

## **Parceria intersetorial em políticas sociais: o controle da frequência escolar no Programa Bolsa Família<sup>1</sup>**

*Elaborado por Cristina Almeida Cunha Filgueiras*

*(2013)*

*Contém Nota Pedagógica*

### **Resumo:**

O estudo de caso examina a colaboração entre o Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil para o acompanhamento do compromisso assumido pelas famílias beneficiárias de manter seus filhos na escola com a frequência mínima exigida pelo Programa Bolsa Família. Nele são analisados a intersectorialidade como estratégia da política social e os desafios envolvidos na coordenação entre os organismos públicos para garantir a integralidade neste programa da política de combate à pobreza e proteção social. O foco principal do estudo é a articulação entre os atores institucionais do Governo Federal, porém são também abordados elementos importantes da interação com outros níveis de governo para que a gestão da condicionalidade de educação cumpra seus propósitos.

## Sumário

|   |    |
|---|----|
| 1. Introdução .....   | 5  |
| 2. Uma reunião na escola Tiradentes .....   | 6  |
| 3. O programa .....   | 8  |
| 3.1- Contrapartidas das famílias e condições para receber<br>o benefício .....            | 9  |
| 3.2- Controle e gestão da condicionalidade .....  | 10 |
| 4. Contexto institucional .....   | 12 |
| 4.1- Um programa, uma condicionalidade e dois ministérios .....                           | 14 |
| 4.2- MDS, gestor do Bolsa Família .....   | 14 |
| 4.3- Ministério da Educação .....   | 18 |
| 4.4- Assistência social .....   | 21 |
| 5. Coordenação e intersetorialidade .....   | 25 |
| 5.1- Visão compartilhada .....  | 25 |
| 5.2- Na ausência de uma coordenação central .....   | 25 |
| 5.3- Os instrumentos, as instâncias e os espaços de coordenação .....                     | 26 |
| 5.4- As redes, as pessoas e as organizações .....   | 27 |
| 5.5- Habilidades pessoais e requisitos institucionais .....                               | 28 |
| 5.6- Articulação intersetorial para além do Bolsa Família .....                           | 29 |
| 5.7- “Nenhuma gestão intersetorial ocorre se não houver<br>muito suor e inspiração” ..... | 30 |
| 6. Após a reunião na escola Tiradentes .....  | 30 |
| Notas .....   | 32 |
| Referências bibliográficas .....  | 33 |
| Anexos .....  | 37 |
| Glossário de siglas .....   | 43 |

## 1. Introdução

O estudo de caso aborda a intersetorialidade como estratégia da política social e os desafios envolvidos nos processos de coordenação entre organismos públicos para garantir a integralidade das políticas de proteção social.

O Bolsa Família é um importante programa da política de combate à pobreza do governo brasileiro e beneficia a população extremamente pobre<sup>2</sup> com uma transferência monetária mensal que varia de acordo com a composição familiar. A iniciativa se fundamenta no reconhecimento de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e requer tanto renda quanto integralidade da política social, o que supõe coordenação de projetos, articulação de atores e estratégia intersetorial de ação.

Para que uma família mantenha o benefício deve cumprir contrapartidas de matrícula e manutenção das crianças e adolescentes na escola e de acompanhamento da saúde de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes. As exigências estão associadas aos objetivos centrais do programa de transferência de renda, ou seja, o aumento do capital humano das populações pobres e excluídas e a ruptura do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza. As condicionalidades também impõem ao poder público maior atenção na oferta dos serviços de educação, saúde e socioassistenciais aos setores mais necessitados da população.

Na execução do Bolsa Família estão envolvidos os três níveis de governo – federal, estadual e municipal - e as áreas de assistência social, educação e saúde. As relações colaborativas entre as áreas e os órgãos responsáveis são fundamentais para o funcionamento do programa e para que sejam obtidos os resultados esperados de redução da pobreza. Nesse contexto, têm papel de liderança os ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), gestor nacional do Bolsa Família, e os ministérios setoriais da Educação (MEC) e da Saúde.

Este estudo enfoca as atribuições do MDS e do MEC, os acordos e a interação entre eles no monitoramento da frequência dos alunos de famílias beneficiárias da transferência de renda. O trabalho realizado pelos dois ministérios e pelos governos locais em todo o país torna possível a coleta e a sistematização da informação sobre a frequência escolar de aproximadamente 17,5 milhões de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do programa. Essa informação é utilizada para orientar o trabalho da assistência social junto às famílias cujos filhos não têm assiduidade à escola. Ela ainda permite identificar situações de vulnerabilidade social que requeiram atuação do poder público. Além disso, serve para controlar a execução do programa pelos governos locais.

A estruturação da gestão de condicionalidade de educação e acompanhamento da frequência escolar e seus desdobramentos no acompanhamento social às famílias foi um processo complexo e longo. Os fatores que possibilitaram a construção de parcerias e de dinâmicas colaborativas entre os dois ministérios envolvidos e sua atuação junto aos governos subnacionais constitui o foco do estudo de caso.

Com o objetivo de examinar a coordenação intersetorial, este caso apresenta inicialmente a ocorrência de uma reunião entre agentes das políticas social e educacional para tratar a situação de Pedro, beneficiário do Bolsa Família e aluno da escola Tiradentes. Em seguida, é descrito o programa: sua origem, seus objetivos e formato institucional. São abordados ainda os compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias e como é feito o seu monitoramento. Depois são examinados o contexto institucional, os atores da gestão da condicionalidade de educação e do acompanhamento das famílias, com destaque para o MDS e o MEC, além de instrumentos, instâncias e espaços da coordenação intersetorial. Finalmente, a narrativa retorna à escola Tiradentes, onde os representantes do poder público – o diretor e a assistente social – analisam o caso do aluno Pedro. Os anexos do documento incluem informações adicionais sobre o programa e nota pedagógica.

## **2. Uma reunião na escola Tiradentes**

A execução do Bolsa Família ocorre nos 5.565 Municípios brasileiros e está a cargo das equipes dos governos locais. Todas as escolas onde estudam crianças ou adolescentes cujas famílias sejam beneficiárias são agentes da cadeia de implementação do programa, principalmente porque participam do monitoramento da frequência dos alunos.

Em uma cidade da Região Nordeste do País, Antônio, diretor da escola Tiradentes, aguarda a visita de Teresa, assistente social do Centro de Referência da Assistência Social (Cras), para uma reunião. O objetivo do encontro é discutir a situação de Pedro, aluno do primeiro ano do ensino médio, cuja família recebe a Bolsa Família. O pagamento do benefício foi bloqueado porque Pedro não cumpriu a exigência de frequência mínima às aulas.

Quando telefonou para solicitar o agendamento da reunião, Teresa mencionou que Pedro é um dos adolescentes cuja situação ela está encarregada de acompanhar após ter recebido, do gestor municipal do Programa Bolsa Família (PBF), a lista de famílias da região que apresentam problema de cumprimento da frequência escolar. Disse, ainda, que nos registros do sistema de informação do ministério consta que a mãe de Pedro procurou a escola para justificar as faltas do filho, porém a justificativa dada não foi aceita pelo diretor. Depois, em visita

ao domicílio da família, a assistente social constatou que a mãe tem dificuldades para controlar o filho para que não falte às aulas, pois diariamente ela fica fora de casa das 6 às 20 horas devido ao trabalho e não há outro adulto morando na casa. Constantemente, em lugar de ir à escola, o filho, que já foi detido em uma ocasião por praticar furtos, prefere ficar pelas ruas com outros adolescentes do bairro. Ele já foi reprovado em mais de uma série.

Enquanto aguarda a chegada da assistente social, o diretor conversa com uma professora que ele chamou para participar da reunião. Esta opina que:

“a escola funciona como um para-raios para os problemas sociais, tudo recai sobre ela, principalmente uma escola como a nossa, que está em um bairro de periferia e pobreza”.

O diretor Antônio tem uma opinião diferente:

“É verdade que, como estamos em contato diário com os alunos, suas dificuldades chegam logo na escola. Agora pelo menos temos com quem conversar sobre os problemas dos jovens e das famílias, que atrapalham o aprendizado e até levam a abandonar a escola. Podemos procurar o pessoal da unidade de saúde ou da assistência social para conversar sobre alguns casos mais difíceis, ou fazer um encaminhamento. O Bolsa Família dá trabalho para a escola, mas já ajudou a reduzir a evasão e também a diminuir a quantidade de falta dos alunos porque os pais estão mais preocupados em acompanhar o que ocorre com os filhos”.

E prosseguiu:

“A Secretária de Educação da cidade reclamou que muitos diretores de escolas não repassaram à prefeitura a informação sobre a frequência dos alunos que estão no programa. Aqui na escola fazemos a nossa parte, mas não aceitamos qualquer motivo de falta às aulas, porque não podemos ficar averiguando tudo o que ocorre na vida da família”.

Situações como as mencionadas na escola Tiradentes podem ocorrer em qualquer uma das 160 mil escolas no Brasil onde estudam crianças e adolescentes beneficiados pelo Bolsa Família. O tratamento dado ao tema da baixa frequência ou evasão de um aluno depende da família, do diretor da escola e da assistente social, mas não somente deles. Antes de sabermos como foi a reunião na escola, à qual retornaremos no final deste relato, vamos explorar como a gestão da condicionalidade de educação do Bolsa Família mobiliza diversos atores públicos e como a estratégia adotada pelo programa exige parcerias intersetoriais. Assim poderemos compreender a relevância do encontro entre o diretor

Antônio e a assistente social Teresa para discutir e tomar providências em relação à situação do aluno Pedro.

### 3. O Programa

Em outubro de 2003, o Governo Federal criou o Bolsa Família. O decreto que regulamentou o programa estabelece que sua execução deve ser “descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”<sup>3</sup>.

A estratégia política adotada pelo Governo no combate à pobreza, que se concretiza nesse programa, associa três dimensões: o alívio imediato da pobreza com a transferência de renda direta às famílias pobres; a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações por meio do acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social; e a disponibilidade de ações e programas complementares que qualifiquem a oferta de serviços e apoiem o desenvolvimento das famílias.

O programa reuniu quatro programas preexistentes de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás. Cada um deles era administrado em um ministério diferente, que estabelecia seus próprios critérios de elegibilidade dos beneficiários.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) é o órgão responsável pelo programa no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Cabe a ela estabelecer normas para a execução do Bolsa Família, definir valores de benefício, definir e acompanhar as contrapartidas exigidas às famílias, estabelecer metas, propor o orçamento anual do programa, estabelecer diálogo e parcerias com os Municípios, Estados e com outros órgãos do Governo Federal, acompanhar a operacionalização do programa e fazer avaliações regulares, além de relacionar-se com a Caixa Econômica Federal, o banco público operador financeiro do programa que processa as informações sobre as famílias e transfere o auxílio monetário aos beneficiários.

A secretaria estabelece os critérios de quem e quanto recebe, bem como os critérios para suspensão e corte dos benefícios. O valor do benefício financeiro varia conforme a composição familiar e a renda. Ele pode variar entre R\$ 32 a R\$ 306, sendo que o valor médio em abril de 2013 era de R\$ 150,00. O valor é retirado pelo beneficiário em agências e terminais bancários em qualquer lugar do País, com o uso de cartão eletrônico.

A Senarc é também gestora de outros benefícios de transferência de renda destinados à população de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade. Está também sob sua responsabilidade o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), no qual estão inscritas famílias em

situação de pobreza ou extrema pobreza que requerem ou que recebem benefícios do Governo Federal. O CadÚnico, alimentado pela informação coletada junto às famílias pelas equipes dos governos municipais é considerado instrumento primordial das ações de planejamento, execução e controle das ações do programa.

Tanto em termos de abrangência territorial quanto de recursos investidos e público-alvo atendido, o Bolsa Família tornou-se um marco na política social brasileira. Desde a sua criação, ele foi alvo de grande visibilidade e ganhou repercussão nacional e internacional. No País, é objeto de controle e auditorias por parte de órgãos de controle da administração pública. Recebe questionamentos e pressões para demonstrar o acerto de seus objetivos e procedimentos, bem como os resultados obtidos com sua execução.

O programa de transferência de renda iniciou em 2003 com 3,6 milhões de famílias beneficiárias. Em 2013 são 13,5 milhões de famílias atendidas<sup>4</sup>. A expansão da cobertura foi acompanhada da expansão da capacidade operacional e da estruturação da “gestão compartilhada”, isto é, os arranjos institucionais que fazem com que o programa seja executado com a atuação de diversos níveis de governo e articulado a outras políticas setoriais.

### **3.1- Contrapartidas das famílias e condições para receber o benefício**

A transferência de renda possui caráter condicionado. Ao tornar-se beneficiária do programa a família se compromete a cumprir contrapartidas nas áreas de educação e de saúde. As condicionalidades previstas quanto à educação são a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Quanto à saúde, são exigidos o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças até 7 anos, do pré-natal para gestantes e puerpério. Há ainda o acompanhamento da frequência de crianças incluídas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e serviços de convivência e fortalecimento de vínculos.

Com relação à condicionalidade de educação, que é o objeto específico desta narrativa, é responsabilidade dos agentes da política educacional (diretores de escolas e secretarias da educação) informar ao MEC. A este cabe consolidar as informações de frequência escolar e repassar o banco de dados ao MDS. Se o aluno não vai à escola, ou não o faz com a assiduidade requerida, a família pode ter o benefício financeiro suspenso ou cancelado pelo MDS.

Os gestores do Bolsa Família afirmam que o propósito da condicionalidade de educação é o aumento de capital humano dos beneficiários, considerado uma das condições essenciais do processo

de superação da pobreza. Nesse contexto, ganha importância o estímulo à permanência e à progressão escolar pelo acompanhamento individual dos motivos da baixa frequência do aluno. A intenção não é punir, porém impedir a evasão e o abandono. Para as crianças e os adolescentes que não estão matriculados, o propósito é conseguir que se inscrevam na escola e a frequentem. Busca-se estimular que as famílias valorizem a educação como recurso para superar a condição de pobreza.

O acompanhamento das condicionalidades é estratégico, pois possibilita a identificação de situações de vulnerabilidades no contexto familiar que interfiram no acesso aos serviços básicos a que as famílias têm direito, demandando ações do poder público no atendimento a serviços e políticas de educação, saúde e assistência social.

Porém, esse conjunto de propósitos precisa fazer sentido para todos os atores envolvidos no programa. Os atores da área da educação são chamados a incorporar novos processos a suas dinâmicas de trabalho, a operar sistemas de informação, ou a realizar ações técnicas e políticas para que o tema avance no contexto das políticas públicas. Espera-se ainda que eles utilizem a informação produzida pelo acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família para promover o aperfeiçoamento das iniciativas educacionais. Contudo, não é raro ocorrer que tais atores, desde a escola até o ministério, percebam que determinadas ações e responsabilidades, como o controle dos beneficiários, não lhes competem, pois o programa não é visto por eles como uma ação “da educação”.

### **3.2- Controle e gestão da condicionalidade**

Os arranjos institucionais e os procedimentos para o controle da frequência escolar foram construídos desde o início do Bolsa Família até chegar à institucionalização da complexa rotina atual, a qual consiste em uma série de procedimentos.

Essa rotina envolve:

- um sistema informatizado de preenchimento *online* – o Sistema Presença - criado e gerido pelo MEC e alimentado por uma rede de operadores nos municípios que são acompanhados pelo ministério;
- a articulação entre o MDS e o MEC para definir calendário anual de coleta da informação e realizar capacitações para os agentes envolvidos no processo;
- produzir e disseminar informação aos agentes da política social no nível local sobre as crianças e adolescentes que não estão cumprindo a frequência escolar, visando a estabelecer estratégias de acompanhamento e apoio.

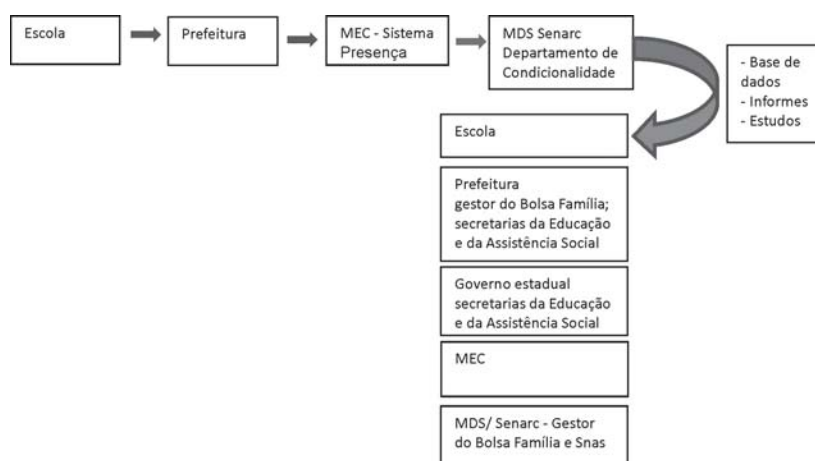
O gestor público do MDS, José Eduardo<sup>5</sup>, aponta as exigências associadas a essa rotina:



“(…) exige negociação e compromisso. O calendário operacional do acompanhamento das condicionalidades é pactuado em reunião a cada ano entre os ministérios. O prazo é muito restrito, tudo precisa estar sincronizado. São milhares de profissionais que estão envolvidos; todos precisam fazer sua parte para cumprir os prazos e a qualidade da informação”.

O ciclo de gestão da condicionalidade de educação se repete a cada dois meses, com exceção do período de férias.

**Figura 1 - Ciclo da condicionalidade “frequência escolar”**



Como resultado do trabalho realizado, a apuração da frequência escolar apresentou crescimento contínuo de cobertura<sup>6</sup>. No acompanhamento do primeiro bimestre de 2013 foram monitorados 15,1 milhões de um total de 17,4 milhões de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos. Do total de alunos monitorados, 97,3% tiveram frequência escolar acima do percentual mínimo exigido e 2,7% dos alunos tiveram baixa frequência.

**Tabela 1- Resultados da frequência escolar. Primeiro bimestre de 2013**

|  |                                  |
|--|----------------------------------|
| Total de estudantes de 6 a 17 anos beneficiários do Bolsa Família                | 17,4 milhões                     |
| Alunos beneficiários que tiveram a frequência acompanhada                        | 15,1 milhões<br>(86,7% do total) |
| Alunos beneficiários que não tiveram a frequência acompanhada                    | 2,3 milhões<br>(13,3% do total)  |
| Porcentagem dos alunos monitorados que cumpriram a meta mínima de frequência     | 97,3%                            |
| Porcentagem dos alunos monitorados que não cumpriram a meta mínima de frequência | 2,7%                             |

Fonte: MDS/Senarc. Boletim Bolsa Família Informa nº 366. 29 de maio de 2013.

Com a informação coletada e sistematizada pelo MEC, o MDS produz relatórios de acompanhamento das contrapartidas educacionais. Além de possibilitar aos agentes públicos atuar sobre a realidade para melhorar o desempenho do programa, a informação também tem permitido análises sobre os impactos do Bolsa Família.

Dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2011 mostram que, no Ensino Médio, a taxa de aprovação dos beneficiários do Bolsa Família é de 79,9%. Já a taxa de abandono é de 7,1% entre os beneficiários do programa, mais baixa do que a média nacional de 10,8%. No Ensino Fundamental, a taxa de aprovação dos beneficiários do Bolsa Família vem crescendo de forma constante, passando de 80,5% em 2008 para 83,9% em 2011. A taxa de abandono em 2011 foi de 2,9% para os beneficiários do programa nesse nível do ensino. Há efeitos positivos também nos indicadores de distorção idade-série tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio<sup>7</sup>.

Desde 2006 as equipes dos Municípios podem registrar casos de descumprimento de condicionalidades no sistema de gestão de condicionalidades (Sicon) e os encaminhamentos feitos pelas equipes do trabalho social<sup>8</sup>. Dados de maio de 2011 indicam que 26.418 famílias beneficiárias do PBF estavam inseridas em acompanhamento familiar.

#### **4. O contexto institucional**

A gestão de condicionalidades do programa exige a mobilização de diversos atores nas três esferas governamentais e em distintos setores da política pública, bem como estratégias de coordenação vertical e horizontal<sup>9</sup>.

A responsabilidade no Governo Federal pela gestão do conjunto das condicionalidades do Bolsa Família cabe ao MDS e, no ministério, recai sobre a Senarc, por meio do Departamento de Gestão de Condicionalidades (Decon). É responsabilidade dos agentes da política educacional (diretores de escolas, secretarias estaduais e municipais da educação e MEC) informar e consolidar as informações de frequência escolar. A gestão geral dessa atribuição é da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), no MEC.

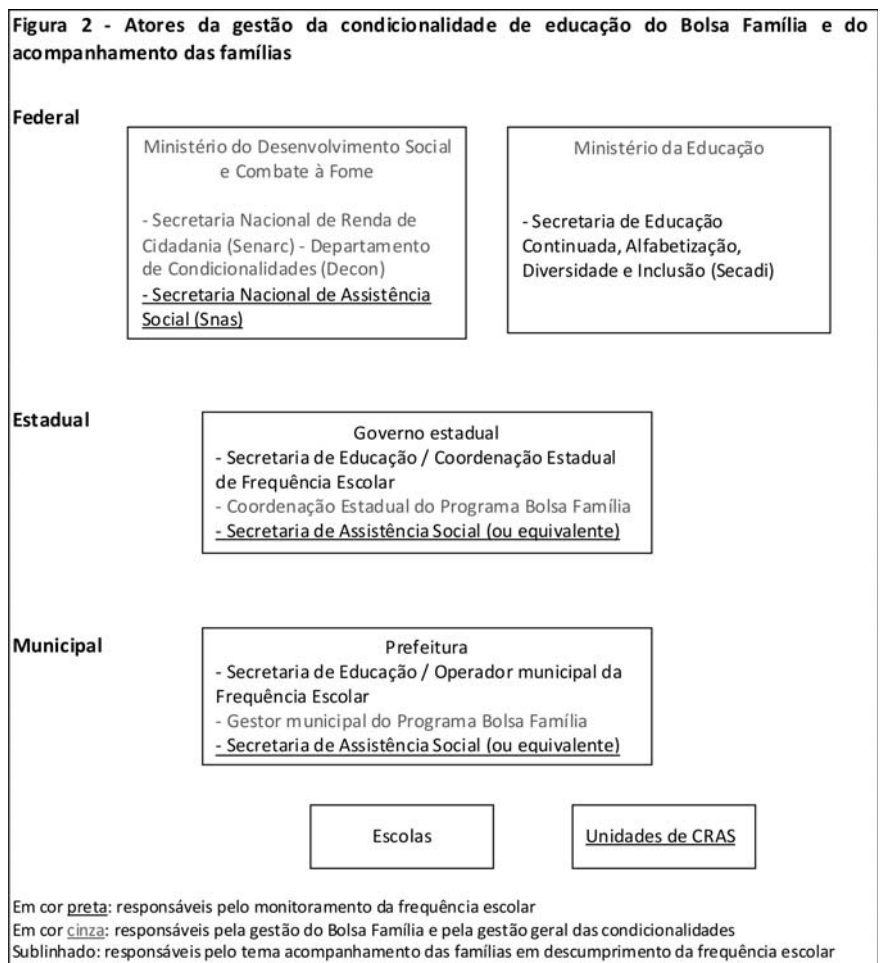
O Decon/MDS e a Secadi/MEC são, portanto, atores organizacionais chave no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação, ainda que recaia sobre o MDS a responsabilidade de responder pelo programa perante o governo e a sociedade.

Existem tensões provocadas pelo formato institucional do programa e seu caráter intersetorial, que modelam o trabalho de acompanhamento das condicionalidades. Apesar dos dispositivos legais que atribuem a este ministério o papel de articulador das ações dos órgãos do Governo

Federal, o MDS não possui uma posição hierárquica que lhe confira autoridade para exigir um comportamento de outro ministério e dos agentes públicos a ele associados.

Situação semelhante ocorre no relacionamento do Governo Federal com os demais entes da federação (Estados e Municípios e, nestes, prefeituras, secretarias de educação e escolas) para que monitorem o cumprimento pelas famílias da contrapartida de educação. A Constituição brasileira estabelece que cada um dos entes da federação é autônomo. Não existe uma determinação legal de obediência hierárquica entre eles, situação que impulsiona diferentes elementos de adesão, incentivo e envolvimento recíproco na produção das políticas públicas nacionais.

O que ocorre no relacionamento entre MDS e MEC em alguma medida influencia o relacionamento dos atores que executam as políticas no âmbito local, isto é, diretamente na interação com os beneficiários. Acordos e ação conjunta dos dois ministérios, ao transmitir exemplo, diretrizes, estímulo e, ainda, cobranças conjuntas, ajudariam a promover a integração no nível local.



#### **4.1- Um programa, uma condicionalidade e dois ministérios**

A regulamentação da forma de verificação do cumprimento das condicionalidades pelas famílias e coleta das informações foi estabelecida pelo decreto presidencial de setembro de 2004. O decreto determinou caber ao MDS supervisionar o cumprimento das condicionalidades em articulação com o Ministério da Educação e demais entes federados. Ao MEC cabe sistematizar a informação sobre a frequência escolar, e ao MDS a responsabilidade geral da execução e gestão do Bolsa Família. Estando na mesma posição hierárquica em nível ministerial, o MDS não poderia estabelecer uma exigência de caráter vertical para determinar as ações necessárias e obrigações para que o monitoramento da frequência ocorresse pelo setor da educação.

Em novembro de 2004, o MDS e o MEC estabeleceram, por meio de portaria interministerial, protocolos de atuação e colaboração em relação ao tema. Em seguida, tratou-se de definir como colocar em prática as disposições normativas. O empenho das autoridades máximas desses ministérios, com apoio da Presidência da República, teria papel determinante nesse processo.

Além do peso político do núcleo central do Governo Federal nas definições do Bolsa Família, outros fatores contribuíram para impulsionar a busca de acordos para o trabalho conjunto. Ambos os ministérios estavam constantemente submetidos às críticas da imprensa e pressão da sociedade, as quais inicialmente focavam a inexistência de mecanismo de checagem do cumprimento das exigências de frequência escolar e depois passaram a focar possíveis falhas nos mecanismos implantados. Em 2004, no contexto do programa de fiscalização do Tribunal de Contas da União, foram feitas exigências ao MDS para que adotasse medidas para o cumprimento das condicionalidades e foi dado um prazo de seis meses para a implantação do sistema de controle.

#### **4.2- MDS, gestor do Bolsa Família**

O MDS foi criado em janeiro de 2004, pouco tempo após a criação do PBF. Os principais desafios no início eram estruturar a pasta e colocar em execução uma iniciativa governamental com a complexidade e o porte do Bolsa Família. O ministério tinha ainda outro grande desafio: a estruturação da política da assistência social, cuja institucionalidade estava por ser definida e implementada.

O PBF não é a única atribuição do ministério. No entanto, por ser complexo, estar em posição de destaque na estratégia de governo e ter proporções gigantescas quanto à cobertura populacional e territorial, o programa ocupou lugar central no MDS. Ademais, a imagem do ministério para o conjunto da sociedade é estreitamente vinculada ao programa. Tudo isso fez com que a Senarc, gestora nacional da política de

transferência de renda, passasse a desempenhar papel de protagonismo no ministério e no relacionamento com outras instâncias da administração federal e com as administrações estaduais e municipais.

Como a implementação do programa é descentralizada, os Municípios têm papel chave. Era necessário obter a adesão das prefeituras, para estruturar coordenações municipais de gestão. Muitos prefeitos resistiam em assumir responsabilidades no programa por considerarem que as prefeituras ficavam com todo o ônus da execução, enquanto o Governo Federal era visto pela população beneficiária como o “dono” do programa e principal responsável por melhorar a situação de vida das famílias. Por sua vez, ao gestor federal interessa que a execução seja realizada com participação ativa dos governos municipais, porém sem que tenham ingerência nas decisões centrais, nas regras de entrega do benefício e na agenda da implementação. De certo modo, o formato do programa relega o Município ao papel de executor, deixando-o totalmente envolvido com aspectos operacionais.

Desde o surgimento do programa surgiram conflitos políticos e administrativos com a execução descentralizada, levando o gestor federal a buscar formas de incentivar e também de obrigar os gestores municipais a melhorar sua atuação. Isso deu origem ao modelo de gestão compartilhada com Estados e Municípios, em que as responsabilidades de cada esfera na implementação do programa são definidas<sup>10</sup>. O estabelecimento de um termo de adesão assinado pelo prefeito do Município e pelo MDS formaliza as regras e responsabilidades da implementação municipal do programa e estabelece um padrão mínimo de operação do programa no nível local. A assinatura desse compromisso é pré-requisito para que a administração municipal receba recursos de incentivos financeiros do programa. (Lindert et al., 2007).

Outro âmbito de conflitos se refere aos governos estaduais, visto que estes não tinham um papel bem definido no desenho institucional do Bolsa Família, isto é, não possuíam uma agenda própria no programa (Mesquita, 2007; Lício, 2004). Na operação do programa o relacionamento é direto entre Município e Governo Federal. A ação dos governos estaduais se concentra no apoio às prefeituras no cadastramento das famílias e na capacitação das equipes municipais.

As condicionalidades do programa exigiram que a coordenação federativa fosse ampliada com a constituição de uma rede intersetorial de acompanhamento. Isso demoraria alguns anos para chegar ao formato atual.

A atenção ao tema das condicionalidades de educação e saúde não se tornou de imediato um assunto central na Senarc, possivelmente porque esta se encontrava absorvida por diversas outras frentes de trabalho da implementação do Bolsa Família. Contudo, a operacionalização do controle de frequência escolar tinha de acontecer. Havia técnicos do

órgão encarregados de atuar e de relacionar-se com o MEC, mas o tema era periférico dentro da Senarc em comparação a outros elementos do programa.

O tema ganhou relevância e institucionalidade dentro do ministério com a criação de uma unidade com maior destaque na estrutura da secretaria que se encarregaria da “gestão de condicionalidades”. Processo semelhante foi vivenciado no MEC, que em 2006 estava empenhado em estruturar um sistema de captação e consolidação das informações de frequência escolar, o que contribuiu para o estreitamento das relações de caráter cooperativo entre a Senarc e o setor responsável no MEC pelo acompanhamento na educação.

Para induzir as prefeituras a participar na execução do Bolsa Família e ao mesmo tempo apoiar financeiramente as atividades de gestão do programa, o MDS passou a destinar recursos financeiros aos governos municipais. Foi definido que o cálculo do valor a ser repassado a cada administração local seria feito por meio do Índice de Gestão Descentralizado (IGD). O índice considera o desempenho da prefeitura em vários aspectos, com destaque para o monitoramento da frequência escolar por meio do sistema estabelecido pelo MEC e a gestão do CadÚnico. Os recursos transferidos pelo Governo Federal contribuíram para melhorar a relação com os governos locais, visto que podem ser utilizados para aquisição de equipamentos e treinamentos das equipes, aquisição de veículos para deslocamentos dos técnicos, realizar ações coletivas de emissão de documentação civil, campanhas educativas direcionadas aos beneficiários, implementação de programas complementares de elevação de escolaridade e inclusão produtiva dos beneficiários, ações de desenvolvimento comunitário e territorial, apoio às instâncias de controle social do programa, entre várias outras. (Currello et al. 2010: 161).

Esforços significativos foram desenvolvidos pela Senarc para a criação de ferramenta de informação para o gerenciamento das condicionalidades do Bolsa Família. O Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família permite, a gestores e técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades nos Estados e Municípios, consultar dados de famílias com descumprimentos dos compromissos e realizar ações relacionadas a repercussões sobre o recebimento do benefício. Ele permite, por exemplo, registrar informações sobre o acompanhamento das famílias pelas equipes de trabalho social.

A partir de 2007, a entrada em operação do Sistema Presença, desenvolvido pelo MEC, dinamizou a coleta e a sistematização dos dados sobre frequência e passou a requerer mais da Senarc quanto à produção de relatórios, análises dos resultados de monitoramento e entrega de *feedback* sobre o tema para gestores estaduais e municipais.

Nesse período, a gestão das condicionalidades era feita no Departamento de Gestão da Senarc, sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Gestão de Condicionalidades, constituída por uma equipe de sete pessoas. No final de 2009, quando ocorreu uma reestruturação do MDS, essas unidades foram reformuladas e foi criado o Departamento de Condicionalidades.

Em 2011, José Eduardo, que desde 2008 estivera no MEC à frente do acompanhamento de frequência escolar foi convidado para dirigir, no MDS, o Departamento de Condicionalidades. Outros técnicos com experiência de trabalho no MEC também passaram a compor o mesmo departamento. O conhecimento desses técnicos sobre a área de educação e suas relações pessoais dentro do MEC contribuíram para criar no MDS uma sistemática de análise sobre a condicionalidade de educação e de orientação ao trabalho intersetorial.

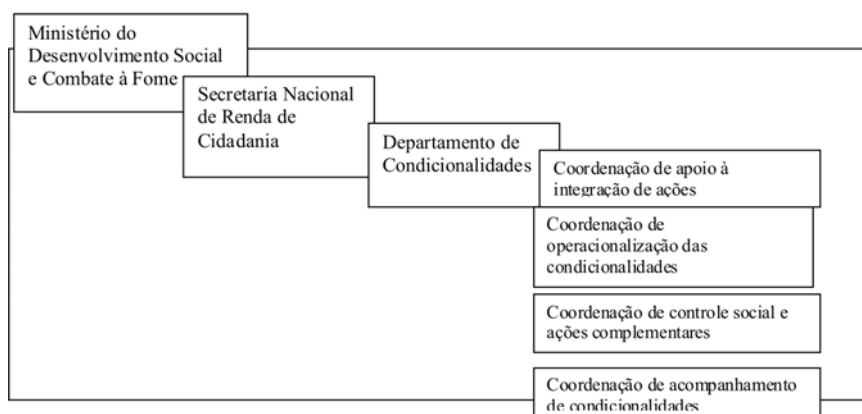
Em 2012, houve reconfiguração do Decon com o propósito de aprimorar a gestão intersetorial do Bolsa Família. Criou-se no departamento uma “coordenação de apoio à integração de ações” com o objetivo de mudar o perfil do trabalho intersetorial que vinha sendo feito. Antes o que se considerava articulação estava disperso em uma diversidade de temas que incluía educação, saúde, microcrédito, meio ambiente, cultura e outros. Segundo o diretor, tal dispersão resultava em pouco aprofundamento da interação com os programas das outras áreas, visto que a relação acabava limitando-se praticamente ao intercâmbio de bases de estudos, sem que tenham sido gerados muitos avanços para os propósitos da política de combate à pobreza e ampliação das oportunidades para as famílias em situação de vulnerabilidade. A nova coordenação concentrou o trabalho de articulação nos temas de educação, saúde e assistência social.

Uma subdivisão do Decon passou a ter por atribuição organizar a utilização de um conjunto de informações provenientes de distintas bases de dados nacionais (tais como o Educa Censo, o CadÚnico, o Sistema Presença e outros) e, a partir deles, subsidiar a produção de estudos e análises que, além de qualificar os debates sobre o tema, apoiem a tomada de decisões pelos gestores públicos. Com esse propósito, a nova coordenação criou o “Painel de Indicadores de Condicionalidades” que reúne indicadores em cinco seções: vulnerabilidades sociais, acesso aos serviços, gestão da saúde, gestão da educação, gestão do Bolsa Família. A construção do painel, segundo Fernando, assessor técnico responsável pela iniciativa, ocorreu do seguinte modo:

“Primeiro foi um trabalho interno na Senarc, depois envolvemos os técnicos da Secretaria Nacional da Assistência Social, do MEC e do Ministério de Saúde. Envolveu muita discussão sobre o que são as condicionalidades. Fizemos uma

rodada de discussão com o MEC, recolhemos suas sugestões, trouxemos o olhar deles sobre o tema. Fizemos uma segunda rodada com o Ministério da Saúde. Conseguimos criar um Grupo de Trabalho para discutir o Painel de Indicadores, com representantes das áreas de educação, saúde e assistência social e também com representantes de todas as coordenações do Decon. Realizamos seminários em várias regiões do País para apresentação do Painel de Indicadores e do potencial uso das informações pelos gestores públicos nos Estados e Municípios”.

**Figura 3- A gestão de condicionalidades no MDS**



Portanto, desde a criação do Bolsa Família foram realizadas constantes mudanças na organização do tema “gestão de condicionalidades” dentro da Senarc, até chegar ao formato institucional atual apresentado na Figura 3.

#### **4.3- Ministério da Educação**

Com a criação do Bolsa Família, os atores da política de educação em todos os níveis governamentais foram mobilizados para responder ao compromisso de monitoramento e controle periódico da frequência escolar dos alunos pertencentes a famílias que recebem a transferência de renda.

A atuação do MEC com relação ao PBF consiste em:

- monitorar a frequência escolar de estudantes incluídos no programa;
- realizar a gestão do sistema informacional: recebe os registros da frequência escolar e dos motivos de baixa frequência;
- consolidar os dados provenientes dos registros e disponibilizá-los ao MDS para subsidiar a gestão do programa.

Para alcançar o desenvolvimento dos elementos mencionados, o MEC realizou um trabalho dentro do próprio ministério e externamente com os agentes do sistema educacional em todo o País e com o gestor nacional do Bolsa Família. A sua atribuição central, de registro, consolidação e



entrega da informação sobre frequência, ocupa a maior parte dessa trajetória. À medida que os componentes para responder a esta atribuição foram sendo estruturados, as equipes encarregadas do tema dentro ministério puderam dedicar-se também ao diagnóstico das razões da baixa ou não frequência, visando fornecer elementos para o enfrentamento da evasão escolar, bem como de estímulo à permanência e à progressão educacional dos alunos em situação de vulnerabilidade social.

O fato de o Bolsa Família não ser um programa do Ministério da Educação dificultou a sua inserção na agenda da pasta e o estabelecimento de diálogo com os demais programas ministeriais, especialmente da educação básica. Não sendo um tema central dentro do órgão, ele não tem a mesma visibilidade que as demais linhas programáticas e não aparece constantemente nas intervenções das autoridades da área.

À época do surgimento do Bolsa Família, o MEC não possuía – e ainda não possui hoje - um mecanismo de acompanhamento da baixa frequência de todos os alunos do sistema escolar. Muitos agentes dentro da política educacional não estão de acordo que seja feito o acompanhamento de frequência apenas dos alunos beneficiados pelo PBF.

Para estruturar o monitoramento da frequência em 2004, de modo emergencial, o MEC começou a utilizar um sistema operacional disponibilizado pela Caixa Econômica Federal, o banco público que paga o benefício às famílias. A inserção da informação era feita pela prefeitura municipal. Porém, esse sistema apresentava diversos problemas e não oferecia muitas funcionalidades. Uma das principais limitações era não permitir o uso *online* pelos operadores.

Apesar de limitado, esse primeiro sistema permitiu ao MEC estruturar os procedimentos e começar a enfrentar os desafios envolvidos no monitoramento da frequência escolar. Um dos principais desafios era obter a colaboração e o comprometimento dos governos municipais.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo ministério foi solicitar às prefeituras a assinatura de um termo de adesão ao compromisso do setor educacional relacionado ao Bolsa Família. Outra prática adotada foi encaminhar ofícios aos prefeitos e secretários municipais de educação em todo o país no início de cada período de coleta, reforçando a importância do registro da frequência escolar e do encaminhamento da informação ao ministério. A partir do transcurso da metade de cada período de registro da frequência, eram enviados telegramas aos municípios que ainda não informaram ou que enviaram dados incompletos.

A cobrança efetiva pelo gestor do Bolsa Família foi sentida a partir de 2007, quando passou a ser utilizado o novo sistema de registro

desenvolvido pelo MEC, o Sistema Presença, o qual permitiu rápido aumento da taxa de acompanhamento das contrapartidas educacionais. O ministério disponibilizou a Municípios e Estados um sistema de fácil operacionalização que, por ter sido construído na plataforma web, dispensa o uso de aplicativos. Ele possibilitou descentralizar o registro das informações até a unidade escolar e a responsabilidade de preenchimento passou a ser da escola. Além disto, foi criada a figura do “operador municipal do Sistema Presença”, designado de modo formal pelo prefeito e que trabalha em interação permanente com o ministério.

Para que isso fosse alcançado, diversos obstáculos foram enfrentados e superados. Merecem destaque as dificuldades operativas e técnicas, pois o acesso à rede de internet não é homogêneo no País e em grande parte dos Municípios as pessoas nas prefeituras tinham escassa familiaridade com as tecnologias da informação. Há locais onde não existia sequer telefone através do qual a equipe do MEC podia comunicar-se com o gestor local. A rotatividade das pessoas nos municípios também é uma dificuldade constante e exige rotina estruturada de capacitação das novas pessoas que se integram à rede.

O Sistema Presença permitiu a produção de dados de modo mais rápido e dinamizou a elaboração de relatórios e análises. MEC e MDS passaram a contar com informações periódicas sobre a situação de frequência à escola de crianças e adolescentes.

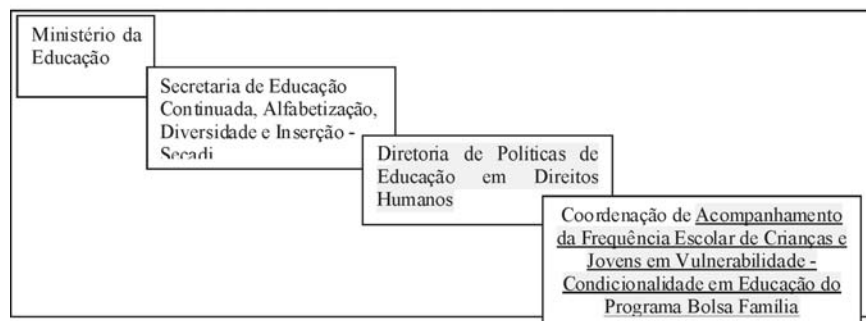
A equipe do MEC trabalhou por vários anos na institucionalização do controle da frequência escolar, com os governos estaduais e municipais, além do contato direto com estabelecimentos educacionais. Como resultado, foi formada uma rede que, em 2013, possuía aproximadamente 36 mil profissionais, principalmente operadores do Sistema Presença nas escolas, secretarias estaduais e municipais de educação. Anualmente, em cada uma das regiões do país, são realizadas capacitações presenciais com os operadores municipais e estaduais sobre o funcionamento do sistema de acompanhamento da frequência escolar, bem como sobre a lógica e os desdobramentos do trabalho de acompanhamento e monitoramento.

Em 2009, o Sistema Presença incluiu o registro da identificação do motivo da baixa frequência do aluno. O registro é feito observando uma tabela de motivos de descumprimento de frequência, definida pelo MEC, permitindo ampliar o conhecimento sobre as suas causas<sup>11</sup>.

A rotina de monitoramento desse processo é uma operação de grande proporção que se repete cinco vezes por ano. Em 2013, havia cerca de 17 milhões de crianças e adolescentes nas famílias atendidas pelo PBF. Nesse ano foi registrada informação sobre a frequência escolar de cerca de 15 milhões desses beneficiários.

Desde o início da atuação do MEC no tema, a equipe encarregada do controle da frequência escolar estava na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), que posteriormente incorporou no nome do termo “Inserção” e passou a chamar-se Secadi<sup>12</sup>.

**Figura 4 – A gestão da condicionalidade de educação no MEC**



A Secadi abrange uma grande quantidade de temas, com um peso maior na questão da diversidade. Nesse contexto, os responsáveis pela gestão de condicionalidades do Bolsa Família encontram dificuldades para motivar dentro do ministério o uso da informação sobre frequência escolar como subsídio a ser considerado na proposição de iniciativas de política educacional dirigidas a favorecer o público atendido pelo programa.

A coordenação do acompanhamento da frequência desenvolve trabalho permanente para que o tema tenha espaço e visibilidade na agenda da política de educação do ministério. Nas palavras de Manuela, Coordenadora Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar:

“assim como nas escolas os meninos em situação mais vulnerável são invisíveis, também nas coordenações municipais as equipes que trabalham com essas populações são invisíveis. E dentro do próprio ministério também (...). Trabalhamos continuamente abrindo as portas, inserindo o tema nas pautas de discussão, mencionando nas reuniões, apresentando os números, enfim posicionando o tema da frequência escolar. (...) Existe em alguns setores resistência em considerar que o Bolsa Família é também um programa de educação”.

Ela continua:

“A intersectorialidade entra na questão de “o que se tem feito com a informação?”. Temos o dado, o que é um avanço, mas e aí? (...). Queremos pensar a política de educação, o acesso e a permanência na escola. Não queremos ser só registradores de frequência”.

#### **4.4- Assistência social**

A constatação do problema de frequência é apenas uma parte do processo previsto no Bolsa Família. Ela pode trazer repercussões para

a família quanto ao recebimento do benefício monetário do programa. E também pode ser um sinal de riscos sociais que precisarão ser enfrentados.

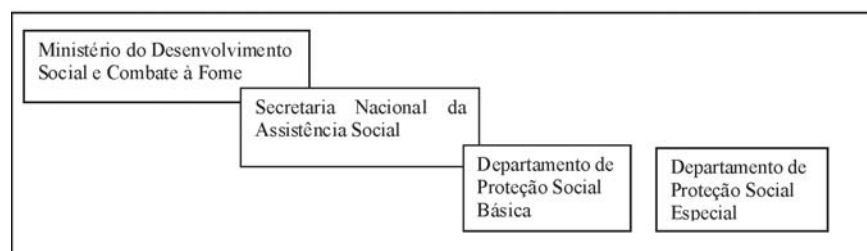
A gestão das condicionalidades é estratégica para identificação das famílias que requerem acompanhamento mais próximo por outras políticas para agir sobre dimensões determinantes das vulnerabilidades que ultrapassam a insuficiência de renda.

Para que o acompanhamento ocorra em cada Município é necessária a conexão entre a identificação de que a criança ou o adolescente está ausente da escola, ou não tem a frequência mínima, e o trabalho socioassistencial que aprofundará o diagnóstico das situações vividas pela família e a encaminhará para intervenções sociais específicas a cargo das equipes da política de assistência social.

O reconhecimento da assistência social como política pública no Brasil ocorreu em 1988 e somente a partir de meados da década seguinte teve efetivamente início a estruturação de elementos fundamentais do setor tais como normas, programas, procedimentos administrativos, metodologias de ação, formação de equipes de trabalho e implantação de unidades de referência<sup>13</sup>.

A gestão nacional da assistência social é atribuição da Secretaria Nacional da Assistência Social, SNAS, pertencente ao MDS. É dessa secretaria que emanam as orientações principais para o trabalho social nos programas nacionais e também na atuação do setor junto ao PBF.

#### Figura 5 – A responsabilidade pelo acompanhamento das famílias na estrutura do MDS



Até 2008 era previsto que o cancelamento do benefício do PBF poderia ocorrer após quatro descumprimentos consecutivos em um prazo total de 18 meses. Ou seja, seria necessário o aluno estar fora da escola ao longo de todo um ano para ocorrer o cancelamento da transferência de renda.

A partir de setembro de 2008 o período foi reduzido para 6 meses. De acordo com a Portaria nº 321, que regulamenta a gestão de condicionalidades, a família poderá receber desde uma notificação de advertência até uma notificação de cancelamento do benefício, conforme o número de descumprimentos registrados no seu histórico. A aplicação

de efeitos gradativos sobre o benefício financeiro permite identificar os motivos do descumprimento da frequência à escola e direcionar a família a ações sociais específicas, que possam ajudar a reverter a situação e enfrentar as condições de vulnerabilidade. Busca-se assegurar a renda de uma família em situação de vulnerabilidade e risco social quando ela estiver em acompanhamento pela área de assistência social.

No primeiro bimestre de 2013, aproximadamente 400 mil alunos, entre os 15 milhões de alunos do Bolsa Família monitorados, não cumpriram a assiduidade escolar exigida pelo programa. Uma parcela desse total poderia ter o benefício suspenso ou cancelado.

A redução do prazo para que haja repercussões sobre o recebimento do benefício monetário caso a família não cumpra as contrapartidas exigidas pelo programa significou maiores exigências às equipes da assistência social. Estas são chamadas a procurar as famílias, fazer visitas, diagnosticar os motivos que levam à infrequência escolar e estruturar, em conjunto com outros atores das políticas públicas, o apoio aos alunos e suas famílias.

Diante das expectativas com relação ao papel do trabalho social, os técnicos e gestores da área expressam suas preocupações. É o que assinala Laura, assessora técnica do Departamento de Proteção Social Básica, da Snas no MDS:

“a assistência social não tem resposta para todos os problemas. As situações de vulnerabilidade muitas vezes são complexas. Não adianta apenas a educação repassar o problema às equipes de trabalho social”.

“a discussão sobre acompanhamento familiar está começando na Snas. Está em construção a articulação entre as ações da proteção social básica e a transferência de renda”.

Apesar da proximidade entre as equipes do Bolsa Família e da assistência social - por estarem inseridas na mesma área de política setorial e por suas ações estarem dirigidas ao mesmo público - não existe uma articulação imediata entre elas em nenhum dos níveis de governo. Em grande parte do País as ações de cadastramento das famílias no CadÚnico são realizadas no Cras pelas equipes do trabalho social. Contudo, é frequente que a gestão local dos programas da assistência social e a do Bolsa Família seja feita em estruturas administrativas separadas e sem adequada cooperação entre elas.

Além de alimentar os sistemas de informação desenvolvidos pela Senarc, em cada centro de referência no Município os técnicos de Cras e Creas alimentam o sistema próprio da assistência social, de Registro Mensal de Atendimentos (RMA), que entrou em funcionamento em 2012 e acompanha o processo das unidades.

Essa situação é vista com preocupação por Fernando, um dos técnicos do MDS:

“O RMA e o Sicon são sistemas paralelos. O pessoal do Cras tem de registrar a mesma coisa duas vezes. Eles percebem lá na ponta que falta algum entendimento comum entre nós aqui no ministério”.

Foi elaborado pelo MDS, em 2009, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, com o objetivo de integração entre os serviços, benefícios e programas de transferências de renda do Governo Federal, todos eles componentes da Política Nacional de Assistência Social. Nele estão descritos procedimentos para o acompanhamento familiar dos beneficiários pelo governo local através das unidades de Cras e Creas.

No Governo Federal, uma forma adotada para a interlocução entre as áreas são os grupos de trabalho técnico sobre temas específicos. Conforme esclarece a assessora técnica Laura, do MDS:

“um grupo de trabalho é uma das formas concretas de intersectorialidade. Colocar-se juntos para pensar o tema; estabelecer agendas conjuntas; um setor conhecer o outro. Não é fácil conhecer o papel da outra política e aprendermos a pensar os temas e problemas a partir do lugar do outro. Exige uma abertura para compreender. Também há aprendizado e um trabalho de cada equipe com ela mesma”.

Um exemplo desse tipo de colaboração é o grupo técnico com o programa Educação Integral, criado em 2013 com a iniciativa do Decon. O diretor do departamento, José Eduardo, esclarece a importância desse grupo:

“Já que a educação sozinha não resolve seus próprios problemas, é fundamental construir arranjos intersectoriais. Há 3,5 milhões de crianças e adolescentes fora da escola. A educação precisa da assistência social e da saúde. E vice-versa. A integração entre os setores é necessária. Porém isso não acontece de forma voluntarista. Não ocorre de modo automático só porque existe a normativa, aparece nos decretos, portarias e protocolos mútuos. Constrói-se a integração com método, planejamento, estratégia, qualidade técnica e capacidade de saber quais são as culturas organizacionais (...). É importante abrir-se para o outro, escutar, negociar, saber que está lidando com outra cultura organizacional. Mesmo que seja o ministério que está aqui, no prédio ao lado, há diferenças. É preciso fazer o movimento para entender”.

## 5. Coordenação e intersetorialidade

### 5.1- Visão compartilhada

No desenvolvimento da articulação entre os setores de política pública em torno da gestão das contrapartidas das famílias, foram estabelecidas normativas conjuntas e mecanismos institucionais de colaboração. Ademais, foram definidos procedimentos operativos e adotados incentivos, como o IGD, que, desenvolvido no nível macrogerencial, orienta o trabalho coordenado que se espera existir no nível de implementação local em cada Município.

A relevância da condicionalidade de educação para a superação da pobreza e a igualdade de oportunidades foi construída e difundida por meio das contribuições dos atores que participam do programa. Para José Eduardo:

“É sempre necessário trabalhar dentro de cada uma das organizações/ministérios uma perspectiva estratégica e política para que a gestão de condicionalidade de educação não fique restrita à coleta de informação. Trabalhar as informações para ‘pautar’ o tema da desigualdade educacional dentro do MEC e do MDS. Buscamos criar uma plataforma de educação e desigualdade, alertar para a relevância do trabalho intersetorial para enfrentar essas desigualdades”.

O trabalho para gerar visão estratégica comum no nível macroinstitucional ganha sentido também se essa convergência ocorre entre os atores envolvidos na execução das políticas no âmbito local e caso sejam contornadas as diferenças na forma como os agentes das áreas de educação e de assistência social percebem a baixa frequência escolar. Na história do PBF ocorreram diferenças nos motivos aceitos por cada área para justificar o não cumprimento de frequência escolar. Ademais, não é incomum que, frente à situação de baixa frequência escolar, cada área considere que o problema deveria ser resolvido pela outra área.

### 5.2- Na ausência de uma coordenação central

Apesar do estreitamento das relações de caráter cooperativo entre a Senarc/MDS e as áreas responsáveis pelo acompanhamento na educação, os profissionais mais diretamente envolvidos na gestão das condicionalidades observaram que existia “uma lacuna, do ponto de vista institucional, de uma coordenação central, voltada para promover a articulação e maior integração das áreas sociais na esfera federal” (Currello et al. 2010: 160).

Na mesma perspectiva, o diretor do Decon na Senarc observa em 2013:

“Seria necessário que um nível hierárquico, como a Casa Civil, o Ministério de Planejamento como instância de

coordenação intersetorial, fizesse os ministérios conversarem, criasse uma sistemática dentro do governo (com relação ao tema das condicionalidades e da articulação intersetorial). Como isso não existe, realizamos nossas iniciativas com nossa própria motivação e visão”.

Na ausência de indução da cooperação ou de acompanhamento sistemático de parte do núcleo central do Governo Federal, aponta o diretor que se construiu na gestão de condicionalidades uma relação bilateral entre MDS e MEC:

“Como a coordenação que se estabelece não existe dentro de uma estratégia geral liderada ou impulsionada por órgão do governo que estaria em posição vertical em relação ao MDS e ao MEC, a nossa construção acaba dependendo muito da nossa capacidade de negociarmos bem com as várias áreas do outro ministério. O que deveria estar envolvido não é só o acompanhamento de condicionalidades, mas a construção de uma política e programas em prol desses públicos”.

### **5.3- Os instrumentos, as instâncias e os espaços de coordenação**

Do ponto de vista normativo, existem leis e decretos que estabeleceram os marcos principais do Bolsa Família. Foram formalizados acordos e protocolos, e editadas portarias interministeriais e ministeriais estabelecendo atribuições e competências no programa de cada um dos ministérios, de Estados e Municípios.

O Sistema Integrado de Acompanhamento de Condicionalidades, formado por diversos sistemas informacionais do MEC e do MDS foi possível a partir de várias iniciativas de cada ministério e das discussões entre as equipes para modelar e aperfeiçoar constantemente o registro de informações sobre a frequência escolar e a análise dos dados.

Os componentes normativos e de operacionalização do programa são objeto de ações de capacitação das equipes que atuam em cada um dos níveis governamentais. Realizam-se periodicamente, em todos os Estados brasileiros, oficinas e cursos de capacitação que contam com a participação de representantes dos responsáveis pelas condicionalidades no MDS e no MEC. Há também seminários regionais intersetoriais, promovidos em conjunto pelos dois ministérios como espaços de diálogo. Além disto, representantes de um ministério expõem, com regularidade, em seminários organizados pelo ministério parceiro.

Os grupos de trabalho técnico em torno a questões específicas, já mencionados, constituem oportunidades de intercâmbio e pactuação entre MEC e MDS, bem como destes com outras áreas de política pública que não tenham uma responsabilidade direta no PBF.



Por iniciativa das equipes envolvidas na gestão do Bolsa Família, constituiu-se em 2006 um fórum intergovernamental e intersetorial das condicionalidades do programa. Inicialmente era uma instância informal, um espaço de negociação e construção de consensos sobre os encaminhamentos de temas mais relevantes e emergentes relacionados à gestão das condicionalidades de educação e saúde e do acompanhamento das famílias. Em 2009 o fórum foi institucionalizado por meio de Portaria Interministerial MDS-MEC-MS, que definiu como participantes os titulares de vários órgãos e entidades<sup>14</sup>.

Um dos funcionários do Governo Federal que participou em mais de uma edição do fórum informa a respeito da periodicidade e do seu funcionamento:

“O fórum é uma reunião de trabalho. Nela as pessoas dos ministérios são colocadas juntas para debater e analisar os temas relacionados com as questões das condicionalidades. Ocorre uma ou duas vezes ao ano. (...) As relações de trabalho efetivo entre o MDS e o MEC, os dois órgãos do Governo Federal que devem responder pelo acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família, ocorrem a partir das demandas. Acontecem reuniões para atender e responder, tratar e encaminhar os componentes da gestão de condicionalidades. Nessas reuniões são tratados a operação, os procedimentos e encaminhamentos, o que é normal de uma política pública, a rotina do dia a dia e o acompanhamento de resultados”.

Foi estimulada a criação no âmbito local de comitês gestores intersetoriais do Bolsa Família nos Municípios, que propiciariam a realização de reuniões periódicas entre as áreas, planejamento conjunto de ações como visitas domiciliares, ações de capacitação das redes de políticas públicas em relação ao programa. Não há, contudo, registro sistemático da existência de comitês nos Municípios que permita conhecer quantos são e como funcionam. A realidade em muitos Municípios é de escasso avanço na intersetorialidade e dificuldades para romper a compartimentalização das estruturas administrativas e das lógicas organizacionais próprias de cada setor.

#### **5.4- As redes, as pessoas e as organizações**

Além das instâncias formais, há espaços informais de interlocução entre as equipes ministeriais, onde contam muito as relações interpessoais e o fato de haver técnicos e coordenadores com trajetória pessoal de atuação tanto no MEC quanto no MDS. O assessor técnico Fernando opina que as características pessoais dos interlocutores e as histórias profissionais individuais influenciam a construção e a manutenção dos processos de coordenação intersetorial:

“as relações bilaterais ficam muito dependentes das pessoas. Dá certo porque há profissionais que circulam por esta rede. Há cumplicidade entre eles”.

As características dos atores podem representar oportunidades, como indicado pelos entrevistados, e também riscos para a coordenação intersetorial. O risco de depender de relações pessoais é não criar capacidades de trabalho nas organizações e estilos de ação que estejam menos associados ao perfil de quem ocupa o cargo em cada momento. A rotatividade de técnicos nas equipes, comum tanto no MEC quanto na Senarc e na Snas, no MDS, representa ameaça à consolidação do que foi construído. Ocorre rotatividade com as mudanças de governos e também devido à instabilidade de contratação de parte dos profissionais, bem como a contratação de consultores para suprir o reduzido tamanho das equipes.

Vejamos o que dizem sobre isso os gestores responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades no MEC e no MDS, Manuela e José Eduardo:

“a institucionalização dos processos é uma dificuldade. A rotatividade (de pessoal) é grande no ministério. Se não há servidor efetivo, acaba tendo muitos consultores. Eles ajudam muito, mas, quando se vão, parte do processo se perde, não fica registro”.

“para a consolidação do alcançado, a carreira de gestor federal é fundamental, porque cria permanência na gestão pública. É um núcleo de pessoas que permanece quando há mudanças nos governos. Mantém a memória, os registros. Pode aprofundar o legado, construir em cima do que já existia. Com rotatividade, o trabalho pode se perder”.

### **5.5- Habilidades pessoais e requisitos institucionais**

A respeito de habilidades para trabalhar de modo coordenado na gestão de condicionalidade, o diretor do Decon aponta alguns requisitos:

“O Departamento de Condicionalidades é essencialmente relacional, ele não existe *per se*. A gestão é uma operação de natureza sensível. Ter protagonismo sem atropelar o outro, estar sempre analisando os atores. Não podemos querer dar o tom de que estamos comandando. Existe uma tensão e busca de equilíbrio entre ser proativo e não impor, evitar a relação verticalizada”.

Segundo o diretor José Eduardo, a gestão de condicionalidades requer, além de capacidade técnica, habilidades relacionais de negociação e motivação:

“O MDS tem uma posição delicada junto aos ministérios da Educação e da Saúde. É uma relação bilateral, mas de certo modo quase vertical, porque ele é o gestor do Bolsa Família, precisa fazer com que aconteça e tenha resultados (...). Trabalhar de modo coordenado exige sensibilidade do gestor, saber negociar, saber a hora de ‘dar palco para o outro ministério’; ter comportamento proativo, mas com muito cuidado para trazer o parceiro; não ser autoritário ou arrogante. Ser protagonista e, ao mesmo tempo, trazer o MEC junto, que eles estejam nos acompanhando, que o ministério seja de fato parceiro, que não se sintam alijados”.

Existe intenção do setor responsável pela gestão das condicionalidades de influenciar, posicionar o tema da frequência escolar como estratégico para o enfrentamento das desigualdades educacionais. Contudo, o mandato de decisão e condução da política educacional cabe ao MEC, o qual possui sua própria dinâmica para priorização dos componentes da política.

Há constrangimentos políticos no relacionamento entre ministérios e entre os níveis de governo que precisam ser considerados. A “natureza sensível” da gestão, assinalada no depoimento do diretor do Decon, está relacionada também ao fato de o programa ser considerado politicamente estratégico para o governo e, desde sua criação, ter constante exposição na sociedade e na mídia.

#### **5.6- Articulação intersetorial para além do Bolsa Família**

Quase dez anos após a criação do programa, o trabalho coordenado no acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família e a gestão de condicionalidade avança para outra etapa com o surgimento de iniciativas de integração do público do PBF em programas da Educação. É o que aponta José Eduardo:

“Hoje temos relação com o MEC em várias frentes de trabalho. Nossa presença está muito forte lá. Não é só com o setor que acompanha as condicionalidades de frequência escolar. Estamos buscando inovar, com construção de política e programas em prol do público beneficiário do Bolsa Família”.

A parceria mais destacada é com o Programa Mais Educação, de educação integral, um programa de ampliação do tempo e qualidade na permanência das crianças, adolescentes e jovens matriculados nas escolas públicas<sup>15</sup>.

Foi realizado um trabalho em conjunto do Decon/MDS com a Secretaria de Educação Básica/MEC para que fosse dada prioridade, dentro desse programa de educação integral, às escolas públicas onde

mais de 50% dos alunos são de famílias que recebem a transferência de renda condicionada. Em 2012, do universo de 77 mil escolas onde há maioria de alunos que são beneficiários do Bolsa Família, 32 mil foram priorizadas no programa do MEC. São escolas que concentram grande número de estudantes em situações de vulnerabilidade social<sup>16</sup>.

### **5.7- “Nenhuma gestão intersetorial ocorre se não houver muito suor e inspiração”**

A experiência de trabalho coordenado entre MDS e MEC no acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família trouxe lições e aprendizado para ambos os ministérios.

Um aprendizado é que a regulamentação e as normativas são necessárias, porém insuficientes para que haja coordenação. Para que elas saiam do papel e se tornem realidade, é preciso suor e inspiração, conforme as palavras do diretor de condicionalidades do MDS. Para ele, parceria e coordenação se constroem com método, planejamento, estratégias e capacidade técnica. Na sua visão foram estes os fatores que contribuíram para o amadurecimento das relações bilaterais entre os ministérios:

“No (aspecto) técnico da gestão de condicionalidades: estabelecer foco de atuação; ter dados, sistemas, monitoramento, intercâmbio de informação, capacitação; estudos e análises, informe, uma série de coisas e procedimentos para consolidar as condicionalidades. (...) No (aspecto) político: estratégias que abram parcerias com políticas e programas para o público da transferência de renda. Aprender a cultura da outra organização e da outra área de política para criar uma relação política com eles. A Educação, a Saúde, por exemplo, como qualquer área, têm características institucionais próprias, uma maneira própria de atuar, uma lógica setorial. E também há uma lógica de cada organização. Nós nos perguntávamos: ‘que cultura é essa?’. Tivemos de aprender; demorou um pouco. (...) No político também é preciso conhecer o cenário do jogo que está ocorrendo, para saber se pode avançar. Às vezes também é necessário recuar. Ou esperar”.

## **6. Após a reunião na escola Tiradentes**

Após conhecer o que é o Programa Bolsa Família e as relações federativas e intersetoriais necessárias para sua execução, é hora de saber como foi, na escola Tiradentes, a reunião entre o diretor Antônio e a assistente social Teresa.

Ao retornar ao Cras, Teresa relatou à equipe como foi a reunião na escola, os entendimentos e encaminhamentos para o caso do aluno Pedro:

“Ficou acertado que será suspenso temporariamente o cancelamento do benefício da Bolsa Família. Para o acompanhamento, vamos chamar a família para participar do PAIF e convidar o Pedro a participar das atividades da proteção básica para que ele tenha oportunidade de mudar de comportamento. A escola manterá a nossa equipe informada sobre a situação de frequência do aluno”.

A assistente social relatou que na reunião na escola participou também uma professora que havia tido contato com outros técnicos do Cras em uma oficina de capacitação promovida pelos gestores do programa na prefeitura. Esse tipo de encontro serve para que as pessoas que atuam junto a crianças, jovens e famílias beneficiadas pelo programa se conheçam, compartilhem experiências, informem-se sobre as normas a serem aplicadas e as diretrizes governamentais. O diretor também já havia participado de uma oficina, realizada na Secretaria Estadual de Educação, na qual havia tanto coordenadores e técnicos do MEC quanto do MDS.

Teresa continuou:

“Foi muito bom porque na reunião falamos sobre as orientações do Bolsa Família que as equipes da educação e da assistência social recebem dos ministérios e das secretarias do Estado e do governo municipal. Como vocês sabem, sempre estão nos informando das portarias e publicações oficiais sobre a frequência escolar e a necessidade de acompanhamento das famílias. Conversamos sobre isso e o Antônio, diretor da escola, entendeu melhor a tabela de motivos justificáveis da ausência às aulas. Ele concordou que poderia aceitar a justificativa apresentada pela mãe do Pedro”.

Após concluir o relato à equipe do Cras e completar os registros sobre o caso que ela havia se comprometido a realizar, Teresa terminou sua jornada de trabalho. Sentia-se satisfeita com o diálogo e o entendimento que tinha conseguido na escola e como isso foi acolhido pelos seus colegas de trabalho. Afinal, pensou, apesar de as exigências do Bolsa Família darem tanto trabalho e muitas vezes provocarem tensões e conflitos, elas têm ajudado a manter crianças e adolescentes pobres na escola. Em tantos anos atuando como assistente social na cidade, ela conheceu muitas crianças que seriam “candidatas” a abandonarem a escola, mas que hoje, já adolescentes, estão cursando o ensino médio e fazendo projetos para o futuro. Ela conheceu também famílias com adolescentes como Pedro, com problemas de comportamento na escola e até envolvimento com furtos, que precisavam receber apoio tanto da escola quanto de outros agentes de políticas públicas para tentar reverter essa situação.

## Notas

- <sup>1</sup> O caso foi elaborado por Cristina Almeida Cunha Filgueiras para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em parceria com Eurosocial (Programa Regional para a Coesão Social na América Latina). A autora agradece a colaboração das pessoas que contribuíram para a elaboração do trabalho seja pela concessão de entrevistas seja pelos comentários ao documento: Bruna D'Ávila Andrade, Carla Bronzo, Daniel Ximenes, Elizabete Ferrarezzi, Florentino Chaves Neto, Luiz Henrique D'Andrea, Marizaura Camões, Pedro Palotti, Simone Medeiros, Soraya Brandão e Valéria Porto.
- <sup>2</sup> É considerada pelo programa como sendo extremamente pobre a família com renda per capita mensal abaixo de R\$ 70.
- <sup>3</sup> Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.
- <sup>4</sup> De acordo com o Censo populacional, no ano 2000 o Brasil tinha 170 milhões de habitantes, sendo que 22,9 milhões eram considerados extremamente pobres (13,5%). O censo populacional de 2010 identificou que o País alcançara 190,7 milhões de habitantes, dos quais 16,2 milhões eram extremamente pobres, o que representava 8,5% da população brasileira.
- <sup>5</sup> Os nomes mencionados no caso são fictícios.
- <sup>6</sup> O Anexo 2 contém gráfico com dados da evolução do acompanhamento da frequência escolar.
- <sup>7</sup> Nota Técnica n.34. SENARC/MDS e SECADI/MEC. Brasília, 31 de janeiro de 2013.
- <sup>8</sup> A figura do Anexo 3 mostra as etapas do processo de acompanhamento das condicionalidades.
- <sup>9</sup> Os termos “coordenação”, “articulação” e “parceria” são utilizados indistintamente neste documento, referindo-se ao trabalho conjunto realizado pelo MEC e pelo MDS no Bolsa Família. Optamos por não privilegiar um dos termos porque no material consultado, proveniente destes órgãos públicos, estas palavras parecem ser utilizadas indistintamente.
- <sup>10</sup> As atribuições dos governos municipais e estaduais no Bolsa Família estão mencionadas no Anexo 1.
- <sup>11</sup> A Tabela de Motivos de 2013 para o registro da baixa frequência distingue entre motivos justificáveis, que não geram o risco de perda do benefício pela família, e não justificáveis, que podem levar à perda do benefício pela família. Exemplos de motivos justificáveis: tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno (comprovada pela escola); fatos que impedem o deslocamento/acesso do aluno à escola (ex. enchente); doença na família/óbito na família/óbito do aluno. Exemplos de motivos não justificáveis: gravidez; necessidade de cuidar de irmãos menores; negligência de pais ou responsáveis; trabalho infantil; exploração/abuso sexual; violência doméstica.
- <sup>12</sup> “A Secadi em articulação com os sistemas de ensino implementa políticas educacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais. Seu objetivo é contribuir para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltado à valorização das diferenças e da diversidade, à promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental visando a efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais” ([http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816) (15/8/2013)).
- <sup>13</sup> Em 2005, foi criado o Sistema Único de Assistência Social, SUAS, que hoje está presente na maior parte dos Municípios brasileiros através de dois tipos de unidades principais. O primeiro é o Centro de

Referência da Assistência Social (Cras), onde se desenvolve o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), cujas ações têm por finalidade fortalecer a proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, projetos de vida e transformar suas relações, sejam elas familiares ou comunitárias. O segundo tipo é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) onde se realiza o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). A rede pública de equipamentos de proteção social alcançou em 2011 o total de 7.475 unidades de Cras e 2.109 unidades de Creas.

- <sup>14</sup> Órgãos e entidades do Fórum Intergovernamental e Intersetorial: Senarc/MDS; Snas/MDS; Secad/MEC; Secretaria de Atenção à Saúde/Ministério da Saúde; Conselho de Secretários Estaduais de Educação; Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde; Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social; Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social; União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação e Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde.
- <sup>15</sup> Na jornada ampliada são consideradas as disciplinas básicas e apoios pedagógicos aliados a música, esporte, cultura, artes, mídia, ciências aplicadas, direitos humanos, entre outros.
- <sup>16</sup> Nota Técnica Conjunta n. 184. DECON/SENARC/MDS e DICEI/SEB/MEC.
- <sup>17</sup> Para a elaboração do caso foram também utilizadas informações colhidas através de entrevistas com técnicos e gestores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Educação, realizadas em agosto de 2013.

#### Referências bibliográficas<sup>17</sup>

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Portal <http://portal.mec.gov.br> (acesso em 15/8/2013)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CIT, nº 07 de 10 de setembro de 2009**. Cria o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2011: Cras, Creas, Centros Pop, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada**. Brasília, DF: MDS. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Senarc. **Relatório de Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. 1º semestre de 2010. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de gestão de benefícios**. Volume 1. Brasília, novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Senarc. **Caderno do IGD-M**. Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Senarc. Resultados da frequência escolar. Primeiro bimestre de 2013. **Bolsa Família Informa** n.366, 29 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. DECON/SENARC/MDS e DICEI/SEB/MEC. **Nota Técnica Conjunta n. 184**. Apresenta informações sobre o Programa Bolsa Família e Programa Mais Educação referentes ao resultado das adesões das escolas em 2013. Brasília, 15 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. SENARC/MDS e SECADI/MEC. **Nota Técnica** n.34. Brasília, 31 de janeiro de 2013. Assunto: O Programa Bolsa Família e a condicionalidade de educação. Resultados de rendimento e movimento escolar.

CURRALERO, Cláudia B. et al. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de e MODESTO, Lúcia (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. Volume 1.

LÍCIO, Elaine Cristina. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 55 (3),37-59, jul./set. 2004.

LINDERT, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs and Bénédicte de la Brière. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. **World Bank Social Protection Working Paper n. 0709**. 2007.

MESQUITA, Camille Sahb. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. **Revista do Serviço Público**. Brasília 57 (4): 465-487 out./dez 2006.

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DA CIDADANIA. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família In: ENAP. **Ações premiadas no 15º. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2010, p. 59-80.

SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: Castro, Jorge Abrahão de e Modesto, Lúcia (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Volume 1. Brasília: Ipea, 2010.

XIMENES, Daniel de Aquino e AGATTE, Juliana Picoli. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersectorial e federativa. **Inclusão Social**, Brasília, v. 5 n. 1, p.11-19, jul./dez. 2011.



## Legislação

**Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta o programa Bolsa Família.

**Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Institui o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

**Portaria Interministerial MEC/MDS n. 3.789, de 17 de novembro de 2004.** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e dos programas remanescentes.

**Portaria Interministerial MEC/ MDS n. 3.789, de 17 de novembro de 2004.** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.

**Portaria GM/MDS n. 246, de 20 de maio de 2005.** Regulamenta a adesão dos Municípios ao Programa Bolsa Família, aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos Municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido programa.

**Portaria GM n. 321, de 27 de setembro de 2008.** Regulamenta a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família.

**Portaria n. 321, de 29 de setembro de 2008.** Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a Portaria GM/MDS n. 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.

**Portaria Interministerial n. 2, de 16 de setembro de 2009.** Institui o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

## Anexo 1

### Governo estadual

- Instituir Coordenação Estadual do PBF, com correspondente informação à Senarc sobre sua composição;
- Desenvolvimento de atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos Municípios no processo de cadastramento e de atualização cadastral da base de dados do CadÚnico, em atendimento ao disposto na Portaria GM/MDS nº. 360, de 2005, e eventuais atos normativos expedidos pelo ministério relacionados ao assunto;
- Desenvolvimento de atividades de apoio técnico e logístico aos Municípios, segundo a demanda e a capacidade técnica e de gestão dos mesmos;
- Disponibilizar aos Municípios, quando necessário, infraestrutura de logística para digitação e transmissão dos dados ao CadÚnico;
- Implementação de estratégia de apoio ao acesso de suas populações pobre e extremamente pobre a documentos de identificação;
- Formatação de estratégia para apoio à inclusão no CadÚnico de populações tradicionais e específicas, em especial de comunidades indígenas e remanescentes de quilombos; utilização do banco de dados do CadÚnico, exclusivamente, para a realização de atividades previstas no termo de adesão ou para consultas e estudos concernentes aos programas de transferência de renda.

### Governo municipal

- Identificação e inscrição no CadÚnico das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza;
- Atualização das informações do CadÚnico, apuradas por meio do percentual de cadastros válidos e do percentual de domicílios atualizados nos últimos dois anos;
- Gestão dos benefícios do PBF e programas remanescentes;
- Garantia do acesso dos beneficiários do PBF aos serviços de educação e saúde, em articulação com os Governos Federal e Estadual;

- Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades;
- Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de maior vulnerabilidade social;
- Estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Apuração e/ou o encaminhamento de denúncias às instâncias cabíveis.

### **Gestor Municipal do programa**

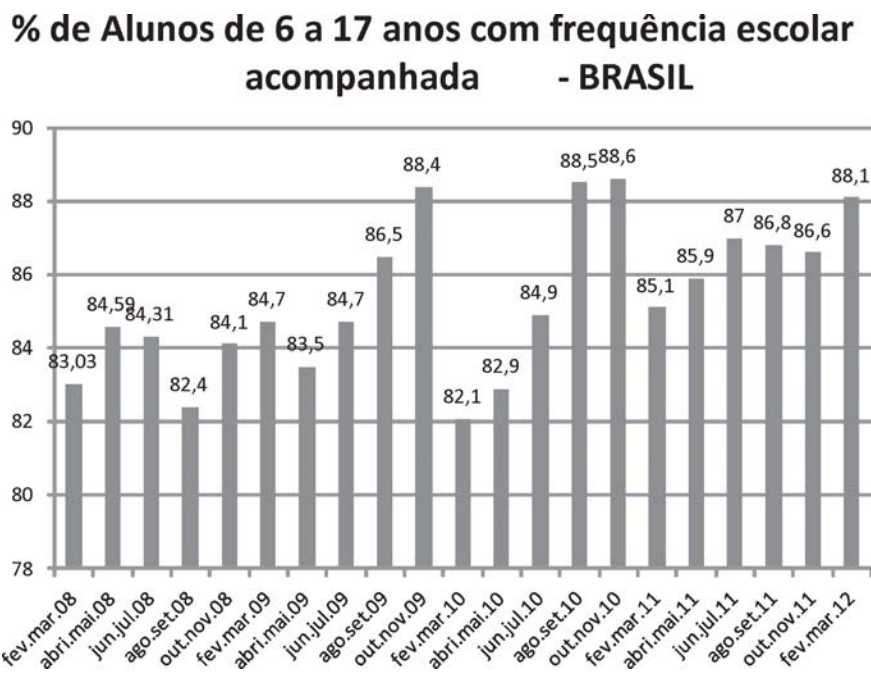
O Gestor Municipal é o responsável pela coordenação das atividades do Cadastro Único e da gestão do Programa Bolsa Família (PBF). Ele deve ser designado formalmente pelo prefeito. Suas atribuições são:

- Assumir a interlocução entre a prefeitura, o MDS e o Estado para a implementação do Bolsa Família e do CadÚnico. Por isso, o gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação entre as áreas envolvidas na operação do programa;
- Coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condicionalidades;
- Coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal para o PBF nos Municípios. Esses recursos estão sendo transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos de assistência municipal. Assim, o Gestor Municipal do Bolsa Família será o responsável pela aplicação dos recursos financeiros do programa - poderá decidir se o recurso será investido na contratação de pessoal, na capacitação da equipe, na compra de materiais que ajudem no trabalho de manutenção dos dados dos beneficiários locais, entre outros;
- Assumir a interlocução, em nome do Município, com os membros da instância de controle social do Município, garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do programa na comunidade;
- Coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, ao estado e ao Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Fonte: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/gestor/bolsa-familia-institucional>

## Anexo 2

Evolução do Acompanhamento da Frequência Escolar (6 a 17 anos): 2008 a 2012, Brasil



## Anexo 3

### Processo de acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família



Extraído de: Senarc. *A importância da gestão das condicionalidades para o Programa Bolsa Família*. <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/apresentacoes/programacao-do-iii-seminario-estadual-da-frequencia-escolar-dos-beneficiarios-do-programa-bolsa-familia-1/Apresentacao%20Macei-%20maio%20de%202011.pdf> (acesso em 15/08/2013)

## Glossário de Siglas

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

Cras - Centro de Referência de Assistência Social

Creas - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

Decon – Departamento de Condicionalidades

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC- Ministério da Educação

PBF - Programa Bolsa Família

RMA - Registro Mensal de Atendimentos

Secad - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

Secadi - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e Inserção

Senarc – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Sicon – Sistema de Condicionalidades

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social