber é: como o gestor municipal adquire estas capacidades sistêmicas e, caso não as tenha desenvolvido, como dar conta da complexidade do Programa e de seus processos? Apesar dos inúmeros esforços institucionais do gestor federal, os resultados de introjeção e ampliação destas capacidades ao longo dos anos do Programa ainda são limitadas (SANTOS, 2013). Veremos um pouco deste cotidiano dos municípios nos

resultados do questionário aplicado a esta pesquisa no capítulo de análise das Instruções Operacionais.

### 3.1.3 Papel dos estados

O termo de adesão dos estados ao PBF estabelecia em sua matriz de responsabilidades as seguintes atividades:

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

O MDS assumia o compromisso de repassar as informações da base de dados estadual, a disponibilizar canais de comunicação para a interlocução técnica e para ações de fiscalização, bem como o repasse financeiro, na ordem de 10% do valor potencial, a ser transferido aos municípios de sua área de abrangência<sup>19</sup>.

A estratégia inicial de atribuir aos estados a responsabilidade e importância das coordenações estaduais foi benéfica. Seria extremamente complicado realizar todas as ações necessárias, como capacitação, mobilizações e apoio operacional, de forma descentralizada sem a participação dos governos estaduais. Essa abordagem profissional e inteligente garante uma execução eficiente e eficaz das atividades no território (SANTOS, 2013).

Pela descrição dos papéis até este ponto, podemos perceber que a SENARC e os municípios são responsáveis pelas principais tarefas de gestão do programa. Os

---

<sup>19</sup> Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (municípios e Distrito Federal), 2018.

governos estaduais, por sua vez, têm um papel de interação direta com os municípios. Dado o tamanho e a fragmentação do país, com mais de 5 mil municípios, seria impossível para a SENARC ter um controle centralizado exclusivo sobre o programa. No entanto, os estados estão em uma posição ambígua, fornecendo apoio e cobrando resultados, mas sem um papel estruturadamente definido (SANTOS, 2013).

### **3.2 A dimensão do controle no Programa Bolsa Família**

Ao longo de sua trajetória, o Programa Bolsa Família tem sido constantemente monitorado pelos mecanismos de controle da Administração Pública Federal<sup>20</sup>. Devido à sua magnitude e complexidade, esses mecanismos evoluíram e se tornaram mais sofisticados ao longo do tempo. São basicamente três tipos de controle do PBF: controle externo, controle interno e controle social.

#### **3.2.1 Controle interno**

As ações de controle do MDS ocorrem em três eixos (VIANA, 2018):

- (1) cadastramento (checagens de dados do Cadastro Único e cruzamentos com outras bases de dados administrativas);
- (2) operação do Programa pela Caixa Econômica Federal (CAIXA);
- (3) gestão de benefícios.

A Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização (CGAF), do Departamento de Operação (Deop), da SENARC, tem por função apurar denúncias relacionadas ao recebimento indevido do benefício do PBF, e atender as demandas enviadas pelos órgãos de controle externo (CGU, TCU, MPs), por meio de atividades a distância ou diretamente nos municípios. Desde o início do PBF, foram realizados trabalhos *in loco* para o exame dos processos de trabalho, do modelo de execução, da consistência dos cadastros e do serviço prestado pela CAIXA e seus agentes às prefeituras e aos beneficiários do PBF (Brasil, 2006).

---

<sup>20</sup> Para o detalhamento da atuação dos órgãos de controle do ponto de vista técnico, recomenda-se o quadro síntese do Estudo sobre controle e fiscalização do Programa Bolsa Família (SAGI/MDS, 2016), p. 11.

### 3.2.2 Controle externo

São três as instituições que compõem o controle externo do Bolsa Família e cabe descrever brevemente a atuação de cada uma: Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e os Ministérios Públicos da União (MPU) e dos Estados (MPEs).

A Controladoria Geral da União (CGU) desempenha um papel fundamental no sistema de controle interno do poder executivo federal. Sua missão é examinar minuciosamente a atuação dos agentes públicos e a execução das ações governamentais, com o objetivo de promover uma tomada de decisão mais racional. Através da identificação de problemas, sugestão de soluções alternativas, previsão de consequências e otimização dos recursos disponíveis, a CGU busca contribuir para o aprimoramento do serviço público. Os mecanismos de controle se dão por meio de fiscalizações e auditorias efetuadas por servidores do órgão em todo o país (MARX, 2015). Embora a CGU tenha como principal objetivo o controle e a prevenção de irregularidades que possam prejudicar o patrimônio público, suas ações de auditoria e controle interno também estão relacionadas à gestão de políticas públicas.

Em 2003, a CGU deu início a um Programa de Fiscalização de Recursos Federais através de Sorteios Públicos. Instituído pela Portaria CGU nº 247, de 20 de junho de 2003, o programa visava garantir que os recursos públicos fossem utilizados de forma correta em prol da população. Anualmente, eram sorteados 60 municípios com até 500 mil habitantes para verificar a conformidade legal e formal na utilização dos recursos federais. Durante esse processo, foram avaliados diversos aspectos do controle, como a existência do objeto, o pagamento de valores em conformidade com os preços de mercado e o cumprimento dos processos licitatórios estabelecidos por lei. Além disso, também ocorria a avaliação dos conselhos municipais que permitiam a participação da população no controle da gestão de diversos programas federais, inclusive o Programa Bolsa Família. Essa avaliação abrangia aspectos como a legitimidade, autonomia, representatividade e participação dos conselhos municipais (FILGUEIRAS, 2006).

A partir de 2005, o Programa Bolsa Família passou a ser objeto de fiscalização do Programa de Fiscalização por Sorteio, sendo avaliados dois fluxos de recursos. O primeiro analisava os recursos que são repassados diretamente pelo governo federal para os beneficiários. O segundo analisava os recursos que são repassados pelo MDS

para os municípios realizarem atividades de gestão do Cadastro Único e do próprio Programa Bolsa Família.

A Controladoria Geral da União, através da fiscalização por sorteios públicos, monitorava a implementação do Programa em relação às transferências de recursos para as famílias beneficiárias e para os municípios melhorarem sua gestão. Durante essa fiscalização, as equipes da CGU identificavam famílias que estavam recebendo benefícios do PBF sem atender aos critérios necessários e apontavam possíveis falhas no processo de cadastramento. Se os municípios buscassem soluções para esse problema, isso teria impacto no Cadastro Único do IGD-M. Além disso, as equipes da CGU também verificavam se as famílias estavam cumprindo as condicionalidades e se essas informações estavam sendo registradas corretamente, apontando possíveis falhas que, se corrigidas, teriam impacto no IGD-M.

As equipes da CGU se dedicavam a verificar, nos municípios, diversos aspectos do PBF que são essenciais para a fiscalização. Utilizando um questionário elaborado em colaboração com a SENARC, eles analisavam a elegibilidade dos beneficiários, o cadastramento, o pagamento e a operação do programa pela CAIXA, o monitoramento das condicionalidades e o processo de implementação. Além dos questionários, eram examinados documentos obtidos junto aos gestores municipais, às agências da CAIXA e às instâncias de controle social. Também eram realizadas entrevistas com diretores de escolas, beneficiários do programa e outros atores, selecionados em amostra representativa (FILGUEIRAS, 2006).

A cada visita aos municípios selecionados eram produzidos relatórios sobre os programas fiscalizados, posteriormente enviados aos ministérios responsáveis, ao Ministério Público da União e ao Tribunal de Contas da União. Os relatórios de fiscalização também eram publicados no Portal da Transparência, onde a CGU divulgava a lista de beneficiários do PBF e a informação sobre os recursos liberados para cada município, de forma a facilitar o acompanhamento pela sociedade.

Um segundo ator do controle externo do PBF é o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país. O TCU é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

O TCU lançou seu primeiro relatório sobre o Programa Bolsa Família em 2004, resultado do Acórdão nº 1.046/2003 - Plenário, datado de 06/08/03. Esse relatório foi solicitado pelo então Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, José Graziano, como parte da fiscalização do Programa Fome Zero (BRASIL, 2005). Além de fornecer recomendações, o relatório também destacou de forma positiva a implementação do programa.

Além disso, há que se destacar a relevância das ações de transferência de renda com condicionalidades. Avaliações de impacto em programas desse tipo têm mostrado seus efeitos na promoção de acumulação do capital humano entre domicílios pobres. Há claros exemplos de sucesso no aumento de matrículas escolares, de cuidados preventivos com a saúde e de consumo familiar (BRASIL, 2005, p.10).

Uma das principais recomendações foi direcionada ao gerenciamento das condicionalidades. O TCU destacou que, ao criar o Bolsa Família, não foram estabelecidos mecanismos eficazes para monitorar o cumprimento das condicionalidades. Com a migração dos beneficiários dos programas anteriores para o PBF, os controles prévios foram perdidos e os beneficiários deixaram de ser acompanhados pelos programas originais.

Por fim, cabe descrever a atuação do terceiro agente de fiscalização externo do Bolsa Família. A principal atuação do Ministério Público da União (MPU) no Bolsa Família é a investigação de casos, por iniciativa própria ou a partir de denúncias individuais ou veiculadas na imprensa. Procuradores e promotores realizam diligências para investigar irregularidades e, a depender do caso, propor ações administrativas, cíveis ou penais. Nas esferas federal e estadual, o MPU solicita ao MDS a fiscalização e a apuração de irregularidades na execução do Programa, além de realizar reuniões públicas para esclarecer supostas irregularidades.

O Ministério Público da União (MPU) atua principalmente na investigação de casos, por iniciativa própria, denúncias individuais ou notícias veiculadas na imprensa. Procuradores e promotores realizam diligências para apurar irregularidades. Eles têm a capacidade de propor ações administrativas, cíveis ou penais, dependendo da gravidade do caso. Tanto na esfera federal quanto estadual, o MPU também solicita ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) a fiscalização e apuração de possíveis irregularidades na execução do Programa. Além disso, eles promovem

reuniões públicas com o intuito de esclarecer qualquer suspeita de irregularidades que surjam.

As três instituições externas analisadas como agentes do controle externo demonstraram preocupação com os aspectos centrais do Programa Bolsa Família (PBF) e identificaram os pontos mais críticos e suscetíveis a falhas, irregularidades e fraudes. Esses pontos incluem o processo de cadastramento e a manutenção do Cadastro Único, a prestação de serviços pela CAIXA na operação do programa, o cumprimento das condicionalidades pelas famílias e seu acompanhamento, e a constituição e funcionamento da Instância de Controle Social (ICS) no município (FILGUEIRAS, 2006).

Ao analisar a documentação disponível sobre estas modalidades de fiscalização externa, não foram encontradas referências a fiscalizações externas relacionadas ao credenciamento de usuários dos sistemas e aplicativos eletrônicos utilizados na gestão dos benefícios e no acompanhamento dos beneficiários, assim como ao uso dos recursos transferidos para apoio à gestão do programa pelo município Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Além disso, as fiscalizações raramente abordam o cumprimento das condicionalidades na área de saúde por parte das famílias beneficiárias.

Sobre esta dimensão do controle, vale destacar a diferença de capacidades entre Executivo e agentes de controle, como observado por Gaetani e Lago (2022):

A despeito dos avanços ocorridos no Executivo, já eram evidentes na segunda década do novo século duas situações problemáticas: de sequenciamento e assimetria de capacidades. Os órgãos de controle, em especial o MPF e o TCU, estruturaram-se com muito mais velocidade e competência do que o Poder Executivo federal - muito maior, mais complexo, desaparelhado e desconjuntado. O resultado foi a configuração de um relacionamento desigual entre controladores e controlados, pouco visível aos olhos do público, mas que foi produzindo um ambiente crescentemente tenso no seio da burocracia federal (GAETANI; LAGO, 2022, p. 111).

As reflexões destes autores trazem o desafio da relação dos gestores federais do Bolsa Família em sua interlocução constante com o controle externo, que teve momentos de grande tensionamentos, como serão trazidos mais à frente, tendo com ápice do período analisado o ano de 2016. Na próxima subseção detalharemos uma tentativa de superar este desequilíbrio entre a gestão do PBF e os órgãos de controle.



### **3.2.2.1 A Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família**

O início do Programa Bolsa Família foi marcado por uma enorme pressão para atingir a meta de famílias atendidas. O governo tinha como objetivo central a eliminação da fome no país, mas enfrentava uma crise operacional devido à falta de estrutura administrativa adequada para atender a todos os municípios e coordenar a unificação dos programas sociais locais no PBF. Os órgãos de controle desempenharam um papel importante ao apontar fragilidades e desvios, mas sua maior contribuição foi evidenciar as inadequações no modelo gerencial, o que levou à alocação dos recursos necessários (VIEIRA, 2011). Isso foi confirmado nas entrevistas aplicadas nesta pesquisa com gestores federais. Um exemplo dessa indução foi a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que disponibilizou recursos para que municípios e estados pudessem melhorar os dados do Cadastro Único.

Em 2005, foi lançada uma iniciativa para garantir a transparência e eficiência do Programa Bolsa Família: a Rede Pública de Fiscalização. Por meio de convênios estratégicos com órgãos como o Ministério Público Federal, ministérios públicos estaduais, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União, além dos conselhos de controle social do PBF, essa rede foi criada para fortalecer o monitoramento e a fiscalização das ações do programa, sem comprometer a autonomia de cada instituição envolvida.

**Quadro 4: Papel dos atores da Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família**

CGU	TCU	Ministérios Públicos Estaduais, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público Federal
Estabelecer parcerias estratégicas para investigar possíveis irregularidades no Cadastro Único e na implementação do Programa Bolsa Família; Requisitar informações e encaminhar ao MDS os relatórios de fiscalização provenientes de sorteios públicos;	Fornecer ao MDS técnicas e ferramentas que possibilitem a criação e o aprimoramento das estratégias de monitoramento do Programa Bolsa Família	Executar diligências, utilizando informações e dados fornecidos pelo MDS, com o objetivo de apurar eventuais irregularidades no registro de famílias beneficiárias e no cumprimento das exigências do Programa;
Oferecer palestras, seminários e treinamentos para promover troca de conhecimentos;	Proporcionar ao MDS a oportunidade de participar dos cursos e treinamentos oferecidos pelo TCU, tanto presencialmente quanto à distância, para aprimorar suas habilidades em fiscalização, monitoramento, avaliação e controle.	Propor ações penais, cíveis e administrativas, além de oferecer suporte para a identificação e o acesso ao Bolsa Família por parte das famílias que preencham todos os requisitos de elegibilidade do programa.
Apoiar a divulgação do Programa junto aos beneficiários, aos gestores locais, aos conselhos de controle social e às instituições de controle interno e externo.	Propor ações penais, cíveis e administrativas, e apoiar a identificação e o acesso ao Bolsa Família das famílias que cumprem os critérios de elegibilidade do Programa.	

**Fonte:** Elaboração própria a partir das competências previstas no Acordo de Cooperação Técnica que instituiu a Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família.<sup>21</sup>

A SENARC se dedicou a implementar medidas para melhorar a divulgação do Bolsa Família e fortalecer o controle e a transparência diante dos problemas identificados. A criação da Rede foi uma dessas ações, em resposta ao diagnóstico de falhas na comunicação com os gestores locais e com a sociedade, que permitiam práticas inadequadas na administração municipal e o recebimento indevido do benefício por pessoas que não se enquadravam nos critérios do programa (CAVALCANTE, 2009). Essa iniciativa buscou promover a integração do programa tanto em âmbito federal, com a participação de órgãos do governo, quanto em âmbito estadual, envolvendo os ministérios públicos estaduais.

<sup>21</sup> WWP — World Without Poverty. **Como se fiscaliza e se controla o programa bolsa família? Arranjos institucionais.** Junho de 2017. Disponível em: <http://www.wpp.org.br/wp-content/uploads/16.-Fiscalizacao-e-Controle-do-PBF-Arranjos-institucionais.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

A então Secretária de Renda de Cidadania, Rosani Cunha<sup>22</sup>, já tinha em mente uma estratégia para estabelecer uma parceria entre os órgãos de controle que atuavam sobre o PBF, visando a troca de informações e expertise. No entanto, um acontecimento acelerou a formação dessa rede, como mencionado pela Entrevistada 10<sup>23</sup>. Ao longo de sua história, o PBF foi alvo de denúncias e diversas reportagens na imprensa alimentaram a ideia de que o Programa era permeado por fraudes. Uma das reportagens mais impactantes, veiculada em outubro de 2004 no programa Fantástico, da Rede Globo<sup>24</sup>, com duração de 23 minutos, causou grande repercussão.

O repórter Eduardo Faustini e sua equipe foram a três cidades em diferentes regiões do país (Pedreiras/MA, Cáceres/MT e Piraquara/PR) para mostrar como funciona o sistema de cadastro do programa e porque pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza não recebiam o benefício. Na página “Memória Globo”, o produtor Carlos Eduardo Salgueiro lembra como surgiu a ideia da matéria:

Pegamos a lista do Bolsa Família, que era pago pelo governo, e fomos checar se aquelas pessoas que ganhavam aquele dinheiro realmente tinham direito a receber. Pelos sobrenomes, pesquisamos nos bairros das cidades e levantamos que se aquelas pessoas moravam em bairros nobres, como elas podiam ganhar Bolsa Família? A partir daí descobrimos endereços e pessoas cadastradas no Bolsa Família

---

<sup>22</sup> Vale destacar uma menção à Rosani Cunha, lembrada por alguns dos entrevistados e por todo o corpo técnico da SENARC como uma figura central na história do Programa. Ela faleceu em um acidente de carro em 01/11/2008. Em sua homenagem foi instituído o Prêmio Rosani Cunha, com objetivo de identificar e premiar práticas bem-sucedidas e inovadoras na gestão do Cadastro Único nos municípios, nos estados e no Distrito Federal, para que possam inspirar outros entes federados a aperfeiçoar a gestão do Cadastro Único. Rosani Cunha esteve à frente do Programa Bolsa Família entre 2004 e 2008. Em janeiro de 2005, sob a orientação do ministro Patrus Ananias, Rosani instituiu a Rede Nacional de Fiscalização do Bolsa Família; conduziu, junto com os municípios, uma ampla atualização cadastral dos beneficiários do Bolsa Família, e implementou diversas ações de aprimoramento da gestão do programa.

Rosani Cunha era bacharel em fisioterapia, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi assessora da Frente Nacional dos Prefeitos, quando o então prefeito Célio de Castro presidiu a associação. Antes de ingressar no MDS ocupava o cargo de assessora especial na Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política da Presidência da República. Nesta época, atuou na interlocução do governo federal com municípios e coordenou a secretaria técnica do Comitê de Articulação Federativa, composto por representantes do Governo Federal e das entidades nacionais de prefeitos (Nota MDS. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas\\_noticias/2008/11/not\\_rosani\\_cunha](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas_noticias/2008/11/not_rosani_cunha). Acesso em: 20 jul. 2021.).

<sup>23</sup> As pessoas entrevistadas terão os nomes preservados, conforme termos assinados para cada uma das entrevistas, com o intuito de preservar as integridades das informações prestadas.

<sup>24</sup> O impacto desta reportagem na reação do governo também é destacado no estudo do Banco Mundial sobre percepção sobre o programa e a mídia no Brasil. A criação da Rede aparece como uma das ações decisivas para o fortalecimento do Programa (LINDERT; VINCENSINI, 2010).

ganhando aquilo que elas não tinham direito. Foi um belo trabalho de investigação.<sup>25</sup>

A conclusão da reportagem foi a de que funcionários das prefeituras teriam preferência para conseguir o Bolsa Família.

É importante ressaltar, como apontado por Mesquita (2007), que a criação da Rede não eximiu o MDS de continuar fiscalizando o Programa e tomando todas as medidas necessárias em caso de investigações de denúncias do PBF. Mesmo com recursos limitados, devido à abrangência nacional, foi estabelecida uma agenda de controle e fiscalização que priorizou a transparência como forma de prevenir fraudes, irregularidades e inconformidades. Essa articulação possibilitou uma melhor coordenação das ações e alinhamento das normas, procedimentos e relações com os parceiros envolvidos.

Atualmente a Rede não existe formalmente, mas seus órgãos participantes continuam a atuar como órgãos de controle e fiscalização do Programa. Esta descontinuidade foi apontada pela Entrevistada 10 como consequência da saída de Rosani Cunha do programa.

Nas dez entrevistas realizadas para esta pesquisa, todos os gestores federais comentaram o quanto de energia é despendida para o controle do programa pela coordenação federal dentro desse arcabouço que acabamos de apresentar. Mas apenas um comentou sobre essa Rede Pública de Fiscalização do PBF de 2005. Fazendo um paralelo entre o PBF, gerido pelo governo federal, e a temática do acesso à informação, destaca-se que esta temática possui a Rede SIC<sup>26</sup> que organiza encontros anuais com os agentes que tratam do tema em todo o país (âmbito federal, estadual e municipal), sendo um momento de debate e difusão conceitual de práticas. Há participação internacional de organismos do terceiro setor, pesquisadores e agentes públicos de outros países, além de muitas oficinas práticas para se analisar

---

<sup>25</sup> A reportagem completa e o depoimento do produtor do Fantástico, com a identificação da equipe que participou da reportagem está disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/jornalismo-e-telejornais/fantastico/reportagens/noticia/bolsa-familia.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2023.

<sup>26</sup> A RedeSIC é um evento que vem sendo realizado, desde 2014, como resultado da parceria entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento (atualmente Ministério da Economia). O objetivo desse encontro é promover um espaço de cooperação e intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os Serviços de Informações ao Cidadão (SICs) do Poder Executivo Federal, Estados, Municípios e Serviços Sociais Autônomos. participação no encontro é uma oportunidade de alinhamento de entendimentos, compartilhamento de experiência e assistência mútua. Disponível em <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/redes-sics>. Acesso em: 20 jul. 2020.

como ampliar o acesso à informação no cotidiano das organizações públicas. Para uma próxima pesquisa, este pode ser um bom campo a ser explorado para se ampliar o entendimento do PBF dentro da própria Administração Pública.

Ainda que a pesquisa documental, realizada a partir dos estudos produzidos pela SENARC e pela SAGI, permita inferir a existência da Rede de Fiscalização, cabe destacar que a maneira pouco cuidadosa como as informações sobre a Rede foram registradas compromete o conhecimento aprofundado sobre seus detalhes de funcionamento e razões de descontinuidade. É mais um momento da história do Programa em que a burocracia federal parece agir na lógica do insulamento burocrático. A formação da Rede parece ter sido muito mais um movimento de cálculo de quais atores deveriam ser chamados e informados sobre a questão do controle do Programa, revelando o ambiente operativo (*task environment*) altamente complexo da SENARC (NUNES, 2017), do que uma atuação em rede que se permitisse aberta a informar à sociedade ou aos próprios beneficiários sobre as ações de controle sobre o Programa.

Este movimento de isolamento almeja construir uma base mais técnica de prioridades, contudo, ele não ocorre de forma neutra, ele não é um processo meramente técnico e apolítico. Há competição interna de valores, além de coalizões políticas que viabilizam a execução dos projetos destas burocracias insuladas (NUNES, 2017).

A descontinuidade de uma ação que poderia ter sido estruturante ao programa, ter trazido robustez tanto técnica como de narrativa e defesa pela sociedade, denota como o insulamento burocrático impediu o Programa de se comunicar de forma mais efetiva com a sociedade. O insulamento burocrático trata mesmo de neutralizar qualquer influência externa à burocracia. No entanto, a complementaridade entre política e administração é baseada na premissa de que funcionários eleitos e administradores se unem na busca comum de uma boa governança, haveria um apoio mútuo entre estes dois núcleos. Esse conceito de complementaridade enfatiza, segunda Svdras (2001), a interdependência de funções distintas; o respeito pelo controle político, juntamente com um compromisso em se moldar e implementar políticas públicas que promovam o interesse público; e a apreciação da política juntamente com o apoio a padrões profissionais. O autor coloca como questão neste ponto o fato de os gestores públicos serem instrumentos e contribuintes para o processo político, isto é, instrumental e constitutivo.

Na pesquisa documental sobre a Rede Pública de Fiscalização, as seguintes publicações citam de forma pontual a existência da rede:

- a) Artigo de Pedro Cavalcante<sup>27</sup> (“Programa Bolsa Família – descentralização, centralização ou gestão em redes?”): dedica 3 parágrafos que explicam a rede, mas não analisa seu funcionamento e descontinuidade.
- b) Manual do MDS “Exercendo o Controle Social do Programa Bolsa Família”<sup>28</sup>(2010):

A ICS também tem o papel de estimular as atividades voltadas à emancipação das famílias beneficiárias e contribuir nas ações de fiscalização promovidas pelo MDS e pela Rede Pública de Fiscalização.” (...)

“A fiscalização da gestão do PBF e do Cadastro Único é realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC/MDS) e pela Rede Pública de Fiscalização do PBF composta pela Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e os ministérios públicos Federal e estaduais. Esse processo conta ainda com a parceria das coordenações municipais e estaduais do PBF e das Instâncias de Controle Social.

- c) Cartilha CGU – “Programa Bolsa Família - Orientações para acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família” (2012): citada pontualmente três vezes no documento, sem uma explicação sobre o que é a Rede.
- d) Série de artigos do WWP sobre Fiscalização e Controle do Programa Bolsa Família<sup>29</sup> (junho 2017).

<sup>27</sup> CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes?. **Revista do Serviço Público**. Brasília 60(1): 29-46. Jan/Mar, 2009. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1586/1/Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20centraliza%C3%A7%C3%A3o%20ou%20gest%C3%A3o%20em%20redes.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

<sup>28</sup> Exercendo o Controle Social do Programa Bolsa Família (2010). Disponível em: [http://redesans.com.br/rede/wp-content/uploads/2012/10/exercendo\\_o\\_controle\\_social\\_biblioteca.pdf](http://redesans.com.br/rede/wp-content/uploads/2012/10/exercendo_o_controle_social_biblioteca.pdf). Acesso em: 15 set. 2021.

<sup>29</sup> Foram publicados três artigos: 1) “Como se fiscaliza e se controla o Programa Bolsa Família? Arranjos institucionais” (enumera as medidas internas de fiscalização e de controle por parte do MDS no âmbito do Bolsa Família, assim como as responsabilidades dos órgãos federais que o auxiliam nesta atividade); 2) “Como se faz o acompanhamento e o controle do Programa Bolsa Família?” (gestão de informações cadastrais do programa, revelando como são feitas as revisões e averiguações do Cadastro Único) e 3) “Aspectos da fiscalização do Programa Bolsa Família” (detalha as etapas para a apuração por parte do governo brasileiro das denúncias de fraudes que levam ao recebimento indevido de benefícios). Disponível em <https://wwp.org.br/?s=fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+no+bolsa+fam%C3%ADlia#> Acessado em 02/02/2021

- e) Algumas legislações municipais<sup>30</sup> (decretos e leis que tratam de fiscalização no PBF) apresentam este trecho replicado em seus normativos:

(...) V – No que se refere à fiscalização, monitoramento e avaliação do PBF(...)

c) Comunicar às instituições integrantes da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família (Ministérios Públicos Estadual e Federal, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União), e à SENARC a existência de eventual irregularidade no município no que se refere à gestão e execução do PBF; (MDS, 2010)

Com esse bloco de documentos com citações pontuais contrasta o discurso do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, de 20 de janeiro de 2005<sup>31</sup>, em cerimônia de apresentação da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, que exalta a criação da Rede.

E agora estamos aqui, com toda a representação do Ministério Público brasileiro, para que a gente possa atuar outra vez no controle das políticas públicas que o Estado brasileiro oferece. (...)

O Programa Bolsa Família, com este ato, ganha não apenas um pouco mais de cara pública, mas ganha, definitivamente, a sua cidadania. (...)

A fiscalização que o companheiro Patrus propôs ao Programa Bolsa Família é o que eu chamo de boa e saudável fiscalização. (...)

Em dezembro de 2006, se Deus quiser, nós estaremos completando a totalidade das famílias que nós detectamos, pelos estudos do IBGE, que eram pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza. Eu espero que a gente nem alcance este número, porque eu espero que não tenha mais tanta gente assim, na medida em que eu também trabalho e torço para que a economia cresça, que gere os empregos e que gere as rendas necessárias para a sociedade brasileira. Muita gente fez crítica achando que o fato de nós estarmos condicionando o Programa a cuidar da saúde e a cuidar da educação, era um castigo. Muito pelo contrário, é um benefício a mais. O Estado brasileiro se preocupar com uma família que não teve estrutura, sequer alimentar, de que esta criança vá para a escola como condição para que receba. Não é que nós tenhamos interesse de castigar uma família onde a criança não foi

<sup>30</sup> Município de Toledo, SÃO JOSÉ DO RIO CLARO/MT, Foz do Iguaçu/PR, Votuporanga/SP, Paulo Afonso/BA, Vitória/ES,

<sup>31</sup> Discurso do Presidente da República Presidência da República Secretaria de Imprensa e Divulgação 20/01/2005. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/20-01-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-apresentacao-da-rede-publica-de-fiscalizacao-do-programa-bolsa-familia/@\\_@download/file/20-01-2005-Disc.%20do%20Pres.%20da%20Republica-%20Luiz%20Inacio%20Lula%20da%20Silva-%20na%20cerim.%20de%20apres.%20da%20Rede%20Publica%20de%20Fiscalizacao%20do%20Pr ogr.%20Bo.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/20-01-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-apresentacao-da-rede-publica-de-fiscalizacao-do-programa-bolsa-familia/@_@download/file/20-01-2005-Disc.%20do%20Pres.%20da%20Republica-%20Luiz%20Inacio%20Lula%20da%20Silva-%20na%20cerim.%20de%20apres.%20da%20Rede%20Publica%20de%20Fiscalizacao%20do%20Pr ogr.%20Bo.pdf). Acesso em: 22 jul. 2021.

para a escola; se não foi para a escola vamos discutir porque não foi, pode não ter ido para escola porque não teve roupa. (...)

Eu quero dizer aos representantes do Tribunal de Contas, do Ministério Público, dos procuradores deste país, ao companheiro Waldir Pires, que vocês vão funcionar para o Programa Bolsa Família, como se fossem os avalistas da boa causa. Por quê? Porque o papel de vocês na verdade, que têm acesso a cada município, que têm acesso a toda estrutura federativa do Brasil, é perceber se tem alguma coisa errada ou não tem. E fazer com que a gente possa, a partir daí, encontrar uma solução para resolver o problema. (...)

Muita gente acha que o Tribunal de Contas é um entrave, muita gente acha que os Ministérios Públicos são entraves, sejam eles municipal ou estadual. Nós sempre achamos que vão fiscalizar os outros e não a nós, e quando vêm fiscalizar a gente não é bom. Então, nós queremos o seguinte: fiscalizem, por favor fiscalizem. Fiscalizem porque a boa fiscalização significa a certeza da boa aplicação do dinheiro recolhido do próprio povo brasileiro. (...)

Meus parabéns. Estarei aqui torcendo para que vocês trabalhem mais do que nunca e que a gente possa, meus companheiros do Banco Mundial e do Pnud, daqui a alguns meses, dizer que nós temos o mais sólido, o mais honesto e o mais eficaz programa de transferência de renda que o mundo contemporâneo já conheceu. Muito obrigado e parabéns companheiro Patrus e parabéns representante do Ministério Público (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005).

O discurso do presidente Lula traz a dimensão de encarar a fiscalização como aliada da qualidade da entrega da política pública, numa declaração de parceria e abertura que conclama a uma colaboração então inédita, num contexto de muita contestação e desconfiança sobre o PBF.

Cavalcante (2009) registra a relevância da atuação em rede, de forma descentralizada e com gestão compartilhada para o sucesso da implementação do Programa. No entanto, esta lógica de cooperação parece ter encontrado limites no âmbito do controle do Programa, ao não se levar adiante esta Rede Pública de Fiscalização. Um dos gargalos perceptíveis em se lidar com estas ações de controle, destacado por todos os entrevistados da gestão federal, é a falta de compreensão sobre o Programa.

A Rede Pública de Fiscalização foi um instrumento, escolhido por determinado tempo, que materializou e operacionalizou a ação governamental, dando concretude às ações de fiscalização – questão que era e continua sendo reconhecida como um problema – por meio de uma representação específica – aqui a ação em rede comunicada e reverenciada até pelo Presidente da República (LASCOUMES e SIMARD, 2011; LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).



Esta escolha impacta o sentido político, ao interferir nas relações de poder que se pretende orientar e da autonomia ou inércia que exercem sobre os objetivos estabelecidos (LASCOUMES e LE GALÈS, 2006). Esta relação entre estes elementos acaba por conferir vida própria aos instrumentos, ao serem apropriados por diversos atores que lhes projetam lógicas e interesses próprios. Aqui cabe uma reflexão sobre estes interesses. Um instrumento como uma Instrução Operacional do Cadastro, que abarca em si parte deste processo de fiscalização, com a Averiguação Cadastral e mesmo com o monitoramento constante que também representa a Revisão Cadastral, a burocracia federal do PBF tem um controle muito maior de resultados, pois ela desenha e impõe as regras, ouvindo atores que já estavam em sua esfera de influência (estados, municípios, CAIXA).

A inovação da Rede Pública de Fiscalização traz um terreno de controle muito menor. A posição da burocracia federal é de informante das regras e funcionamento do Programa. Na Rede não é possível se impor nenhuma visão, mas sim argumentar e tentar convencer certos entendimentos. Neste sentido, a descontinuidade da Rede parece ter sido algo que não gerou nenhum sobressalto na burocracia federal, não sendo nem objeto de muito registro de um esforço temporal e institucional que teve até vocalização em discurso do Presidente da República. Esta descontinuidade ganha uma explicação mais complexa ao ser analisada como indício do insulamento burocrático que marca a gestão federal do Programa.

Da análise destas dificuldades e a tentativa desta rede, conclui-se que ela poderia ser um *locus* de interlocução mais horizontal sobre o Programa e gerar culturas organizacionais mais informadas sobre o Programa Bolsa Família, para que, em momentos como o vivenciado após 2016, os questionamentos não fosse tão descolados da realidade do Programa. Também seria uma forma de chegar mais informação à população sobre o constante controle e monitoramento que o PBF tem em seu cotidiano.

### 3.3 Instâncias de Controle Social (ICS)

A última esfera de controle social do Programa Bolsa Família são as Instâncias de Controle Social (ICS). O PBF também é informado pelos princípios da participação e do controle social. A Lei nº 10.836/2004<sup>32</sup>, que criou o Programa Bolsa Família, previu a existência das Instâncias de Controle Social (ICS) em cada município.

A Instância de Controle Social (ICS) tem como objetivo principal promover a participação ativa da comunidade local no acompanhamento, monitoramento e fiscalização do Programa Bolsa Família, visando garantir maior transparência e eficiência na gestão das ações. Para isso, são realizadas diversas atividades, reuniões e audiências periódicas e planejadas, com temas pré-definidos para discussão e deliberação pelo conselho.

Inicialmente, foram estabelecidas duas formas de constituição da ICS: a criação de um conselho específico ou a atribuição das funções e responsabilidades de controle social do Bolsa Família a um conselho já existente, sendo o mais comum o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

O Censo Suas 2014<sup>33</sup> apontou que 84,5% dos municípios tinham optado pelos Conselhos Municipais de Assistência Social para atuarem como ICS do Bolsa Família. Para contribuir com uma melhor orientação dos conselhos, o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) emitiu a Resolução CNAS nº 15, de 11 de junho de 2014, reforçando a atuação intersetorial e a participação social da ICS para a gestão do Bolsa Família.

---

<sup>32</sup> A Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que estabelece, no caput do art. 8º, que a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e estabelece que o controle social do Programa Bolsa Família, por decisão do Poder Público Municipal e do Distrito Federal, poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade entre governo e sociedade

<sup>33</sup> O Censo SUAS é um instrumento de monitoramento anual que reúne informações providas por diversos agentes. Seu principal objetivo é retratar as estruturas de gestão e de oferta de serviços do SUAS, produzindo informações que subsidiem o planejamento da política nacional de assistência social, o aperfeiçoamento do sistema, a formação dos trabalhadores e a prestação de contas à sociedade. Seus instrumentos e objetivos são definidos de forma conjunta pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Criado em 2007, o censo passou por uma reformulação, de forma a analisar informações históricas sobre outros prismas, tais como de gestão de pessoas, programas sociais (além dos benefícios e serviços) e estruturas e tipos de equipamentos.

Além de acompanhar o planejamento e a execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), os conselhos também podem participar da fiscalização sobre o recebimento indevido dos benefícios do PBF<sup>34</sup>, em qualquer fase: apoiar o município nos esclarecimentos à população; receber manifestações e denúncias; atuar onde a gestão se recusar a dar prosseguimento ou mesmo quando a irregularidade for da própria gestão municipal. Nesse caso, o CMAS pode acionar também os órgãos de controle e de fiscalização, como os Ministérios Públicos.

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.  
Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada (BRASIL, 2004).

Entre outras atribuições, cabe às ICS e, agora aos CMAS, a responsabilidade de fiscalizar o processo de cadastramento das famílias, acompanhar a gestão dos benefícios e garantir o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias. Além disso, também têm o papel de incentivar a integração e a oferta de serviços dos programas complementares. Essas ações visam promover transparência e responsabilidade na gestão do PBF, conforme destacado por Cavalcante (2009). Apesar disso, é importante ressaltar que esse aspecto não recebeu a devida atenção em análises e pesquisas, mesmo que muitas das irregularidades apontadas pela CGU em suas fiscalizações nos municípios ao longo dos anos estejam relacionadas à falta de existência ou ineficiência das ICS, assim como deficiências em sua composição (BRASIL, 2006).

---

<sup>34</sup> Vale destacar as ações necessárias do município em caso de manifestação de suposto recebimento indevido de benefícios:

1. Analisar se a denúncia de fato se encaixa nos critérios de apuração de recebimento indevido;
2. Fazer visita ao domicílio da família que supostamente recebe benefícios sem ter direito do PBF para verificar se ela se enquadra no perfil;
3. Bloquear o benefício no Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), preenchendo o Formulário Padrão de Gestão de Benefícios (FBGB), caso comprovado que a família não atende mais aos critérios para entrada e permanência no PBF;
4. Reunir toda a documentação, nos casos em que for comprovada conduta ilícita de beneficiário ou de agente público que indevidamente está recebendo recursos do PBF;
5. Enviar essa documentação à Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização (CGAF) do Departamento de Operação (Deop) da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) por meio de ofício, identificando com precisão as pessoas envolvidas na possível irregularidade. (Informe Bolsa Família nº 656, de 03 de maio de 2019).

Relevante destacar o Relatório de 2012 da CGU<sup>35</sup> que consolidou as avaliações do PBF entre 2007 e 2012, executadas pelas Unidades Regionais da CGU, em 401 municípios selecionados por amostragem. Os achados foram alvo de reportagens que geraram uma resposta da CGU que esclareceu:

Ao final dos trabalhos, evidenciou-se que 278 famílias (2,4% do total visitado) possuíam renda superior à estipulada pela legislação vigente à época e outras 782 (6,7% do total visitado) apresentavam indícios de renda superior à estipulada pela legislação. Cabe registrar que os achados da CGU não indicam que tenha ocorrido necessariamente o descumprimento das regras do Programa, já que o critério de elegibilidade considera a renda mensal per capita familiar que, de acordo com a Portaria 617/2010, passou a permitir a permanência temporária de famílias cujo rendimento mensal por pessoa não ultrapassasse meio salário mínimo dentro do prazo de validade dos benefícios. Registre-se ainda que os percentuais referem-se exclusivamente aos 401 municípios fiscalizados, não podendo ser feita inferência para todo o universo de municípios, conforme esclarecido no próprio relatório (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 19-20, grifos nossos).

Havia uma preocupação em esclarecimentos técnicos, elucidativos, que destacavam os números irrisórios de irregularidades face à dimensão do Programa e circunscreviam os achados da CGU ao universo estritamente analisado. O que se estava fazendo era o processo constitucional de fiscalização de verba pública, sem alardes de uma narrativa contra o Programa. Esta postura de parceria, destacada nas entrevistas com gestores federais, irá mudar a partir de 2016. Isto será explorado no capítulo seguinte, de análise das Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral.

### **3.4 O Cadastro Único**

O Cadastro Único para Programas Sociais, ou apenas Cadastro Único, criado em 2001 através do Decreto nº 3.877/2001 e implementado com efetividade a partir do Programa Bolsa Família em 2003, é uma ferramenta essencial para identificar e caracterizar famílias de baixa renda no Brasil. Além de ser utilizado em diversos

---

<sup>35</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo (RAV) nº 07, do Programa Bolsa Família, outubro/2012. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/2433.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

programas sociais, o Cadastro Único tem um impacto direto na gestão do Bolsa Família.

Durante a pesquisa, todos os entrevistados ressaltaram a importância do Sistema Online V7, da rede de atendimento para o Cadastro Único presente em todos os municípios brasileiros, da capacitação constante dessa rede e do uso coordenado dos dados. Esses elementos têm contribuído para uma melhora significativa na gestão do Programa Bolsa Família. O Cadastro Único permite uma identificação detalhada das famílias no território, potencializando a orientação da ação estatal para encaminhar estas famílias a serviços e programas que vão além do PBF.

A identificação das famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família é feita com base nas informações qualificadas do Cadastro Único. O programa é focado em famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, ou seja, aquelas que possuem uma renda por pessoa da família de até R\$ 178,00. A seleção das famílias é feita de maneira automatizada pelo Sistema de Benefícios (SIBEC), levando em consideração as informações autodeclaradas pelas famílias no Cadastro Único, estimativas municipais de pobreza divulgadas pela SENARC e o limite orçamentário disponível.

Com base no perfil de renda e composição familiar, são calculados e pagos diferentes valores de benefícios para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Esses benefícios são transferidos diretamente para as famílias, que podem sacá-los utilizando um cartão fornecido pela CAIXA, o agente operador do programa, em suas agências ou nos estabelecimentos credenciados, como lotéricas e outros locais autorizados (SILVA, 2018).

Além disso, as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família têm responsabilidades e compromissos a cumprir, conhecidos como condicionalidades. Essas condicionalidades estão relacionadas às áreas de educação, saúde e assistência social, e visam garantir o acesso a serviços essenciais e o desenvolvimento integral das famílias.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família não apenas ampliam o acesso a serviços públicos para os mais vulneráveis, mas também desempenham um papel importante na legitimação do Programa, ao reduzir a percepção de assistencialismo. Isso se traduz em um sistema de monitoramento com consequências para aqueles que não cumprem com suas obrigações (LINDERT; VINCENSINI, 2010).

Alguns autores argumentam que as condicionalidades questionam a capacidade dos beneficiários de tomar boas decisões e, assim, reforçam estigmas de autonomia e respeito social (FRANZONI; SANCHÉZ-ANCOCHEA, 2014). Outros descrevem as condicionalidades como um estímulo para a demanda efetiva por serviços públicos, além de fortalecer o capital humano, com a responsabilidade compartilhada entre o governo e as famílias (HALL, 2008). E ainda há aqueles que enxergam nas condicionalidades uma contrapartida republicana que contribui para a formação de cidadãos responsáveis (REGO; PINZANI, 2013).

Ao longo dos anos de existência do Programa, foram apresentadas diversas propostas para modificar as condicionalidades, seja para adicionar novas (como o Projeto de Lei nº 6.747/2010, Projeto de Lei nº 4.957/2016 ou Projeto de Lei nº 9.706/2018), ou para eliminá-las (Lei nº 10.835/2004). Essas condicionalidades incluem: i) garantir uma frequência escolar mínima de 85% para crianças de até 15 anos; ii) assegurar uma frequência escolar mínima de 75% para adolescentes que recebem o Benefício Variável Jovem; iii) garantir o acompanhamento pré-natal para mulheres grávidas; iv) garantir a vacinação e o acompanhamento nutricional para crianças de 0 a 7 anos (PAIVA *et al.*, 2014).

### **3.4.1 Breve histórico do Cadastro Único**

Entender o funcionamento do Cadastro Único é salutar para a compreensão do Bolsa Família, pois ele é uma ferramenta de inclusão, atualização e manutenção dos dados, que são utilizados na análise da habilitação, concessão e repercussão aos benefícios do PBF.

O próximo quadro sintetiza a evolução do Cadastro Único na perspectiva da burocracia federal, com elementos apontados em documentos produzidos pelo MDS e também coletados nas entrevistas com gestores federais.

### Quadro 5: Breve histórico do Cadastro Único

<b>2001-2002</b>	Criado por meio do Decreto nº 3.877/2001 para apoiar e unificar os procedimentos de identificação de público-alvo para programas focalizados do Governo Federal. O Cadastro inicialmente estava limitado a um formulário de coleta de dados. Nesse contexto, o Governo Federal enfrentava desafios na capacidade gerencial para implementar o objetivo de integração dos programas de transferência de renda em vigor. Essa falta de clareza na definição do modelo de gestão e do público a ser cadastrado refletiu nas dificuldades encontradas.
<b>2003-2008</b>	Apenas em 2003, com o Programa Bolsa Família e, em 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o Cadastro Único passou efetivamente a ser implementado. As regras, procedimentos e responsabilidades não estavam definidas e a gestão, sistema e base de dados estavam apenas sob responsabilidade da CAIXA. O objetivo era alcançar o Cadastro Único como fonte de informação confiável para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas para seu público-alvo. Nesse longo período de maturação, o Cadastro Único focou na inclusão de beneficiários – privilegiando atividades de inclusão e qualificação cadastral para dar consistência às expansões do PBF e permitir seu uso por outras políticas de combate à pobreza. Os dados iniciais do Cadastro Único eram dos programas remanescentes ao PBF e tinham diversas inconsistências. Em 2005, o MDS passou a ter acesso a base de dados nacional do Cadastro Único e realizou a primeira ação de qualificação e atualização cadastral. Foi realizado também o primeiro cruzamento de dados para checagem da renda, com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2003. Neste período foi publicado o Termo de Adesão ao PBF, em que os municípios assumiram seu compromisso na gestão do PBF e Cadastro Único (Portaria nº 246/2005) e criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), publicado o Decreto nº 6.135/2007.
<b>2009-2010</b>	Resultado de estudos iniciados em 2008, com participação de municípios, estados e parceiros, inicia-se o desenvolvimento de um novo formulário e sistema de Cadastro Único online. A nova versão foi implantada em 2010, com intensa capacitação de toda rede. Como consequência da fase anterior, os procedimentos e regras do Cadastro Único foram padronizados.
<b>2011-2016</b>	O uso do Cadastro Único para identificação de público-alvo para o Plano Brasil Sem Miséria, ampliou o número de programas e políticas usuários de seus dados. Foi editada a Portaria nº 10/2012 que disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e utilização de informações do Cadastro Único. Foi publicada a Portaria nº 94/2013 com a descrição dos procedimentos a serem realizados regularmente para identificação de indícios de omissão ou subdeclaração de informação.
<b>Pós 2016</b>	No cenário político, o processo de desfinanciamento das políticas de proteção social tem como aspecto mais visível a instituição do Novo Regime Fiscal, que limitou gastos discricionários, responsáveis por boa parte do financiamento das políticas de combate à pobreza. No Cadastro único, reduz-se a preocupação com os erros de exclusão, ou seja, estratégias que buscavam garantir que todos os que necessitavam, estivessem cadastrados, mesmo podendo, eventualmente, acarretar a inclusão de pessoas fora do foco de renda. Passa-se a privilegiar mecanismos que focam na redução dos erros de inclusão, como rotinas de verificação da consistência na identificação das famílias, tais como atividades de atualização e averiguação cadastral.

Fonte: Adaptação de Silva (2018) e Ipea (2022)<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11638/7/TD\\_2828\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11638/7/TD_2828_web.pdf). Acesso em: 15 mar. 2023.

A noção da centralidade do Cadastro Único para a execução das metas do PBF se consubstancia numa agenda da SENARC permanente para o aperfeiçoamento do Cadastro Único. A execução desta agenda foi orientada em quatro eixos:

- i) internalização e utilização dos microdados do Cadastro Único e outras bases associadas para a construção de uma plataforma analítica básica para uma adequada gestão;
- ii) atualização das estimativas do Cadastro Único e do PBF;
- iii) aprimoramento dos instrumentos normativos e operacionais;
- iv) fomento à utilização do Cadastro Único como fonte vital para a formulação e implementação das políticas públicas destinadas às famílias de baixa renda e o correspondente monitoramento da cobertura nos municípios brasileiros.

Em 2006, a SENARC adquiriu o software estatístico SPSS (*Statistical Package for the Social*), como parte dos investimentos realizados para melhorar a infraestrutura necessária para alcançar as metas do PBF e aprimorar o Cadastro Único. Isso permitiu o processamento de diversas bases de dados recebidas pela SENARC, como microdados do Cadastro Único, folha de pagamento do PBF, saques efetuados, entre outros. Essa estrutura possibilitou a produção de relatórios estatísticos periódicos com maior qualidade, a comparação entre o Cadastro Único e outros registros administrativos, além do desenvolvimento de indicadores (VIEIRA, 2011). Os investimentos em sistemas também foram fundamentais para a gestão e a operacionalização do programa. Segundo Vieira (2011), entre 2005 e 2007, a SENARC executava mais de cinquenta processos, incluindo rotinas desenvolvidas para carga de bases de dados, processamentos complexos para cadastros válidos e atualizados, cálculo do IGD, e diversos sistemas em operação ou em processo de desenvolvimento para apoiar as atividades da gestão federal do Programa.

No âmbito das melhorias realizadas, destaca-se a introdução do conceito de cadastro atualizado, que estabelece um prazo máximo de dois anos para a atualização dos dados familiares. Essa medida teve um impacto significativo no processo de qualificação das informações do Cadastro. Além disso, merece destaque a implementação, em outubro de 2005, da rotina de "Repercussão Automática de Alterações Cadastrais do Cadastro Único nos benefícios do Bolsa Família". Essa rotina, que entrou em vigor a partir de janeiro de 2006, passou a gerar cancelamentos de benefícios ou alterações nas parcelas financeiras, dependendo da atualização



realizada. Essas ações trouxeram transparência e efetividade às atividades de atualização cadastral realizadas pelos municípios.

Não vamos nos estender nos cinco eixos do quadro “Breve histórico do Cadastro Único”, priorizando nos ater ao aprimoramento dos instrumentos normativos e operacionais, onde se inserem as Instruções Operacionais. Antes do regramento do Cadastro Único houve uma revisão do instrumento de coleta das informações, com participação de diversos atores. Em dezembro de 2007, foi realizado o Seminário de Apresentação do Novo Formulário do Cadastro Único para que os atores envolvidos conhecessem a proposta final do novo formulário. Na sequência, o formulário ficou em pré-teste com oito municípios<sup>37</sup>.

O novo formulário foi finalizado com a seguinte composição:

- i) um formulário principal (Caderno Verde), no qual foram centralizados os quesitos de natureza cadastral e, por isso mesmo, com menor possibilidade de mudanças e alterações;
- ii) formulário suplementar 1, denominado Vinculação a Programas e Serviços, destinado a captar informações sobre a participação da família como beneficiária em algum programa de diferentes secretarias do MDS ou ministérios como o Ministério do Trabalho, Minas e Energia e Ministério das Cidades, de forma a atender diversas dimensões, ampliando e fomentando, dessa forma, a utilização do Cadastro Único por diferentes políticas;
- iii) formulário suplementar 2, denominado Pessoa em Situação de Rua, para captar de forma adequada as informações desse segmento, respeitando as suas especificidades, como, por exemplo, a impossibilidade de coleta de informações relacionadas às características do domicílio.

Após esta estruturação técnica da coleta de dados, o passo seguinte foi a elaboração da portaria normativa do Cadastro Único, que tinha por contexto o novo Decreto nº 6.135, publicado em 26 de junho de 2007, bem como a construção de uma metodologia de cadastramento. O normativo foi acompanhado de material instrucional que apresentava conceitos e orientações, para a implantação de um extenso processo

---

<sup>37</sup>A participação dos municípios com sua percepção e experiência do campo é apontada como fundamental por Vieira (2011), para que a política seja de fato uma construção conjunta e compartilhada e para que a implementação se dê de forma adequada em todas as suas dimensões – formulação, implementação e operacionalização.

de capacitação de multiplicadores e entrevistadores, em ação articulada e conduzida pelas coordenações estaduais do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

A fragilidade normativa do PBF foi enfrentada. Durante todo o ano de 2005, foram desenvolvidas nove portarias e oito instruções operacionais. Além disso, foram adotadas estratégias de comunicação inovadoras, como videoconferências e a produção de textos técnicos e informativos, em parceria com a CAIXA<sup>38</sup>, o agente operador do programa.

Para garantir que todas as informações e procedimentos fossem amplamente divulgados, também foi lançada a campanha "Bolsa Família Chama", em que se utilizaram diversos veículos de mídia, como televisão, rádio e envio de kits aos municípios, para esclarecer as dúvidas sobre os critérios de seleção para a concessão do benefício, bem como para informar sobre a importância da atualização cadastral, que teve início em julho de 2005.

Outra prática iniciada foi o envio de informes eletrônicos semanais para a divulgação de ações e esclarecimento de questões relacionadas à gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único<sup>39</sup>.

Uma das grandes inovações que marcou o ano de 2006 foi a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD.) Esse índice, estabelecido pela portaria nº 148 em 27/04/06, veio como resultado de um intenso processo de atualização cadastral que contou com apoio financeiro desde 2005. O IGD trouxe uma quebra de paradigma em relação ao modelo tradicional de repasse financeiro, no qual os recursos são disponibilizados antecipadamente ou em etapas. O modelo adotado é o de resultado, ou seja, o repasse financeiro só acontece após comprovação de melhorias ou manutenção dos níveis de qualidade do Cadastro Único e do acompanhamento adequado das condicionalidades.

O entendimento do papel estruturante do repasse financeiro para apoio à gestão já era claro para a SENARC e é relatado por todos os gestores federais entrevistados nesta pesquisa e que estavam à época na Secretaria. Era um instrumento essencial para reforçar e dar sustentabilidade ao modelo de gestão compartilhada e descentralizada proposto pelo MDS.

---

<sup>38</sup> Por exemplo: o Guia do Gestor, o Manual do Ministério Público e a Cartilha para os beneficiários com agenda de compromissos da família.

<sup>39</sup> Em julho de 2021, o informe já estava no número 792. A primeira edição foi em 7 de julho de 2005.

A qualidade do Cadastro Único é constantemente monitorada através da análise de duas métricas: a taxa de cadastros válidos, que verifica se todas as informações obrigatórias foram preenchidas corretamente, e a taxa de atualização cadastral, que leva em consideração o prazo máximo de dois anos para a realização de uma nova atualização.

Portanto, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é uma ferramenta utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social para monitorar o desempenho dos estados e municípios na gestão do Bolsa Família. Além disso, o IGD tem como objetivo incentivar a melhoria da qualidade da gestão descentralizada do Programa. No entanto, é importante destacar que o IGD não avalia a qualidade das informações fornecidas pelos municípios, sendo necessário recorrer a outras fontes de dados para obter uma visão completa da qualidade da implementação do PBF (LEITÃO, 2017).

**Tabela 1: Histórico do IGD-M – 2006 a 2018**

<b>Ano</b>	<b>Valor anual total repassado aos municípios brasileiros (em R\$)</b>
2006	161.360.379,60
2007	230.667.982,62
2008	256.671.070,21
2009	252.958.715,31
2010	288.849.118,67
2011	297.879.483,93
2012	488.772.602,70
2013	504.912.581,67
2014	468.774.768,14
2015	493.100.757,07
2016	459.024.901,00
2017	489.835.676,00
2018	511.369.168,00

**Fonte:** VisData, 29/06/2021.

A Averiguação e a Revisão Cadastral são processos essenciais para garantir a efetividade do programa Bolsa Família. É realizada para famílias que estão há mais de 24 meses sem qualquer atualização no Cadastro Único. Essa medida tem como objetivo refletir a situação social mais atualizada das famílias no Cadastro Único, o

que pode influenciar no valor do benefício recebido ou até mesmo na elegibilidade para o Programa. Caso não haja alterações nos dados da família, é necessário apenas revalidar o cadastro, atualizando a data da entrevista (BRASIL, 2015).

A SENARC coordena anualmente a rotina de revisão do Cadastro Único do Bolsa Família, seguindo as seguintes etapas:

- a) Extração dos dados desatualizados há mais de dois anos das famílias beneficiárias do programa;
- b) Disponibilização das listas para os municípios no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), acessível a todos os gestores locais;
- c) Mobilização dos gestores para localizar e atender as famílias identificadas, que recebem um aviso no extrato bancário do Bolsa Família com as orientações necessárias;
- d) Após o prazo para revisão cadastral, ocorre o bloqueio dos benefícios das famílias que não realizaram a atualização;
- e) Caso a situação de desatualização persista, os benefícios das famílias são cancelados após um período de bloqueio.

A averiguação cadastral é um procedimento anual que começou em 2005 e tem como objetivo checar as informações registradas no Cadastro Único de famílias que recebem ou não o Bolsa Família. Essa ação visa melhorar a qualidade dos dados do Cadastro Único não só para o Bolsa Família, mas também para todos os programas e políticas que utilizam essa base de dados. Para fazer essa verificação, são cruzadas as informações do Cadastro Único com outros registros administrativos, a fim de identificar possíveis inconsistências e tomar medidas para corrigir os dados por meio de uma revisão cadastral. Para isso, são estabelecidos Acordos de Cooperação Técnica entre a SENARC e outras entidades governamentais, que determinam os níveis de confidencialidade dos dados e os planos de trabalho para a análise das informações<sup>40</sup>. Se forem encontradas inconsistências, principalmente na renda declarada, a família é incluída no processo de verificação. Essa verificação abrange

---

<sup>40</sup> O batimento das bases de dados é realizado através da aplicação de que utilizam informações como nome completo, nome da mãe, data de nascimento e documentos de identificação civil. Ao identificar indivíduos presentes tanto no registro administrativo quanto no CadÚnico, analisamos as divergências nos dados e verificamos possíveis inconsistências cadastrais. Após a comparação, são elaborados arquivos contendo informações sobre famílias e pessoas, que serão disponibilizados aos gestores municipais (BRASIL, 2015).

todas as famílias do Cadastro Único que apresentam alguma inconsistência cadastral, independentemente de receberem benefícios de programas sociais ou não. Em algumas situações, é necessário fazer uma visita domiciliar durante o processo de verificação cadastral (BRASIL, 2015).

No decorrer desse procedimento, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) realiza as seguintes atividades:

- a) Identifica os grupos-alvo para a Avaliação e a Atualização Cadastral (apenas para os beneficiários do Programa Bolsa Família);
- b) Publica as diretrizes, as instruções operacionais e os comunicados para orientar o trabalho nos municípios, além de estabelecer o cronograma das ações e, periodicamente, divulgar as listas das famílias envolvidas no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF);
- c) Convoca as famílias através de mensagens nos extratos de benefícios e por meio de cartas;
- d) Envia as listas e os relatórios resumidos de acompanhamento dos processos de atualização cadastral para as Coordenações Estaduais; e
- e) Promove campanhas de divulgação aos beneficiários, utilizando diversos meios de comunicação e a rede de parceiros, como o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde e a CAIXA. Ao final de cada etapa do processo, o MDS é responsável por realizar as ações necessárias de administração de benefícios, como bloqueios, desbloqueios e cancelamentos.

O município deve se organizar de maneira eficiente para garantir que todas as famílias indicadas nas listagens prioritárias do processo de Averiguação e Revisão Cadastral tenham seus cadastros atualizados de acordo com as orientações e prazos estabelecidos pelo MDS. É de extrema importância que as informações sobre prazos, documentos necessários e locais para atualização do cadastro sejam amplamente divulgadas. Para isso, podem ser utilizados recursos como anúncios em rádios locais, mensagens transmitidas por carros de som, avisos e cartazes fixados em escolas, centros de saúde e em toda a rede de atendimento da Assistência Social.

Ao longo do período de 2005 a 2016, foram realizadas dez averiguações cadastrais na base do Cadastro Único. As três primeiras foram conduzidas pela SENARC, que constantemente aprimorou os recursos técnicos, meios de disponibilização das informações e a abrangência dos cruzamentos. Inicialmente, apenas foi cruzado o Cadastro Único com a RAIS, o principal registro administrativo

sobre o mercado de trabalho no Brasil. No segundo cruzamento, além desses dados, foi incluída também a folha de pagamento do PBF. Já no terceiro cruzamento, foi adicionada a relação de beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), programa gerido pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A investigação das possíveis inconsistências se baseou na constatação de que famílias beneficiárias do PBF obtiveram linhas de crédito do PRONAF, o que era incompatível com os rendimentos estabelecidos pela legislação como limite máximo para o PBF.

Em 2009, o TCU realizou uma averiguação cadastral abrangente dos beneficiários do PBF por meio de cinco cruzamentos de dados, com metodologia própria. Esses cruzamentos incluíram:

- a) Identificação de pessoas falecidas que ainda constavam no Cadastro Único, através do Sistema Informatizado de Controle de Óbito (Sisobi).
- b) Verificação de pessoas cadastradas no PBF que possuíam veículos de alto valor, como carros, caminhões, motos e micro-ônibus, incompatíveis com o padrão de renda de famílias de baixa renda. Essa análise foi feita através do cruzamento entre o Cadastro Único e o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam).
- c) Identificação de indivíduos que se encontram na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como políticos eleitos, suplentes ou eleitos por média, e que estão cadastrados no sistema;
- d) Pessoas que recebem benefícios ou contribuem para a Previdência Social, mas não declararam essas informações no Cadastro Único, indicando possíveis casos de subdeclaração de renda. Esses casos foram identificados através do cruzamento de dados com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e com a base de dados do Sistema Único de Benefícios (SUB);
- e) Responsáveis pela Unidade Familiar (RF) que não possuem registro do CPF ou do Título de Eleitor.

Nos anos seguintes as ações de averiguação cadastrais continuaram, de 2010 a 2012, com o cruzamento de dados entre o Cadastro Único, Sisobi, CNIS e SUB. A esses cruzamentos se somaram os da CGU, que identificou indícios de inconsistências cadastrais no PBF, ainda que atuando de forma independente da SENARC (com uma metodologia diferente). Em 2013, foram realizadas duas

averiguações. A primeira identificou políticos eleitos e suplentes que tinham suas famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, por meio do cruzamento de dados entre o Cadastro Único, a folha de pagamentos do PBF e a base de dados do TSE. A segunda verificação foi realizada pela CGU e pela SENARC, analisando a consistência interna das informações declaradas no Cadastro Único e cruzando-as com outros registros administrativos.

No ano de 2014, seguiram-se os mesmos procedimentos de cruzamento de dados do Cadastro Único, folha de pagamentos do Programa Bolsa Família e outros registros administrativos. Essa análise tinha como objetivo identificar famílias beneficiárias do Programa que apresentavam suspeitas de subdeclaração de renda, abrangendo tanto rendimentos provenientes do trabalho como de benefícios previdenciários ou doações. Em 2015, o processo de averiguação cadastral foi automatizado com o CNIS, o que se refletiu na averiguação realizada em 2016. Isso significa que as operações de cruzamento entre o Cadastro Único e o CNIS não exigem mais a criação de rotinas computacionais próprias, tornando-se um processo instantâneo.

De 2009 a 2016, as averiguações cadastrais seguiram metodologias similares, com pequenas melhorias incrementais. Durante esse período, foram analisados mais de 5,5 milhões de registros, resultando na atualização de 3,6 milhões deles e na suspensão de quase 2 milhões de benefícios.

Para finalizar, cabe destacar que os objetivos dos processos de averiguação cadastral passaram por transformações significativas ao longo do tempo. Inicialmente, seu propósito era direcionado para a busca da focalização do Programa Bolsa Família e sua eficácia era avaliada com base nesse objetivo. No entanto, em um segundo momento, a cobertura da estimativa de famílias pobres foi alcançada e não houve perspectivas de atualização, revisão ou ampliação dessa referência. Assim, as averiguações cadastrais passaram a desempenhar um papel fundamental como mecanismo de gestão para inclusão e exclusão das famílias no PBF. Essa abordagem permitiu que a "fila andasse", mesmo que não fosse admitido publicamente que existia uma fila de espera para o programa (LIMA, 2021). Como resultado, os processos de averiguação deixaram de ser divulgados para o grande público, tornando-se um procedimento burocrático restrito aos gestores do Cadastro Único e do PBF em diferentes esferas.

Lima (2021) elabora uma síntese sobre as mudanças nos objetivos do Cadastro Único e nas averiguações cadastrais que cabe destacar neste momento para reforçar mais uma perspectiva de mudança ocorrida ao longo do tempo e que também foi observada nuance na inflexão do ano de 2016.

**Quadro 6: Mudanças de objetivo do Cadastro Único e das averiguações cadastrais**

	<b>1º momento</b>	<b>2º momento</b>	<b>3º momento</b>
<b>Sentido de integração de políticas</b>	Evitar sobreposições; garantir que famílias com o mesmo perfil tenham acesso aos mesmos benefícios	Concentrar esforços nas famílias extremamente pobres por meio da oferta de diferentes políticas para essas famílias	Evitar que as famílias cobertas pela proteção contributiva (inseridas no mercado formal ou com acesso a algum benefício previdenciário) acessem políticas voltadas às pessoas de baixa renda.
<b>Problema a ser resolvido pela averiguação cadastral</b>	baixa focalização do PBF erros de inclusão do PBF	Estimativa de famílias pobres e extremamente pobres já é atendida pelo PBF; - presença de famílias não atendidas pelo PBF, mas com perfil para participar do programa e que pressionam a saída de outras famílias	- PBF tem seus próprios procedimentos de prevenção de erros inclusão; - outros programas usuários do Cadastro Único não têm procedimentos de garantia da focalização; - Cobrança pela responsabilização do Cadastro Único pelos erros de inclusão dos demais programas usuários.
<b>Objetivo da averiguação cadastral</b>	- Garantir focalização do PBF.	- Gerir a inclusão e exclusão do PBF.	- Garantir a fidedignidade dos dados, entendida como similaridade com os dados contidos em outros registros.

Fonte: Lima (2021).

Este capítulo apresentou o desenho do Programa Bolsa Família e sua evolução, bem como os avanços no Cadastro Único ao longo dos anos que possibilitaram a qualidade do PBF. Foi destacada a dimensão de controle no Bolsa Família, com ênfase na experiência da Rede de Fiscalização do Programa Bolsa



Família, enquanto uma iniciativa que tentou coordenar esta dimensão relevante da gestão do PBF. A descrição do Cadastro Único teve como intuito trazer a complexidade desta ferramenta e a contínua preocupação com a qualidade dos dados ali registrados.

No próximo capítulo serão analisadas as Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral enquanto instrumentos do PBF e como elas alteraram o sentido do Programa.

### **CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DAS INSTRUÇÕES OPERACIONAIS DE AVERIGUAÇÃO E REVISÃO CADASTRAL COMO INSTRUMENTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS SENTIDOS DE AÇÃO PÚBLICA**

Neste capítulo, o foco será a análise das Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral à luz da instrumentação da ação pública e do pentágono de políticas públicas<sup>41</sup>. Para tanto, será descrita a visão comunicada sobre o Programa Bolsa Família em dois momentos - de 2009 a 2016 e pós-2016. Também será abordado o processo de construção das Instruções Operacionais, publicadas entre 2009 e 2018, descrevendo a mudança de sentido do Programa que se estabelece após 2016. Neste momento, as entrevistas com gestores federais e o formulário respondido por gestores municipais têm o propósito de capturar a visão da gestão federal e municipal sobre esta mudança de sentido da ação pública, observável após a inflexão institucional de 2016.

Para consubstanciar esta preponderância do controle sobre a gestão, as IO's foram instrumentos de gestão que deram vazão a essa mudança. E esse esforço nas operações chamadas “pentes finos” e auditorias impactou nas relações com os municípios, especialmente na implementação e discussão das rotinas operacionais do programa, que é onde de fato ocorrem as ações que alimentam os sistemas federais do PBF. Compreender mais detalhadamente o funcionamento do PBF nesse ambiente de mudança de rotinas, com a intenção de demonstrar a disputa narrativa sobre a importância da forma de gestão das políticas públicas para superação de desigualdades, conforme descrito na CF de 1988, é uma tarefa árdua e multidimensional, e esse trabalho analisa uma parte específica disso. O trabalho pretende mostrar, entre outras coisas, que um programa complexo e bem sucedido como o PBF ainda é frágil frente a mudanças de rumo no jogo político, na interação entre a *politics* e a *policy*, com destacada por Lascoumes e Le Galès (2012).

---

<sup>41</sup> “Os atores, coletivos ou individuais, dispõem de recursos, possuem certa autonomia, estratégias e capacidade de fazer escolhas. São mais ou menos orientados por interesses simbólicos e materiais. As representações dizem respeito aos espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem. As instituições são normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações. Os processos são as formas de interação e sua recomposição no tempo. Eles justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos. Os resultados são os efeitos ou consequências da ação pública. Cada elemento do pentágono se configura em uma categoria analítica.” (LACOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 46).

No período analisado nesta pesquisa, foi possível observar que até 2016 a narrativa pública e orientadora do sentido sobre o Bolsa Família e os dados qualificados do Cadastro Único se organizam em torno da perspectiva da inclusão, com o foco no processo de busca ativa, que materializava a perspectiva de colocar mais famílias para dentro do Cadastro. A busca ativa tinha como objetivo incluir mais e mais famílias no Cadastro Único e não deixar ninguém de fora da visão do Estado e do acesso a serviços públicos. A grande preocupação, naquele momento, era a do erro de exclusão. Artigos e livros<sup>42</sup> produzidos durante a permanência da coalizão de centro-esquerda na gestão federal trazem esta visão, também propagada na fala da ministra Tereza Campello na imprensa, como mostra o Quadro 7.

Sobre a busca ativa, a então ministra Tereza Campello<sup>43</sup> destacou em entrevista<sup>44</sup>:

Ela ocorre de várias maneiras, pois o Brasil tem regiões e situações muito diferentes. Fizemos, por exemplo, alguns mutirões com barcos em reservas extrativistas na Amazônia, e encontramos pessoas muito pobres que ainda não havíamos localizado e que não tinham nem documentos. Chegamos a encontrar quatro gerações de uma mesma família sem qualquer documento, nem certidão de nascimento. Essa situação melhorou muito, pois o governo fez um esforço gigante, principalmente por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário com a política nacional de documentação de registro civil. Mais de um milhão de documentos foram emitidos com essa política. Nós contratamos a Marinha que acabou fazendo 120 lanchas, que foram distribuídas a municípios da região Norte com o objetivo de localizar essas famílias.

Também realizamos busca ativa em algumas regiões metropolitanas. Em São Paulo, por exemplo, aumentou muito o número de pessoas beneficiadas pelo Bolsa Família. Quando Fernando Haddad assumiu em São Paulo, essa busca passou a ser política da prefeitura. Aqui no Rio Grande do Sul tínhamos uma baixa cobertura também que melhorou bastante nos últimos anos. Houve mutirões aqui também. Em resumo, há diferentes formas de implementar a busca ativa. Foram sendo construídos desenhos adequados às diferentes realidades encontradas no país.

Sobre a qualificação dos dados disponíveis, Tereza Campello destacou na mesma entrevista:

---

<sup>42</sup> Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania (2013); Os filhos deste solo (2013); Diversidade no Cadastro Único: respeitar e incluir (2014), dentre outros.

<sup>43</sup> A economista Tereza Campello foi ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome entre janeiro de 2011 e maio de 2016.

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.conversaafiada.com.br/brasil/2015/01/27/campello-aumentou-o-preconceito-contrapobre>. Acesso em: 28 jun. 2021.

Hoje temos 14 milhões de famílias dentro do nosso radar. Nós sabemos onde essas famílias estão, criamos uma ferramenta no Brasil que é a nossa tecnologia social mais difundida no mundo. Nós exportamos hoje essa ideia do Cadastro Único. Temos um espaço de registro que não serve apenas para pagar o Bolsa Família. Ele fornece informações sobre essas famílias e é alimentado por outras fontes também. Nós estamos alimentando o cadastro do Bolsa Família, por exemplo, com dados do Banco Central sobre microcrédito. Nos interessa saber se essas famílias têm acesso a crédito, não com o objetivo de fazer algum tipo de fiscalização, mas para poder criar outras ferramentas que possam auxiliá-las. Esse tipo de cruzamento de dados permite também um olhar mais apurado sobre os territórios onde essas famílias vivem e sobre possíveis oportunidades para melhorar a sua qualidade de vida.

Os dois comentários da então Ministra reforçam a visão de inclusão do maior número de pessoas em vulnerabilidade no Cadastro Único, encarando essa ferramenta como potencial porta de acesso a serviços públicos essenciais para que estas pessoas entrassem na perspectiva da cidadania, para que fosse reconhecida sua existência pelo Estado.

Quadro 7: Narrativa sobre sentido de inclusão no Programa Bolsa Família pré-2016

Veículo	Data da reportagem	Manchete	Destaque de conteúdo	Link
Estado de Minas	02/06/2011	Tereza Campello diz que Plano Brasil sem Miséria terá busca ativa por mais pobres	<p>Segundo a ministra, esses 16,2 milhões serão incluídos no Cadastro Único, que contém as informações sobre as famílias brasileiras beneficiadas por programas sociais. O governo estima que 800 mil famílias não estejam incorporadas ao Bolsa Família, o principal programa de transferência de renda do país. O Plano Brasil sem Miséria pretende elevar a renda familiar <i>per capita</i> das famílias que vivem com até R\$ 70 por mês, além de ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e às oportunidades geradas por projetos públicos.</p> <p>De acordo com a ministra, o Cadastro Único não é apenas do Programa Bolsa Família: com o aprimoramento do sistema, ele tornou-se uma ferramenta de planejamento do governo federal para um conjunto de ações.</p>	<a href="https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/06/02/internas_economia,231568/tereza-campello-diz-que-plano-brasil-sem-miseria-terabusca-ativa-por-mais-pobres.shtml">https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/06/02/internas_economia,231568/tereza-campello-diz-que-plano-brasil-sem-miseria-terabusca-ativa-por-mais-pobres.shtml</a>
Le Monde Diplomatique e Brasil	01/10/2015	Um Brasil de oportunidades para todos	<p>Antes do Bolsa Família, o sistema de proteção social brasileiro era voltado à concessão de benefícios para pessoas que haviam perdido a capacidade produtiva. A população pobre produtiva em idade ativa ficava de fora, o que deixava descobertas também suas crianças. O Bolsa Família alterou essa lógica, numa mudança de paradigma que demandou altas doses de coragem e vontade política, porque a tendência de culpar as pessoas pobres por sua condição era (e em larga medida ainda é) forte.</p>	<a href="https://diplomatique.org.br/um-brasil-de-oportunidades-para-todos/">https://diplomatique.org.br/um-brasil-de-oportunidades-para-todos/</a>

			<p>A reconhecida volatilidade da renda dos mais pobres é um dos motivos para que a linha de extrema pobreza não delimite todos os beneficiários do Brasil sem Miséria, mas seu público prioritário. Excluir uma família pobre de uma ação pode significar ter uma família extremamente pobre sem cobertura no futuro. Além disso, quem está acima da linha monetária pode sofrer privações em outras dimensões que, somadas, configurem situação de extrema pobreza de um ponto de vista multidimensional. Por isso, a linha, que atualmente é de R\$ 77 mensais <i>per capita</i> ao mês, é tida como uma referência, mas não exclui, de muitas das ações do Brasil sem Miséria, quem está acima dela.</p> <p>O Plano Brasil sem Miséria impulsionou a busca ativa de muitas formas: aumento nos repasses de recursos financeiros do governo federal para as prefeituras; criação de equipes móveis da assistência social, preparadas para ir aonde as famílias mais pobres estão (inclusive com a entrega de lanchas para facilitar os deslocamentos em vários municípios); e mutirões de cadastramento. O resultado foi a inclusão de 1,4 milhão de novas famílias extremamente pobres no Cadastro Único de julho de 2011 a março de 2015.</p>	
--	--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

Além da narrativa orientar o sentido da ação pública e seus efeitos de inclusão, é possível destacar a repercussão desta narrativa no processo de averiguação cadastral, como aponta Lima (2021):

Para o alto escalão, a ordem de grandeza cívica, que se justificava pelo bem comum, promovida a lema de governo não poderia ser contradita pela ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência, o que motivou a transformação dos processos de averiguação cadastral em um procedimento eminentemente burocrático e restrito aos gestores das distintas esferas de governo. Contudo, ela tinha uma função bastante importante, gerir a inclusão e a exclusão das famílias beneficiárias do PBF, fazendo andar a “fila de espera” do PBF (LIMA, 2021, p. 264).

Naquele momento, apesar de haver um esforço técnico considerável de qualificar os dados do Cadastro Único, notadamente no avanço da averiguação cadastral, tal prática não era alardeada pela gestão como “um esforço de promoção de eficiência” (LIMA, 2021, p. 264).

No período pré-2016, como destacado no Quadro 7, havia atores da gestão federal orientados por interesses simbólicos e materiais no sentido da inclusão. Eles possuíam instituições (normas, rotinas e procedimentos) que possibilitava a aplicação das regras do processo de Averiguação e Revisão Cadastral, com reflexo no PBF, neste mesmo sentido de inclusão. Na visão da gestão, o importante era cadastrar o máximo de famílias, para enxergar a pobreza e a extrema pobreza no Brasil. Foi um período caracterizado por representações (espaços cognitivos e normativos que dão sentido às ações) materializadas na centralidade decisória da gestão federal, na dificuldade do município em compreender e executar a Instrução Operacional de Averiguação e Revisão Cadastral e o não entendimento por parte do beneficiário sobre as regras do Programa e seus impactos sobre o benefício recebido. Essas questões serão exploradas, também, nas entrevistas.

O ano de 2016 marca uma virada neste cenário, que se deu pela mudança em alguns dos elementos do pentágono, sendo a principal delas, a mudança dos atores. A coalizão de centro-esquerda que estava no governo federal sai de cena, e entra uma onda liberal conservadora com uma nova visão sobre o papel da qualificação dos dados do Cadastro Único, viabilizada pelos processos de Averiguação e Revisão Cadastral, e mesmo do objetivo do Programa Bolsa Família. Foi o período da narrativa denominada de “pente fino” no Bolsa Família. As entrevistadas destacam que esta

narrativa não foi, em 2016, dos órgãos de controle, mas sim da equipe que assumiu a gestão do MDS.

Tal inflexão é destacada por Lima (2021) como uma virada no processo de averiguação cadastral:

(...) após o impedimento da presidenta Dilma Rousseff. O alto escalão que assumiu a política passou a reivindicar um papel mais punitivista da gestão do Cadastro Único e PBF, com o argumento de que havia muitos erros de inclusão. Seria feito um pente-fino do PBF com esse intuito, que culminou em um Grupo Interinstitucional que reunia integrantes da SENARC, CAIXA, Ministério do Planejamento e órgãos de controle, a saber TCU e CGU (LIMA, 2021, p. 264).

A partir de 2016, houve um aumento significativo na frequência de notícias sobre auditorias realizadas por órgãos federais para investigar fraudes no pagamento de benefícios sociais (MACEDO; AFFONSO, 2018; SEDS, 2019). A cada relatório, eram amplamente divulgadas reportagens e postagens em redes sociais sobre fraudes documentais, perfis de renda inadequados ou descumprimento das condicionalidades exigidas pelos programas. Como resultado, milhares de benefícios foram recadastrados, bloqueados ou cancelados.

O Bolsa Família permaneceu em vigor durante o mandato do presidente Michel Temer (2016-2018). Durante esse período, o ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra, considerou, sem sucesso, renomear o programa como "Bolsa Dignidade"<sup>45</sup> e oferecer um abono de R\$ 20,00 para incentivar o trabalho voluntário. Essa proposta visava marcar uma nova fase do programa, afastando sua imagem estritamente "assistencialista".

Apesar dos cortes orçamentários consecutivos das políticas sociais, em 2017, a propaganda governamental de Temer atribuiu o sucesso dessas investigações à inclusão de novas famílias no Bolsa Família e anunciou o fim da fila de espera pelo benefício. Em outubro do mesmo ano, a gestão federal afirmou que a fila de espera havia sido "zerada" pela quinta vez consecutiva<sup>46</sup>.

No quadro a seguir são destacadas reportagens do período compreendido entre 2016 e 2018, com declarações que revelam a nova narrativa de controle que foi se estabelecendo.

---

<sup>45</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/governo-cogita-mudar-nome-do-bolsa-familia-pagar-adicional-de-20-por-trabalho-voluntario-22473087>. Acesso em: 12 set. 2021.

<sup>46</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2017/08/18/governo-federal-zera-a-fila-de-candidatos-ao-bolsa-familia.htm>. Acesso em: 12 set. 2021.



**Quadro 8: Reportagens que tratam dos processos declarados pelo ministro do Desenvolvimento Social e Agrário como “pente fino”**

Veículo	Data da reportagem	Manchete	Destaque de conteúdo	Link
Revista Exame	04/01/2018	Controladoria-Geral acha R\$ 1,3 bi em fraudes no Bolsa Família	“A auditoria da CGU verificou a confiabilidade dos resultados do cruzamento das bases de dados oficiais com os valores de renda declarados pelos beneficiários no Cadastro Único, para identificar indícios de pagamentos indevidos e avaliar as providências adotadas pelo órgão frente às inconsistências.”	<a href="https://exame.com/brasil/controladoria-geral-acha-r-13-bi-em-fraudes-no-bolsa-familia/">https://exame.com/brasil/controladoria-geral-acha-r-13-bi-em-fraudes-no-bolsa-familia/</a>
G1	17/05/2016	Ministro do Desenvolvimento Social prevê pente-fino no Bolsa Família	“Existe um questionário, chamado Cadastro Único, que se faz com cada família que entra, e que tem mais de 100 questões. Mas, no entanto, nós temos que melhorar essa percepção. Esse pente-fino que a gente fala é para ter uma sintonia melhor de quem mais precisa desse programa”, afirmou, dizendo que o governo quer entender por que 50 milhões de pessoas precisam desta renda para não ficarem na miséria.	<a href="https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/05/ministro-do-desenvolvimento-social-preve-pente-fino-no-bolsa-familia.html">https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/05/ministro-do-desenvolvimento-social-preve-pente-fino-no-bolsa-familia.html</a>
El País Brasil	20/05/2016	Ministro pede sugestão a usuária do Bolsa Família e ouve: “melhore o programa e não corte”	Pela manhã, em entrevista ao EL PAÍS, no avião que o levou ao Recife, Terra reafirmou que o programa não será cortado, mas disse que haverá um pente-fino para verificar a existência de fraudes e de pessoas que recebam o Bolsa Família, mas têm “carro do ano”.	<a href="https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/20/politica/1463759843_598643.html">https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/20/politica/1463759843_598643.html</a>
G1	07/11/2016	Ministério aponta 1,1 milhão de irregularidades no Bolsa Família	“Nós vamos, todos mês, passar um pente-fino, vai ser uma ação regular”, disse o ministro de Desenvolvimento Social e Agrário, Osmar Terra. “O objetivo é separar o joio do trigo. Quem precisa, terá acesso ao programa”, completou.	<a href="https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/pente-fino-encontra-11-milhao-de-irregularidades-no-bolsa-familia-diz-ministerio.html">https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/pente-fino-encontra-11-milhao-de-irregularidades-no-bolsa-familia-diz-ministerio.html</a>
BOM DIA	08/11/2016	Governo faz pente-fino no	O governo fez um pente-fino nos benefícios do	<a href="https://g1.globo.com/bom-dia-">https://g1.globo.com/bom-dia-</a>

BRASIL		Bolsa Família	Bolsa Família. O Ministério do Desenvolvimento encontrou irregularidades em pouco mais de 1,1 milhão de benefícios do programa e determinou o cancelamento de 469 mil benefícios, o equivalente a 3,3% do total. Também suspendeu outros 4,7%.	<a href="http://brasil/noticia/2016/11/governo-faz-pente-fino-no-bolsa-familia.html">brasil/noticia/2016/11/governo-faz-pente-fino-no-bolsa-familia.html</a>
Estado de Minas	13/11/2016	Ministro Osmar Terra afirma que "Bolsa-Família foi politizado", mas programas sociais estão garantidos	O que nós vamos fazer agora é um pente-fino no cadastro. Quando a pessoa se cadastra, já passa pelo pente-fino antes de receber o recurso. Não é para prejudicar quem precisa. Pessoas que precisam vão continuar recebendo.	
El País	14/03/2017	Recessão faz quase um milhão de famílias voltarem ao Bolsa Família - Nos últimos dois anos, houve um salto de pedidos de reinclusão no programa. Banco Mundial estima que crise econômica pode levar 3,6 milhões de brasileiros para abaixo da linha de pobreza até o fim do ano	O estudo foi criticado pelo ministro do Desenvolvimento Social e Agrário, Osmar Terra, que afirmou, nesta segunda-feira, que a expansão do programa será determinada pela demanda. "Quem diz que alguém está precisando do Bolsa Família é o Cadastro Único do município. O Banco Mundial fez uma afirmação baseada em dados de 2015 e 2016. Não considerou o zeramento da fila. Não temos ninguém hoje que precisa fora do Bolsa Família", defendeu em coletiva de imprensa no Rio de Janeiro. O ministro explicou que no ano passado 1,5 milhão de famílias deixaram o programa após o Governo aprimorar os mecanismos de controle dos critérios para participar do Bolsa Família.	<a href="https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/13/politica/1489432196_946875.html">https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/13/politica/1489432196_946875.html</a>
Folha de São Paulo	24/07/2018	Pente-fino corta R\$ 10 bi em gastos irregulares com Bolsa Família, aposentadoria e auxílio-doença	"Sabíamos que havia muitos recebendo indevidamente o benefício enquanto outras milhões de famílias esperavam para entrar no programa, aguardando de um ano e meio a dois para conseguir ingressar", afirma o ministro (interino) do Desenvolvimento Social, Alberto Beltrame.	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/pente-fino-corta-r-10-bi-em-gasto-irregular-com-57-mi-de-beneficiarios.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/pente-fino-corta-r-10-bi-em-gasto-irregular-com-57-mi-de-beneficiarios.shtml</a>

Fonte: Elaboração própria.

O período a partir de 2016, marcado pela mudança institucional que trocou a coalização de centro-esquerda no governo federal por uma onda liberal conservadora é marcado pelo processo de desfinanciamento das políticas de proteção social<sup>47</sup>, o que limitou gastos discricionários, responsáveis por boa parte do financiamento das políticas de combate à pobreza. Para o Cadastro Único, e por consequência de seu uso instrumental, para o Programa Bolsa Família, ocorreu a redução da preocupação com os erros de exclusão, ou seja, estratégias que buscavam garantir que todos os que necessitavam estavam cadastrados, mesmo podendo, eventualmente, acarretar a inclusão de pessoas fora do foco de renda. Passando-se a privilegiar mecanismos que focassem na redução dos erros de inclusão, como rotinas de verificação da consistência na identificação das famílias, tais como atividades de atualização e averiguação cadastral mais sofisticadas que em períodos anteriores.

Até agora foram descritas as narrativas de sentido que estiveram presentes entre 2009-2016 e entre 2016-2018, com evidências observáveis de pesquisas e reportagens da imprensa sobre o Bolsa Família. A seguir serão, então, detalhados o processo de construção, de comunicação e de execução das Instruções Operacionais.

#### **4.1 Contexto da Averiguação e Revisão Cadastral e das Instruções Operacionais**

Esta pesquisa traz as Instruções Operacionais como instrumento da ação pública, escolhido pela burocracia federal, para dar contorno ao processo de Averiguação e Revisão Cadastral. Ao analisar a evolução das publicações anuais das Instruções Operacionais, é possível observar uma constante interação entre a *politics* e a *policies*. Isso ocorre porque a decisão política é responsável por consolidar a criação de um instrumento e estabelecer as formas de sua implementação.

Entender a condição do PBF, de ser uma complementação de renda e não substituição de renda, implica a necessidade de verificação de elegibilidade dos beneficiários periodicamente, isto é, a atualização de dados do Cadastro Único, sejam ou não os dados de elegibilidade para o PBF. Isso faz parte de uma política de

---

<sup>47</sup> Guimarães, Gabriela Fernandes. A Política de Assistência Social e o impacto do desfinanciamento pós Emenda Constitucional nº 95/2016. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2022.

medição da necessidade de um grupo. Diferente do BPC, que é de substituição de renda, e que tem uma medida categórica a ser considerada, por exemplo, a idade.

Internacionalmente, a medição varia entre 2 e 4 anos, como destacam as Entrevistadas 1 e 4. Mas como o PBF foi desenvolvido com a utilização da rede SUAS, que possuem os CRAS e com o financiamento com repasse fundo a fundo (do FNAS para os fundos municipais), foi possível estabelecer uma estrutura de atualização cadastral contínua. Temos, na verdade, os dois processos convivendo simultaneamente — o processo contínuo e o processo da AV/REV.

Um ponto relevante a destacar é o motivo de não se fazer a AV/REV o tempo todo. A volatilidade de renda na população com perfil de pobreza e extrema-pobreza, público do programa, demonstra uma série de vulnerabilidades que não vão embora, isso justifica se fazer a revisão de dois em dois anos, para que a cada sopro de bem-estar não se vá atrás dessa família.

Segundo a definição da Instrução Operacional nº 96/SENARC/MDS, de 19 de dezembro de 2018:

A qualificação dos dados do Cadastro Único reflete diretamente na focalização dos programas sociais direcionados a famílias de baixa renda, e repercute na efetividade dessas políticas quanto à melhoria de vida das famílias brasileiras. (...)

A Averiguação Cadastral é constituída por verificações das informações registradas no Cadastro Único, por meio da comparação da base nacional com informações contidas em outros registros administrativos, a fim de identificar possíveis inconsistências e permitir eventual tratamento dos dados pela atualização cadastral, conforme estabelece a Portaria MDS nº 94, de 04 de setembro de 2013. O processo de Averiguação Cadastral abrange todas as famílias do Cadastro Único que possuam alguma inconsistência cadastral, independentemente de receberem benefícios de programas sociais ou não.

A Revisão Cadastral é o procedimento que tem como objetivo garantir a atualização dos dados declarados ao Cadastro Único pelas famílias que foram identificadas com cadastros desatualizados. A atualização visa refletir, no Cadastro Único, e conseqüentemente nos programas usuários, a situação mais recente dessas famílias (BRASÍLIA, 2018, n.p).

A relevância da Revisão Cadastral para corrigir fragilidades da renda autodeclarada<sup>48</sup>, que naturalmente exige mecanismos de checagem, é destacada por

---

<sup>48</sup> Apesar de não estar explicitamente estabelecido nos regulamentos do Cadastro Único, a autodeclaração foi ganhando cada vez mais destaque, especialmente nos materiais de treinamento para entrevistadores e gestores. Esse conceito se baseia no fato de que as informações fornecidas pelas famílias em seus cadastros são autodeclaradas, ou seja, não necessitam de comprovação (MDS, 2017).

todos os entrevistados da gestão federal. Pode-se fazer um paralelismo com o Imposto de Renda, em que as pessoas declaram e posteriormente são feitos batimentos e checagens. A diferença é que o universo do Cadastro Único é maior e não tem o apoio técnico de uma unidade dedicada como o SERPRO para a Receita Federal, como é destacado pelo Entrevistado 1.

No início do PBF havia limitações de ordem técnica, notadamente no acesso às bases, e questões de economicidade das ações de checagem. A SENARC foi reconhecida ao longo do tempo por estar na vanguarda desse processo de batimentos, como já abordamos no capítulo 2, sendo referência internacional<sup>49</sup> em programas de transferência de renda. Esta percepção é relatada em todas as entrevistas realizadas na pesquisa com gestores federais.

Até o início de 2005, o MDS não possuía uma cópia da base de dados do Cadastro Único. O Cadastro então estava sob a responsabilidade exclusiva da Caixa Econômica Federal — agente operador do Programa Bolsa Família (LÍCIO, 2022). Esta falta de acesso aos dados representava um obstáculo concreto para a gestão do Cadastro, impedindo a avaliação dos dados e a construção de estratégias específicas para sua melhoria. Isto contribuía para a fragilidade do arranjo institucional do MDS, além de enfraquecer os mecanismos de gestão do Programa Bolsa Família e dos demais programas usuários do Cadastro Único.

No período entre outubro e dezembro de 2004, o Programa Bolsa Família foi alvo de diversas denúncias relacionadas a irregularidades decorrentes de problemas nas informações cadastrais, fato destacado por 5 entrevistados como fato marcante na trajetória do Programa. Isso levou a um intenso debate sobre a necessidade de descartar as informações existentes na base do Cadastro Único e iniciar um processo de recadastramento, começando pelos beneficiários do Bolsa Família. Tornou-se cada vez mais evidente a importância de realizar um diagnóstico da qualidade dos dados cadastrais, a fim de definir estratégias para corrigir as inconsistências presentes na base de dados, como destacado pelas Entrevistadas 1, 3 e 6. O acesso a essa base era crucial para que o Ministério do Desenvolvimento Social pudesse avaliar com

---

<sup>49</sup> Exemplo desta inspiração internacional é relatada em artigo do Banco Mundial disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2010/05/27/br-bolsa-familia>. Acesso em: 08 fev. 2022. “O sucesso motivou adaptações em quase 20 países, como Chile, México e outros países no mundo inteiro como Indonésia, África do Sul, Turquia e Marrocos. Mais recentemente, a cidade de Nova York anunciou o programa ‘Opportunity NYC’, de transferência condicional de renda, modelado no Bolsa Família e no equivalente mexicano”.

precisão a qualidade das informações registradas. Por isso, em janeiro de 2005, o MDS deu início ao processo de internalização da base nacional do Cadastro Único, seguido de um diagnóstico minucioso.

#### **4.2 A construção das Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral**

A escolha das Instruções Operacionais de Revisão e Averiguação Cadastral, como objeto da pesquisa, se deu por serem instrumentos aparentemente neutros, ao tratarem do cotidiano operacional do PBF, mas que têm efeitos nos fluxos operacionais e relacionais do programa, intensificados após 2016. Ou seja, mais do que esclarecer sua tecnicidade, a intenção é apresentar a sua relação com o programa no seu tempo e espaço de atuação, bem como com os atores da burocracia pública que aplicam este instrumento e geram efeitos sequenciais na implementação do programa e na vida dos beneficiários.

Como instituições que são, os instrumentos definem as formas de ação coletiva, tornando mais previsível e visível o comportamento dos diversos atores envolvidos. As Instruções Operacionais se constituem em um esforço da burocracia federal do PBF de conformar uma padronização do comportamento dos municípios e dos beneficiários ao cotidiano do Programa. São o elo técnico, e também político, de comando e controle, entre a ação do público-alvo do Programa, a gestão municipal, que dialoga diretamente com este público, e as expectativas da gestão federal, intermediadas pelos sistemas — Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), Sistema de Cadastro Único V7 e Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec).

Além disso, os instrumentos consistem em uma forma ágil de estabelecer e comunicar a sofisticação de parte das regras e rotinas do PBF no curto prazo (seus efeitos se dão dentro do período de 1 ano). A Entrevistada 8, destaca em sua fala, que as Instruções Operacionais foram testadas no início do Programa, ainda quando se tateava como se dariam as regras de comunicação entre as esferas federal e municipal. Elas foram sendo aprimoradas aos poucos até assumirem a robustez técnica já encontrada nas Instruções Operacionais específicas de Averiguação e Revisão Cadastral.

As Instruções Operacionais do PBF intercalam dois modelos apresentados no Quadro 2. Em primeiro lugar, são do tipo *legislativo e regulamentar*, pois trazem as regras a serem seguidas pelos beneficiários ou potencial público do Programa, bem como pelas gestões municipais, tendo uma legitimidade pela imposição de interesses da burocracia federal do Programa. Mas também têm, em segundo lugar, um caráter *informativo e comunicacional* que se amplia ao longo do tempo (com a sofisticação da forma de como explicar o calendário de ações que impõem), intensificando-se a partir de 2016, momento em que as Instruções Operacionais incluem explicações das decisões que apresentam. Esta trajetória será explorada no quarto capítulo, que analisa a evolução das IOs de AV/REV.

Em outras pesquisas sobre o PBF, não se observou que a própria forma de construção das IOs é um dos reflexos do insulamento burocrático da gestão federal do Bolsa Família. E as dificuldades de entendimento sobre este processo crucial para o Programa passam pelo fato de as Instruções Operacionais não alcançarem sua função de instrumento comunicacional do processo de Averiguação e Revisão Cadastral, como percebido por todos os entrevistados da gestão federal.

A construção do processo de AV/REV leva entre 3 e 4 meses, envolvendo três áreas da SENARC no período analisado na pesquisa: Decau, Deben e Gabinete da SENARC (e, posteriormente, o gabinete da SAGI, que passou a coordenar o Cadastro Único).

Todas as escolhas técnicas para o desenho de cada Instrução Operacional ficam registradas em notas técnicas que embasam anualmente a ação da AV/REV. Esta é a peça auditada pelos órgãos de controle, em um diálogo técnico que foi se aprimorando ao longo do tempo e que também sofreu mudanças com a inflexão institucional de 2016, como se descreverá à frente e é destacado pelos entrevistados da pesquisa.

As Instruções Operacionais são instrumentos construídos com objetivo de explicar aos municípios as operações que deverão proceder no território e nos sistemas para a execução da AV/REV. A execução da AV/REV é possível com os dados do SigPBF, sistema que contém as bases de dados de cada município e respectivas famílias que entraram em processo de Avaliação e Revisão Cadastral.

Entre 2009 e 2013, estes processos eram separados, existindo um duplo acionamento do município para a mesma ação, atualizar o cadastro (seja por alguma inconsistência, seja por uma desatualização).

Em 2014, foi publicada uma portaria para estruturar o novo processo de AV/REV que foi desenhado com grupos escalonados para facilitar a execução do processo. As bases com as quais o Cadastro Único era checado foram ampliadas (RAIS, INSS, TCU, CGU), houve avanço de olhar não apenas sobre os beneficiários do Bolsa Família, mas públicos não-beneficiários do Programa. Se o Cadastro Único identificava alguma inconsistência, não poderia realizar a inclusão no Bolsa Família. Do ponto de vista da gestão federal foi uma perspectiva ótima, de olhar todo o Cadastro. Mas o município não estava preparado para essa execução ampliada. A Entrevistada 2 destaca essa insuficiência de capacidade operacional.

A entrada de outros programas usuários do Cadastro Único também complexificou o processo, acarretando uma sobrecarga de informação na Instrução Operacional, mas necessária para trazer as repercussões. Há batimentos que só a CGU e o TCU são capazes de realizar uma vez que a SENARC não tem acesso a certas bases de dados que geram alguns indícios de inconsistência.

A partir de 2013 é que o desenho do processo de AV/REV passa a ser desenhado conjuntamente entre Departamento do Cadastro e Departamento de Benefícios, como destaca a Entrevistada 2. Dado que o município era duplamente acionado em um esforço de atualização cadastral, a construção da Instrução Operacional, o relatório das famílias selecionadas para os processos de AV/REV do SigPBF, a base de conhecimento para central de relacionamento e ouvidoria, e a comunicação à família passaram a ser feitas em conjunto. E desde então as mudanças nas Instruções Operacionais ocorreram ou por alguma novidade técnica ou na perspectiva de tradução da linguagem técnica. Na seção 4.8 em que serão analisadas as IOS, uma a uma, isso fica mais evidente.

A Entrevistada 4 destaca que alguns municípios grandes, como São Paulo-SP, desenvolveram seus próprios sistemas, organizando as ações por territórios e aplicativos. Outros de porte menor, apenas baixam as listas SigPBF, imprimem e fazem as visitas domiciliares com estas listas em mãos.

Os Departamentos de Benefício e do Cadastro Único (Deben e Decau) definem os públicos, os grupos de tratamento e os calendários, que são em função do calendário operacional do Programa Bolsa Família. Isso forma um documento, uma minuta de Instrução Operacional, que é revisada pelo Departamento de Benefícios. Finalizado o texto da Instrução Operacional, o Deben produz outros documentos que apoiam a comunicação do processo de AV/REV, tais como: a base de conhecimento



para Central de Relacionamento do MDS; a base de conhecimento para a Central de Relacionamento da CAIXA; o roteiro de atendimento para equipe “Posso ajudar?” das agências da CAIXA; além das mensagens dos extratos bancários voltados para os beneficiários. Além disso, para o grupo de metrópoles<sup>50</sup> e para as Coordenações Estaduais, é elaborado um comunicado mensal sobre AV/REV, enviado por meio de mensagem de Whatsapp. Outro instrumento de divulgação resultante do processo de AV/REV é o portal da SAGI, que disponibiliza dados com o filtro ou funcionalidade chamada “Bolsa Família no seu município”. Já o boletim “Bolsa Família Informa” disponibiliza informações ao longo do ano, em edições mensais que informam os resultados parciais do processo e lembram prazos de cada grupo identificado na Instrução Operacional do ano. Destacamos todos estes desdobramentos para demonstrar a complexidade e o desafio de explicação do processo de AV/REV no âmbito do Programa Bolsa Família.

Após a versão final da Instrução Operacional passar pelas diretorias dos departamentos da SENARC, ela é enviada aos secretários da SENARC e da SAGI e publicada. A participação dos municípios se dá de maneira bastante informal, com consulta direta a alguns deles, percebidos como parceiros, por um dos departamentos. O entendimento das Instruções Operacionais de AV/REV, em seu aspecto de instrumento comunicacional, não está institucionalmente instalado na SENARC. Gestores do Departamento de Benefícios<sup>51</sup> demonstraram em entrevistas uma reflexão sobre o tema, sinalizara, que existe uma preocupação em simplificar as IOs, mas isso ainda não se reflete como uma diretriz operacional na SENARC.

Em termos de ambiente institucional sobre os impactos desse esforço de qualificação do processo, a Entrevistada 2 identifica que ainda há muito a avançar no apoio aos municípios. Ela identifica, nos encontros com municípios, uma urgência por comunicação. Tanto pelo fato de os gestores municipais não conhecerem ou lerem as Instruções Operacionais, como por demandarem mais canais de comunicação para

---

<sup>50</sup> Muitas demandas e diagnósticos chegam por este grupo. uma forma da gestão federal entender a realidade do território, das dificuldades de operação do programa e do cadastro.

<sup>51</sup> Nas entrevistas, gestores do Departamento de Benefícios refletiram sobre uma escuta dos municípios de forma estruturada (webinar com municípios com arquivo aberto e coletando informações ou em oficinas). Seria uma ação para debater a estrutura que faça mais sentido para os municípios, além de repensar a IO como instrumento comunicacional, reconhecer suas limitações e deixar o foco da equipe mais na comunicação que na estruturação técnica. No Departamento de Benefícios, a AV/REV é percebida como o segundo processo de maior impacto no benefício do Bolsa (o primeiro é o de pagamento). Estes processos foram sendo automatizados após 2015.

tirarem suas dúvidas. Outro destaque da entrevistada é a questão do PBF usar a rede SUAS, indicativo que a rede PBF não se percebe, na perspectiva federal, como parte do SUAS. Ao invés de disparar as IOs apenas para gestores do Bolsa Família, essa nova perspectiva seria enviar e dialogar também com agentes dos CRAS. Para pequenos e médios municípios esse processo é complexo, o que dificulta a absorção das informações da AV/REV por este grupo. Tanto as entrevistas com gestores federais, como o questionário com municípios reforçam o aspecto das Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral não cumprirem a função de instrumento comunicacional, dado que há dúvidas sobre os processos além de uma série de outros instrumentos complementares para comunicar as informações contidas nas IOs para os gestores federais e demais atores envolvidos no processo.

A partir de 2008, as Instruções Operacionais são desenhadas sempre da mesma forma, como destaca a Entrevistada 4. O processo de organização das listas com famílias selecionadas naquele ano para a averiguação e revisão cadastral que compõem a AV/REV é basicamente o mesmo desde a primeira Instrução Operacional. Primeiro se organiza as listas de família, depois se escalonam grupos e no ano seguinte se realiza a revisão pelo município, com repercussões para a família no último trimestre do ano seguinte.

Os procedimentos realizados pelos municípios na averiguação são compostos por visitas domiciliares, exigência de documentação comprobatória e fiscalização, envio de mensagens, recebimentos de listas identificando pessoas com inconsistências, repercussões de benefícios, entre outros.

Esta forma de organizar a ação já recebeu críticas de órgãos de controle, pois coloca numa mesma listagem quem está há mais de 2 anos sem atualizar e quem está na averiguação, ou seja, com alguma inconsistência determinada por checagem de bases. A média de atualização cadastral é de 14 meses, porque há uma comunicação massiva para atualização em ocasião de qualquer mudança na família (mudança de endereço, de escola, falecimento, nascimento etc.).

Um ponto importante que todos os entrevistados apontaram é esse descompasso entre a qualificação do Cadastro Único em termos técnicos e a capacidade do município executar e processar informações. O município é pressionado em seu atendimento não só no processo de Revisão, como no de Averiguação e na própria demanda espontânea por atualização. Essa dificuldade de lidar com estes três processos, de forma separada, foi uma reclamação constante dos

municípios, como destaca a Entrevistada 4. Assim, em 2011 juntou-se averiguação e revisão no mesmo processo. E nos anos de 2011 e 2012 também houve a ampliação do pagamento de IGD<sup>52</sup> (Índice de Gestão Descentralizada) para famílias atualizadas, não só as do PBF, o que possibilitou maiores recursos para municípios se organizarem.

Em 2014 incluiu-se o público da Tarifa Social de Energia Elétrica e o BPC. Isso fez com que se olhasse para a atualização do Cadastro Único como um todo e não apenas para o público do Bolsa Família, trazendo maior fortalecimento para o Cadastro e para a rotina da atualização.

Mesmo com esses ajustes de procedimento e recursos, a repercussão da AV/REV é concentrada no final do ano, com o efetivo cancelamento das famílias que não cumpriram o prazo da IO. Isso também gera um gargalo no atendimento dos municípios. Há debates internos para se escalonar também a repercussão, num esforço de desafogar os atendimentos na ponta.

### **4.3 Efeitos da Avaliação e Revisão Cadastral**

Todo este esforço técnico de qualificação do Cadastro Único representou um ganho na focalização do Programa Bolsa Família, mas as exigências de atendimento na ponta não foram acompanhadas da melhoria das equipes dos CRAS, de maiores recursos, além do IGD, e de uma capacitação mais robusta do município. Por isso, o processo de AV/REV ainda é percebido como bastante demandante de tempo e energia pelas equipes locais, como demonstram as respostas aos questionários aplicados nos municípios nesta pesquisa.

---

<sup>52</sup> O Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M) mede a qualidade das ações realizadas pelo município nas ações de cadastramento, de atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde. Também verifica se o município aderiu ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) e se as gestões e os Conselhos municipais registraram, no Sistema SuasWeb, as informações relativas à prestação de contas. No cálculo do índice, são consideradas ainda a quantidade de registros de Acompanhamento Familiar realizados pelo município no Sistema de Condicionalidades (Sicon) e a data da última atualização dos dados referentes à gestão municipal realizada no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF). Com base no valor do IGD-M alcançado, o MC calcula, a cada mês, quanto cada município vai receber. Os recursos financeiros são repassados apenas para os municípios que tenham alcançado índices mínimos nas taxas e na média das taxas do cálculo do IGD-M, além de terem aderido à gestão do Suas e registrado a comprovação dos gastos e a aprovação da prestação de contas do ano anterior no Sistema SuasWeb. (in dados.gov.br).

Com a mudança de governo em 2016, a focalização da política de proteção social, que antes visava priorizar os mais pobres, passou a ser apresentada como uma forma de justificar um controle mais rígido dos usuários dos programas. Além disso, houve um reforço nos processos de identificação de possíveis fraudadores e discursos enfatizando a necessidade de retirar as famílias beneficiárias dos programas. Dessa forma, o Brasil deixou de avançar no seu sistema de proteção social e passou a ter um esforço oficial de diminuir a abrangência das políticas (LIMA, 2021, p.17).

Essa pressão no atendimento dos municípios foi se intensificando conforme avanços técnicos iam se concretizando. Ao chegar no ano de 2016 a tensão se agrava com uma expressiva mudança dos atores na gestão federal, que alteraram o sentido da ação pública sobre o Bolsa Família e seus instrumentos, culminando no contexto da sobreposição de três ações de fiscalização: a operação “pente fino” (Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pelo MDSA); a ação do MPF (coordenada pela 3ª Câmara, a mesma da Operação Lava Jato); e a da CGU.

Essas operações externas do MPF e da CGU com equipes que não eram as mesmas que estavam há anos dialogando tecnicamente com a SENARC — tiveram consequências para gestores federais, estaduais e para as próprias famílias beneficiárias. A Entrevistada 4 destaca que como a conversa sempre foi muito técnica, e como em 2016 a dimensão política tomou o primeiro plano, não houve espaço para diálogo com gestores do PBF. Ainda que se tenha tentado mostrar que a metodologia de análise estava equivocada, as bases consideradas eram de anos diversos, e que 80% dos apontamentos do MPF já estavam dentro do processo de AV/REV daquele ano, ainda assim não houve diálogo e as ações levaram ao desligamento de muitas famílias e ao retrabalho para municípios, que não foram orientados como proceder.

A Entrevistada 4 entende que nas gestões anteriores a 2016, havia foco na inclusão (entrevistas e reportagens sobre a busca ativa eram comuns, no Quadro 7), mas não se falava dos bastidores técnicos de atualização do Cadastro Único e do esforço de focalização. Já na inflexão institucional a partir de 2016, a centralidade do discurso estava exatamente na focalização. Como ela não era muito visível, pareceu ser algo novo para o debate público. Essa narrativa ganhou força ao se conseguir, em 2016, a entrada do então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) no Comitê do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o que permitiu acesso a uma base de dados mais dinâmica, qualificando ainda mais os batimentos rotineiros do Cadastro Único e do PBF.

Sobre a questão da relevância destes dados atualizados do Cadastro, para além do próprio retrato fidedigno das famílias, é apontado que o CECAD<sup>53</sup> (Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico) facilitou o uso dos dados das famílias pelos próprios municípios. Antes era preciso entrar em diversos programas da CAIXA para baixar bases, ter expertise de cruzar informações com o objetivo de tomar decisões. Com o CECAD esse manejo ficou mais simplificado e o interesse dos municípios foi crescente, sendo apontado por vários entrevistados, como positiva a realização de oficinas nos encontros do Congemas e encontros locais para treinamento no CECAD. Ainda que a capacitação dos municípios siga sendo um desafio pela quantidade de sistemas e processos envolvidos no PBF e no Cadastro Único — e a constante troca de equipes locais —, o CECAD trouxe maior possibilidade de uso destes dados qualificados, que afinal são produzidos pelos próprios municípios.

Centralizado e sem participação dos municípios, o processo de construção das Instruções Operacionais parte das necessidades centrais do PBF e do Cadastro Único. Para a gestão federal parece exequível e racional, mas não é o mesmo para a gestão municipal, sendo descolado de tempos orçamentários da liberação do recurso do IGD pelo repasse do FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social).

Afirma a Entrevistada 4:

*A gente acaba inventando conceitos pela complexidade do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, seria preciso mais treinamento da rede para ampliar essa compreensão. A partilha de conhecimento se dá muito pelas normativas. A construção de entendimentos se dá de forma centralizada, se faz a normativa para partilhar. Pecamos ao não dividir esta construção.*

---

<sup>53</sup> Esta ferramenta permite conhecer as características socioeconômicas das famílias e pessoas incluídas no Cadastro Único (domicílio, faixa etária, trabalho, renda etc.) bem como saber quais famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família. Os dados disponíveis no CECAD COM Bolsa Família apresentam defasagem temporal de cerca de dois meses em relação ao Sistema do Cadastro Único, o qual deve ser consultado caso necessite de dados atualizados. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/sobre.php>. Acesso em: 22 jun. 2023.

#### 4.4 Verificação de inconsistências e aperfeiçoamento de bases de dados

Lima (2021) destaca que, simultaneamente com os avanços das técnicas de cruzamento de dados, a administração do Programa Bolsa Família começa a implementar seus próprios procedimentos para gerenciar a inclusão e exclusão de beneficiários. O Cadastro Único passou a precisar garantir a veracidade das informações, pois elas seriam utilizadas não apenas para o PBF, mas também para uma série de outros programas sociais. Nesse sentido, a averiguação cadastral assume um papel crucial nessa missão.

Em 2016 vários acontecimentos ocorreram que trouxeram mudanças para o PBF. Houve um amadurecimento técnico, com acesso a mais bases, o Ministério passa a ter computadores mais potentes para rodar as bases (antes os batimentos eram realizados por terceiros).

Neste ano de 2016 também ocorreu a ação do MPF, fazendo um batimento considerado irresponsável pelos técnicos da burocracia federal, com metodologia questionável (como já destacado neste capítulo) e cujo conteúdo foi vazado para a imprensa no contexto pós-impeachment. Era um estudo e não um processo. Isso fortaleceu uma postura de desconfiança da equipe recém chegada do governo Temer em relação à burocracia do PBF.

A forma de a equipe técnica do PBF lidar com isso foi a de aproveitar o GTI<sup>54</sup> liderado pelo ministro Osmar Terra, com CGU, TCU, INSS, Fazenda, para abrir algumas portas a dados que historicamente eram inacessíveis à SENARC, aproveitando para isso um momento de discussão de reformulação da legislação para compartilhamento de base de dados do governo. A grande conclusão do Grupo de trabalho Interministerial (GTI) foi a de fortalecer a ideia de que a SENARC trabalhava

---

<sup>54</sup> Dentre as ações para aperfeiçoamento de rotinas de verificação de inconsistências, de melhoria da qualidade das bases de dados do MDSA e no âmbito do Grupo de Trabalho Interinstitucional, instituído em 2016, foram realizados também cruzamentos entre as bases de dados do Cadastro Único (junho/2016) e da folha de pagamento do PBF (julho/2016) e aquelas dos seguintes registros administrativos do Governo Federal: 1) Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2014); 2) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED (janeiro/2015 a junho/2016); 3) Sistema de benefícios permanentes e auxílios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (junho/2016); 4) Sistema de Controle de Óbitos (2002 a 2016); 5) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE (junho/2016); e 6) Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. No que tange ao PBF, foi identificado 1,1 milhão de famílias beneficiárias com inconsistências cadastrais, resultando nas seguintes providências imediatas: 654 mil famílias tiveram o pagamento de seus benefícios do PBF bloqueados até a atualização cadastral, e 469 mil famílias tiveram seus benefícios PBF cancelados em novembro de 2016. Os procedimentos e prazos desta ação foram definidos na Instrução Operacional nº 82 SENARC/MDSA, de 18 de novembro de 2016.

na vanguarda, que o acesso às bases deveria ser aperfeiçoado, mas que se tinha maturidade para o batimentos dessas bases. Em 2017, a CGU publicou um relatório com algumas recomendações, embasadas na atuação do GTI, no sentido de batimentos de dados do Cadastro Único com outras bases se darem para não haver erro de inclusão<sup>55</sup>.

Há uma alteração no discurso político do PBF, até então falava-se muito das inclusões, e após 2016 passou-se a falar nos cancelamentos, no “pente fino”. Há um nítido deslocamento da retórica que passa da inclusão para o controle. O Entrevistado 1 apontou: *“teve um momento, a partir de 2014, de um fetiche do big data, vários órgãos estavam fazendo estudos para testar seus bancos de dados. O MPF fez o primeiro estudo, com metodologia equivocada. O TSE também fez estudos em 2016, por conta de mecanismos de doação de campanha e também publicizou na imprensa uma notícia equivocada.”*

A SENARC aproveitou a oportunidade que as portas se abriram com a operação pente fino, pedindo novos computadores e novos batimentos que a CAIXA passou a fazer, com base do RAIS e do CAGED, fazendo processo de verificação ainda na fase da habilitação, antes de entrar na folha de pagamento do PBF. E também se realizou um processo mais espaçado no curso da habilitação do benefício, e isso permitiu acelerar os mecanismos de entrada e de saída do Programa. Este contexto permitiu que, entre 2017 e 2019, fosse consolidado o discurso de que o PBF tivesse a fila zerada, ou seja, a percepção de que quem estava no perfil do Programa, entrava para a folha de pagamentos do Bolsa Família. O Programa conseguiu responder rapidamente a situações de vulnerabilidade, com entrada em até 45 dias, em um período de crise econômica. Os municípios ficaram meio perdidos nesse

---

<sup>55</sup> Para aprimorar os controles relativos ao Cadastro Único e como consequência do Programa Bolsa Família, foram acordadas as seguintes recomendações: Adotar processo prévio de verificação das informações declaradas no Cadastro Único como requisito de validação do cadastro, proporcionando transparência em caso de divergência com dados registrados em bases oficiais, presumindo-se a veracidade das informações ratificadas pelo cidadão.

Regulamentar critérios de geração de pendências e de invalidação do cadastro das famílias identificadas no processo de Averiguação Cadastral, incluindo o caso das famílias convocadas que não comparecem para atualização dos dados. Elaborar e executar plano para adoção de providências para o tratamento dos casos de subdeclaração apontados no Relatório, considerando prioritários os casos mais graves e materialmente mais relevantes, para ressarcimento e aplicação de penalidades. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/12/cgu-avalia-atuacao-do-governo-federal-para-aprimorar-controles-do-bolsa-familia>. Acesso em: 14 jun. 2023.

período, no sentido de que essa rotatividade era algo inédito como processo do PBF (quase 20% dos beneficiários saíam e depois voltavam).

#### **4.5 O debate público focado no controle (ninguém que não mereça receber o programa)**

Em 2018, ano final desta pesquisa, o cenário era de uma rede de proteção social proporcionada pelo PBF com 13,78 milhões de famílias, totalizando cerca de 43 milhões de pessoas, tendo, mensalmente, garantida a transferência direta de renda e sendo estimuladas, por meio das condicionalidades, a acessarem os seus direitos básicos de saúde, educação e assistência social. Deste percentual de público do programa, 54,6% eram crianças, adolescentes e jovens de até 20 anos. O benefício médio transferido mensalmente a cada família era de R\$ 188,78.<sup>56</sup>

A comunicação sobre o que é o PBF, para além da transferência direta de renda, tem dificuldade histórica. Como já apontado, a própria SENARC já contratou pesquisas de entendimento sobre o Bolsa Família e nenhuma trouxe como resposta o entendimento da complexidade do desenho do Programa pela sociedade. Comunicar o Programa para o debate público é difícil, todos os entrevistados reconhecem na sua complexidade a origem desse desafio. Nesta pesquisa, o contexto dessa dificuldade é entendido como elemento do insulamento da burocracia que notadamente faz com que desenhem o programa de forma centralizada e que quando realizam debates com municípios, estados, CAIXA e órgãos de controle, esses são debates extremamente técnicos. Tal dinâmica reforça a dificuldade de entendimento e defesa por parte da sociedade dos beneficiários da importância do Programa Bolsa Família.

---

<sup>56</sup> MDS. Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. N. 33 (2018). Brasília, DF, 2005. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/caderno\\_de\\_estudos\\_33\\_com\\_capa.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/caderno_de_estudos_33_com_capa.pdf). Acesso em: 06 set. 2022.



## **4.6 Percepção sobre a AV/REV nos fluxos federais e nos fluxos municipais**

Os processos de Averiguação e Revisão Cadastral nascem separados. A Averiguação já existia, com ênfase no PBF. A Revisão surgiu em 2009. A AV/REV se constituem um duplo acionamento do município para atingir o mesmo objetivo de atualizar o Cadastro Único. Em 2013 houve proposta de unificar os processos, o que significou a construção de uma IO, de uma base de conhecimento para central de relacionamento do MDS e de uma base que vai para o SigPBF, e desde então, isso vem se aprimorando.

Nesse contexto, houve um esforço de estruturar a ação do município na ponta. O processo de AV/REV foi se complexificando ao abrir mais grupos com datas específicas, distribuindo até em um canva de calendário (elemento gráfico tabelado que apoia o planejamento das ações), com links para tutoriais etc. Todas essas medidas vêm da percepção das dificuldades relatadas pelos municípios em distribuir as ações desenhadas pela gestão federal nas suas rotinas operacionais ao longo do ano.

### **4.6.1 Entendimento sobre o PBF e as Instruções Operacionais de Averiguação e Revisão Cadastral**

No âmbito desta pesquisa, foi aplicado um questionário em 2019 para municípios buscando captar os entendimentos sobre o PBF e o processo de AV/REV. A adesão foi baixa, como destacado na metodologia da pesquisa, mas ainda assim reveladora de uma percepção dos municípios presente nas entrevistas com gestores federais. O resultado apontou para um conhecimento razoável sobre a existência de instrumentos do PBF, variando entre 65% e 97%. Essa pergunta teve como objetivo mapear o que, afinal, chega para o gestor como esforço da gestão federal para comunicar elementos do PBF.

Sobre as rotinas do Programa Bolsa Família, os municípios foram questionados sobre quais ações teriam maior impacto nos seus fluxos operacionais. O destaque foi exatamente a Averiguação e Revisão Cadastral, objeto desta pesquisa, mostrando a relevância de uma melhor compreensão sobre este processo. Em seguida, veio a inscrição no Cadastro Único e o esclarecimento de dúvidas sobre o PBF. As duas primeiras ações são exclusivas de execução do gestor municipal. Já as dúvidas sobre

o PBF têm a ação compartilhada, dado que a gestão federal dispõe de instrumentos como a Central de Relacionamento, a Ouvidoria, o site, além de entrevistas em veículos da rede pública e da imprensa em geral para explicar o Programa etc. Todos estes instrumentos não dão conta de garantir o entendimento do Programa e suas rotinas pelos beneficiários.

No campo aberto sobre a rotina dos gestores com o PBF, vale destacar suas vozes, que seguem demandando ações mais efetivas de comunicação:

*“A instabilidade dos sistemas prejudica bastante o funcionamento dos serviços, principalmente do SICON.”*

*“As demandas de Averiguação são as que causam mais demanda, até pelos questionamentos dos beneficiários.”*

*“As famílias atualizam seus dados após averiguação cadastral e mesmo assim não retornam ao programa. Reitero as dificuldades de não sabermos os reais motivos impeditivos de não retorno ao PBF desgastam muito nosso dia a dia.”*

*“O Governo Federal deveria criar um canal de comunicação mais efetivo tanto com os gestores/técnicos quanto com os beneficiários do programa.”*

*“Falta padronização no atendimento (rotina, protocolo).”*

*“Gostaria que tivesse uma central de reclamação para usuários que não se enquadram no Programa e informativos, ou alguma propaganda específica que esclareça mais o usuário. (SIC)”*

A percepção da relevância do processo de AV/REV é alta (77%). O entendimento de que o gestor municipal é responsável pelas informações registradas no Cadastro Único também é alto e acompanhado de insegurança sobre esta responsabilidade da garantia da veracidade dos dados.

O aumento da ampliação do público da AV/REV também é destacado pelos gestores e é acompanhada da constatação que esse aumento causa dificuldade no atendimento aos beneficiários (62%).

A respeito da suficiência das informações da gestão federal sobre como atender as famílias em Averiguação e Revisão Cadastral para o município realizar esta ação, 33% entendem que não são suficientes. Em campo aberto, destacaram:

*“As informações contidas nas lista são genéricas quando na verdade deveriam específicas e mais detalhadas, impedem os técnicos de fazerem uma entrevista mais efetiva.”*

*“Existe a necessidade de fazer outras ações como visita domiciliar.”*

*“Falta transparência nos motivos que colocaram a família em averiguação (detalhar vínculo empregatício e período de trabalho).”*

Uma das formas de se captar o não entendimento sobre o Programa seria analisar os dados recebidos pela Ouvidoria do MDS. Contudo, ao longo da pesquisa, as formas de acionar estes dados, organizados em categorias que pouco explicam o que registram, fez com que não fossem considerados como material de análise. As 11 entrevistas com gestores federais questionaram o uso das manifestações vindas da ouvidoria e receberam respostas negativas sobre este uso. Vale destacar a fala da Entrevistada 8, que declarou: *“Eram casos anedóticos, não vinha nada sumarizado, analítico, agregando valor.”*

Sobre a atuação dos estados, um dos motivos explorados durante as entrevistas foi a de que há maior instabilidade na ocupação de cargos da Assistência Social nas Secretarias Estaduais em comparação aos municípios. A negociação política com os estados é mais complexa e seria mais intensa se fosse dado a eles um papel de maior destaque. Na fala da Entrevistada 5, aparece “as gestões estaduais não foram fortalecidas ao longo dos anos do Programa. É difícil multiplicar os entendimentos nos mais de 9.500 postos de atendimento do Cadastro Único. E é difícil colocar os estados como mediadores. Foi tardia essa tentativa. Contornamos essa dificuldade focando em falar direto com o cidadão”. Ainda que haja mecanismos como o IGD-M e IGD-E, a articulação interfederativa segue sendo desafiadora. “Mudanças mais intensas nos estados esvaziam áreas responsáveis pelo PBF e pelo Cadastro Único, daí a saída é ir direto no município.”

Desta análise dos entendimentos dos municípios, é possível inferir que apesar de a gestão federal ter o diagnóstico da complexidade do programa e de sua não compreensão, ainda não se alcançou uma comunicação eficiente com as gestões municipais e com a população em geral.

#### **4.7 Os efeitos das Instruções Operacionais enquanto instrumentos da ação pública do PBF**

Para a compreensão do sentido da ação pública do PBF no processo de AV/REV, foram analisadas, ao longo do tempo, o conteúdo das instruções operacionais, destacando as seguintes categorias: público, número de famílias convocadas, período de convocação, grupos convocados, mensagens, marco na gestão do PBF, orientações destacadas para a gestão municipal, canal de comunicação do gestor municipal com a SENARC. Essas categorias foram definidas

após leitura das IOs, análise das respostas dos municípios ao questionário e entrevistas com gestores federais.

O processo histórico de qualificação das informações cadastrais é o mais significativo para as ações relacionadas ao controle e à focalização do Bolsa Família<sup>57</sup>. As informações sobre pessoas e famílias contidas no Cadastro Único são a base para a realização dos processos de seleção de famílias, revisão e repercussões de benefícios, que se relacionam em diversas situações com as alterações cadastrais. As entrevistas com a gestão federal também sinalizam esta percepção de relevância da averiguação e revisão cadastral, que proporcionam a qualidade dos dados.

As famílias são selecionadas para o PBF de acordo com seu perfil socioeconômico, tendo a concessão e o valor do benefício calculado de acordo com: a renda familiar per capita, a composição familiar e a idade de crianças e jovens. É fundamental, portanto, a precisão das informações cadastrais e sua relação com o Bolsa Família.

#### **4.8 Análise das instruções operacionais**

A IO 28/2009 convocou 3,4 milhões de famílias beneficiárias para atualização cadastral, por meio de mensagem padrão no extrato de pagamento, não destacando em seus dispositivos o público-alvo, apesar de considerar a listagem no sistema, com sugestão de escalonamento pelo NIS. Do quantitativo de famílias convocadas, 2,2 milhões atualizaram e 975 mil tiveram bloqueio do benefício pela ausência de revisão cadastral.

A IO orientou aos municípios o uso de expressão mais complexa sobre o procedimento, como “atualização ou revalidação cadastral dos domicílios no Cadastro Único”. Foi orientada a obtenção da lista de famílias na “Central de Sistemas da SENARC”. O normativo divulgou o canal de comunicação do gestor municipal com a

---

<sup>57</sup> Quando falamos da Revisão Cadastral, percebemos que o número de famílias convocadas tem variado ao longo dos anos. Embora tenha se mantido estável entre 2015 e 2017, em 2018 tivemos um público inicial de 1,2 milhão de famílias, um número menor do que nos anos anteriores, ou seja, a atualização tem sido mais constante, evitando que os cadastros das famílias beneficiárias do PBF fiquem desatualizados e garantindo que o valor do benefício esteja de acordo com a composição familiar e a situação socioeconômica de cada um. Vale ressaltar que, ao contrário do processo de Averiguação, a Revisão Cadastral tem um histórico de baixo cancelamento, em torno de 20%, a menos que ocorram situações excepcionais. Isso ocorre porque a maioria das famílias convocadas atende prontamente à convocação e atualiza seus cadastros de forma correta (Caderno SAGI nº 33, 2018).

SENARC, que poderia ser realizado via central de atendimento 0800, telefone fixo do MDS ou, ainda, no endereço eletrônico institucional.

Ainda no âmbito dessa IO, foram destacados os problemas causados pela falta de revisão, como uma tentativa de argumentação retórica para ação ativa do município, tais como: maior incidência de famílias com inconsistências cadastrais apontadas por ações de auditoria; dificuldades no acompanhamento de condicionalidades; baixa remuneração do Índice de Gestão Descentralizada (IGD); maior número de erros de focalização por não captura das informações de evolução da situação socioeconômica das famílias; maior número de cartões não-entregues por problemas de endereço desatualizados.

Vale ressaltar os esforços anteriores de qualificação do Cadastro Único: em 2005 e 2006, o apoio financeiro do MDS na ação de complementação do Cadastro do Bolsa Escola (Cadbes) e de atualização cadastral iniciada; em 2006, a criação do indicador de atualização cadastral do IGD; em 2007, a normatização da regra de validade por dois anos das informações do CadÚnico por meio do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, complementada pela Portaria GM/MDS nº 376, de 16 de outubro de 2008, que define procedimentos para gestão do Cadastro Único.

Posteriormente, a IO 34/2009 registrou a necessidade de olhar o Cadastro Único em relação ao resultado do ano anterior, mantendo a expressão complexa “procedimentos de atualização ou revalidação cadastral das famílias no Cadastro Único” para fins de Revisão Cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2010.

Dois anos depois, a edição da IO 41/2011 manteve como público-alvo as famílias com informações cadastrais há mais de dois anos sem nenhuma atualização ou revalidação, considerando a situação dos cadastros no último dia do ano anterior. Porém, representou um marco na gestão do PBF, em função da migração da versão offline (6.05) para a versão 7 (V7) do Cadastro Único, adotando-se a prática de encaminhamento de mensagens nos três meses anteriores ao respectivo mês de revisão cadastral. Foram concedidos 10 meses para execução do processo de atualização cadastral, com foco em 12 grupos, a partir de calendários que vincula o mês de revisão cadastral ao dígito de verificação do NIS do Responsável Familiar. Foi orientado aos municípios, também, a priorização das famílias beneficiárias do PBF, mantendo a rotina de atendimento às famílias cadastradas, às beneficiárias e às que

desejavam se cadastrar. Essa IO atualizou o e-mail institucional de comunicação entre o gestor municipal e a SENARC.

A IO 53/2012 manteve o público-alvo das IOs anteriores, concedendo um ano para execução do processo de atualização cadastral, sendo que as mensagens deveriam constar nos comprovantes de pagamento do benefício com pelo menos três meses de antecedência. Inovou ao orientar cautelosamente sobre os conceitos importantes do processo de revisão cadastral (prazo, validade etc.), estabelecendo cronograma de trabalho em listagem e linha do tempo de um ano, indicando informações sobre obtenção de lista no SigPBF e recomendando visita domiciliar, porém sem configurar como condicionante ao processo de revisão cadastral. Ademais, incluiu o site do MDS como fonte para consulta à legislação sobre PBF e o Cadastro.

Já a IO 64/2013 atualizou o processo de revisão cadastral, ao ter como público-alvo todas as famílias beneficiárias do PBF que, ao fim do ano anterior, tivessem sido identificadas com cadastros sem atualização por 24 meses consecutivos. A IO trouxe como sugestão de calendário para a revisão o agrupamento por final de NIS, com exemplos de estratégia de mobilização dos beneficiários, como: avisos em rádios locais, inclusive comunitárias, mensagens em carros de som com circulação em locais frequentados pelas pessoas beneficiárias do PBF, avisos nas escolas, centros de saúde e em toda a rede de atendimento da área de Assistência Social, fixação de cartazes informativos em locais conhecidamente frequentados pelos beneficiários, dentre outros. Além disso, a IO recomendou a leitura da portaria 177/2011 e retirou o telefone fixo institucional como canal de comunicação entre o gestor municipal e a SENARC.

A verificação estabelecida pela IO 70/2014 abrangeu todas as famílias beneficiárias que em dezembro de 2013 completariam dois anos sem atualizar as informações do Cadastro Único, para que o fizessem em dois períodos até março de 2015. A norma trouxe um cronograma de trabalho da Revisão Cadastral em 2014 e ações de gestão de benefícios. Cabe notar que os canais de comunicação foram alterados e instituído o atendimento ininterrupto por ligação gratuita (0800) e o endereço eletrônico destinado aos gestores.

Em 2015, a IO 76 estabeleceu duas etapas, sendo uma para famílias beneficiárias que segundo a base de Cadastro Único em dezembro de 2014 e a folha de pagamentos do benefício de janeiro de 2015 tivessem completado dois ou mais

anos sem atualizar o cadastro. A segunda etapa foi prevista para famílias não beneficiárias e constantes no processo de Averiguação Cadastral. Cabe destacar que a revisão resultou em “cancelamento imediato” do benefício a famílias em maio de 2015 - aquelas com famílias com indícios de subdeclaração de renda e que são reincidentes por três vezes em averiguações cadastrais anteriores. A instrução determinou, também, que reversões de cancelamento só seriam possíveis mediante visita domiciliar. Ademais, o dispositivo trouxe nos anexos os modelos de comunicação – cartas. Importante destacar a implementação de um canal ativo de comunicação na forma de envio de perguntas frequentes aos gestores, a partir de endereço cadastrado no sistema SIGPBF.

A IO 79/2016 operou uma mudança incremental importante ao conciliar a Revisão Cadastral de praxe, com a atualização cadastral das famílias beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), e ainda, das famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Assim, entre maio de 2016 e abril de 2017, famílias que já tinham seu cadastro da TSEE sendo verificado pela ANEEL desde 2013, passaram a serem público da AV/VER. Antes esse processo era feito sem nenhuma comunicação com o MDS, o que acarretava retrabalho para os municípios. A inovação que a ação conjunta evidencia é ampliar a transparência para as gestões municipais sobre o público-alvo a ser mobilizado, bem como possibilitar o planejamento integrado dos processos de atualização cadastral. Além disso, aumentou o suporte informacional aos gestores com a disponibilização de tutorial para auxiliar os municípios a trabalhar com a listagem dos públicos da atualização de 2016.

Na IO 86, implementada em 2017, a integração de coleta de dados foi ampliada novamente, passando a abranger, além das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, das beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), dos beneficiários do BPC, passa também a considerar as beneficiárias do Programa Bolsa Verde. Além disso, previa a revisão de famílias com dados desatualizados no Cadastro Único desde dezembro de 2014, mesmo que não fossem beneficiárias de programas sociais. A verificação se dividiu em quatro grupos para averiguação cadastral e 4 grupos para revisão cadastral. A norma apresentou o detalhamento pormenorizado da Averiguação Cadastral, identificando bases utilizadas, que incluía um questionário adicional para identificar a situação da família, além do formulário do Cadastro Único.

Outro marco na gestão do PBF, anotada em 2017, foi a apresentação do alerta para possíveis erros de identificação de indício de inconsistência, com exemplos práticos. Por exemplo, foi antecipada na IO uma dificuldade que poderia ocorrer na execução: “No caso das famílias da Averiguação Cadastral, se elas tiverem atualizado o cadastro antes do lançamento do Grupo em que se encontram, elas precisam atualizar seus dados novamente.” Para essa orientação foi destacado que no arquivo do SIGPBF seriam apresentados alertas das datas a serem consideradas para a averiguação, o que facilitaria o processo de gestão.

Entre as novas orientações para a gestão municipal trazidas pela IO 86 estão a lista conjunta que contempla as famílias em Revisão Cadastral e as famílias e pessoas em Averiguação Cadastral posta à disposição dos municípios de maneira imediata; e incrementada com novas famílias em Averiguação Cadastral quando do lançamento de cada um dos grupos, conforme estabelecido no cronograma da Instrução Operacional. Também foi feita a identificação de questionário específico para que o gestor solicitasse preenchimento da família em determinado grupo de averiguação. Houve destaque para termo específico, nos casos em que entrevistador tivesse dúvidas sobre veracidade das informações fornecidas pela família.

E, além disso, foi incluída uma tabela que identificava por cores as ações de gestão por grupo e datas de efeito, calendário mensal com identificação das ações e efeito da IO ao longo de 2017, bloco destacado de orientações gerais, com informações sobre documentos para a revisão cadastral. Destaque (*popup*) sobre a necessidade de se realizar nova entrevista para esta revisão cadastral. Incluiu também anexos com questionário SIMAC, cartas para cada grupo da AV/REV. E por fim, o canal de comunicação também foi aprimorado e passou a contar com EAD com tutorial para lidar com listagem 2017 e indicação do site MDS para consulta de legislação sobre Cadastro e PBF.

O movimento incremental do PBF seguiu com a IO 90/2018 que estabelece procedimentos e prazos para a Ação de Análise de Conformidade Cadastral, além disso houve identificação de famílias pela metodologia da CAIXA, que identifica cadastros que sofreram inclusões e/ou alterações em padrão atípico para o município. Destaca-se metodologia de monitoramento das operações realizadas no Sistema de Cadastro Único em ação conjunta da SENARC e CAIXA.

Ainda em 2018, a IO 93 abrange a verificação, além de todos os critérios da IO 90, a todas as famílias com os dados desatualizados. Além disso, nos grupos de



averiguação foram incluídos achados de auditorias do Tribunal de Contas de União e de outros órgãos de controle, como descrito sobre o Programa Bolsa Família. A comunicação com os beneficiários que a orientação estabeleceu foi por cartas do PBF ou da Tarifa Social de Energia Elétrica, assim como mensagens nos comprovantes de saque de todos os beneficiários do BPC (INSS). O principal destaque da instrução foi a qualificação dos dados do Cadastro Único, envolvendo três processos: a Averiguação Cadastral, a Revisão Cadastral e a Exclusão Lógica. Assim como o informe sobre base de dados que estão sendo comparadas com o Cadastro, alerta para possível erro nas bases no processo de averiguação, mensagem no formato *popup* sobre ocorrência de contribuição previdenciária, lembrete sobre ajuste na data do campo da atualização do Cadastro Único com entrevista, entre outros.

Desta análise das Instruções Operacionais como instrumentos do Programa Bolsa Família, é importante destacar a evolução da relação com a gestão de benefícios.

Até o ano de 2013, os processos de qualificação cadastral tinham como foco principal a administração dos benefícios, realizando bloqueios e cancelamentos para as famílias beneficiárias do PBF que não cumprissem as convocações dos processos de Averiguação e Revisão Cadastral.

A partir de 2014, entretanto, são implementados procedimentos de verificação prévia de cadastro antes de conceder benefícios do Bolsa Família.. Nesse momento, os dados dos processos de averiguação, ou seja, das famílias que apresentam indícios de inconsistência em suas informações cadastrais, também passam a ser utilizados para evitar que benefícios do PBF sejam concedidos indevidamente, até que as informações da família sejam atualizadas ou revalidadas. Duas entrevistas, E1 e E2, registram que este novo cenário pós 2014 ocorre por conta de experiências acumuladas e lições aprendidas, bem como por conta de uma estratégia direcionada ao entendimento mais aprofundado acerca do comportamento dos beneficiários e do diálogo cotidiano com os órgãos de controle, que em suas auditorias reconhecem como eficiente estabelecer procedimentos para mitigar os efeitos de possíveis subdeclarações de renda e ratificam esta nova etapa da gestão de benefícios.

Como destaca o E1, 2016 é um ano de algumas coincidências - conhecimento técnico acumulado, melhores máquinas, acesso a novas bases de dados. A partir de junho de 2016, tem-se um novo momento com a instituição pelo MDS do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), no contexto da incorporação do INSS à estrutura do

órgão, bem como uma nova proposta de projeto (mudança de sentido nos discursos sobre o PBF, como apontado no início deste capítulo). O objetivo era o aperfeiçoamento de rotinas de verificação de inconsistências e a qualificação das bases de dados do MDS, tendo sido realizada a maior averiguação de dados na história do programa, considerando o número de fontes de dados empregadas nos batimentos (BRASIL, 2018<sup>58</sup>).

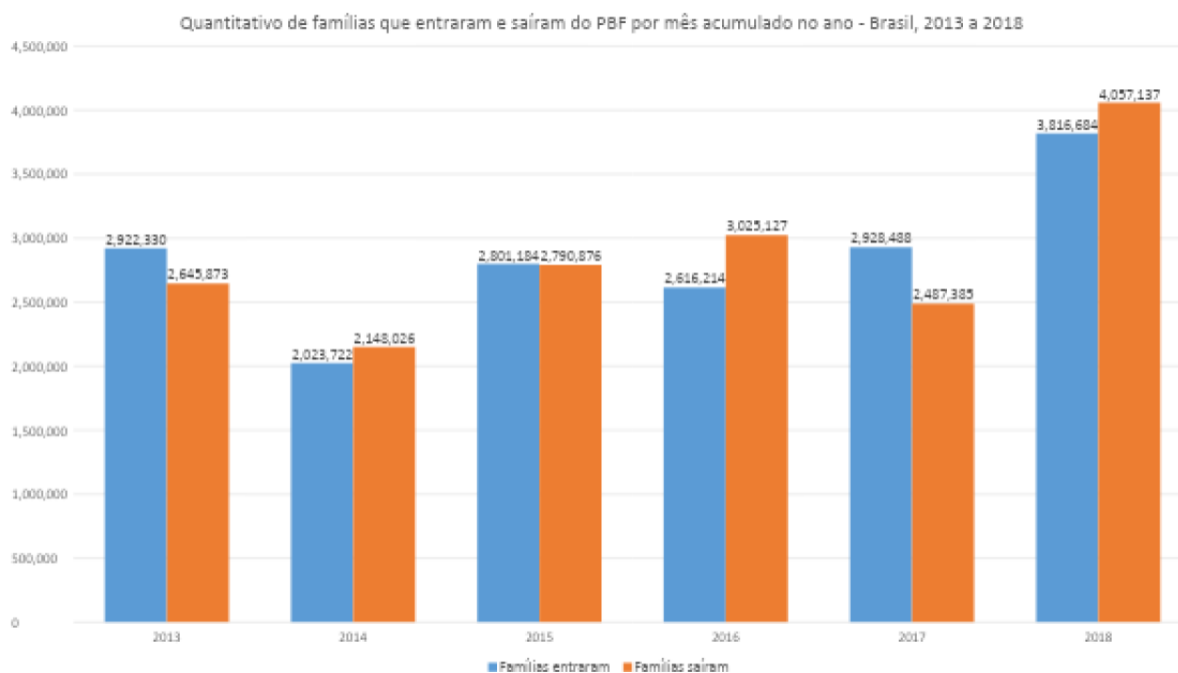
A partir do GTI e do acesso às novas bases, o MDS incorporou os procedimentos de qualificação cadastral apresentados pelo GTI na habilitação de famílias ao programa, não sem ocorrerem debates sobre a capacidade de execução contínua e mensal dos processos, nos moldes dos estudos do GTI. A intensidade das ações e complexidade de conceitos envolvidos exigiam para sua sustentabilidade a existência de investimentos em recursos humanos e tecnológicos tanto por parte do Governo Federal, como por estados e municípios, devido ao aumento das demandas por atualização cadastral, que então passaram a ocorrer em períodos cada vez mais curtos, com batimentos mensais<sup>59</sup>. Essa medida avançou a capacidade de se evitar a seleção inadequada de beneficiários para o PBF, o que resultou em um marco histórico de 13 meses consecutivos de concessão de benefícios do Programa para todas as famílias elegíveis a ele.

---

<sup>58</sup> Disponível em:

[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/ferramentas/docs/caderno\\_de\\_estudos\\_33\\_com\\_capa.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/ferramentas/docs/caderno_de_estudos_33_com_capa.pdf)

<sup>59</sup> A partir de janeiro de 2017, os batimentos das informações registradas no Cadastro Único com outros registros administrativos passaram a ser mensais, tornando inelegíveis ao programa as famílias com divergência de renda. As verificações passaram a ocorrer com as seguintes bases: a RAIS, o Caged e o Sisobi. Assim, famílias com pessoa falecida ou famílias que possuam indícios de divergência de renda não são mais habilitadas ao PBF até que a situação seja corrigida pela família.

**Gráfico 1: Entrada e saída do PBF - de 2013 a 2018**

**Fonte:** VisData – extração: 26/07/2021.

Também é necessário observar a dinâmica de entradas e de saídas de famílias do PBF como instrumentos de conhecimento e acompanhamento da situação socioeconômica das famílias mais vulneráveis. O ano de 2017 foi marcado por um crescimento do número de famílias cadastradas em situação de extrema pobreza<sup>60</sup>. A E1 destaca que este processo maior de entrada e saída, permitido pela capacidade técnica de qualificação dos dados, não dialoga com a volatilidade de renda dessa população. Se antes a lógica era entrar todas as famílias pobres e extremamente pobres e ainda mantê-las por até dois anos no Programa, agora a lógica passa a ser se não está nas regras técnicas do Programa pelos dados registrados no Cadastro e batidos em outras bases, então nem entre no Programa.

Em relação aos grandes números do PBF, podemos observar pelos gráficos o quantitativo de famílias atendidas se mantendo estável, vale lembrar que o teto do Bolsa Família é orçamentário. Ainda que a média de número de famílias atendidas tenha se mantido, as inclusões e as exclusões de beneficiários do programa se intensificam após 2016. Esse movimento, tanto gera fluxos operacionais mais intensos

<sup>60</sup> Em janeiro de 2017, 9% das famílias cadastradas estavam na faixa de extrema pobreza (até R\$ 85 per capita); em dezembro, 18% das famílias cadastradas estavam nessa faixa de renda.

ao longo do ano no município, como traz uma perspectiva diferente sobre a volatilidade de renda que acentua a condição destas famílias. Se para a gestão do Programa estas entradas e saídas sinalizam números que demonstram capacidade técnica de ter mensalmente a foto da família e refletir isso na habilitação para o Programa ou seu cancelamento, para as famílias e gestores que precisam atender essas pessoas na ponta, no município, isso significa mais insegurança e desinformação.

Houve uma coincidência temporal entre a capacidade técnica ampliada de focalização do Programa e da qualificação do Cadastro e a maior demanda de entrada no programa por conta da crise econômica que ampliou a pobreza no país. Este momento exigia uma lógica de inclusão, mas o que se observou foi a lógica do controle e da exclusão. Esta coincidência de maior capacidade técnica, mudança da coalização no poder federal, associada ao já característico insulamento burocrático (que não deixava essa burocracia se permear ao debate público), trouxe um contexto em que o instrumento Instrução Operacional foi capaz de tecnicamente trazer este novo sentido à ação pública e gerar efeitos no PBF (maior entradas e saídas, mais rotinas operacionais para o município, maior incerteza e incompreensão para os beneficiários, a falácia do sentido de o PBF agora estar no rumo com a lógica do “pente fino”), caracterizando este novo sentido de controle.

#### **4.9 O pentagrama de políticas públicas aplicado ao instrumento das Instruções Operacionais de AV/REV do Programa Bolsa Família**

A sociologia da ação pública e a análise cognitiva das ações públicas fornecem ferramentas analíticas para compreender tanto a construção subjetiva da realidade quanto a análise pragmática dela. De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012), enquanto a política pública se limita à intervenção estatal e às ações governamentais em setores específicos, a ação pública engloba a Administração Estatal em conjunto com outros atores públicos ou privados da sociedade civil, que trabalham em conjunto para alcançar objetivos comuns, especialmente a garantia dos direitos sociais.

A instrumentalização é uma questão política porque a escolha dos métodos de ação, que também pode ser objeto de conflitos políticos, vai moldar parcialmente o processo e seus resultados. Interessar-se pelos instrumentos não deve, de forma alguma, justificar a anulação do aspecto político. Pelo contrário, quanto mais a ação

pública é definida pelos seus instrumentos, mais as questões de instrumentalização correm o risco de destacar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações. Os atores mais poderosos serão levados a defender a adoção de certos instrumentos em detrimento de outros. (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012)

Para Lacoumes e Le Galès (2012, p.46), o pentágono abarca cinco elementos articulados, quais sejam: atores, instituições, representações, processos e resultados.

Os atores, coletivos ou individuais, dispõem de recursos, possuem certa autonomia, estratégias e capacidade de fazer escolhas. São mais ou menos orientados por interesses simbólicos e materiais. As representações dizem respeito aos espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem. As instituições são normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações. Os processos são as formas de interação e sua recomposição no tempo. Eles justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos. Os resultados são os efeitos ou consequências da ação pública. Cada elemento do pentágono se configura em uma categoria analítica (LACOUMES; LEGALÈS, 2012, p.46).

A figura 4 representa essa aplicação o pentágono aos processo de Averiguação e Revisão Cadastral no Programa Bolsa Família.

Os atores analisados são os gestores federais, os gestores municipais e os beneficiários do PBF. Nesta pesquisa destacamos o protagonismo e autonomia dos gestores federais no desenho do processo de AV/REV, reverberando nas ações locais dos gestores municipais (que não participam deste desenho) e nas ações dos próprios beneficiários do Programa. As Instruções Operacionais aqui tendo seu caráter comunicacional de instrumento com baixa efetividades, dadas as dúvidas que permeiam esta relação entre os três atores, como apontado no capítulo que tratou do PBF. O interesse dos gestores federais, investigados na análise documental e nas entrevistas parece ser sempre o mesmo de qualificação dos dados do Cadastro e no desenho de processos que fizessem sentido para a gestão federal. O que mudou foram as representações.

As representações, que tratam dos espaços cognitivos e normativos, na AV/REV constituem a centralidade decisória da gestão federal, a dificuldade de o município compreender e aplicar a IO e o não entendimento por parte do beneficiários destas regras e rotinas do Programa.

As instituições são as próprias regras do PBF, do Cadastro Único e as regras específicas anuais da AV/REV.

Os processos são reflexo da interação entre as percepções dos atores e os aspectos institucionais, ou seja, refletem tanto aspectos subjetivos quanto objetivos. No entanto, nessa interação, as interpretações de mundo dos atores não são ignoradas ou menosprezadas diante da objetividade, mas sim reconhecidas como parte fundamental da ação pública. As pessoas e suas relações são essenciais nesse contexto, pois a ação pública é inerentemente social. Desconsiderar a subjetividade da ação pública é um erro grave, pois ela tem o poder de impulsionar ou fracassar os resultados.

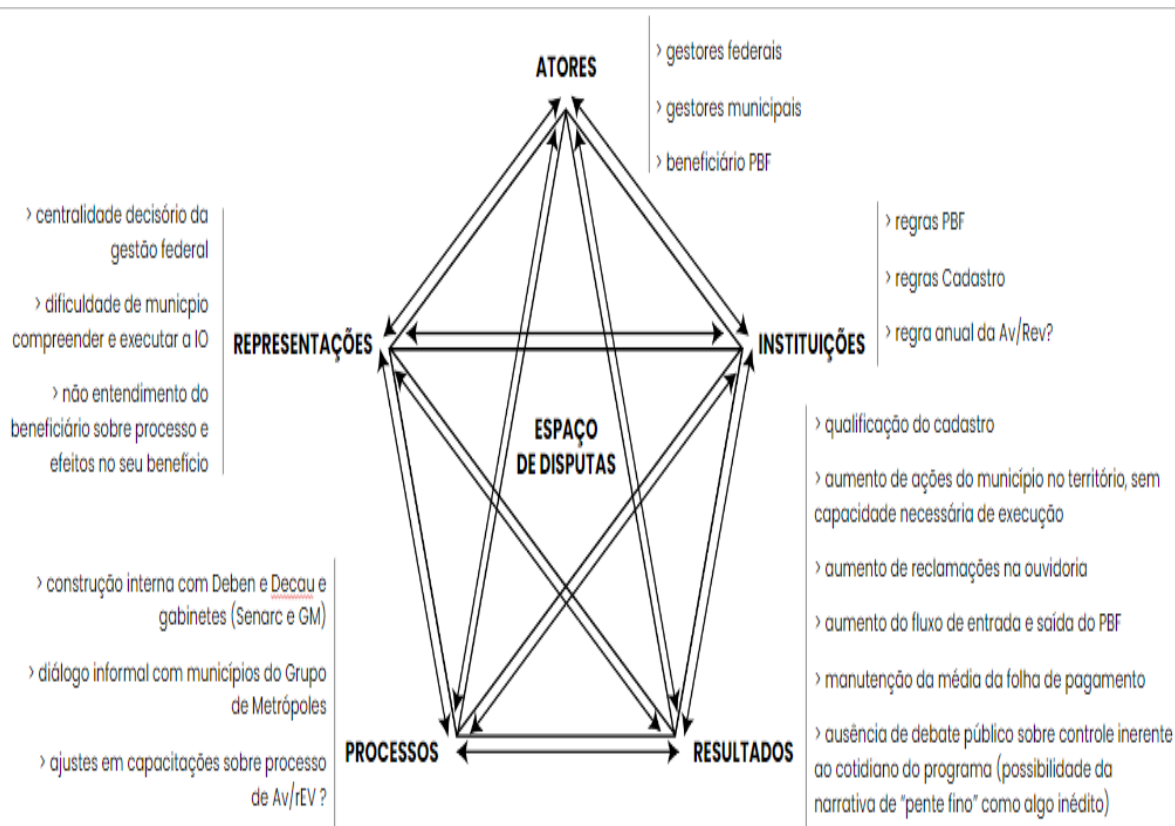
Os processos analisados na pesquisa são a construção interna da IO realizada por dois departamentos da Senarc (Decau e Deben) e aprovados pelo gabinete da Senarc e do Ministro. O diálogo informal como grupo de metrópoles intermediado por um dos departamentos numa tentativa tímida de se permear à participação dos municípios e os ajustes anuais nas capacitações sobre a AV/REV que tentam complementar o aspecto comunicacional do instrumento Instrução Operacional.

Por fim, os resultados observados são:

- a) a qualificação do Cadastro Único, relatada nas entrevistas como evolução tecnológica e técnica da burocracia federal e como meio para a focalização bem-sucedida do PBF;
- b) aumento de ações do município no território, sem capacidade necessária de execução, captada tanto nas entrevistas com gestores municipais, na literatura sobre o PBF e no questionário aplicado aos gestores municipais;
- c) aumento do fluxo de entrada e saída do PBF, observável pelos dados do VisData e também nas entrevistas com gestores federais, aqui um elemento que revela a capacidade técnica da focalização, mas que deixa de lado a realidade da volatilidade de renda que marca a vulnerabilidade do público do PBF, que ainda permanece após quase duas décadas de PBF.
- d) manutenção da média da folha de pagamento, um dado relevante do ponto de vista de entrega da política pública com grandes números, mas que não revela o custo de processos operacionais no município e seu real significado para quem recebe o PBF;
- e) ausência de debate público sobre controle inerente ao cotidiano do programa (possibilidade da narrativa de “pente fino” como algo inédito). Ao longo da

pesquisa essa realidade do insulamento da burocracia federal foi latente, ao se permear muito pouco ao diálogo com a sociedade e com gestores municipais e beneficiários. Ainda que a média burocracia tenha se mantido técnica e com foco na qualidade do Cadastro, não se realizou um debate público sobre os efeitos da ação pública pós 2016, na narrativa do “pente fino”.

**Figura 4: O pentagrama de políticas públicas aplicado ao instrumento das Instruções Operacionais de AV/REV do Programa Bolsa Família**



**Fonte:** Elaboração própria.

Os autores Lascoumes e Le Galés apresentam uma abordagem para analisar as ações públicas, partindo de processos baseados em representações do mundo. Essa análise cognitiva examina a interação entre atores, ideias e instituições em ação. As propostas teóricas combinam os aspectos práticos, simbólicos e relacionais da ação pública, proporcionando uma compreensão abrangente desse fenômeno social. destacam a importância de cinco dispositivos na interrelação entre os atores e os resultados da ação pública. Próximas pesquisas poderiam aprofundar a análise do Programa Bolsa Família, para outros aspectos além das Instruções Operacionais e nos trazer reflexões importantes sobre os aspectos subjetivos e objetivos que envolvem a implementação de uma política pública.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a compreender a mudança de sentido de inclusão para o de controle (e exclusão) do Programa Bolsa Família por meio do instrumento Instrução Operacional de Av/Ver, no período de 2009 a 2018. Para isto, a investigação foi orientada a partir de três recortes:

a) Recorte teórico: Os instrumentos foram observados a partir da abordagem de instrumentos como instituições sociológicas, por permitir problematizar os impactos dos instrumentos no sentido político, reconhecendo a autonomia e vida própria assumida pelos instrumentos quando apropriados pelos atores, ou seja, olhar a partir do ponto de vista da instrumentação em ação;

b) Recorte temático: averiguação e revisão cadastral no Programa Bolsa Família.

c) Recorte empírico: análise do sentido que as Instruções Operacionais de AV/REV assumiram entre 2009 e 2018. Como resultado, observou-se a mudança do sentido de inclusão para o de controle.

A pergunta inicial da pesquisa foi: o PBF sofreu uma mudança de sentido após a inflexão institucional de 2016 (com a mudança de coalização no governo federal) , da inclusão para o controle, com o instrumento das Instruções Operacionais de AV/REV?”

A hipótese de partida foi: as mudanças nas Instruções Operacionais de AV/Rev, por sua construção centralizada e apartada das gestões municipais e do debate público, permitiram a mudança de sentido do PBF, da inclusão para o controle, sustentadas pela mudança do contexto político no país.

O objetivo deste tópico consiste em mostrar que a hipótese colocada como resposta provisória à pergunta central da pesquisa tem validade. Ao longo do trabalho, a reconstrução da trajetória das Instruções Operacionais de AV/REV permitiu mostrar como se deu a relação entre as IOs, a gestão federal e a gestão municipal do PBF.

Ao reconhecer as Instruções Operacionais como instrumentos foi enfatizada sua dinâmica de permanente construção e apropriação pelos atores ao longo do tempo (a gestão federal colocando nas Instruções Operacionais a perspectiva comunicacional para procedimentos complexos e o municípios se esforçando para compreender e executar seus comandos), lente que permitiu, por meio da análise das Instruções Operacionais, das narrativas de inclusão da coalizão na gestão federal até

2016 e da narrativa do “pente fino” da coalizão pós-2016 ao longo do período analisado e das entrevistas com gestão federal, desmistificar a aparente neutralidade por trás de sua escolha e, principalmente, de sua forma de operacionalização.

A análise teve como foco as Instruções Operacionais de AV/REV, sendo percorrido o caminho de elaboração das IOs, identificando os sentidos para o PBF ao longo do tempo pesquisado. Importante destacar que o contexto de elaboração da política tem influência no comportamento dos atores, na escolha de temas, na escolha dos prazos para execução e nos resultados esperados. Desse modo, o estudo amparou-se em entrevistas com gestores federais para captar a percepção desses atores que desenham a política e que são influenciados pelo contexto político de seu tempo.

O que se buscou foi evidenciar as relações de poder e como elas se manifestam por meio desse instrumento ao longo do tempo, carregando diferentes discursos que orientam estratégias de ação distintas (discurso da inclusão versus discurso do “pente fino”). O objetivo principal foi mostrar a interação e a retroalimentação constantes entre as “*politics*” e as “*policies*” ao longo do tempo, em vez de apenas compreender os efeitos de continuidade e descontinuidade causados pelo uso de instrumentos em um contexto de avaliação de implementação de políticas públicas.

No caso das Instruções Operacionais de AV/REV, essa dinâmica resultou na criação de um instrumento que reflete a visão e as necessidades do governo federal em relação ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único, mantendo relações desiguais de influência no desenho e na execução do Programa no território, além da falta de debate público sobre o propósito e o formato do Programa. Essa dinâmica observada na pesquisa resultou na mudança de sentido do Programa Bolsa Família, da inclusão do período de 2009 a 2016, para o de controle (e risco de exclusão), do período pós 2016.

A pesquisa usou uma abordagem qualitativa de caráter descritivo para acessar o objeto. A unidade de análise são as portarias e documentos relativos ao processo de AV/REV do PBF, estruturado por meio do instrumento de ação pública Instruções Operacionais de AV/REV. O foco de análise corresponde, portanto, a este processo em sua relação com os atores da governança do PBF, destacadamente a gestão municipal. No intuito de verificar essa dinâmica, esta pesquisa foi realizada com base em dados secundários e com base em análise documental, de conteúdo e

bibliográfica, recorrendo a uma variedade de fontes bibliográficas e documentais para se aproximar do objeto pesquisado.

Buscou-se identificar, por meio dos elementos constantes no pentágono das políticas públicas apresentados por Lascoumes e Le Galès (2012b), os atores, os processos, as instituições, as representações e os resultados contidos nas ações governamentais que orientaram o processo de AV/REV do PBF e Cadastro Único. A escolha de análise desses cinco elementos como parte do método mostrou-se salutar para a compreensão acerca de como os atores envolvidos percebem o papel das Instruções Operacionais no cotidiano do PBF e seus possíveis sentidos para o PBF.

A análise se deu com base na investigação dos perfis dos atores que participam da elaboração das IO's e de sua operacionalização); da análise dos processos envolvidos nesta construção; da análise das representações do instrumento (como os seus significados e prioridades podem variar de acordo com o contexto e com a vontade dos atores envolvidos na sua operacionalização; e da análise de seus efeitos no PBF (inclusão e controle).

Nesse sentido, buscou-se analisar documentos que permeiam tanto o desenho do PBF como do Cadastro Único (leis, decretos, notas técnicas etc.), além de relatórios, boletins informativos, entre outros, de modo a visualizar como o processo de AV/REV foi se estruturando ao longo do tempo, no período de 2009 a 2018. Além disso, foram utilizados diversos autores que se dedicaram ao PBF e Cadastro Único para auxiliar na análise e reflexão desses documentos. Com isso, foram obtidas informações que auxiliaram a demonstrar, direta ou indiretamente, os sentidos que as Instruções Operacionais assumiram ao longo do tempo, com a inflexão de 2016.

Barros (2017) realça que o entendimento da ação pública e da ação estatal não se restringe à racionalidade ou à adequação dos instrumentos para execução de políticas públicas, é preciso se considerar a conjuntura em que estão inseridas as políticas e ser capaz de revelar a visão dos atores acerca das demandas da sociedade, dos problemas a serem resolvidos.

O trabalho pretendeu mostrar também que um programa complexo e bem-sucedido como o PBF ainda é frágil frente a mudanças de rumo no jogo político, na interação entre a politics e a policy, com destacada por Lascoumes e Le Galès (2012).

Os resultados apontam para a relevância na inflexão na governança do PBF em 2016, quando ocorre uma mudança de sentido, por meio da relação entre regras, atores e resultados do programa, onde a dimensão do controle passa a ter primazia

sobre a dimensão da gestão. Isso faz com que os mecanismos operacionais passem a operar numa lógica da exclusão.

A relevância do processo de Averiguação e Revisão Cadastral, como forma de se lidar com possíveis fragilidades da renda autodeclarada, também foi tratado no capítulo sobre governança, indicando que tais processos constituem formas de checagem de informações sobre famílias cadastradas, e que estão presentes como rotina desde o início do Bolsa Família. Conforme o avançar dos anos, a capacidade técnica e informacional para sua realização foi se aprimorando e sofisticando, sempre revelando a vanguarda técnica da SENARC nesta expertise de mecanismos de programa de transferência de renda.

Da análise anual dos processos de Averiguação e Revisão Cadastral e do comportamento da burocracia federal do PBF, é possível entender que a mudança de sentido e seus efeitos foram consubstanciadas pelas Instruções Operacionais, mas também foram influenciadas por algumas coincidências de capacidade técnica que só surgiram temporalmente neste momento pós 2016, com a mudança institucional que trouxe uma coalização política diversa da que anteriormente conduziu o sentido do próprio Programa.

Um tópico relevante nesta pesquisa foi a burocracia federal como elemento do pentágono de políticas públicas, na categoria atores, em que foi destacado seu insulamento burocrático, que foi positivo quando a gestão tinha uma preponderância e os mecanismos operacionais rodavam numa lógica da inclusão (LOTTA, 2015). Contudo, quando ocorre essa inflexão institucional em 2016, este insulamento burocrático, que contribuiu para que não fosse realizado um debate público aberto sobre o PBF, contribui também para a mudança de sentido e assim, para a nova lógica excludente dos mecanismos de operacionalização. E nesta conclusão não se coloca a responsabilidade sobre a mudança ocorrida exclusivamente na burocracia, mas se faz antes um alerta de como o insulamento pode gerar uma vulnerabilidade institucional da própria política pública ao se isolar das instâncias de participação e se permear ao debate público. O momento desafiador pós-2016 poderia ter encontrado eco maior na sociedade e na defesa do sentido de inclusão do Programa, caso esta tivesse sido a tônica do PBF nos anos precedentes.

A análise de políticas públicas pela ótica da instrumentação da ação pública permite que o distanciamento frente ao olhar mais tradicional acerca das decisões do

Estado por governantes ou gestores heroicos e racionais, revele os bastidores de processos político-institucionais bem mais complexos, em que contam as trajetórias específicas desses agentes públicos decisores, suas redes de inter-relacionamentos pessoais, seus interesses e os interesses das organizações em que atuam (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). .

Neste sentido, há uma narrativa consagrada dos gestores federais do Programa Bolsa Família, que considera a burocracia do programa como tecnicamente forte e capaz de gerir e blindar as ações relevantes, sem se permitir uma discussão sobre as escolhas tecnopolíticas acerca dos instrumentos pelos quais o programa acontece (LOTTA, 2015).

Ainda que o Bolsa Família se estruture numa rede de políticas públicas, ou seja, num ambiente em que há conflitos, há também cooperação e negociação entre as organizações que participam desta arena decisória, a partilha de recursos, a elaboração de normas operacionais e mesmo os interesses internos dominantes — a *new governance* destacada por Hood (2007) — se processam e se realizam por meio da instrumentalização da ação pública do Programa Bolsa Família, que acontece por decisões da burocracia federal diretamente envolvida com o programa e as suas questões cotidianas da gestão.

É neste ambiente complexo e contexto dinâmico que as Instruções Operacionais são formuladas e implementadas como resultado das escolhas desta burocracia inserida, sem participação relevante da rede (de municípios e estados) que a rodeiam, tal como informaram todos os entrevistados da gestão federal do Programa e municípios respondentes do questionário aplicado.

Sobrou pouco espaço para participação social no desenho do PBF e pouca abertura significativa de diálogo com instâncias como as ICS, o CNAS ou outras instâncias de participação social que representassem interesses de beneficiários, gestores municipais e estaduais ou trabalhadores do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Pesquisas apontam o quanto o insulamento burocrático foi importante no momento inicial de desenho e formulação do Programa. Ainda se destaca, como Silva (2013), na dimensão de especialização técnica, a importância da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) para a construção de um insulamento que garantiu o espaço técnico e político necessário para o sucesso do PBF. A competência, o engajamento e a capacidade de construção

de uma intersectorialidade dentro do governo federal são fatores explicativos do sucesso do PBF.

Contudo, as quase duas décadas do Programa já trouxeram pesquisas para gerar reflexões e inquietações sobre os efeitos desse insulamento burocrático no longo prazo. Como aponta Lotta (2015), *“enquanto no início havia espaço e muito incentivo para inovação, ao longo do tempo a consolidação das diretrizes e normatizações do programa diminuíram o espaço para experimentações e inovações”* (LOTTA, 2015, p.134).

Ainda que esta tônica do insulamento tenha já tenha sido explorada pela literatura, a burocracia federal do PBF também é marcada por algum conflito. Nas entrevistas com atores-chaves é nítida a falta de diálogo entre corpo burocrático da SENARC e SNAS (Secretaria Nacional de Assistência Social). Como afirma a Entrevistada 7, o Bolsa Família é desenhado de forma isolada da assistência social, sendo este seu “locus” no território. Esta falta de diálogo e até de alguns conflitos ao longo da história do Programa é apontada por alguns entrevistados como fator que despotencializa o Bolsa Família.

O ambiente da burocracia do Programa Bolsa Família, ainda que bastante técnico, também sofreu mudanças neste período analisado pela pesquisa (2009 a 2018). Podem-se destacar duas carreiras nesta composição — no sentido de “um grupo com uma ou mais orientação profissional preestabelecida e o conjunto de cargos que podem ser por eles ocupados” (ABRUCIO, 1993) — Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS).

Todos os entrevistados apontam a chegada da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS) em 2013 como fator de fortalecimento do Programa, notadamente pela formação acadêmica e experiência prévia de trabalho em organizações que atuavam com políticas sociais. Estes dados fazem parte da pesquisa “Trajetórias e Práticas Políticas no Serviço Público”, resultante de um *survey* aplicado entre agosto e setembro de 2013 (PIRES; ABERS, 2013).

Para três entrevistados, este novo cenário é apontado como fator de oxigenação e questionamento do “status quo” dentro da SENARC. A Entrevistada 7 relembra que como os ATPS chegaram à SENARC com contato prévio com o PBF, seja por conhecimento no território, na faculdade ou mesmo por estudarem para o concurso, já se inseriram na Secretaria defendendo o programa e acreditando em sua

capacidade de transformação social. Isto contrastou com alguns membros da burocracia do Programa, pertencentes à carreira de EPPGG, que não tinham tanto envolvimento pessoal com a política pública. Como aponta Ferreira (2016), foi possível observar um ativismo institucional dos analistas de políticas sociais no então Ministério do Desenvolvimento Social, destacadamente na SENARC.

Dentre os destaques das competências desta nova carreira, estão a capacidade de elaboração de textos, destacada por dois entrevistados como qualificadora do Programa, dado que toda a comunicação com municípios e agente operador se dá por meio de notas técnicas, instruções operacionais e uma série de documentos formais que ganharam contornos mais robustos com estes novos servidores (Entrevistada 8).

Em relação aos conflitos, tanto a pesquisa de Ferreira (2016) como dois entrevistados apontam que houve limitação da atuação dos ATPS no PBF. Sejam ideias que não avançavam para novas práticas, ainda que se utilizassem da rede informal dentro do então MDS e dos Ministérios da Educação e da Saúde, seja na não ocupação de posições de destaque (baixa ocupação de cargos comissionados), o que implicava um poder menor de influência sobre o Programa.

Tal dinâmica mereceria pesquisa específica para aprofundar sua relação com o período pós 2013 do Programa, ano de chegada dos ATPS, assim como outros temas que complementariam a compreensão sobre as complexidades de desenho e efeitos do Programa: a análise das manifestações de Ouvidoria (para captar efeitos na vida dos beneficiários do PBF); diálogo com a gestão municipal e estadual (para captar as possibilidades de participação nos principais instrumentos do PBF) e a relação distante entre SENARC e SNAS e seus impactos cotidianos para a gestão municipal do PBF.

Nas múltiplas análises realizadas, se confirma a hipótese de pesquisa, mas pelas reflexões trazidas pela pesquisa (e suas limitações), e pela realidade que segue existindo no Brasil de 2023 (momento de fechamento desta dissertação), o Programa Bolsa Família e os instrumentos como as Instruções Operacionais da Averiguação e Revisão Cadastral seguem sendo fundamentais para que a política pública de assistência social alcance toda população vulnerável no país. E o fim da miséria continua sendo apenas um começo para as transformações ainda necessárias no Brasil.





## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. Profissionalização do serviço público federal. In: ANDRADE, Regis de C. Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira. Brasília: Enap, Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993. v. 2.
- AGATTE, Juliana Picoli. Condicionalidades do Programa Bolsa Família: entre o marco legal e o acompanhamento nos municípios do ABC paulista. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) -Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- ARSKY, Daniela Spinelli. A integração do Programa Bolsa Família e da Assistência Social – um olhar sobre a gestão municipal do Programa. Monografia de especialização em Gestão Pública. Enap, 2013.
- BACHTOLD, I. V. "Precisamos encontrá-los!": etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- BADDINE, Claudia; VIANNA, Iara Azevedo Vitelli. Mecanismos de coordenação institucional do Programa Bolsa Família: a importância da estratégia de implementação. In: SILVA, Tiago Falcão (Org.). Bolsa Família 15 Anos (2003- 2018). Brasília: Enap, 2018
- BARROS, R. P., CARVALHO, M. & FRANCO, S. (2007), "O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira", in R. P. Barros, M. N. Foguel e G. Ulyssea (orgs.), Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília, Ipea. 2 vols.
- BARROS, R. P. de et al. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: CASTRO, J. A. de; Modesto, I. (Org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.
- BARTHOLO, L. et al. Integração de registros administrativos para políticas de proteção social: contribuições a partir da experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão n. 2376)
- BICHIR, Renata Mirandola. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos Estudos, n. 87, 2010.
- BORGES, Carolina Machado. Análise dos Efeitos da Fiscalização por meio dos Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União sobre a gestão municipal do Programa Bolsa Família. Escola Nacional de Administração Pública, 2011.
- BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília: GESST/UnB, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. A miséria do mundo. 7ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- BRASIL. Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018. Reajusta valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2018. Disponível em: . Acesso em: 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações técnicas: Centro de Referência da Assistência Social - CRAS. Brasília. Brasília, 2009
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Brasília, 2006.

- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal). Brasília, 2018.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015). Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Ano 2014. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. -- Brasília, MDS, 2015.
- Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2004. Disponível em: . Acesso em: 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 204, de 08 de julho de 2011, Disciplina procedimentos relativos ao pagamento e aos cartões de benefícios do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2011. Disponível em:. Acesso em: 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 617/2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010. Disponível em:. Acesso em: 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Portaria Ministerial nº 555, de 11 de novembro de 2005. Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2005. Disponível em:. Acesso em: 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Portaria Ministerial nº 341, de 7 de outubro de 2008. Dispõe sobre procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2008. Disponível em: . Acesso em: 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasil sem Miséria. Brasília, DF, 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nota técnica SENARC nº 113/2016. Síntese do histórico de averiguações cadastrais entre 2005 e 2016. Brasília, DF, 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Nota técnica SENARC nº 33/2017. Metodologia da Averiguação Cadastral de 2017. Brasília, DF, 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nota técnica SENARC nº 4/2018. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interinstitucional. Brasília, DF, 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Estudo sobre Controle e Fiscalização do Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Caderno de Estudo nº 33. Brasília, DF, 2018.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.
- BRASIL. Decreto N. 5.209 de 17 de setembro de 2004: Regulamenta a Lei n. 10.835, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e da outras providências. .

- In: Caderno de orientações e legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único: informações importantes para a gestão municipal. Brasília, 2013a.
- BRASIL. Lei N. 10.836, de 9 de janeiro de 2004: cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. In: Caderno de orientações e legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único: informações importantes para a gestão municipal. Brasília, 2013b.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na Saúde. 3. ed. Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Condicionalidades. Brasília, 2014d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>. Acesso em: 09 set. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento social e Combate a fome. Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do BSM: Curso 1. Brasília, 2014e. (Ciclo de capacitação MDS)
- BOURGUIGNON, F. FERREIRA, F. H. G. LEITE, P. G. “Os Efeitos do Antigo Programa Bolsa Escola sobre a Pobreza, a Desigualdade, a Escolaridade e o Trabalho Infantil: uma abordagem de microssimulação”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? Revista do Serviço Público - RSP, v. 60, n. 1, 120 p. Brasília, 2009.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. “Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil.” IPEA (2018).
- CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Côrtes. (organizadores). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2014.
- CARDOSO JÚNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.
- CARVALHO, Paola Loureiro. Cadastro único e burocratas de nível de rua: subalternidade e invisibilidade do rural na assistência social. Dissertação de Mestrado. PGDR. UFRGS, 2020. Disponível em <http://hdl.handle.net/10183/220429> Acesso em 04 janeiro de 2021.
- CASTRO, Jorge Abraão de; MODESTO, Lúcia. (Orgs.) Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 249-270.
- CECCHINI, S.; ATUESTA, B. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe – tendencias de cobertura e inversión. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2017.
- CERQUEIRA, K. C. Dependência da trajetória e mudança institucional nos processos de desenvolvimento. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 19, p. 253-275, jan.-abr. 2016.
- CERQUEIRA, K. C. Dependência da trajetória e mudança institucional nos processos de desenvolvimento. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 19, p. 253-275, jan.-abr. 2016.
- CGU. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO Nº 75 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2017
- COHN, Amélia e FONSECA, Ana Maria. O Bolsa Família e a questão social. In. Teoria e Debate nº57, março/abril 2004.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe. (2006). Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade: documento elaborado para o

trigésimo primeiro período de sessões da CEPAL. Montevideu. Acessado em 18 de janeiro de 2020. Disponível em: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3176/LCG2295p\\_pt.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3176/LCG2295p_pt.pdf)

- COUTINHO, D. Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de interação com a assistência social na consolidação do Suas. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.852).
- \_\_\_\_\_. Decentralization and coordination in social law and policy: the Bolsa Família Program. In: TRUBEK, David et al. (Ed.). Law and the new developmental state: the Brazilian experience in Latin American context. Cambridge University Press, 2013.
- CURY, S. e LEM, M. C. S. “Redução da Desigualdade e Programas de Transferência de Renda: uma análise de equilíbrio geral”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007
- DE FARIAS, Luciana. O Cadastro Único: uma Infraestrutura para Programas Sociais. 2016. 1 recurso online ( 170 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/305755> Acesso em: 30 ago. 2019.
- DIREITO, D.; KOGA, N.; LICIO, E.; CHAVES, J. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. Working Paper, Brasília, DF, n. 145. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2016.
- DIREITO, DENISE & KOGA, NATÁLIA & LICIO, ELAINE. (2022). TD 2828 - Mudanças de políticas e (des) mobilização de capacidades estatais: o caso do cadastro único. Texto para Discussão. 1-36. 10.38116/td2828.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? Sociologias, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p May/Aug. 2011. 220-254
- DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. Educar. n. 24, 2004, p. 213-225.
- Durnova, Anna & Fischer, Frank & Zittoun, Philippe. (2016). Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation. In Contemporary Approaches to Public Policy. Palgrave Macmillan .pp.35-56 (adequar a citação, rever o fichamento do texto)
- DUTRA, R. A institucionalização federativa do campo de política da assistência social (2004-2012): um enfoque na convergência da gestão intergovernamental de serviços e benefícios através dos índices de gestão descentralizada do programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social. 2014. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.
- FERNANDES, Rosa M. C., HELLMANN, Aline (Organizadoras). Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. 320 p.; il. (Coleção CEGOV : Transformando a administração pública)
- FERREIRA, D. D.. Ativismo institucional na burocracia federal: o caso dos analistas técnicos de políticas sociais. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do ABC, UFABC, Brasil.2016
- FILGUEIRAS. Cristina Almeida Cunha. Estudo sobre Controle e Fiscalização do Programa Bolsa Família. SAGI. MDS. Brasil, 2006.
- FRANZONI, J.M.; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2014). Should Policy Aim at Having All People on the Same Boat? The Definition, Relevance and Challenges of Universalism

- in Latin America. Working Paper, 70. Disponível em [https://www.desigualdades.net/Resources/Working\\_Paper/70-WP-Martinez-Ancochea-Online.pdf](https://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/70-WP-Martinez-Ancochea-Online.pdf) Acessado em 24/01/2020.
- GAETANI, Francisco. LAGO, Miguel. *A construção de um Estado para o século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Cobogó., 2022.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HALL, A. (2008). Brazil's Bolsa Familia: a double-edged sword? Development and change, 39 (5). pp. 799-822. Disponível em [http://eprints.lse.ac.uk/21258/1/Brazil's%20Bolsa%20Familia%20\(LSERO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/21258/1/Brazil's%20Bolsa%20Familia%20(LSERO).pdf) Acessado em 25/04/2020.
- HOFFMANN, R. "Transferências de Renda e Redução da Desigualdade no Brasil e em Cinco Regiões entre, 1997 e 2005". In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulysea. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007a.
- \_\_\_\_\_. "Medindo a Progressividade das Transferências". In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulysses. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007b
- HOYLER, Telma; CAMPOS, Pedro. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 27, n. 69, e006, 2019 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782019000100203&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782019000100203&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 08 de fevereiro 2020. Epub Aug 15, 2019. <https://doi.org/10.1590/1678987319276906>.
- HULL, M., 2012. Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan. Berkeley: University of California Press.
- KLEIN, Fabio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenhejm. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 17-39, Feb. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000100017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000100017&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 09 dezembro 2019. <https://doi.org/10.1590/0034-7612146562>.
- LASCOUMES, Pierre. Sociologia da ação pública. Tradução e estudo introdutório de George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (2012b) A ação pública abordada pelos seus instrumentos. Revista Pós Ciências Sociais, 9(18), p. 19-44. Acessado em 27 de jun. 2018, de <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>.
- LASCOUMES, P. ; SIMARD, L. L'action publique au prisme de ses instruments. Revue française de Science politique. Vol. 61. P. 5-22. 2011. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2011-1-page-5.htm> Acessado em 18 de fevereiro de 2020.
- LAVERGNE, R. F. (2012). Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 110, p. 323-344, abr./jun.
- LAVINAS, Lena (Coord.). Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social? Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de políticas públicas para o desenvolvimento, 2014. (Pensamento Crítico).
- LAVINAS, L. MATIJASCIC, M. e NICOLL, M. "Desigualdade de Cobertura: a evolução recente do acesso a uma renda mínima via sistema de proteção social". In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulysea. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007

- LEITÃO, Natália M. Burocracia e política local na implementação de políticas públicas: o caso das condicionalidades do Programa Bolsa Família. 2017. 124 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.
- LICIO, Elaine Cristina. Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese de doutorado defendida no Programa de PósGraduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília, 2012.
- LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile; CURRALERO, Claudia Regina. Desafios para a coordenação intergovernamental do programa bolsa família/challenges for the intergovernmental coordination of the bolsa família program/retos para la coordinación intergubernamental del programa bolsa família. Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 5, p. 458, 2011.
- LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Cadastro Único para Programas Sociais entre a solidariedade e a eficiência: do gabinete à linha de frente. Tese de doutorado. UnB, 2021.
- LINDERT.K; VINCENSINI.V. Social Policy, Perceptions and the Press: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil, 2010.
- LINDERT, K. et al. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. Washington: World Bank, May 2007. (Discussion Paper, n. 0709).
- LIPSKY M.. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform, Urban Affairs Quarterly, 1971, vol. 6 (pg. 392-409).
- LOTTA, PIRES E OLIVEIRA. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Revista do Serviço Público, Brasília 65 (4): 463-492 out/dez 2014.
- LOTTA, G. S; OLIVEIRA, V. ; 2015. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. 1ed.Brasília: ENAP, 2015, v. , p. 115-142
- LOUREIRO, M. R.; MACARIO, V.; GUERRA, P. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.886).
- MACEDO, Marconi Neves. A ação pública dos organismos internacionais e nacionais para as mudanças no SINAES em 2017: revelando coalizões. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – PPGA/UFRN, 2021.
- MARX, César Augusto. A CGU e a Dualidade do Papel do Controle Interno no Brasil / César Augusto Marx. - 2015. dissertação FGV [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14107/TF\\_MPGPP\\_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14107/TF_MPGPP_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y), acessado em 26/09/2021.
- MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate e Fome. Pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família: segunda rodada. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – n. 13 Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.
- MDS. Manual do Entrevistador. Cadastro Único para Programas Sociais. 4ª edição. 2017.
- MDS/SENARC. Prestação de Contas Ordinárias Anual. Relatório de Gestão – 2016. 2017.
- MDS. RELATÓRIO FINAL DO GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL – (GTI) PARA PROPOR o APERFEIÇOAMENTO DAS ROTINAS DE VERIFICAÇÃO

- CADASTRAL E DE REVISÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA BPC, 2017b.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, Mar. 2006. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572006000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000100004&lng=en&nrm=iso)>. access on 10 Sept. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000100004>.
- Monteiro, C. A. (2003). Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica. *Jornal da USP*, São Paulo, ano 18, n. 621. Acessado em 22 janeiro, 2020. Disponível em: <http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2002/jusp621/pag02.htm>.
- MONTEIRO, I. R. Integração de Políticas Sociais: Um Estudo de Caso Sobre o Bolsa Família. (Dissertação de Mestrado). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC. Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 2011.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2002.
- NUNES, Edson de Oliveira. A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010
- OLIVEIRA, Lya Cynthia Porto de. Poderia a Sociologia da Ação Pública ir Além da Análise de Políticas Públicas? In: *Anais eletrônicos...XL Encontro da Anpad – EnANPAD 2016*, Costa do Saípe/BA, 2016.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de. De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam?: análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família / Vanessa Elias de Oliveira e Gabriela Lotta – Brasília: Enap, 2017.
- OLIVEIRA, V.; ABRUCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 8.
- PERRET
- PAIVA, L.H.; BARTHOLO, L.; MOSTAFA, J.; AGATTE, J.P.; CORRÊA, C.L.M.; EMURA, W. S. (2014). O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria / Orgs: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014. Pgs 365-384. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_obrasilsemmiseria.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf). Acessado em 22/03/2020.
- PIRES, Roberto. O trabalho na Burocracia de Medio Escalão e sua Influência nas políticas públicas. In: Pires, R, Lotta, G e Oliveira, V (org). Burocracia e Políticas públicas no Brasil. IPEA/ENAP, 2018.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho e ABERS, Rebecca Neaera (coord.). Trajetórias e Práticas Políticas no Serviço Público. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, UnB e ENAP, 2013
- PIRES, Roberto Rocha e GOMIDE, Alexandre. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para Discussão 1940, Ipea, 2014.
- PIRES, Roberto. “Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil”. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, p.735-769, 2009.
- PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais in: FARIA, C. A. P. (Org.) Implementação

- de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp.182-220, 2012.
- PIRES, R.; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.70)
- REGO, W. L., PINZANI, A. (2013). *Voices do Bolsa Família – autonomia, dinheiro e cidadania*. Editora Unesp, São Paulo.
- ROCHA, S. “Os “Novos” Programas de Transferências de Renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.
- SANTOS, Laymert Garcia dos. *Politizar as novas tecnologias: impacto sócio-técnico da informação digital e genética*, de. São Paulo: Editora 34, 2003.
- SANTOS, Luiz Cláudio dos. “DA GEOGRAFIA DA FOME AO FOME ZERO: CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA FOME NO BRASIL”. Tese de doutorado. UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA Instituto de Geociências e Ciências Exatas Campus de Rio Claro, 2009. Verificar forma da citação
- SANTOS, Rodrigo Lofrano Alves dos. *Governança e coordenação em arranjos multinível de políticas públicas transversais: assistência social, educação e saúde no Programa Bolsa Família*. Tese de mestrado FGV-SP. 2013. Verificar forma da citação
- SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the impact of Brazil’s Bolsa Família: cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.
- SOARES, F. V. SOARES, S. S. D. MEDEIROS, M. OSORIO, R. G. “Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007a.
- SOARES, S. S. D. OSORIO, R. G. “Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade”. In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007b.
- SOARES, S, RIBAS, R. P; . SOARES, F. V.. “FOCALIZAÇÃO E COBERTURA DO PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA: QUAL O SIGNIFICADO DOS 11 MILHÕES DE FAMÍLIAS?”. Brasília: Ipea, 2009.<sup>61</sup>
- SOARES, S. A volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Coord.). *Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.
- SILVA, L. A. L. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, no 3, p. 309–326, jul./set. 2013.
- SILVA, T. F. (org.). *Bolsa Família 15 anos 2003-2018*. Brasília: Enap, 2018.
- SILVA, T. F. et al. Focalização do Programa Bolsa Família: o que a PNAD Contínua revela. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*. n. 30. Brasília, DF, 2018.
- SILVA, M. O., YASBEK, M. C. e DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- SILVA, M. O. S. (Coord.). (2011). *Política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 5.ed. São Paulo: Cortez

<sup>61</sup> [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1398/1/TD\\_1396.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1398/1/TD_1396.pdf)



(JUNTAR AS CITAÇÕES EM 2011)

- SILVA, M. O. S. (Coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SILVA, M. O. S. (Coord.). *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e no Piauí*. São Paulo: Cortez; Teresina: UFPI, 2008.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Mendes. 3a reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SPÍNOLA, P. A. C.; OLLAIK, L. G. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 329-348. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34743](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743)>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SVARA, J. H. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, March/April 2001, Vol. 61, No. 2.
- VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 731-741, June 2009. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300009&lng=en&nrm=iso)>. access on 18 jan. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>.
- VIANA, I. A. V.; KAWAUCHI, M. A produção científica sobre o Programa Bolsa Família no Brasil entre 2005 e 2016. In: Tiago Falcão Silva. (Org.). *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*. 1ed. Brasília: ENAP, 2018, v. , p. 11-32.
- Viana IAV, Kawauchi M, Barbosa TV, editors. *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*. Brasília: Enap; 2018. 530p.
- VIANA, I. A. et al. *O Plano Nacional de Educação e o Programa Bolsa Família. Publicação 20 anos do CNE*, 2015.
- VIEIRA, A. M. M. *A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007*. (Dissertação de Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. ENSP/FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2011.

## **ANEXOS**

I - Quadro de análise das IOs

II - Questionário aplicado aos municípios

## ANEXO I – Análise das Instruções Operacionais de 2009 a 2018

ANO	I.O	Público	Nº de famílias convocadas	Período	Grupos	Mensagens	Marco na gestão do PBF	Orientações destacadas para gestão municipal	Canal de comunicação do gestor municipal com a SENARC	Nº páginas
2009	IO 28 2009	Listagem no sistema, não veio destacado na IO	3,4 milhões de famílias beneficiárias  2,2 milhões de famílias atualizaram  975 mil famílias não atualizaram e tiveram bloqueio do benefício	Etapa 1: famílias beneficiárias cujos cadastros estão sem atualização cadastral até 31/12/2008, tendo como referência a folha de pagamento de janeiro de 2009 e a base do CadÚnico de dezembro de 2008.  Etapa 2:	Escalonado por NIS (sugestão)	Mensagem padrão no extrato de pagamento	Neste ano, será incorporada ao Programa Bolsa Família, no âmbito da gestão de benefícios, a validade das informações do CadÚnico, doravante abordada nesta Instrução Operacional sob o nome de revisão cadastral.  Nova rotina na gestão de benefícios do PBF, com implementação em duas etapas: uma etapa de transição em que os municípios serão orientados a efetuarem a atualização dos cadastros sem atualização nos últimos 2 (dois) anos; e uma etapa	Uso de expressão mais complexa sobre o procedimento: "atualização ou revalidação cadastral dos domicílios no CadÚnico para implantação da revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família"  Destaque para problemas causados pela falta de revisão, tentativa de argumento retórico para ação do município: problemas ocasionados nos municípios pela falta de atualização cadastral, pode-se citar: a maior incidência de famílias com inconsistências cadastrais apontadas por ações de auditoria, dificuldades	0800 707 2003, ou, ainda, com a equipe do MDS para atendimento ao gestor municipal, por meio do telefone (61) 3433-1500, ou pelo endereço eletrônico: <a href="mailto:gestorpbf@mds.gov.br">gestorpbf@mds.gov.br</a> .	7

								<p>no acompanhamento de condicionalidades, baixa remuneração do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), maior número de erros de focalização por não captura das informações de evolução da situação socioeconômica das famílias, maior número de cartões não-entregues por problemas de endereço desatualizado.</p> <p>Destaque para marco legal da Revisão Cadastral</p> <p>Destaque para esforços anteriores de qualificação do Cadastro: São ações conhecidas desta estratégia: em 2005 e 2006, o apoio financeiro do MDS na ação de complementação do Cadastro do Bolsa Escola (Cadbes) e de atualização cadastral iniciada; em 2006, a criação do indicador de</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

								<p>atualização cadastral no IGD; em 2007, a normatização da regra de validade por 2 (dois) anos das informações do CadÚnico por meio do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, complementada pela Portaria GM/MDS nº 376, de 16 de outubro de 2008, que define procedimentos para gestão do CadÚnico.</p> <p>Orientações de obtenção da lista de famílias na "Central de Sistemas da Senarc"</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--	---	--	--

2010	IO 34/2009						Informe na IO de Ver Cadastral dos resultados do processo do ano anterior, 2009.	Continua expressão complexa: procedimentos de atualização ou revalidação cadastral das famílias no CadÚnico para fins de Revisão Cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2010	14
------	---------------	--	--	--	--	--	--	---	----

2011	41/2011	famílias que estão com as informações cadastrais há mais de dois anos sem nenhuma atualização ou revalidação, considerando a situação dos cadastros em 31 de dezembro de 2010		31/10/2011 (10 meses de processo)	12 grupos - calendário que vincula o mês de Revisão Cadastral ao dígito de verificação do NIS do RF	nos três meses anteriores ao seu respectivo mês de Revisão Cadastral	Migração da versão offline Versão 6.05 para a V7 do Cadastro único	Prioridade de Revisão Cadastral para famílias beneficiárias do PBF. O município deve manter a rotina de atendimento às famílias cadastradas, às beneficiárias do PBF e às que desejam se cadastrar	0800 707 2003 telefone OXX 61 3433-1500 email: bolsa.familia@mds.gov.br	11
------	---------	---	--	--------------------------------------	---	--	--	---	--	----

2012	IO 53/2012	todas as famílias que, em 31/12/2011, estavam há mais de dois anos sem nenhuma atualização cadastral		Até 31 de dezembro		mensagens nos comprovantes de pagamento do benefício com pelo menos três meses de antecedência		<p>Orientação cuidadosa sobre conceitos importantes do processo de revisão cadastral (prazo, validade, etc)</p> <p>Cronograma de trabalho em listagem e linha do tempo de 1 ano</p> <p>Informação sobre obtenção de lista no SigPBF</p> <p>Visita domiciliar é recomendada, mas revisão pode ocorrer sem ela</p>	<p>0800 707 2003</p> <p>equipe do MDS para atendimento ao gestor municipal, por meio do telefone OXX 61 3433-1500,</p> <p><a href="mailto:bolsa.familia@mds.gov.br">bolsa.familia@mds.gov.br</a>.</p> <p>Site ministério para legislação sobre pbf e cadastro</p>	10
2013	IO 64/2013	todas as famílias beneficiárias do PBF que, ao fim do ano anterior, foram identificadas com cadastros desatualizados, isto é, sem nenhuma atualização cadastral		13 de dezembro de 2013		Julho de 2013 a março de 2014		<p>Sugestão de calendário da revisão, agrupando os grupos por final de NIS</p> <p>Exemplos de estratégia de mobilização dos beneficiários para a Revisão</p>	<p>0800 707 2003</p> <p><a href="mailto:gestorpbfb@mds.gov.br">gestorpbfb@mds.gov.br</a></p> <p>site do MDS para legislação do pbf e Cadastro</p>	7



		por 24 meses consecutivos.						estratégias: avisos em rádios locais, inclusive comunitárias, mensagens em carros de som que circulem em locais frequentados pelas pessoas beneficiárias do PBF; avisos nas escolas, centros de saúde e em toda a rede de atendimento da área de Assistência Social; fixação de cartazes informativos em locais, conhecidamente, frequentados pelos beneficiários, entre outras possibilidades.  Recomendação de leitura da portaria 177/2011		
2014	70/2014	composto por todas as famílias beneficiárias do PBF que, em 31 de dezembro de 2013, completaram dois anos sem atualizar as informações no Cadastro Único.		Até março de 2015, em dois períodos	Agrupamento de 5 grupos para mensagens (parte NIS)	Maio/2014 a abril de 2015	Presença de um Cronograma de trabalho da Revisão Cadastral em 2014 e ações de gestão de benefícios		0800 707 2003 (que funciona inclusive, nos fins de semana) email: <a href="mailto:gestorpbf@mds.gov.br">gestorpbf@mds.gov.br</a>  MUDANÇA NO CANAL DE ATENDIMENTO	10
2015	76/2015	Duas etapas: 1 para famílias beneficiárias PBF: famílias que, segundo a		Maio de 2015 a junho/2016 – 13 meses			Houve “cancelamento imediato” de famílias em maio de 2015 (famílias com indícios de subdeclaração de renda e que são reincidentes por três	Anexo com imagem das cartas que serão enviadas ao público da IO.	0800 707 2003 (que funciona inclusive, nos fins de semana)	26

		<p>base do Cadastro Único de dezembro de 2014 e a Folha de Pagamentos do PBF de janeiro de 2015, completaram dois anos ou mais sem atualizar o cadastro</p> <p>1 para não beneficiárias: não são beneficiárias do PBF e estão somente no processo de Averiguação Cadastral</p>				<p>vezes em averiguações cadastrais anteriores). Reversão de cancelamento só com visita domiciliar.</p> <p>Disponibilização de tutorial para auxiliar os municípios a trabalhar com a listagem dos públicos da atualização de 2015. (ambiente de capacitação do site do MDS, no endereço <a href="http://www.mds.gov.br/ead">http://www.mds.gov.br/ead</a>.)</p> <p>Disponibilização de uma “agenda de ações do processo de atualização cadastral de 2015”</p>	<p>Identificação das mensagens por grupos (G1 a G7)</p>	<p>email: gestorpbf@mds.gov.br</p> <p>ativo: envio de perguntas frequentes aos gestores (email cadastrado no SIGPBF)</p>	
2016	IO 79	<p>Revisão Cadastral + atualização cadastral das famílias beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) + e das famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC).</p>		<p>Maio de 2016 a abril de 2017</p> <p>12 meses</p>		<p>Em relação à TSEE, a convocação das famílias beneficiárias para atualização cadastral já estava acontecendo desde 2013, mas conduzida pela Aneel e pelas concessionárias de energia elétrica em processo separado e de forma não coordenada com o MDS, gerando retrabalho para os municípios. A inovação desta ação conjunta é dar transparência às gestões municipais sobre o público alvo a ser mobilizado, bem como possibilitar o planejamento integrado dos processos de atualização cadastral.</p>	<p>Esta Instrução Operacional determina os procedimentos, prazos e repercussões dos processos de Averiguação e Revisão Cadastral de 2016. O lançamento conjunto destes dois processos visa possibilitar aos municípios ter uma visão integrada da demanda prioritária de atualização dos cadastros em seu território, aperfeiçoando o planejamento das ações locais.</p>	<p>0800 707 2003 (que funciona inclusive, nos fins de semana)</p> <p>email: gestorpbf@mds.gov.br ou cadastrounico@mds.gov.br.</p>	33

							Disponibilização de tutorial para auxiliar os municípios a trabalhar com a listagem dos públicos da atualização de 2016. (ambiente de capacitação do site do MDS, no endereço <a href="http://www.mds.gov.br/ead">http://www.mds.gov.br/ead</a> .)	Anexo explicando o processo de averiguação cadastral		
2017	IO 86	Famílias: Beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), Beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE); beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC); Beneficiárias do Programa Bolsa Verde; Famílias com dados desatualizados(, mesmo que não sejam beneficiárias de programas sociais (famílias que não atualizam seus dados no Cadastro Único desde dezembro de 2014)		Variados para cada grupo: 16/06/2017 a 20/10/2017	4 grupos de averiguação cadastral e 4 grupos de revisão cadastral		<p>Detalhamento pormenorizado da Averiguação Cadastral, identificando bases utilizadas e até um questionário separado para identificar a situação da família (fora do formulário do Cadastro).</p> <p>É feito alerta para possíveis erros de identificação de indício de inconsistência, com exemplos práticos.</p> <p>É antecipada na IO uma dificuldade que deve aparecer na ponta: "No caso das famílias da Averiguação Cadastral, se elas tiverem atualizado o cadastro antes do lançamento do Grupo em que se encontram, elas precisam atualizar seus dados novamente." Para esta orientação é destacado que no arquivo do SIGPBF sairão alertas das datas a serem consideradas para a averiguação. (isso facilita a gestão)</p>	<p>A lista conjunta que contempla as famílias em Revisão Cadastral e as famílias e pessoas em Averiguação Cadastral será colocada à disposição dos municípios de maneira imediata, mas será incrementada com novas famílias em Averiguação Cadastral quando do lançamento de cada um dos grupos, conforme estabelecido no cronograma desta Instrução Operacional.</p> <p>Identificação de questionário específico para gestor solicitar preenchimento da família em determinado grupo de averiguação,.</p> <p>Também há destaque para termo específico nos casos em que</p>	<p>0800 707 2003, Emails: gestorpbf@mds.gov.br ou <a href="mailto:cadastrounico@mds.gov.br">cadastrounico@mds.gov.br</a> Perguntas frequentes no site EAD com tutorial para lidar com listagem 2017- <a href="http://www.mds.gov.br/ead">http://www.mds.gov.br/ead</a></p> <p>Indicação do site mds para consulta de legislação sobre Cadastro e PBF</p>	43

								<p>entrevistador tenha dúvidas sobre veracidade das informações fornecidas pela família.</p> <p>Tabela colorida identificando ações de gestão por grupo e datas de efeito.</p> <p>Calendário mensal com identificação das ações e efeito da IO ao longo de 2017</p> <p>Bloco destacado de orientações gerais, com informações sobre documentos para a revisão cadastral. Destaque em box sobre a necessidade de se realizar nova entrevista para esta revisão cadastral.</p> <p>Anexos com questionário SIMAC, cartas para cada grupo da AV/VER</p> <p>Tabela mensagens de extrato</p> <p>Formulário de veracidade das informações declaradas (para</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--	---	--	--

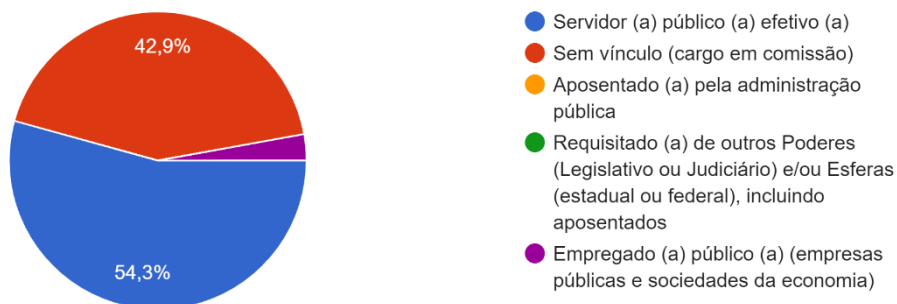
								gestor se resguardar)		
2018	IO 90	procedimentos e prazos para a Ação de Análise de Conformidade Cadastral					metodologia de monitoramento das operações realizadas no Sistema de Cadastro Único. – ação conjunta Senarc e CEF.			
		famílias que foram identificadas por metodologia da CAIXA, que identifica cadastros que tiveram inclusões e/ou alterações em padrão aplicativo para o município.					“A Análise de Conformidade Cadastral tem como objetivo verificar se as inclusões e/ou alterações cadastrais, efetuadas no Sistema de Cadastro Único para algumas famílias, foram efetivamente realizadas pelos operadores e entrevistadores vinculados às gestões municipais, com amparo em documentação assinada pelos Responsáveis Familiares, que dê suporte às operações registradas.”			
2018	lo 93/2018	Beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)			Averiguação: Grupos 1 a 4, + Grupos 5A, 5B e 5C (achados do Tribunal de Contas da União e de outros órgãos)	No extrato de pagamento				46
		Beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)			Revisão Cadastral: Grupos 6 a 9	Cartas, se houver orçamento (público BPC e TSEL)			Destaque para a ação de qualificação dos dados do Cadastro, envolvendo três processos: a Averiguação Cadastral, a Revisão Cadastral e a Exclusão Lógica.	
		Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)				mensagem nos comprovantes de saque de todos os beneficiários do BPC (INSS)			Informe sobre base de dados que estão sendo batidas com Cadastro.	
		Demais famílias com dados desatualizados.							Alerta para possível erro nas bases no processo de averiguação.	

								<p>Box sobre contribuição previdenciária</p> <p>Informação detalhada sobre</p> <p>Alerta para possível esquecimento de ajuste na data do campo da atualização do cadastro com entrevista</p> <p>Tabelas detalhadas, individuais, da Averiguação e da Revisão</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

## ANEXO II - Questionário aplicado aos gestores municipais (respostas)

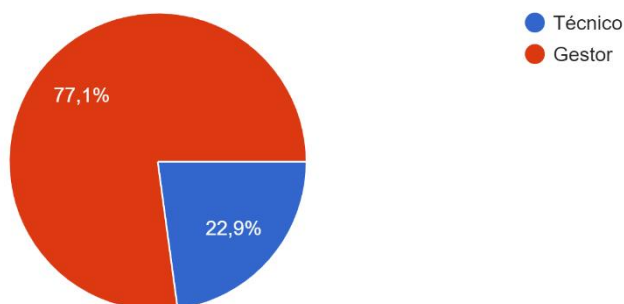
Este primeiro bloco é para conhecer sua experiência na gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único 1. Qual o seu vínculo com a Administração Municipal?

35 respostas



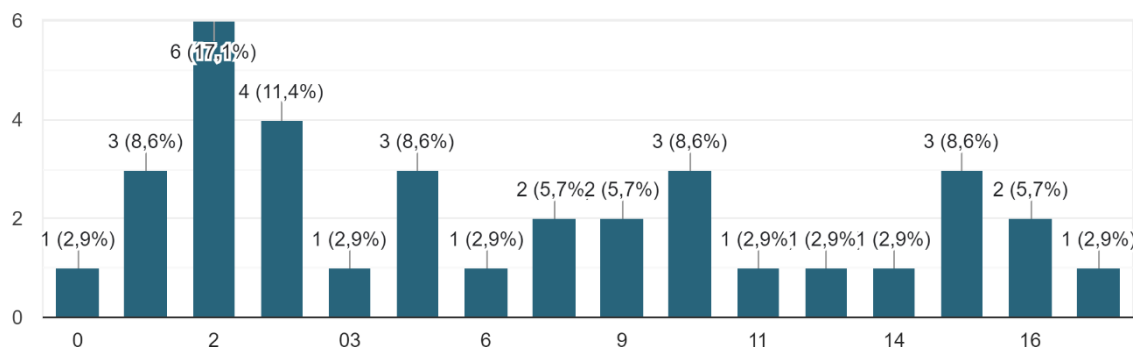
2. Você atua na gestão do PBF como:

35 respostas



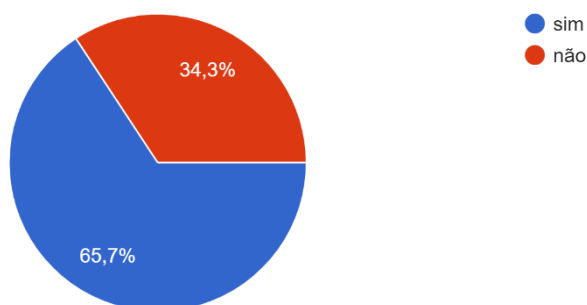
### 3. Há quantos anos você atua na gestão do PBF ou Cadastro Único? (número)

35 respostas



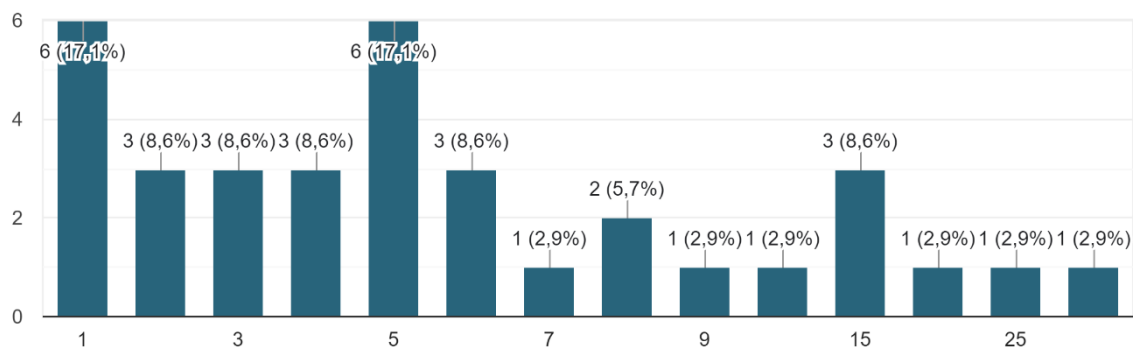
### 4. Atualmente você ocupa cargo comissionado?

35 respostas



### 5. Quantas pessoas formam a equipe de gestão do Programa Bolsa Família em sua cidade?

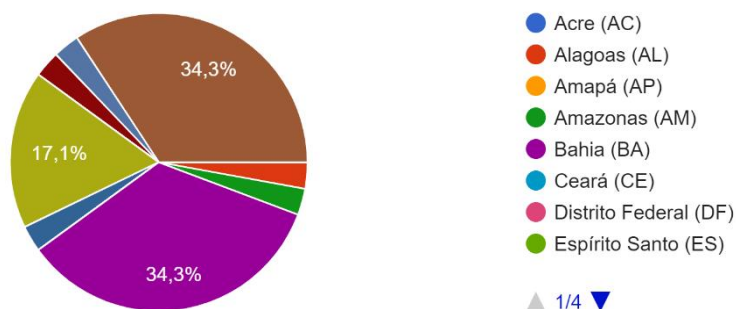
35 respostas





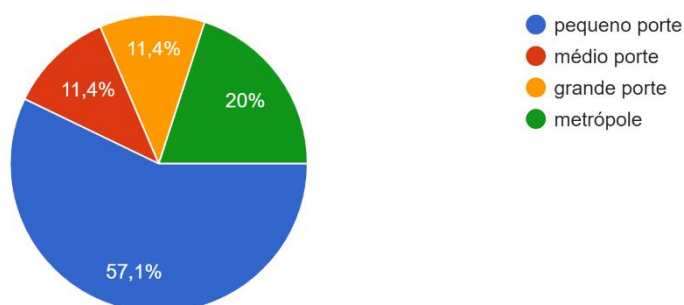
## 6. Em qual Estado você trabalha?

35 respostas



## 7. Em qual porte de município você trabalha?

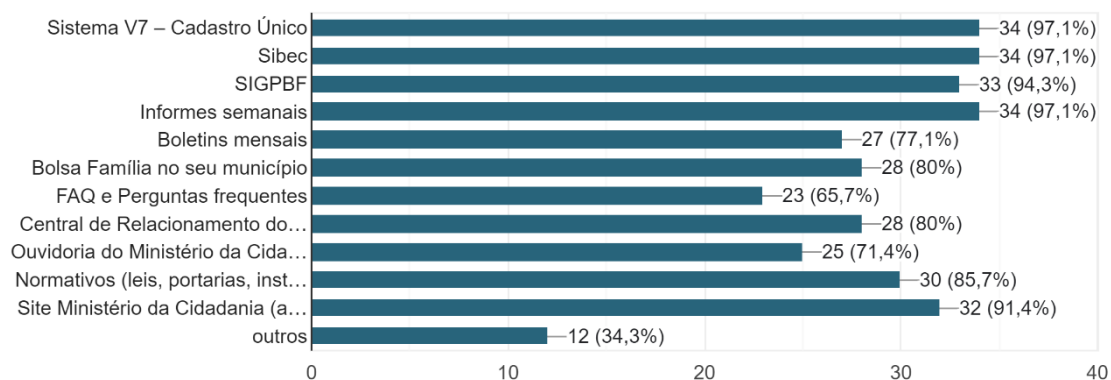
35 respostas



Este bloco é sobre a sua relação, enquanto gestor municipal, com instrumentos do Programa Bolsa Família

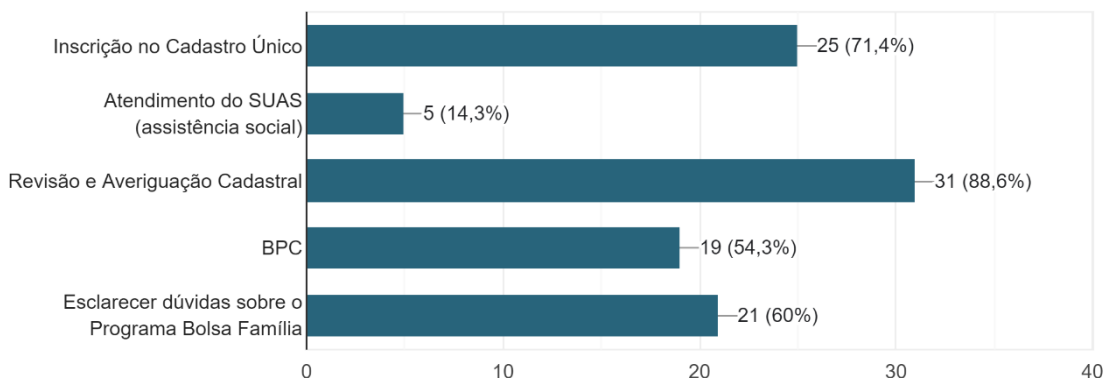
## 1. Quais dos instrumentos abaixo criados pela Gestão Federal do Programa Bolsa Família você conhece? (assinale todos que conhecer)

35 respostas



Sobre as rotinas do Programa Bolsa Família, quais ações abaixo têm maior impacto nos fluxos operacionais para o município? (qual delas demanda mais tempo seu e sua equipe?)

35 respostas



Sobre suas rotinas com o Programa Bolsa Família, gostaria de deixar algum comentário mais detalhado? Utilize este espaço.

A instabilidade dos sistemas prejudica bastante o funcionamento dos serviços, principalmente do SICON.

As demandas de Averiguação são as que causam mais demanda, até pelos questionamentos dos beneficiários

As famílias atualizam seus dados após averiguação cadastral e mesmo assim não retornam ao programa. Reitero as dificuldades de não sabermos os reais motivos impeditivos de não retorno ao pbf desgastam muito nosso dia a dia.

O Governo Federal deveria criar um canal de comunicação mais efetivo tanto com os gestores/ técnicos quanto com os beneficiários do programa

Falta Padronização no atendimento (rotina, protocolo).

Gostaria que tivesse uma central de reclamação para usuários que não se enquadram no programa e informativos, ou alguma propaganda específica que esclarecia mais o usuário.

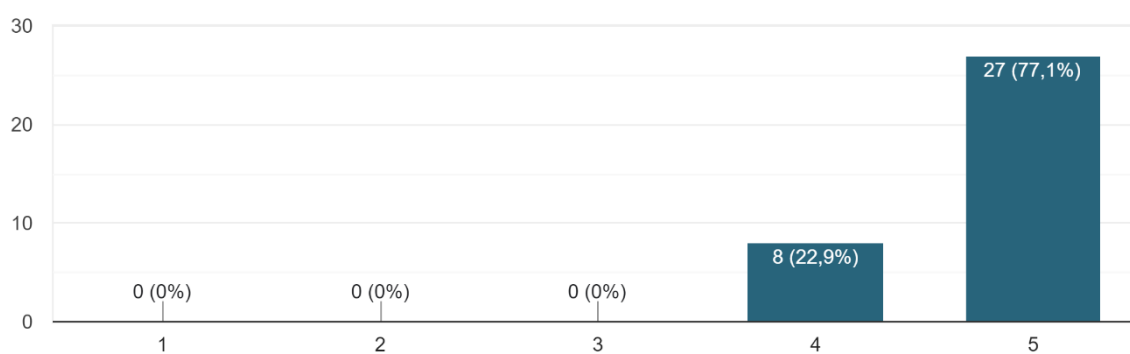
Trabalho município de pequeno porte, sou gestora e técnica, realizo todos os trabalhos relacionado cadastro único e bolsa família sozinha.

A dificuldade na coleta de dados, tendo em vista ser auto declaratório. Muitas vezes há indícios de omissão.

Para as frases abaixo, assinale se você concorda ou discorda, total ou parcialmente.  
1 - discordo totalmente; 2 - discordo parcialmente; 3 - não concordo nem discordo; 4 - concordo parcialmente; 5 - concordo totalmente

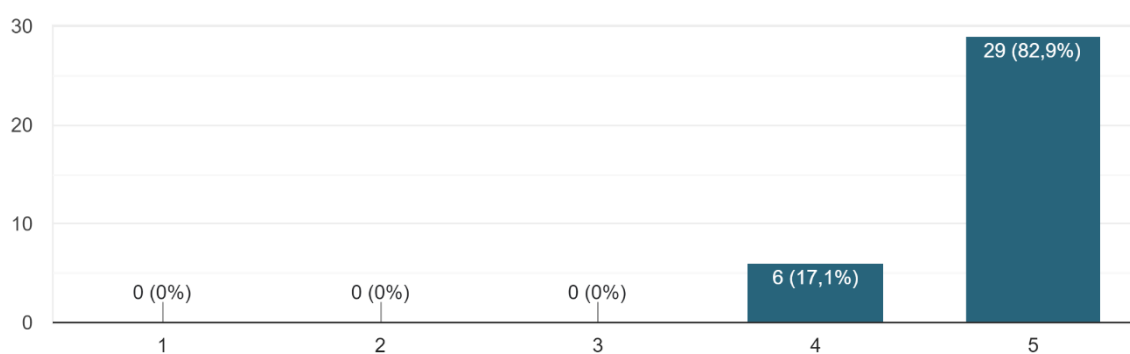
a) A Revisão e a Averiguação Cadastral são rotinas importantes para manter no Cadastro Único e no PBF as famílias que têm perfil para acessar programas sociais.

35 respostas



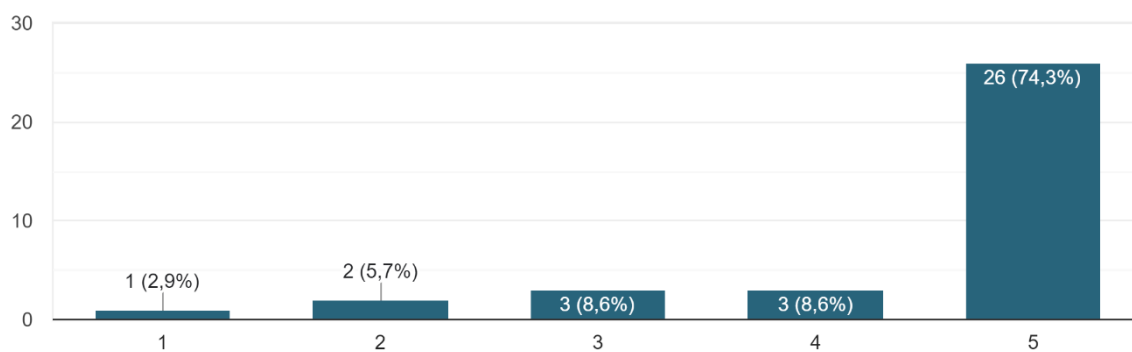
b) Uma das minhas funções como gestor/a municipal é a de zelar por dados verdadeiros no Cadastro Único.

35 respostas



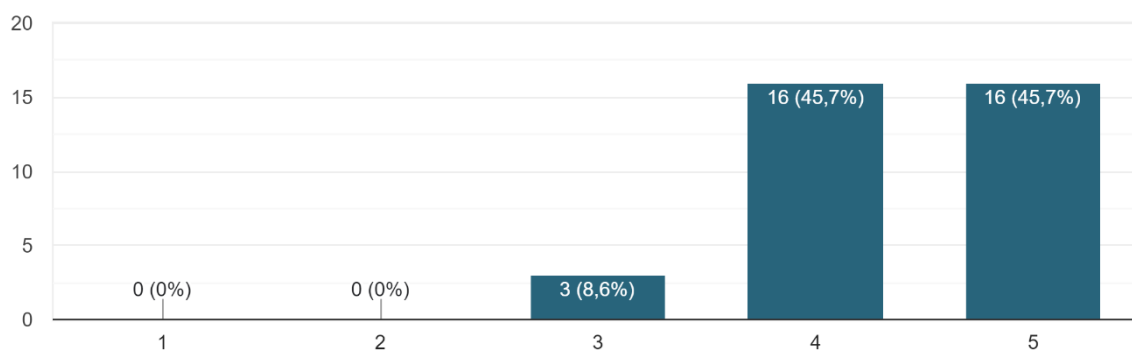
c) O fato de eu (ou minha equipe) poder ser responsabilizado/a pelas informações prestadas pelas pessoas que se inscrevem no Cadastro Único me ge...ito cuidado ao atualizar informações no sistema.

35 respostas



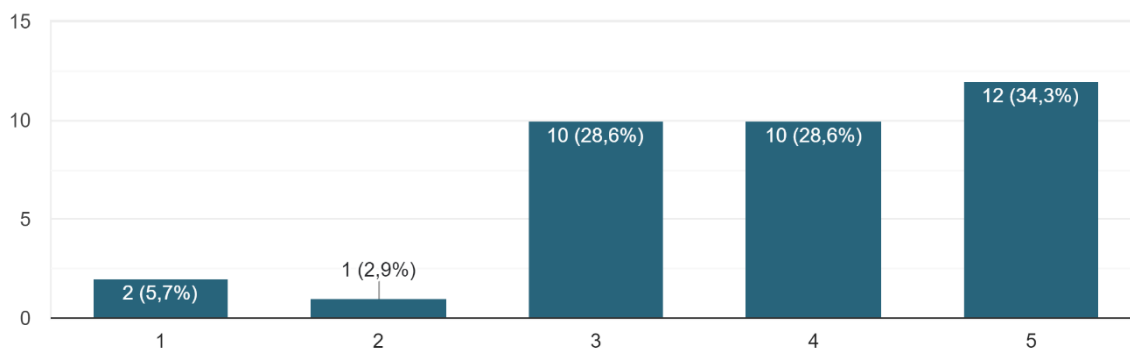
d) Ao longo dos anos, a Revisão e Averiguação Cadastral ampliaram seu público. Há muito mais famílias como público alvo.

35 respostas



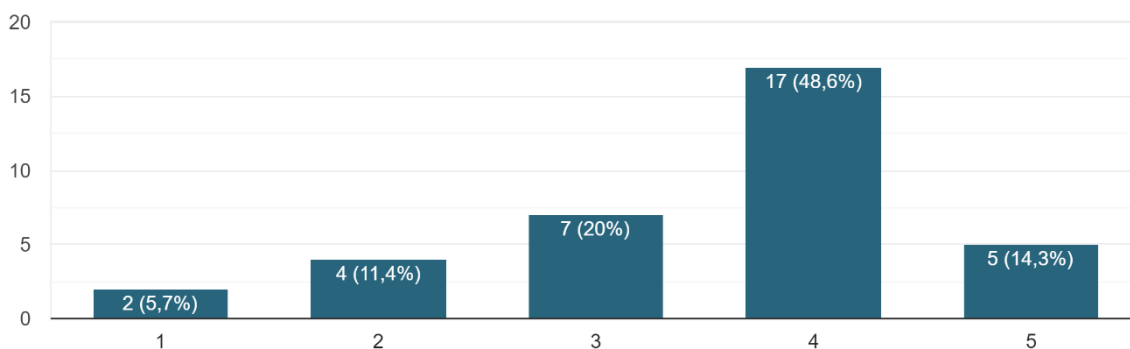
e) Caso a resposta anterior foi concordo total ou parcialmente, a ampliação da quantidade de pessoas na Revisão e Averiguação Cadastral tem d...balho de atendimento deste público no município.

35 respostas



f) As informações da gestão federal sobre como atender as famílias em Revisão e Averiguação Cadastral são suficientes para o município realizar esta ação.

35 respostas



Caso você tenha respondido menor que 3, pode deixar um comentário?

5 respostas

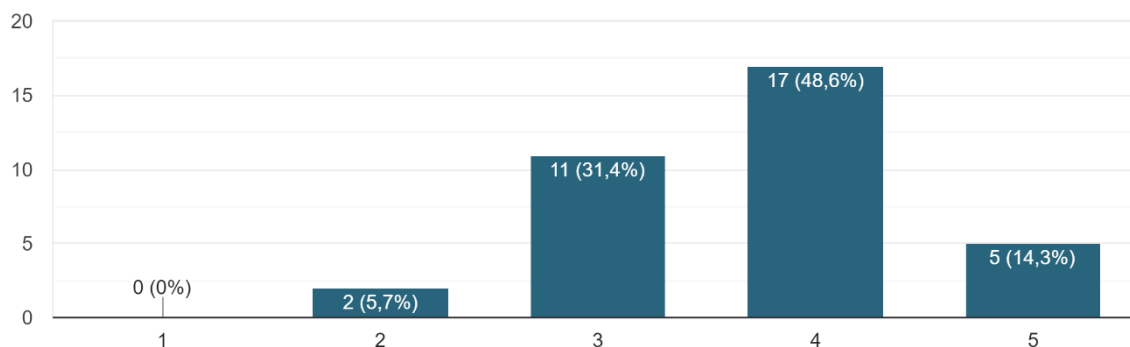
as informações contidas nas listas são genéricas quando na verdade deveriam ser específicas e mais detalhadas, impedem os técnicos de fazerem uma entrevista mais efetiva. Existe a necessidade de fazer outras ações como visita domiciliar.

As informações nos dados do ministério

Falta transparência nos motivos que colocaram a família em averiguação (detalhar vínculo empregatício e período de trabalho)

g) Acho facilmente informações complementares sobre a Revisão e Averiguação Cadastral em instrumentos de comunicação como site do Ministério...cionamento, Informes sobre o Bolsa Família, etc.

35 respostas



Caso você tenha respondido menor que 3, pode deixar um comentário?

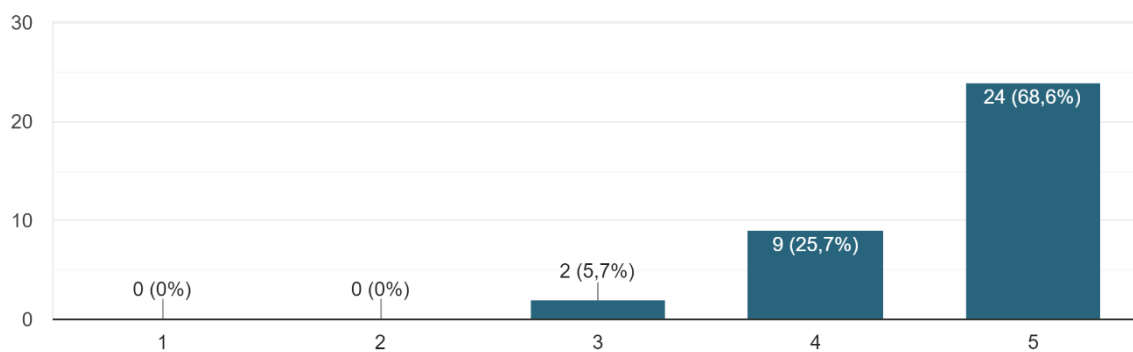
2 respostas

A busca pelos informes no campo de pesquisa do site, não é tão eficaz, mesmo utilizando palavras chaves  
as informações são genéricas

Este bloco é específico sobre um dos instrumentos de gestão do PBF: as instruções operacionais sobre Revisão e Averiguação Cadastral. Para as frases abaixo, assinale se você concorda ou discorda, total ou parcialmente Na seguinte escala: 1 - discordo totalmente; 2 - discordo parcialmente; 3 - não concordo nem discordo ; 4-concordo parcialmente; 5 - concordo totalmente

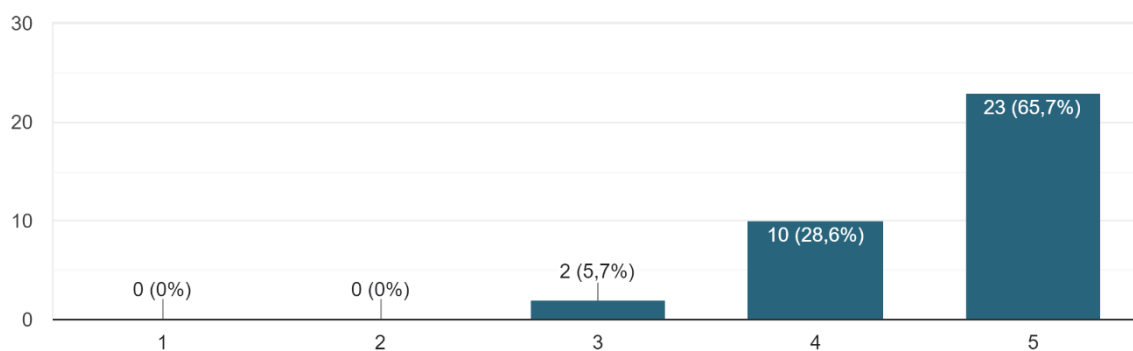
### 1. Conheço as rotinas de Revisão e Averiguação Cadastral

35 respostas



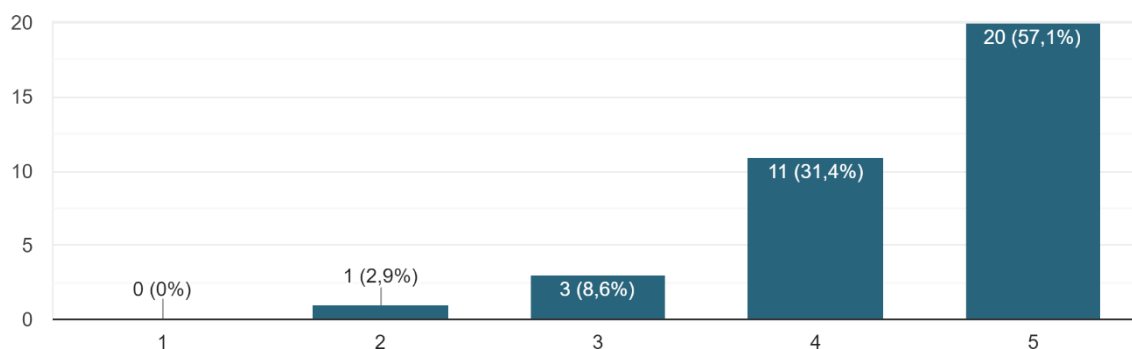
### 2. Conheço Instruções Operacionais sobre Revisão e Averiguação Cadastral.

35 respostas



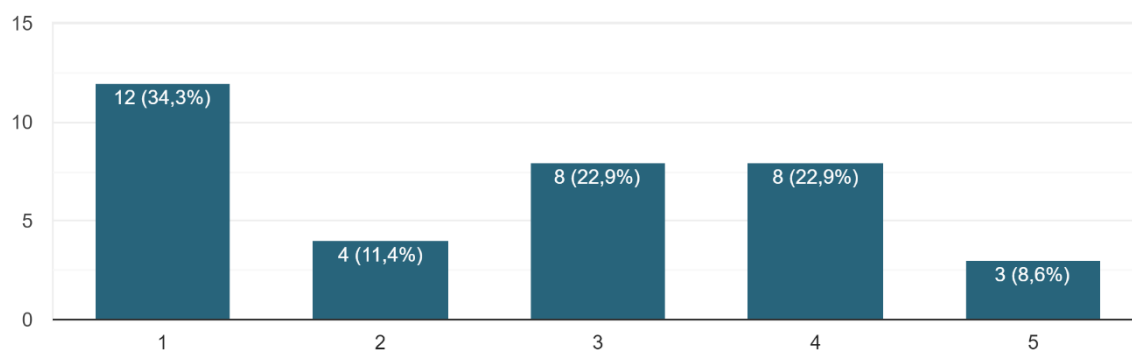
### 3. Em relação às Instruções Operacionais, elas são construídas pela gestão federal.

35 respostas



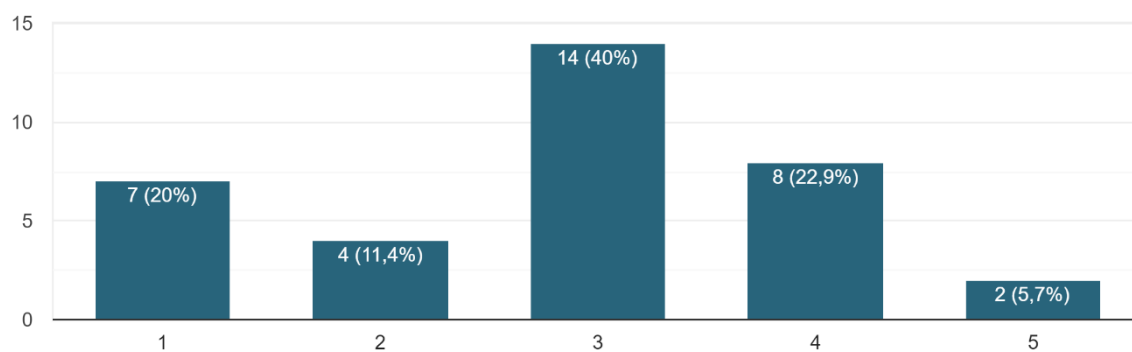
### 4. Há participação do município na construção do texto das Instruções Operacionais.

35 respostas



### 5. Não sei como as Instruções Operacionais são construídas.

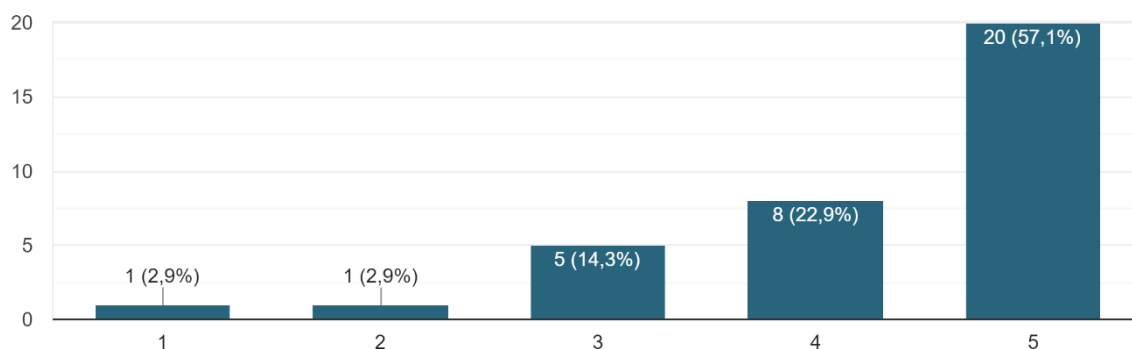
35 respostas





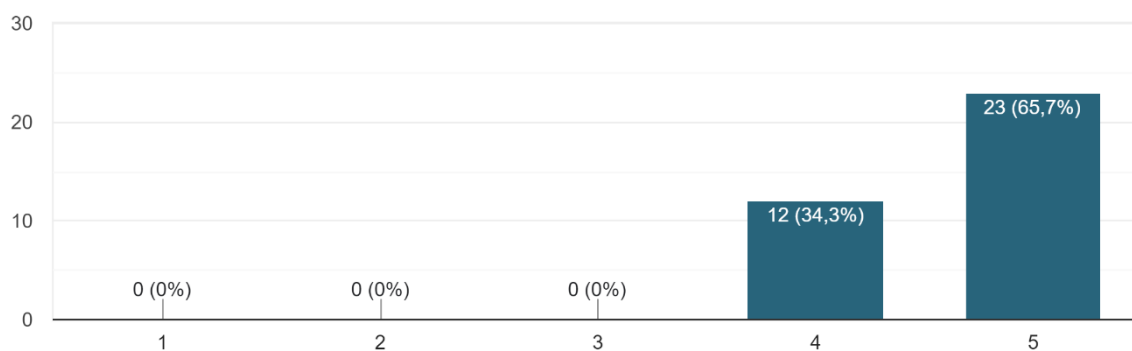
6. Como gestão municipal, gostaria de poder participar da construção das Instruções Operacionais.

35 respostas



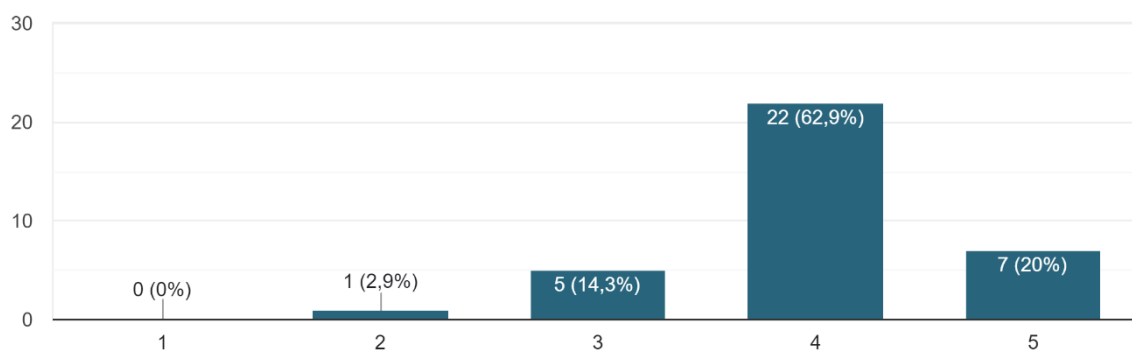
7. Leio as Instruções Operacionais.

35 respostas



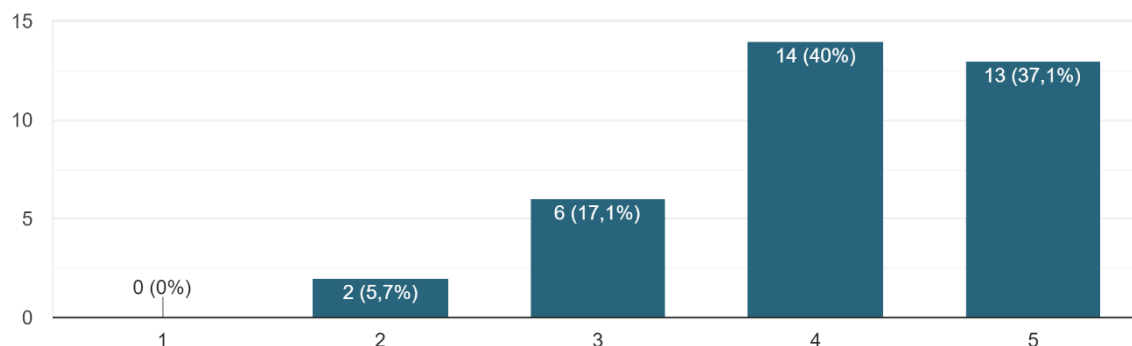
8. Considero fácil a compreensão do texto das Instruções Operacionais.

35 respostas



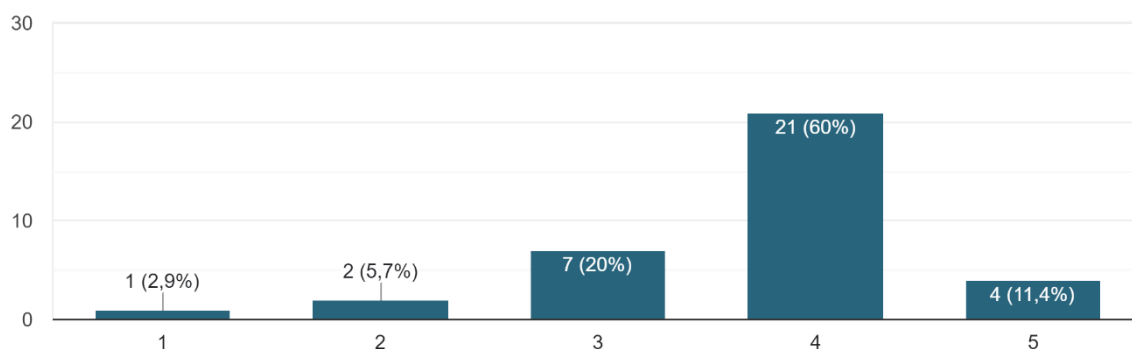
9. Quando é publicada uma nova Instrução Operacional, leio com a minha equipe para planejarmos os fluxos de revisão e averiguação em nosso município.

35 respostas



10. Considero a linguagem da Instrução Operacional muito técnica. Preciso me esforçar para simplificar as palavras ao explicar aos beneficiários o que precisam fazer.

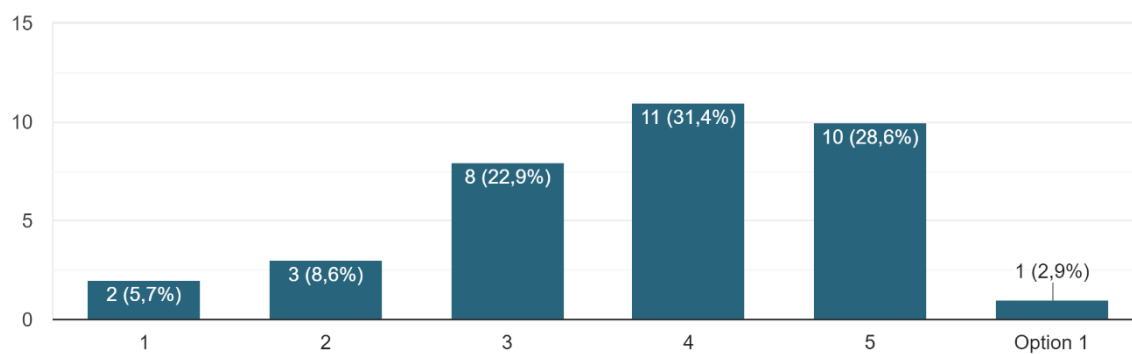
35 respostas



O próximo bloco é focado entre os anos de 2016 a 2018. Para as frases abaixo, assinale se você concorda ou discorda, total ou parcialmente. Na seguinte escala: 1 - discordo totalmente; 2 - discordo parcialmente; 3 - não concordo nem discordo ; 4- concordo parcialmente; 5 - concordo totalmente

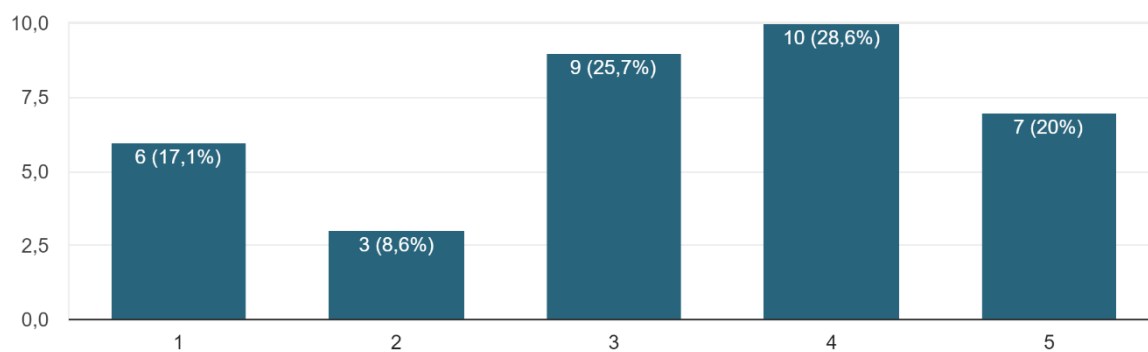
11. A partir de 2016 tem sido dado o nome de “operação pente fino” a esse processo de Revisão e Averiguação Cadastral.

35 respostas



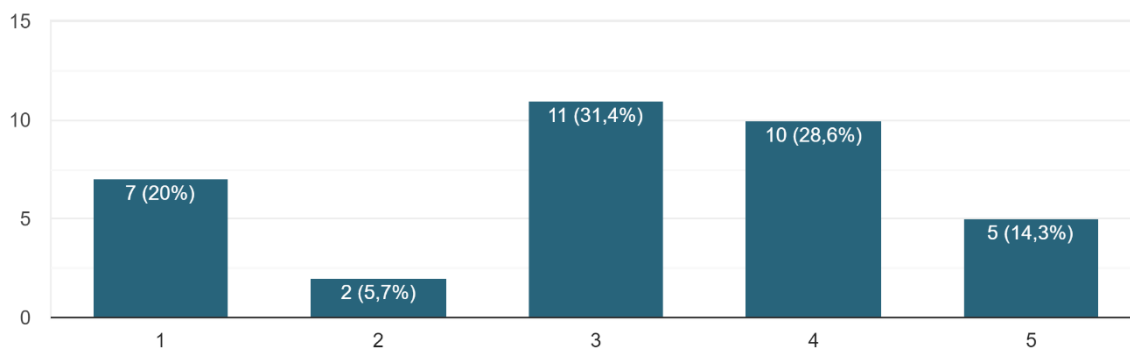
12. Concordo com esse nome “pente fino”, pois antes de 2016 não aconteciam estes procedimentos no Programa Bolsa Família.

35 respostas



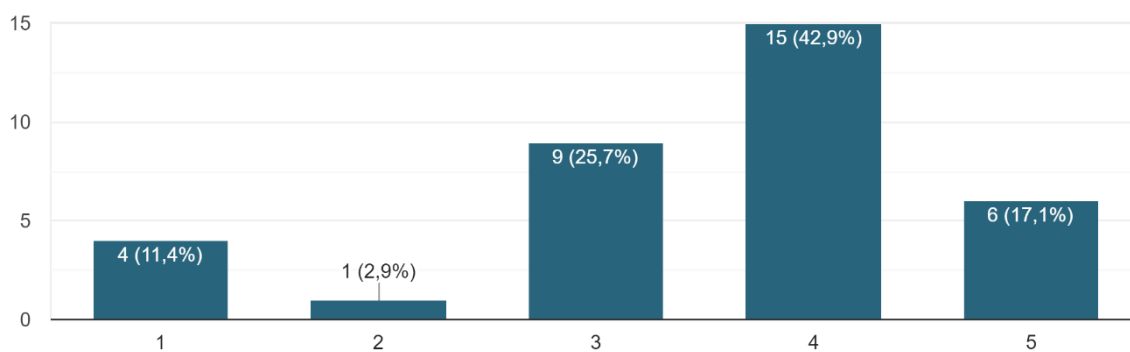
13. Este nome “pente fino” atrapalha nosso trabalho na gestão municipal, pois os beneficiários procuram a gestão municipal para se defender, info... que continuam no perfil para receber o benefício.

35 respostas



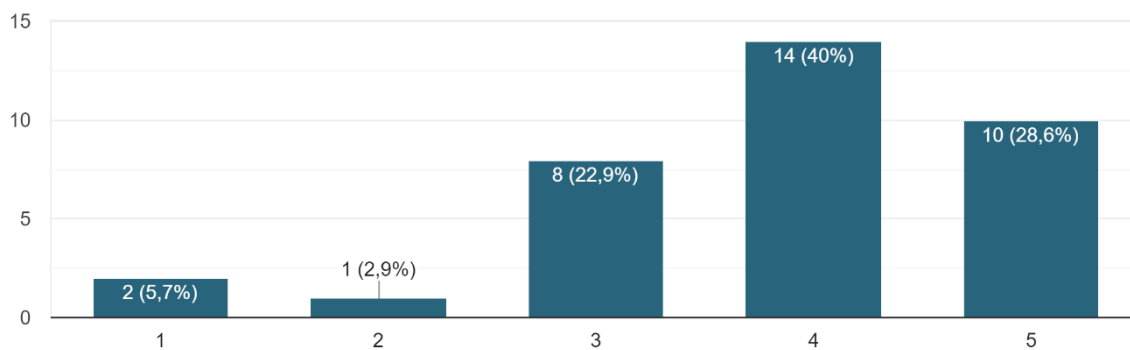
14. Após 2016 ficou mais difícil atender a população com tantos grupos no processo de Revisão e Averiguação Cadastral.

35 respostas



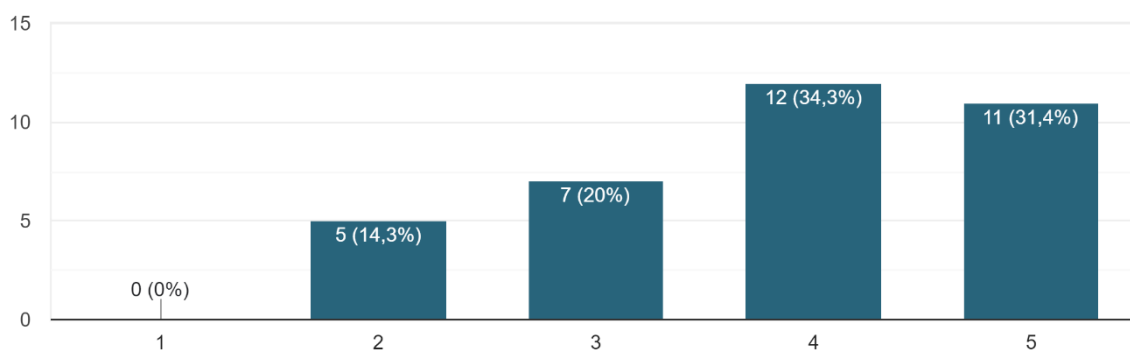
15. Sinto falta de maior apoio para a gestão municipal atender os fluxos dos processos de Revisão e Averiguação Cadastral

35 respostas



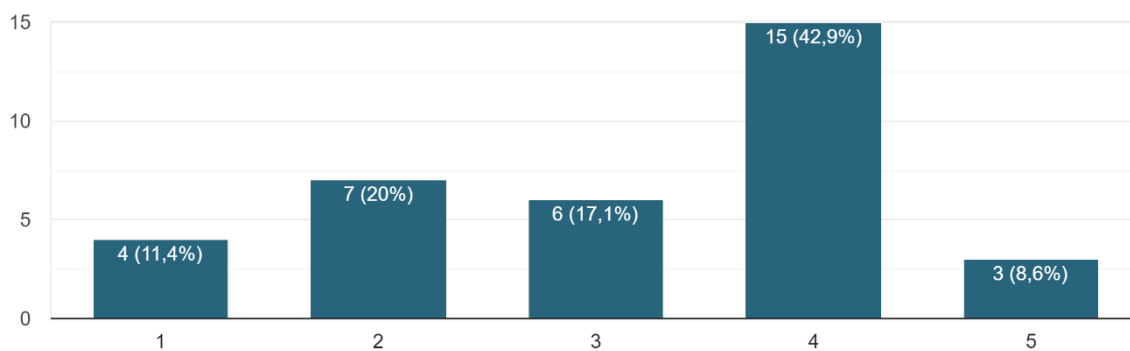
16. Considero os prazos curtos das Instruções Operacionais

35 respostas



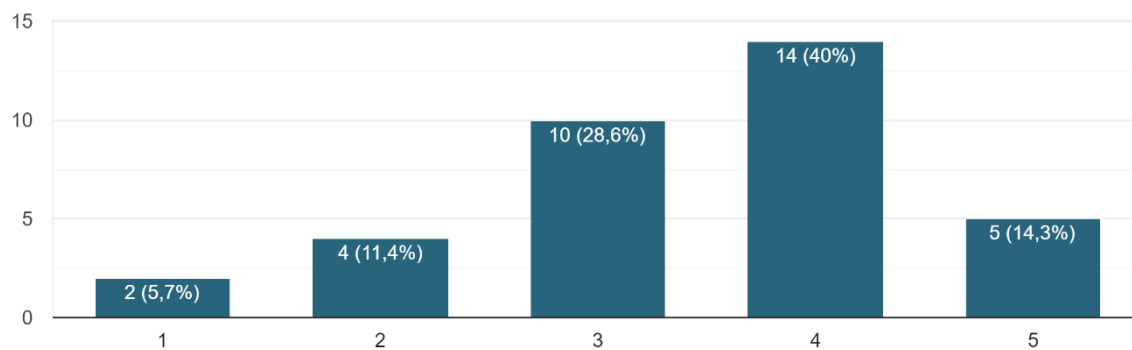
17. A partir de 2016 aumentou a dificuldade para os beneficiários do Programa Bolsa Família realizarem a Revisão e Averiguação Cadastral

35 respostas



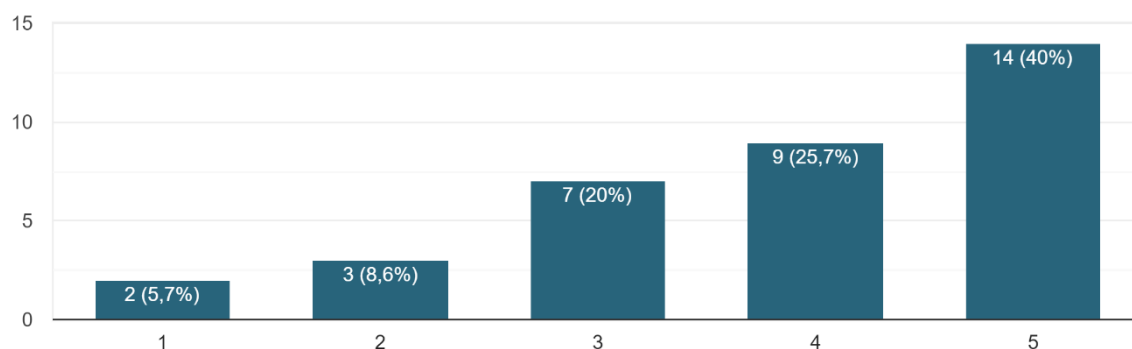
18. A partir de 2016 percebo que há beneficiários que perderam seus benefícios por não conseguirem cumprir prazos de revisão e averiguação cadastral.

35 respostas



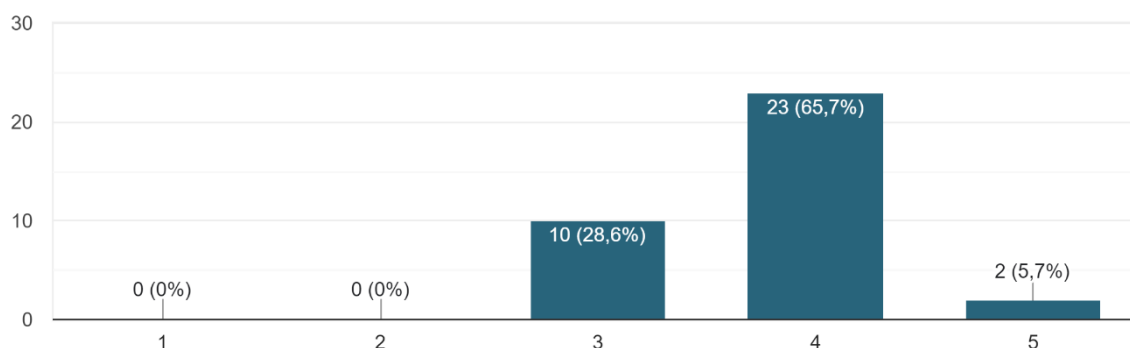
19. Aumentou a exigência de visita domiciliar e isto dificulta a execução por parte dos municípios, pois temos equipes pequenas para atender a população e realizar rotinas administrativas do PBF.

35 respostas



Sobre a linguagem das Instruções Operacionais, numa escala de 0 a 5, qual o grau de dificuldade para compreensão do conteúdo? Sendo 0 sendo difícil e 5 extremamente fácil.

35 respostas



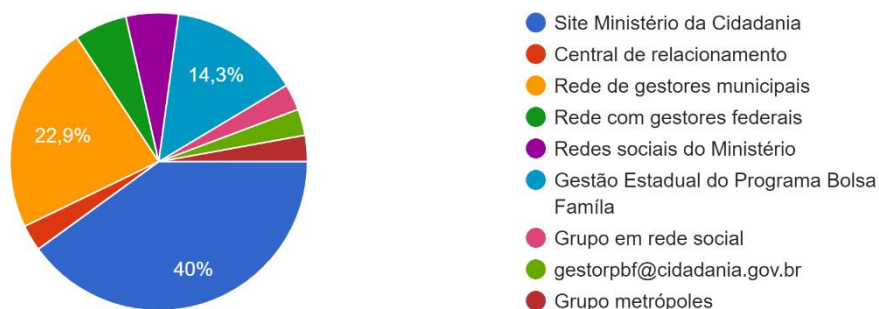
Caso tenha respondido menor que 3 na pergunta anterior, poderia explicar o motivo?

1 resposta

Município tem que filtrar para linguagem mais acessível para os usuários e beneficiários

Se há algo na Instrução Operacional que você não compreende, onde procura mais informações?

35 respostas



Obrigada por ter finalizado a pesquisa! Se quiser deixar algum comentário ou observação, fique à vontade para usar este espaço.

3 respostas

No caso das averiguações pente fino, muitas das vezes as informação vem com atraso e muitas vezes, já não cabe mais a observação feita, deveria ser mais rápido.

Penso que os municípios deveriam ser ouvido com mais frequência, pois estamos na ponta, e somos nós os verdadeiros conhecedores da realidade do programa

Acredito que existe a necessidade de cada vez mais investir em instrumentos que possam conter as fraudes e facilitar os canais de denúncias.