



Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação de Especialização

O Programa Bolsa Família e a coordenação local do município de Planaltina - GO

FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA

Trabalho final de curso apresentado a Escola Nacional de Administração Pública, como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, sob orientação do Professor Flávio Cireno Fernandes.

Brasília, 2013

## **LISTA DE SIGLAS**

BFA – Benefício Família

BVJ – Benefício Variável Jovem

\*BPC – Benefício de Prestação Continuada

FAO/ONU - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

ISSA - Associação Internacional de Seguridade Social

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome

OMM – Operador Máster Municipal

PBF – Programa Bolsa Família

PCA – Programa Cartão Alimentação

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PTRC – Programa de Transferência de Renda Condicionada

PIB – Produto Interno Bruto

SICON – Sistema de Condicionalidades do MDS

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

## **LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E MAPAS**

**GRÁFICO 1-** Famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família

**GRÁFICO 2** – Evolução de Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família

**MAPA 1** - Comparativo do Programa Bolsa Família 2004-2011

**TABELA 1** - Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza Segundo Grupos de Políticas Públicas (em R\$ milhões)

**TABELA 2** - Produto Interno Bruto (PIB) per capita e a preços correntes do município de Planaltina/GO

**TABELA 3** - Números de indicadores de acompanhamento da condicionalidade em educação do PBF

## **RESUMO**

Esse trabalho tem por objetivo analisar o Programa Bolsa Família destacando as variáveis que afetam a sua eficácia no mecanismo de acompanhamento da condicionalidade em educação adotado pelo Programa. Caracteriza-se a importância da variável: capacidade administrativa das coordenações locais para a execução da ação enquanto política pública descentralizada. Com vistas a analisar como acontece esse processo, realiza-se estudo de caso na cidade goiana de Planaltina.

**Palavras chave:** federalismo, descentralização de políticas sociais, pobreza e intersetorialidade.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	06
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	08
2.1 Conceitos sobre federalismo.....	08
2.2 A Intersetorialidade e seu uso na política pública.....	13
2.3 O Programa Bolsa Família.....	19
3 METODOLOGIA.....	26
4 RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES.....	30
5 REFERÊNCIAS.....	36
6 ANEXOS.....	37
6.1-Anexo 1 – Lei de criação do PBF.....	38

## 1 - INTRODUÇÃO

O presente projeto, apresentado ao curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, analisa uma política de desenvolvimento social no Brasil, o Programa Bolsa Família. Nas últimas décadas têm sido destacáveis prioridades na busca de direitos da população em situação de pobreza e pobreza extrema. Cada vez mais se pensa na garantia de direitos, e essa perpassa por aspectos mínimos de equidade. Ao longo das décadas, a administração pública tem se preocupado em garantir alguns desses legados, principalmente com ações públicas e de cunho de garantia de direitos.

Para entender minimamente esse *locus*, optou-se por situar o PBF no âmbito do desenvolvimento social brasileiro ao longo dos anos. O estudo está organizado em três partes. Na primeira parte (referencial teórico), apresenta-se uma caracterização, historização do federalismo brasileiro, identificando alguns limites no campo do desenvolvimento social. Traz elementos da intersetorialidade no âmbito da gestão de políticas públicas no sentido de entender um pouco a dinâmica das ações da condicionalidade em educação do PBF, especialmente no estudo do ponto de vista do operador municipal máster e gestor social no município quanto a efetividade da política. Além disso, propõe-se o exame dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil. O entendimento deste tipo de ação nos auxilia em compreender o fluxo do PBF no que se refere ao estabelecimento e controle de suas condicionalidades. E por último, são aprofundados os conceitos sobre o PBF e suas condicionalidades, destacando seus limites e alternativas no que diz respeito ao seu aspecto de política pública de governo.

Na segunda parte, argumento sobre a metodologia utilizada. Na terceira e última parte exponho um breve resumo dos dados e argumentos, buscando demonstrar de maneira objetiva se a suposição estabelecida foi confirmada ou não pelas análises.

O programa em tela constitui-se como um importante instrumento de garantia de direitos. Sua implementação obedece claramente à perspectiva de diminuição de discrepância de equidade. O conjunto de beneficiários acompanhados na condicionalidade em educação perfaz um considerável número de matrículas na educação básica, cerca de 34 % das matrículas são beneficiárias do PBF. Todo este conjunto de crianças e adolescentes são acompanhados via sistemas pelos coordenadores, em todos os níveis, do programa. É um fluxo bem ampliado, que exige um grande número de esforços e de articulações institucionais.

A “coleta” bimestral da frequência permite apontar o cumprimento da condicionalidade em educação pelas famílias beneficiárias e a retirada de crianças e jovens da situação de vulnerabilidade social, garantindo-lhes o direito à educação, principal foco da ação.

O programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda pretende o alívio imediato da pobreza. Já as condicionalidades destinam-se a garantir o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. A gestão do PBF tem o caráter descentralizado e ancorado no compartilhamento entre os entes federativos que devem trabalhar de forma conjunta para o aperfeiçoamento, ampliação e fiscalização da execução do Programa.

Para receber os benefícios do PBF, as famílias têm que responder às referidas condicionalidades e, para auxiliá-las, o Programa conta em sua estrutura com o acompanhamento familiar. Tal instrumento tem um duplo papel: se destina ao diagnóstico das vulnerabilidades das famílias assistidas em situação de descumprimentos das condicionalidades e constitui um recurso de controle, que permite ao gestor municipal administrar a situação das famílias, adequando-a as exigências do Programa.

Em suma, o objetivo que se propõe é analisar o papel e o processo de execução do acompanhamento da condicionalidade em educação observando a capacidade administrativa das coordenações locais frente às dificuldades encontradas para a eficácia do acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários especialmente nas dimensões de institucionalização: a) gestão, b) intersetorialidade e c) identificação e encaminhamento da situação de vulnerabilidade do público atendido. A suposição de trabalho concentra-se na afirmativa de que o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários como ferramenta de gestão é estruturalmente adequado e qualificado, mas que sua efetividade enquanto aplicação é prejudicada devido, em boa medida, à *baixa capacidade administrativa das coordenações locais para a execução da ação enquanto política pública descentralizada*. A capacidade administrativa dos atores locais influi diretamente na eficácia dos resultados da condicionalidade em educação do PBF?

## 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 – Conceitos sobre federalismo

O que se chama de federalismo no Brasil pode ser considerado como uma das bem sucedidas instituições do contexto republicano. Fincado a partir da Constituição de 1891, se classifica como um dos pilares do sistema político brasileiro. Por mais que tenha passado por várias transformações ao longo desse período, é uma forma de organização territorial do Estado e que possibilita maior legitimidade participativa de seus entes.

A forma de decisão e de legitimação é distinta do modelo clássico de nação, o Estado unitário. O governo central com sua antecedência, relação hierárquica e piramidal, é superado pelos princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes.

Esse novo arranjo surgido do império para república brasileira não significou a prestação de serviço de forma coletiva pela federação, as marcas do individualismo autônomo de cada ente federado somente perderam espaço para o coletivo e uma gestão mais descentralizada em meados da década de 1930 com as reformas realizadas pelo governo de Getúlio Vargas no Estado Novo, inclusive mudando a forma de financiamento de recursos com os entes federados.

O grau e o formato de participação do governo na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil dependeram do caráter mais ou menos centralizado do arranjo federativo. Abrucio (2011) destaca que o funcionamento de uma federação em boa medida é derivado do seu sentido etimológico: a palavra vem do latim “*foedus*”, que significa pacto envolvendo um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, em boa medida, capaz de gerar responsabilidades coletivas e vinculadas à necessidade de resposta.

A característica de formação do Estado sempre foi marcada por uma centralidade, nem a constituição de 1988 com seu detalhamento foi capaz de apagar essa necessidade *in natura* da formação do federalismo. Para alguns juristas, como aponta Souza (2011), a divisão do poder favorece a União na medida em que o seu papel central de definição de políticas públicas acaba sendo o indutor das ações tanto estaduais e municipais.

A sua opção significa uma complexidade tanto do processo decisório como de sua legitimação, destaca Abrucio (2011). Em sua compreensão, a conformação institucional

contém potencialidades democráticas como a aproximação dos governos de suas comunidades, o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio. Entretanto, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado. A dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais seria um deles, somado à necessidade de coordenar diversos esforços governamentais e intersetoriais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo.

Houve avanço na concepção participativa no cenário nacional, contudo, persistem amarras que direcionam e induzem as ações no campo da política pública. A redemocratização do país colocou em questão o modelo centralizador e autoritário.

Para Souza (2001), o federalismo enquanto sistema antecede sua teorização, o que o distingue das demais teorias formuladas pelos clássicos sobre o mundo social, político, e econômico que carecem de uma anterioridade. Sua maior contribuição para a consolidação do Estado democrático brasileiro coaduna-se com a construção de valores comuns e a criação de uma identidade nacional, no mesmo bojo que preserva as identidades locais e regionais. É um instrumento capaz de evitar a tirania ao mesmo tempo em que preserva a liberdade individual e coletiva. No Brasil, o federalismo atua como condutor focal na concepção de formação da política nacional. Porém, há divergências teóricas, normativas e empíricas sobre como o poder e a autoridade devem ser ou não partilhados entre as unidades federadas.

Retornando a Souza (2011), observa-se que a aplicação das teorias do federalismo ainda é relativamente pouco considerável e incipiente no país, além de uma característica de cima para baixo posto em sua criação e enraizamento no país, ainda persistem no campo do cenário político brasileiro amarras altamente centralizadoras, como se no país ainda existisse império como forma de governo e sua prática como forma de sociedade. Em sua visão, paradigmas teóricos nem sempre são aplicáveis a todos os fenômenos políticos e sociais, e nem sempre dão conta da diversidade desses fenômenos, pois obviamente se considera o contexto como forma de expressão.

A grande diversidade de desenhos, formatos e objetivos contribui ainda mais para dificultar o teste de seus principais paradigmas. Isso não significa que o federalismo não esteja submetido há uma série de conflitos estruturais comuns a todas as federações. As desigualdades regionais surgem como principal desafio para o federalismo brasileiro, seu raio de solução exigirá grande solução no número de conflitos e surgimento de campos de

disputas. Mas do que recorrentes, o enraizamento das desigualdades perdura na formação política nacional e desde sempre cria o tipo de política realizada em todos os âmbitos.

O arquétipo do federalismo no Brasil é grafitado por um cenário que já nasceu em disputa, em conflitos e amarrações. Saiu-se de um império totalmente centralizado tanto em termos de valores políticos-culturais, quanto de práticas presentes na administração pública, para uma descentralização tentada, mas não consolidada até os dias atuais, apesar dos importantes e consideráveis avanços.

O processo de redemocratização implementado especialmente na América Latina e no Leste Europeu nos anos de 1980 e 1990 do século passado teve como marca as reformas institucionais que envolveram, de certa forma, a redefinição da estrutura político-administrativa. O grau e a forma desse processo estiveram condicionados à cultura e à história política de cada país, precipuamente no que se refere às características do sistema federativo. Particularmente no Brasil, como destaca Celina Souza (1999), o processo envolveu inúmeros fatores:

(...) A Federação brasileira, como instituição, e o gasto social, como política pública, passaram por profundas transformações trazidas pelos compromissos assumidos com a redemocratização, como pelo novo paradigma econômico. Uma dessas mudanças refere-se à ampliação do papel dos governos subnacionais no gasto social, preenchendo o vazio deixado pelo governo federal. Além do mais, os governos subnacionais também passaram a desempenhar papel importante na construção ou reconstrução das instituições democráticas (SOUZA, 1999, P.3)

Contudo, o processo de abertura política somado com o da descentralização e fortalecimento dos governos locais vai de encontro sobre a necessidade de melhorar a governabilidade e a capacidade de resposta dos governos em face às crescentes demandas e exigências sociais, econômicas e culturais provindas de diversos setores e segmentos sociais, especialmente do grupo mais carente da população.

No Brasil, apesar do processo de descentralização ter posto em pauta a discussão sobre a agenda nacional sobre o federalismo e a autonomia dos governos locais, não culminou com a descentralização radical. Em decorrência, sobretudo de uma cultura patrimonialista e coronelista, estabeleceram-se arranjos entre o poder central e esferas subnacionais numa camaradagem que remonta às características de um outrora Estado patrimonialista.

O federalismo é uma das instituições que foram reconstruídas após a redemocratização e a descentralização. No entanto, as mudanças ocorridas não devem ser vistas como um movimento radical da centralização para a descentralização. Isto porque o federalismo brasileiro não se formou pela dicotomia entre centralização versus descentralização, mas sim por um *continuum* entre esses

processos, o que sempre guiou as relações de poder entre as esferas central, regionais e locais (SOUZA, 1999, P.3)

O cenário descrito permite destacar que, salvo a política de ensino fundamental, a concentração de autoridade do governo central será a marca do desenvolvimento e implementação de políticas públicas em todas as áreas e especificidades. Os aspectos de financiamento, normatização e coordenação intergovernamental no Estado brasileiro é uma característica marcante até mesmo para o fator de execução de tais políticas.

A insustentável situação de crise da dívida externa e o processo inflacionário que tomou conta da maioria dos países do Continente Latino-Americano nos anos de 1980 levaram à adoção de medidas de estabilização econômica urgentes, pois as suas sociedades e seus problemas estavam se tornando insustentáveis para o processo democrático pregado há anos pelos países e organismos centrais, principalmente associados à imagem de alcançável por todas e todos. Estas medidas, de vertentes ortodoxas, promoveram ajustes estruturais e limiares para as economias com importantes reduções nos gastos públicos, arrochos salariais e diminuição das taxas de empregos.

O instrumento e seu mecanismo de redução de gastos causaram impactos negativos sobre programas sociais que estavam em curso desde as décadas anteriores. Dessa forma, o problema da pobreza permaneceu na agenda pública, tanto das organizações nacionais e internacionais, bem como dos órgãos governamentais, mesmo que em certos momentos representavam o próprio sistema e países que os justificavam como referência e parceiro na saída do estado de pobreza e dependência.

Com a ajuda dessa realidade que surgira, e relevando o fato de que na América Latina não se constituiu um Estado de Bem-Estar Social como na Europa, geram-se incerteza quanto ao futuro do Continente e de seus países, especialmente quando se observa que a fome e a pobreza continuaram em níveis bastante elevados; que as instituições são fragilizadas e não funcionam como deveria, ou então funcionam muito mal e desorganizadas; que os níveis de proteção são ainda muito baixos, estabelecidos de incertezas e características antiéticas e que a frágil democracia não consegue organizar um processo de coesão social a partir dos interesses coletivos, especialmente aqueles vinculados à situação de desigualdades sociais.

Os primeiros anos do século XXI revelaram que a maioria dos países Latino-Americanos e Caribenhos não seria capaz de atingir as metas estipuladas pela Conferência Mundial sobre Alimentação, realizada pela FAO/ONU em 1996, e nem as metas estipuladas pela “Declaração do Milênio” das Nações Unidas, de setembro de 2000. Mesmo que as

“Metas do Milênio” fossem atingidas ainda assim restariam mais de 30 milhões aproximadamente de pessoas em estado de subnutrição e de fome em todo o Continente Latino-americano, além do estado de outras situações de vulnerabilidade social como a saúde, a habitação, o saneamento, a cultura, o lazer, o transporte.

O lento processo de redução da fome e da pobreza está associado, em grande parte, ao problema de acesso a uma alimentação adequada e permanente devido, sobretudo, à falta de uma renda monetária mensal capaz de garantir o acesso aos mercados de bens, de produtos e de serviços prestados pelo próprio sistema. Essa situação nos remete a um problema histórico, uma vez que a América Latina continua sendo a região que apresenta uma das mais altas taxas de concentração de renda do mundo, o desejo de desenvolvimento de um estado democrático na América Latina não bateu à porta dos oportunistas políticos e da sociedade. Nada se tem feito de concreto no que se refere há uma desconcentração de grandes fortunas, essa taxa vai de encontro aos preceitos de uma nova porta que se abriu na América Latina, a de diminuição da desigualdade a partir de reflexões a cerca da garantia de direitos, participação democrática e gestão compartilhada.

A cooperação dos entes federativos em torno de um ideal e objetivo comum passou a ser elemento constante na tomada de decisão para implementação de políticas públicas. Além das necessidades econômicas, a assistência social no formato de Estado busca com o novo cenário uma garantia para além das necessidades básicas. Garantir o direito de ter condições favoráveis para o exercício da cidadania na sua concepção republicana e democrática, passa ser um dos reais motivos para a justificativa da nova visão de implementação de políticas públicas.

O surgimento de competências comuns entre os níveis de governo atribui alto nível de interdependência na gestão das políticas públicas, conferindo maior importância aos mecanismos e instrumentos de coordenação intergovernamental. Apesar do ganho de recolhimento tributário advindo da Constituição Federal ter aumentado e consolidado para a formulação e implementação de políticas, até meados de 1990, ainda que com o conhecimento do cenário excludente e com uma população em grande escala, na linha da pobreza, as iniciativas voltadas para o enfrentamento da pobreza ainda estavam associados às iniciativas meritórias das demais esferas de governo na implementação de programas.

Na América Latina, uma ação que marca o campo do direito a cidadania foram os programas de transferências de renda. A implantação desses modelos de programas implicou

uma ruptura com o modelo constitucional do federalismo cooperativo<sup>1</sup> para a área social. Almeida (2005) destaca que:

“(...) a tensão entre impulsos centralizadores e descentralizadores é constitutiva e sempre presentes nas relações intergovernamentais na Federação Brasileira, e produz diferentes resultados de acordo com a questão de política pública em pauta”

Observa-se que os modelos de gestão de políticas públicas de enfrentamento à pobreza vêm se alterando pontualmente em período recente. A necessidade de diferentes setores atuarem de forma integrada e inclusiva na implementação de políticas públicas coloca a questão da intersetorialidade como um dos maiores desafios dos stakeholders envolvidos com a elaboração de ações desse tipo. Esse tema é um dos mais valiosos instrumentos na condução de políticas públicas. Permite o estabelecimento de um conjunto de responsabilidades institucionais tácitas que qualificam o processo de acompanhamento das atividades. A intersetorialidade amplia o conceito de ator no trato do público, esse é um articulador em busca de resultados mais eficazes para a sociedade.

## **2.2 – A Intersetorialidade e seu uso na política pública**

No bojo da redemocratização dos anos 80 o debate sobre descentralização das políticas sociais, reorientação da gestão, coparticipação social, gestão compartilhada, integração e convergência de ações ganha maior e mais consolidado destaque no campo do debate sobre a agenda de políticas públicas no Brasil e nos demais países da América Latina, fazendo emergir o foco sobre o tema da intersetorialidade.

A partir do processo de redemocratização e descentralização das ações públicas nos anos 80, o crescimento da discussão sobre a dificuldade de acesso a serviços públicos e do desenvolvimento social que pudesse gerar mais accountability sobre os envolvidos, ganha destaque. A vinculação da descentralização das políticas públicas à intersetorialidade construiu uma nova forma de orientar a institucionalização da funcionalidade pública.

O início de qualquer discussão sobre intersetorialidade não pode prescindir e divergir de considerá-la desafiadora. Falar de intersetorialidade na agenda de políticas públicas nos leva a pensar em temas como: transversalidade, matricialidade e setorialidade, além da

---

<sup>1</sup> O federalismo cooperativo é considerado uma evolução do federalismo dual originado dos Estados Unidos, que se baseava no pensamento liberal de não interferência do governo central no domínio econômico, o que garante às unidades federadas e à União a plena soberania sobre o domínio determinado de cada uma.

governabilidade coletiva. A intersetorialidade pode ser mais bem entendida como uma expressão no campo das políticas públicas por meio do conceito de transetorialidade, de sinergia das ações, de autonomia, organização e normatização, onde os atores são provocados a refletir sobre formulação e implementação de ações públicas de forma coletiva, onde o fator de sinergia seja orientado por uma sociedade cada vez mais pautada em aspectos de gestão por compartilhamentos.

O novo cenário do final dos anos 90 exigiu uma visão de política pública pautada na participação e atuação conjunta dos entes federados, vários são os setores presentes e isso provoca situações necessárias de atividades coletivas. Pensar na implantação de políticas públicas remete automaticamente ao pensamento de instrumentos que permitam a consolidação de espaços intersetoriais e participativos, que a autonomia dos entes seja validada por meio de ações interfederativas, fazendo assim, jus à concepção de pacto em prol de objetivos coletivos.

Conceitualmente, a intersetorialidade pode ser definida como a articulação entre sujeitos de segmentos sociais diversos e, portanto saberes, poderes e vontade diversos, para enfrentar problemas complexos e que em grande medida resultam em distintos resultados para cada um dos interessados, mas que os motivos para o alcance esteja dentro de um escopo também com objetivos coletivos.

Exercer a intersetorialidade se constitui como uma nova forma de trabalho e construção de políticas públicas que deseja superar a fragmentação dos conhecimentos, tanto científicos como empíricos, bem como das estruturas sociais e administrativas, a fim de produzir resultados mais eficazes e eficientes nos serviços destinados à população. Para que seja viabilizada esta construção, é imprescindível aos atores envolvidos, que haja neles a capacidade de compartilhar, de reconhecer o lugar do outro e de respeitar as diversidades e particularidades de cada setor ou participante. Isto não significa a ausência de conflitos ou contradições entre as partes, ao contrário, estes fatores estão presentes todo o tempo e faz parte do processo um campo fértil e duradouro de diálogo e participação mais efetiva, de consolidação do debate democrático.

A intersetorialidade na política pública evidencia-se como um elemento extremamente importante. É uma marca introduzida nas políticas sociais brasileiras nos últimos anos, estimulada pela restrição do processo de formulação das políticas sociais, sem intermediação com atores relevantes, ou pela tradição centralizadora do Estado.

Atualmente, a intersetorialidade é reconhecida como de fundamental importância para a atuação das áreas sociais, particularmente porque a falta de integração foi identificada como uma causa importante da baixa efetividade dessas ações. A criação de mais responsabilidade, compartilhamento de decisões e de ações coletivas, são matérias presentes quando do estabelecimento do padrão intersetorial na ação conjunta. Cada vez mais a implantação de programas governamentais está associada ao olhar holístico da coisa pública, principalmente se exposto a temas centrais como é o de enfrentamento da pobreza e da pobreza extrema.

Na conjuntura brasileira, os processos de construção de políticas públicas ganham sentido e relevância quando têm por objetivo principal a busca de um padrão de qualidade vista como direito de cada cidadão. A intersetorialidade nas ações governamentais é um tema relativamente recente. Para compreendermos como a intersetorialidade foi adotada nos programas de transferência de renda, e especificamente no PBF é relevante observar a trajetória de tais programas e suas formas de gestão.

No contexto do PBF, a intersetorialidade é financiada principalmente pelos recursos do cálculo de gestão descentralizada (IGD)<sup>2</sup>, repassado pelo governo federal aos governos estaduais e municipais, cujo montante é definido pelo desempenho das três áreas envolvidas na gestão das condicionalidades. Visto como um incentivo, o índice mede o cumprimento das condicionalidades, quanto menor é o cumprimento dessas, menor será o montante total de recursos repassados. A gestão do recurso, que deveria ser feita de forma compartilhada, é um dos principais desafios intersetoriais. O gestor do PBF, em parceria com as outras áreas envolvidas no programa precisa estabelecer quais são as necessidades a serem atendidas a fim de melhorar o programa local. Contudo, antes dessa análise é necessário um comum acordo sobre os anseios cobertos pelo IGD, se há fragilidade, suponha-se, o planejamento fica deficitário.

Como preconiza as regras do índice, os recursos devem ser necessariamente, utilizados nas atividades expostas na Portaria nº. 754/2010, tais como: I - de gestão de condicionalidades de saúde e de educação; II - de gestão de benefícios; III - de acompanhamento das famílias

---

<sup>2</sup> Criado pelo MDS (Portaria nº 146 de 2006, alterada pela Portaria nº. 754 de 2010) , o IGD é um índice utilizado para monitorar a qualidade da gestão descentralizada do programa e orientar o repasse de recursos a municípios e estados como uma forma de incentivo ao aprimoramento dos processos que compõem o índice: cadastramento (aferido pela taxa de cobertura de cadastros e pela taxa de atualização de cadastros) e acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde (aferido pela taxa de crianças com informações de frequência escolar pela taxa de famílias que têm as condicionalidades de saúde acompanhadas). A partir do resultado do índice, o MDS repassa R\$ 2,50 por família a cada município que atinja um valor mínimo. Há uma prescrição de que o IGD seja investido, entre outros processos, na gestão da condicionalidade.

inscritas no CadÚnico; em especial as beneficiárias do PBF e do Programa Cartão Alimentação - PCA; IV - de cadastramento de novas famílias, de atualização das informações das famílias incluídas no CadÚnico e de revisão dos dados de famílias beneficiárias do PBF; V - de implementação de programas complementares ao PBF e ao PCA, considerados como ações voltadas ao desenvolvimento das famílias beneficiárias, especialmente nas áreas de: a) alfabetização e educação de jovens e adultos; b) capacitação profissional; c) geração de trabalho e renda; d) acesso ao microcrédito produtivo orientado; e e) desenvolvimento comunitário e territorial; e VI - relacionadas às demandas de acompanhamento da gestão e fiscalização do PBF e do CadÚnico, formuladas pelo MDS

Para Farah (2001), a provisão ou gestão dos serviços ou da política pública deixou de ser atribuição exclusiva do Estado. Inovações políticas desenvolvidas no âmbito local vêm alcançando a promoção de ações integradas, o estabelecimento de vínculos de parcerias com outros níveis de governo e com governos de outros municípios, a criação de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, incluindo novos atores na formulação e implementação das políticas públicas e o compartilhamento da responsabilidade pela provisão ou gestão dos serviços ou da política pública. Contudo, ao debruçarmos sobre as responsabilidades e utilização do IGD do PBF, poderíamos inferir que em grande medida sua utilidade está vinculada ao bom andamento dos aspectos de integralidade das ações, tendo em vista ser o índice um instrumento que perpassa por este lócus de atuação.

Os programas de enfrentamento devem se caracterizar enquanto espaços coletivos e interligados de atuação. No seu histórico, os programas de transferência de renda condicionada – PTRC's exigiram a participação ampliada, onde os entes federativos deveriam assumir um papel de protagonismo coletivo e não apenas elementos concordantes do esquema *Top Down* de implementação de política pública.

O peso, e a capacidade de cobertura, se diferenciam conforme se encontra o cenário político. Tais programas, por mais que diferenciados em termos de objetivo social, carregam a condicionalidade da oportunidade. A intenção é de sair da mera assistência conformativa para uma inserção democrática.

Os programas proliferaram-se por mais de uma dezena de países, assumindo a principal característica da contrapartida, ou seja, conjunto de ações que os beneficiários devem cumprir para permanecerem no programa. Hoje, cerca de 20 países da região

concedem benefícios ao conjunto de 130 milhões de pessoas. O quadro 1 abaixo demonstra os alguns dos principais programas de transferência de renda condicionada existentes.

**QUADRO 1 – Programas de Transferência de Renda na América Latina e suas condicionalidades**

PAÍS	PROGRAMA	CONDICIONALIDADE
Argentina	Jefes y Jefas	Saúde e Educação
Brasil	Bolsa Família	Saúde e Educação
Chile	Chile Solidário	Saúde, Educação, dinâmica familiar, habitação, trabalho e renda
México	Oportunidades	Saúde e Educação
Nicarágua	Red de Protección Social	Saúde e Educação
Colômbia	Famílias en Acción	Saúde grupos indígenas
Chile	Chile Solidário	Saúde e Educação

Fonte: produção própria

No Brasil, um dos primeiros passos dado para a construção deste cenário dos PTRC's ocorre com a aprovação pelo Senado em 1991, do Projeto de Lei nº. 2.561 de autoria do senador Eduardo Suplicy na qual era proposta a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima sob a forma de impostos de renda negativo. Contudo, difere mais tarde do PBF por ter como critério a renda, ao contrário da exigência de uma contrapartida dos beneficiários, em geral, que se disponha de ações em benefício deles mesmos e de suas famílias.

As políticas nacionais de enfrentamento à pobreza surgiram sob a forma de transferência de renda condicionada de caráter emergencial, com o foco das ações voltadas às comunidades em situação de vulnerabilidade extrema por meio da seleção do público alvo e o estabelecimento de parcerias entre as administrações estaduais e municipais, bem como com a

sociedade civil. A tabela 1 demonstra o movimento em destaque a partir dos gastos imprimidos nas políticas de desenvolvimento social e combate à pobreza entre os anos de 2000 a 2008.

**Tabela 1: Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza Segundo Grupos de Políticas Públicas (em R\$ milhões)**

Grupos de políticas públicas	Ano								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ações e programas de segurança alimentar	x	66	x	378	429	562	698	665	575
Serviços, ações e programas de assistência social	380	447	549	434	738	1.006	875	1.059	908
Transferência de renda com condicionalidades	424	1.015	3.838	4.670	6.995	7.951	9.138	9.877	11.017
Transferência de renda para idosos e deficientes (BPC)	6.007	6.876	7.384	8.027	9.137	10.609	12.837	14.313	15.666
<b>Total</b>	<b>6.811</b>	<b>8.405</b>	<b>11.771</b>	<b>13.510</b>	<b>17.299</b>	<b>20.128</b>	<b>23.549</b>	<b>25.914</b>	<b>28.166</b>

Fonte: Moura, 2010.

Observa-se que no ano 2000 o percentual de recursos destinados às ações de transferência de renda com condicionalidade foi de 6,22% do total de recursos para políticas de desenvolvimento social e combate à pobreza. Em 2008, este percentual foi de 39,11% do total.

Como visto, as ações intersetoriais, que carregam a marca da intensidade participa das instituições são fundamentais para processos de formulação e implantação de programas. Para Lobato (2009), a setorialização sempre foi uma marca das políticas sociais brasileiras – estimulada pela restrição do processo de formulação das políticas sociais, sem intermediação com atores relevantes, ou pela tradição centralizadora do Estado. Atualmente, contudo, a intersetorialidade é reconhecida como de fundamental importância para a atuação das áreas sociais, particularmente porque a falta de integração foi identificada como uma causa importante da baixa efetividade dessas ações.

### **2.3 – O Programa Bolsa Família**

O PBF caracteriza-se como uma das principais estratégias da agenda de enfrentamento da pobreza e extrema pobreza, é uma ação de transferência direta de renda com cumprimento de condicionantes que beneficiam famílias em situação de vulnerabilidade social.

É fruto da unificação das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e do Cartão Alimentação, além da articulação de políticas sociais para a emancipação sustentada das famílias beneficiárias. Tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda. Seu processo de criação sofreu influência direta não somente de políticas semelhantes anteriores, mas também do resultado de negociações em diversas arenas na qual diferentes atores influenciaram a opção pelo modelo adotado.

Fatos antecedentes à criação do PBF revelaram que havia um investimento na área social voltado ao alívio imediato da pobreza que, por sua vez, ocorria de forma paralela e desarticulada entre os setores. Dentre as mudanças necessárias diante desse cenário está a implementação de ação coordenada por compartilhamento do programa e das políticas complementares, tanto pelos níveis governamentais (federal, estadual e municipal), como por diversos setores no plano local. A setorialização das demandas sociais, e a quase inexistência de articulação entre as políticas sociais nos leva a crer que as políticas sociais de enfrentamento da pobreza até a criação do PBF apresentavam superposições de objetivos e competências.

Infere-se, a partir da leitura da Lei. nº 10.386 de 09 de janeiro de 2004 e do Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, que tratam respectivamente da criação e regulamentação, que o programa foi pensado e implementado para cumprir objetivos relevantes no enfrentamento do tema em tela, tais como: i) contribuir para a promoção do acesso à rede de serviços públicos – saúde, educação e assistência social; ii) enfrentar a pobreza, a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; iii) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e pobreza extrema e iv) promover a intersetorialidade, complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

Ainda nesses anos iniciais de implementação do programa, alguns números já se tornaram satisfatórios, o que pode ser visto no gráfico 1 abaixo do sistema de condicionalidades do MDS:

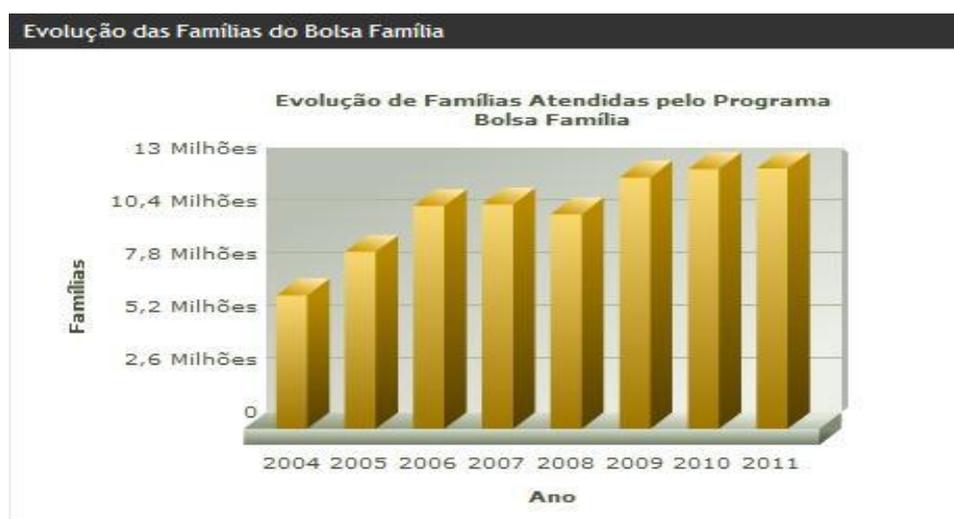
**Gráfico 1- Famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família<sup>1</sup>**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

O PBF possui em sua base cadastral para acompanhamento cerca de 13 milhões de famílias em todo território nacional. Para Satyro e Soares (2009), hoje é um programa de extrema importância no panorama das políticas sociais no Brasil. Tem um número de beneficiários comparável ao das grandes políticas como saúde e educação públicas, e a previdência social. Em termos orçamentários, é de pouco impacto e responde por algo em torno de 0,3% do produto interno bruto (PIB). O gráfico 2 demonstra a evolução ocorrida no programa até 2011 quanto ao número de famílias beneficiárias.

**Gráfico 2 – Evolução de Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família**



Fonte: Matriz de Informações/MDS (2011)

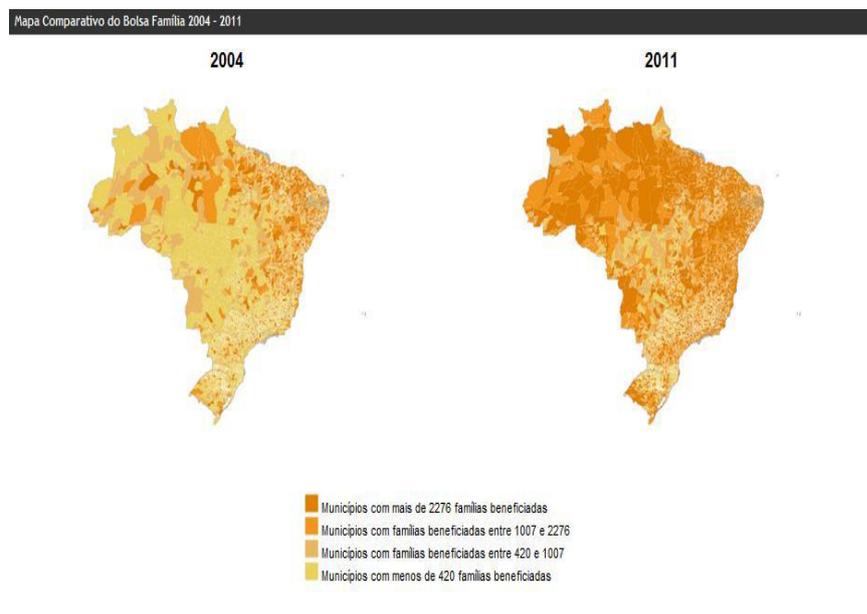
De um público de 5,2 milhões de beneficiários em 2004, o programa evoluiu para 13 milhões de famílias beneficiárias em 2011. Aos sete anos, o programa mais que quadruplicou em termos de atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade social, no ano de 2013

o público total de famílias beneficiadas é de 13,8 milhões, totalizando mais de 17 milhões de crianças e jovens beneficiárias e acompanhadas na condicionalidade em educação.

O público alvo para seleção concentra-se em famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, residentes em cada município. Todavia, a inclusão do Cadastro não gera direito subjetivo de concessão imediata de benefício no Programa Bolsa Família, tal possibilidade está condicionada à disponibilidade orçamentária por se tratar de um programa com previsão orçamentária, só podendo agir numa situação normativa favorável e ratificada. Para a manutenção mensal do benefício básico são exigidas contrapartidas das famílias em relação à educação e à saúde, além da implementação conjunta de ações complementares.

O Mapa 1 nos mostra o aumento do Programa em todas as macrorregiões do País. Destaca-se o programa na expansão dos benefícios às famílias localizadas nas macrorregiões Norte e Nordeste. De acordo com Castro e Modesto (2010), estas são regiões do Brasil com as maiores taxas de pobreza e desigualdade social.

### MAPA 1 - Mapa Comparativo do Programa Bolsa Família 2004-2011



Matriz de Informações/MDS

Faz-se necessário agora, para melhor compreensão técnica do sistema, conhecer a dinâmica interna de acompanhamento das condicionalidades, em especial, da educação.

As condicionalidades são as características que proporcionam ao programa uma feição não assistencialista, visto que a transferência de renda pura e simples não traria a mudança social desejada, isto é, não implicaria o maior acesso a serviços sociais que contribuiriam para

a saída da condição de vulnerabilidade. Dessa forma, a condicionalidade de educação constitui um dos aspectos mais inovadores do programa, devido à intersetorialidade e à preocupação em garantir o acesso a outros direitos sociais, além do direito à assistência social.

As condicionalidades postuladas pelo programa reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. A gestão do Bolsa família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados devem trabalhar em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto no 5.209/04.

A unificação dos programas ou ações anteriores à criação do PBF teve como objetivo: a) eliminar as ineficiências operacionais e duplicidade nas funções administrativas; b) acabar com sobreposições de público alvo; c) promover o atendimento de todos os membros da família; d) qualificar o gasto público nas políticas sociais, instrumentalizando-se pela eficiência e eficácia das ações, e e) fortalecer a agenda de enfrentamento e combate à pobreza.

Este contexto de avanço proporcionado pela PBF está atrelado à perspectiva da atuação intersetorial entre os entes. A intersetorialidade se consolida cada vez mais entre os atores envolvidos na gestão do bolsa família e suas condicionalidades. Contudo, seja por análise ou produção de políticas sociais, a implementação dessa diretriz nas ações públicas necessita superar desafios bem concretos e nada fáceis. Sabe-se, inclusive pelo corpo técnico de gestores inseridos na coordenação do programa que a ação conjunta é um dos instrumentos mais que válidos para o ganho qualitativo das ações.

Apesar da condicionalidade em educação contar com panorama bem estruturado entre o MDS e o MEC, ainda se vislumbra um maior enraizamento da atuação conjunta dos parceiros na ponta, ou seja, nos estados e municípios, uma maior aproximação entre eles é fator primordial para o avanço na superação da situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Por natureza, atuar no acompanhamento, em especial, da condicionalidade em educação exige um olhar contextualizado sobre a configuração dos atores da ação. O acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF passou a ser feito por meio de um sistema *on-line* criado no próprio MEC em outubro de 2006.

A gestão central e administrativa do PBF é atribuição do MDS. O MEC é responsável, em parceria com as áreas de educação dos estados e municípios pela gestão e

acompanhamento da condicionalidade em educação: matrícula e frequência à escola. Esse trabalho, portanto, configura-se numa gestão intersetorial. O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades tem em vista garantir a oferta dos serviços pelo poder público e o acesso a esses serviços pelas famílias e pelas pessoas. As informações sobre o cumprimento ou descumprimento das condicionalidades são consideradas para impactos na gestão do programa e do benefício.

A gestão do acompanhamento da condicionalidade em educação do PBF envolve os entes federativos nos três níveis ou esferas de governo. Em cada município está cadastrado um Operador Municipal Máster que é o responsável técnico pelo fluxo e registro de informações. Esse cadastro ocorreu mediante designação formal do Secretário Municipal de Educação. Em cada estado foi cadastrado, mediante designação formal das Secretarias de Estado da Educação um Coordenador Estadual.

A implantação de um sistema contribuiu para a institucionalização da ação de acompanhamento da frequência escolar, por tê-la tornado de muito mais fácil operacionalização, e menos sujeita a erros. Do período de início do acompanhamento, em 2004, até a criação do sistema MEC, o acompanhamento era feito por meio de sistema gerenciado pela Caixa Econômica Federal que logo exigiu um aperfeiçoamento técnico para suportar o tamanho do desafio de acompanhamento.

No que se refere à inserção da ação no âmbito do Ministério, deve ainda ser destacado que o acompanhamento figura como uma das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado no ano de 2007. Em tempos recentes, o acompanhamento já foi incluído até mesmo na estrutura de ações do Ministério da Educação, conforme pode ser observado no decreto nº. 7.690 de 02 de março de 2012, especialmente em seu Art. 23, inciso V. que trata:

Art. 23. À Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania

(...) V - acompanhar, em parceria com os sistemas de ensino, a condicionalidade em educação de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família.

Em termos operacionais, a cada ciclo de acompanhamento da frequência, ou seja, a cada bimestre, o MEC recebe do MDS uma base de dados extraída do Cadastro Único para Programas Sociais, contendo a lista de crianças e adolescentes beneficiários. Estes devem ter sua frequência escolar acompanhada e a lista é repassada, por meio do sistema, em datas

previamente estabelecidas segundo calendário anual, a todos os municípios e estados caracterizando o que se chama de “período de coleta”.

No âmbito municipal, os operadores municipais máster da frequência escolar são encarregados de acessar o sistema, baixar e imprimir as listas com os nomes dos alunos e as escolas correspondentes e distribuí-las, em papel, às escolas que possuem alunos beneficiários. Dessa forma, os atores principais do acompanhamento da condicionalidade no município são o operador máster, designado pelo secretário de Educação por solicitação do MEC, e os secretários e diretores escolares, que preenchem os formulários de dados relativos à frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF de suas escolas.

Os operadores municipais são oficialmente responsáveis pelo acompanhamento da frequência escolar e têm, como atribuições básicas, a cada período, isto é, bimestralmente, receber das escolas os dados necessários e digitá-los no sistema. Os dados são: a identificação das crianças e adolescentes que tiveram percentuais de falta, a cada período, superior ao mínimo de frequência escolar exigido – 85% para crianças de 6 a 15 anos e 75% para adolescentes de 16 e 17 anos, que recebem o Benefício Variável Jovem –, os motivos das faltas, categorizados segundo uma lista de motivos disponível no sistema, e ainda a atribuição da condição de “não localizados” aos beneficiários não reconhecidos como alunos beneficiários na qual não há informações da escola em que estudam.

Dado que o operador é frequentemente o único interlocutor do gestor do PBF na secretaria de Educação e o responsável por toda a gestão da condicionalidade de educação nessa secretaria, acaba recaindo sobre ele a complexa atribuição de promover a interação dessa área com as demais políticas integrantes do programa. De sobremaneira, ainda recaem sobre esse interlocutor as funções de sensibilizar as famílias sobre o compromisso e responsabilidade da condicionalidade e de orientar as escolas, assegurando que elas façam com acuidade e objetividade o registro dos dados de frequência escolar e dos motivos da baixa frequência. Nas escolas, secretárias escolares (segundo 81% dos operadores municipais entrevistados na pesquisa telefônica com amostra nacional) são as principais responsáveis pelo preenchimento da frequência.

Em geral recebem dos operadores os formulários contendo a lista de alunos a terem sua frequência monitorada, registram neles o percentual de faltas correspondente a cada aluno, o motivo da baixa frequência, quando for o caso, e outras eventuais informações relativas a crianças transferidas para outras escolas. As escolas têm ainda a opção de informar

diretamente esses dados no sistema, desde que tenham autorização do operador municipal e acesso a computador com internet. Em casos de descumprimento da condicionalidade, há a previsão normativa de que as escolas comuniquem os casos pertinentes ao Conselho Tutelar.

No debate sobre a política é constante o argumento da necessidade da implantação de mecanismos de qualificação do trabalho de acompanhamento. Uma das formas que tem sido explorada pela condicionalidade em educação está no processo de capacitação dos operadores do sistema presença. Tal ação tem tido como objetivo permitir uma maior familiaridade e capacidade técnica dos envolvidos a fim de qualificar a informação sobre a frequência dos beneficiários. Com isso, torna-se mais facilitado a visão de planejamento capaz de estabelecer caminhos para garantir a permanência dos beneficiários na escola.

As condicionalidades proporcionam e identificam o programa como face não assistencialista, já que a transferência de renda pura e simples não traria mudança social desejada e não implica, necessariamente, o maior acesso a serviços sociais. Em um viés de fala positiva, a condicionalidade em educação do programa constitui um dos aspectos mais relevantes do programa, em suma, traz os conceitos valorativos de intersetorialidade, a preocupação em garantir o acesso a outros direitos sociais, além do direito à assistência social. Para Britto (2004), a instituição da contrapartida representa uma tentativa de corresponsabilizar as famílias pelo seu próprio bem estar, agregando assim uma segunda dimensão não assistencialista do programa.

A dimensão de rotinização ou habituação de procedimentos relativos ao acompanhamento da frequência tem avançado continuamente, em particular a partir de 2007, quando foi implantado o Sistema MEC, e com a criação do IGD em destaque acima. Porém, o desafio posto para o acompanhamento da condicionalidade em educação dos beneficiários exige um olhar atento para os elementos que o estruturam, especialmente no cenário local.

### 3 – METODOLOGIA

O objetivo desse trabalho constituiu-se em averiguar a capacidade administrativa de uma coordenação local na eficácia de execução da condicionalidade em educação do Programa Bolsa. O trabalho centrou-se nos seguintes aspectos: a) levantamento da literatura que abordasse os aspectos do federalismo no Brasil; b) a intersetorialidade e seu uso em políticas públicas; c) históricos de implantação no Brasil dos Programas de Transferência de Renda Condicionada – PTRC's, PBF e realização de entrevista com operador máster municipal de Planaltina - GO. Não será exposto nome, mesmo porque este é facilmente encontrado nos sistemas informações do programa.

Há mais a intenção de procurar entender um pouco uma ação prática de política pública, e assim por meio desse entendimento permitir uma reflexão saudável e contributiva sobre os desafios da política, do que procurar refutar ou validar argumentos de implantação, que nesse caso já conta com um considerável leque de literatura acadêmica.

Para verificar a validade da suposição realizamos estudo com o apoio de entrevista semiestruturada junto ao operador máster municipal do município de Planaltina no Estado de Goiás, conhecido como Brasilinha. O propósito foi de averiguar a experiência municipal em sua capacidade de coordenação local do PBF em acompanhar a condicionalidade em educação.

Para Thiollent (1982), investigar a opiniões acerca de determinados temas ou assuntos por meio das técnicas de entrevista é um processo amplamente utilizado nas pesquisas para se obter a informação por meio de perguntas. O interrogatório é feito para apurar o que o entrevistado conhece, entende, espera ou busca, abstrai ou não, pretende, faz ou fez e sobre suas explicações ou razões de todos os atos procedentes.

O que já se sabe é que as entrevistas podem ser realizadas tanto em grupos, quanto por telefone, e ainda face-a-face, podendo ser estruturadas, semiestruturadas ou não estruturadas. No caso em tela, utiliza-se a entrevista semiestruturada junto ao operador local do município. Optou-se por utilizar a entrevista com o suporte da Internet, ou seja, por meio de conversa escrita em tempo real por sistema *on line* e por necessidade de compreensão do escrito por meio da utilização do telefone. Por conseguinte, não poderei contar com toda a riqueza proporcionada pela entrevista oral, como indicam Marconi e Lakatos. Porém, isso não impede a liberdade de expressão dos entrevistados e a possibilidade de discorrerem livremente sobre

suas ideias e opiniões. Ainda que realizada à distância, a entrevista orientou-se por um roteiro flexível, organizado apenas para garantir a estrutura mínima de desenvolvimento.

A escolha do município em grande medida se deu pelos seus índices municipais que o colocam como “deficitário” em aspectos como saúde, educação e habitação, além de consideráveis índices de violência e desigualdade social que expõem crianças e jovens das famílias beneficiárias num círculo de vulnerabilidade. Além disso, considerou-se a regionalidade do ente federativo e sua proximidade com o Distrito Federal e sua situação de entorno. Diretamente apenas a educação é fator vinculante ao estudo por tratarmos da condicionalidade em educação do PBF, contudo, os outros elementos são considerados para caracterizar a escolha desse município, apesar de não serem apenas estes.

O Município de Planaltina de Goiás está localizado na região Centro-Oeste do País, e pertence ao território do Estado de Goiás (GO). Situado no lado Oeste do estado, possui, de acordo com Censo 2010, uma população de 86.014 habitantes. O tamanho territorial do município compreende 2.543,867 Km<sup>2</sup>. O IDHM está em 0,669 de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD / 2010. Com uma economia baseada na agricultura, e um PIB per capita de R\$ 5.395,4 em 2010 conforme apresenta a tabela 2 abaixo:

**Tabela 2 - Produto Interno Bruto (PIB) per capita e a preços correntes do município de Planaltina/GO**

<b>PIB - Produto Interno Bruto</b>	
	<b>2010</b>
Produto Interno Bruto a Preços Correntes - PIB (R\$ mil)	440.329,53
Produto Interno Bruto per Capita (R\$)	5.395,40
<b>NOTA:</b> A partir de 2002 nova metodologia e revisão dos dados.	

Fonte: Instituto Mauro Borges (Seplan/GO)

Atualmente o município possui 11.541 crianças e adolescentes beneficiárias do PBF, aproximadamente 13,42% da população total do município. Não restam dúvidas da importância do acompanhamento da frequência escolar no município devido a representatividade de beneficiários no conjunto da população. A partir da escolha do município, o passo seguinte foi de realização de entrevista.

É, portanto, válido informar que este estudo não tem pretensões etnográficas no que se refere à abordagem metodológica. Porém, convém ressaltar que poderei fazer uso de argumentos baseados em aspectos culturais, em condições específicas, caso os dados e o

contexto da pesquisa o exijam e o permitam. Insistirei em seu uso atendo-me exclusivamente ao aspecto de que seus resultados, provavelmente, falarão das especificidades do município de Planaltina - GO ou, no mínimo, darão indicativos de como a variável estudada poderia se comportar em municípios com as mesmas características. Para auxílio no levantamento de dados, foram utilizadas informações constantes no Painel de Indicadores de indicadores de condicionalidades da Coordenação Geral de Apoio à Integração das Ações que detém sólidas séries históricas de indicadores além do destaque na Instrução Operacional SENARC/SNAS Nº. 15 de 2012 que divulga aos estados e municípios as orientações sobre a busca de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com integrantes em idade escolar não localizados no público para acompanhamento da frequência escolar.

O painel busca sistematizar os dados do acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde, do acompanhamento familiar, da repercussão e dos recursos apresentados pelas famílias em situação de descumprimento para potencializar a utilização das informações sobre a gestão das condicionalidades oriundas do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), ambos do Ministério da Saúde; do Sistema Presença, do Ministério da Educação e do Sistema de Condicionalidades (SICON), do Ministério do Desenvolvimento Social.

O instrumento é um dos principais para a consulta de dados estatísticos vinculados à gestão de condicionalidade já que concentra cerca de 140 indicadores sistematizados numa série histórica correspondente ao período de 2009 até 2013. Possui uma interface acessível quando utiliza a planilha eletrônica *Microsoft Excel* como plataforma de manuseio de navegação e uso dos dados. Atuar dessa forma pelo painel permite a utilização de ferramentas de cálculo e de construção de gráficos a partir dos dados disponibilizados. Em suma, o painel elaborado constitui-se como um relevante instrumento da SENARC/MDS na condução de suas ações.

O fato de agregar informações atualizadas, com séries temporais de acontecimento e com variadas dimensões do problema, o torna peculiar quanto instrumento de gestão de política pública. Com o intuito de qualificar a gestão do acompanhamento, o painel é extremamente válido quando permite o cruzamento de dados, a partir de suas informações, e de construção de gráficos. De modo geral as propriedades constantes nos indicadores são validadas nas variáveis que os compõem, a qualidade dos dados possibilita o entendimento da realidade social proporcionando confiabilidade das informações que servem de estudos. Dispõe de uma tela com as dimensões possíveis para análise, correspondente ao Índice Geral

de Utilização do Painel, que são estes: vulnerabilidades sociais; acesso aos serviços; gestão de serviços; gestão da saúde; gestão da educação; Gestão PBF e Sumário Executivo. Ratifica-se que a metodologia aqui apresentada é sintética, mas considera elementos e instrumentalização extremamente vinculados ao objeto de trabalho.

#### 4 – RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES

Quando nos remetemos à capacidade administrativa da coordenação local, estamos falando da capacidade técnica de compreender as variáveis que afetam o acompanhamento da frequência escolar; à capacidade do operador máster de lidar com as problemáticas da busca ativa, por exemplo; à capacidade de gestão; da garantia do direito à educação com a permanência do educando na escola; da capacidade de identificação de situação de vulnerabilidade, à capacidade do município de inserir os beneficiários egressos no mercado de trabalho, à capacidade de realização de trabalho conjunto com as outras áreas, da capacidade instrumental e material do OMM, enfim, a um conjunto de fatores centrais para execução do programa. Com o Painel de Indicadores da Coordenação Geral de Apoio à Integração das Ações do MDS, temos ações que podem de certa forma expressar a baixa capacidade administrativa da coordenação local na execução das ações, como número de famílias em acompanhamento familiar e número de beneficiários não localizados nas escolas. No entanto, nem sempre essa baixa capacidade vai estar associada ao aspecto de trabalho desqualificado, mas que, se observada e superada, pode acrescentar mais ainda o aspecto qualitativo no acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários das famílias inseridas no programa. Em Planaltina, por exemplo, no último período de coleta da frequência de 2011, 65,06% dos beneficiários jovens tinham sido acompanhados. No mesmo período, o BFA não chega a 80%, apenas 79,89% do total de acompanháveis tiveram registro da frequência. Em 2011, o número de benefícios cancelados foi de 0,27%, 11 em 4.147 famílias beneficiadas. Entretanto, isso não significa que há um fluxo de ação totalmente qualificado no município. Se verificados outros indicadores como o da frequência acima de 85 % para BFA e 75% para BVJ, o cenário será um pouco menos satisfatório.

Para o entrevistado, o principal fator para se universalizar o acompanhamento reside numa maior aproximação entre as áreas do programa. A interação ou o envolvimento intersetorial ainda deixa a desejar e muitas vezes são confundidos como meros processos operacionais. A participação dada ao OMM tem sido mais para a realização de ações operacionais via Sistema Presença do que refletir em instrumentalizações capazes de agregar e aproximar mais os beneficiários dos reais objetivos do programa que é a superação da situação de vulnerabilidade. Para ele, isso se deve em boa medida à baixa institucionalização dos valores do programa que ainda não estão bem vistos e compreendidos por todos os atores envolvidos com o programa no âmbito local.

O que fica claro em relação à participação do OMM é que seu movimento enquanto operador está preso em grande medida às diretrizes institucionais, não que isso não estivesse correto, contudo, sua escolha é limitada e cabe seguir os passos padronizados formalmente e estabelecidos no fluxo da frequência. “Embrenhar” no diálogo mais coletivo e compartilhado encontra barreiras. Apesar do destaque dado para abertura que tem institucionalmente para atuar enquanto OMM, este pontua que não segue uma rotina de reunião com o secretário nem da educação nem da gestão social, muito menos participa de reuniões de planejamento de políticas, considera que participações desse tipo fortalecem o coletivo dos atores em prol das ações do programa. Sem dúvida, isso pode caracterizar certo enfraquecimento institucional da atuação do OMM, explicitando uma fragilidade administrativa na condução do acompanhamento da frequência escolar do município, pois, até mesmo uma aproximação com as famílias cotidianamente não existe, devido em boa parte à desconexão do planejamento e prática.

Questionado sobre o conhecimento do IGD e de como seu trabalho se vincula a ele, foi enfático em dizer que o índice está no universo da ação social, e que a educação não está dentro do imaginário de atuação dos recursos que são repassados pelo índice. Entende que ele seria um relevante instrumento de atuação conjunta entre as áreas, porém, vê que o domínio exercido pela área social inibe qualquer expectativa em se aproximar de seus objetivos. Apesar dessa afirmativa, dá destaque para a relevância do índice no trabalho do PBF, e que ele auxilia muito no aporte aos trabalhos se visto nessa perspectiva do todo. Entende que há muito não se via uma organização do trabalho em prol do alcance de resultados específicos, e que esta objetividade tem proporcionado destaque de atuação no trabalho de acompanhamento da frequência e de sua capacidade enquanto operador máster, mas, esse caminho precisa melhorar, inclusive com o estabelecimento de diálogos e socialização da informação institucional.

Quando perguntado sobre a instrumentalização dada para o trabalho, o operador deu relevante destaque para o bom fluxo do Sistema Presença de informação que é gerenciado pelo MEC e de todo o conjunto de sistemas que integra o sistema de condicionalidade a cargo do MDS. No seu entendimento, é são importantes e centrais instrumentos para o cumprimento da condicionalidade em educação.

*“Nele, é possível a inserção rápida das informações. Inclusive podemos ver rapidamente qualquer tipo de informação de não-localizados, quantos são...do número de escolas sem identificação,*

*transferidos, nome da mãe, série do beneficiários, motivos de ausência...vários aspectos”.* (OMM, Planaltina – GO).

Entretanto, em sua visão, os trabalhos em educação do município acabam esbarrando nos dados coletados no Censo Escolar. Em alguns municípios como São Paulo - SP, o OMM conta com o apoio de sistemas próprio do Estado que auxilia e sistematiza as informações da frequência e de outras ações no estado. Isso se constitui num importante aporte institucional para condução do trabalho, já que com isso é gerada toda uma estrutura com técnicos e equipamentos que qualificam mais ainda o trabalho, no caso de Planaltina - GO, o município não conta com este sistema auxiliar, o trabalho da coordenação local – na figura do OMM -, se baseia em sistematizações providas do MEC.

A capacidade técnica de uso dos instrumentos precisa de qualificação, nos últimos anos a coordenação nacional de acompanhamento da condicionalidade em educação sob gestão do MEC têm tido a preocupação na qualificação de seus operadores, contudo, as qualificações postas estão num patamar de certa forma limitado sobre as reais possibilidades ofertadas pelos instrumentos. Soma-se a este fato problemas de infraestrutura com salas, computadores e redes de web inadequadas para o trabalho, o que pode ser visto sim enquanto elemento desqualificador da capacidade administrativa da coordenação local em conduzir os trabalhos de acompanhamento da condicionalidade em educação.

Para o OMM, as maiores dificuldades estão nas compreensões e entendimentos. Por exemplo, entender como a gestão social do município utiliza o IGD é um dos passos. A outra questão posta é a do reconhecimento dentro da secretaria onde atua. Na educação, não são vistos como agentes de ações intersetoriais; na ação social, possuem a função de atendentes do PBF, e não de agentes executores da política. A questão é que a visão de atendente chega até à essência do programa, não são inúmeras às vezes em que nos deparamos na imprensa com noticiários que afirmam o caráter de atendente assistencialista do programa, inclusive o classificando como carro chefe de partido político. É bem verdade que os números mostram o contrário: presença na escola, saída da situação de vulnerabilidade social, poder de compra, entrada no mercado de trabalho, enfim, algumas razões para que a prática do programa não se perca.

Ao se reportar para a escola, foi pontuado pelo entrevistado que o sistema de acompanhamento é uma tarefa periférica em relação a outras ações mais enfatizadas pelo MEC, por exemplo, o preenchimento do Plano de Ações Articuladas - PAR<sup>3</sup>. Dentro do

---

<sup>3</sup> O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um programa estratégico do PDE, foi instituído pelo

projeto das escolas ocupa lugar bastante distanciado em termos de participação e envolvimento de todos da comunidade, apesar de reconhecer a importância exercida no meio econômico e social da localidade. Nos últimos anos é visível a importância do estar na escola em decorrência do benefício do PBF. Na sua visão, é em certos casos uma participação forçada para depois haver a conscientização do valor da ação.

No projeto municipal, em termos de Secretaria de Educação tem-se um reconhecimento de existência, contudo, as ações são desencadeadas sempre de posicionamentos operacionais a partir do MEC. Destaca que não há uma preocupação direta em instrumentalizar as ações do acompanhamento da frequência, mas de apenas realizar a informação da presença. Só há algum posicionamento quando provocado pelo ciclo de repercussão.

A reflexão que se faz é a de que o Sistema Presença não consegue estabelecer uma rede entre os diferentes atores que o compõem. O grande foco que é dado ao trabalho de alimentar o sistema e corrigir eventuais erros nos dados acaba por ofuscar a importância da atuação conjunta de escolas, secretarias de Educação e Assistência Social e outros atores.

Os dados levantados evidenciam mesmo de forma amadora, que as escolas estão isoladas da ação social, tendo apenas contato com os Conselhos Tutelares para encaminhamentos dos casos de vulnerabilidade; o OMM depende da intermediação feita nos níveis hierárquicos superiores para ampliar sua atuação e, até onde se pôde averiguar, os superiores ainda entendem a atuação do PBF de maneira compartimentada e voltada mais para o social em termos de cumprimento de um programa e não de um direito. Uma prova desse argumento é a de que o entrevistado considera frágil qualquer tipo de ação conjunta com a área social, justamente por ter essa identidade junto aos níveis superiores hierárquicos. Destaca que o trabalho é composto por pessoas compromissadas, mas que estas ficam sempre vinculadas ao marasmo e desinteresse de pessoas centrais no processo, estas por entenderem que o papel da condicionalidade é simplesmente de inserir os dados de presença dos beneficiários no sistema.

A atuação limitada desse agente torna ainda mais difícil a promoção de ações intersetoriais no âmbito do PBF. Os atores que ocupam lugares mais baixos dentro da hierarquia das secretarias, como os OMM, não podem executar uma política de intersetorialidade se esta não é estimulada nos níveis hierárquicos superiores. Nesse sentido, refletir sobre as dificuldades encontradas pelos atores em realizar os objetivos do PBF é

também repensar os papéis que os atores engajados nesse programa ocupam, e como é possível instrumentalizá-los para executar outras funções.

O Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar dos beneficiários do PBF é uma ação de notações enormes que a cada bimestre interliga os menores municípios deste país à sede do governo federal, em uma sistemática rede de informações que provavelmente tem dimensões inéditas no que se refere a implementação de política pública. Refletir sobre como aumentar o potencial de atuação política e social deste sistema é uma tarefa urgente, crucial e que deve ser iniciada pelo governo federal. No entanto, ela deve ser feita ouvindo os parceiros locais, levando em conta os diferentes contextos sociais e incorporando a diversidade como parte constitutiva e importante da criação de suas ferramentas de atuação.

Apesar de ter conseguido algumas evidências que corroboram a suposição de trabalho estabelecido, infelizmente, pela falta de estudos e pesquisas mais amplas relacionadas à capacidade administrativa dos municípios e a implementação de políticas sociais, alguns detalhes faltaram à análise que realizei. Entretanto estes problemas não se formaram enquanto barreiras para a realização do trabalho, e, de certa forma, reforçam a necessidade da realização de mais estudos sobre a implementação e execução de políticas públicas no Brasil. Refletir sobre as particularidades do sistema federativo e as características das várias regiões, estados e municípios, mostra-se como aspecto crucial para avançarmos no desafio de estabelecer sistemas de gestão coerentes e competentes, que efetivamente auxiliem na consecução dos objetivos desenhados e estabelecidos políticas públicas e sociais no País. No caso do município de Planaltina – GO ficou evidente a vontade de trabalhar da melhor forma por parte do operador máster, mas, que numa simples conversa já se evidencia um profundo conhecimento prático sobre os reais desafios da capacidade administrativa da coordenação local na condução das ações. Mas do que caminhar sozinha enquanto coordenação, a atuação do OMM precisa estar embasada e sustentada por um coletivo que faz a diferença. Em resumo, a afirmativa de que a capacidade administrativa da coordenação local na eficácia do acompanhamento da condicionalidade em educação é crucial, torna-se verdadeira nos simples dados levantados, pois em grande medida expressam a realidade da maioria dos operadores municipais nos mais de 5.565 municípios Brasil afora.

É evidente o avanço que tem proporcionado o PBF na educação brasileira, a partir do momento que é capaz de acompanhar a frequência de cerca de 34% das matrículas da educação básica e garantir minimamente a permanência na escola de 17,5 milhões estudantes. Nos últimos 10 anos, 1 milhão e 700 mil famílias superaram a pobreza (aproximadamente 5

milhões de pessoas) e 50 milhões de pessoas são beneficiadas num conjunto de 13,8 milhões de famílias atendidas.

A permanência e evolução destes números devem estar associadas a práticas inovadoras de gestão, que permitam uma maior identidade da seara pública com suas ações. Para o entrevistado, a responsabilidade em conduzir este tipo de política é grande, pois envolve o emocional de pessoas que estão em situação de extrema urgência, carentes do aparato público, de serviços de qualidade, do acesso à saúde, à habitação e saneamento urbano de qualidades, transporte público em boas condições, enfim, são pessoas que precisam estar resguardadas por profissionais validados em suas ações.

Em sua opinião, o principal desafio para o fortalecimento da capacidade administrativa da coordenação local reside de uma maior aproximação entre as áreas, não só na execução de ações já traçadas, mas uma aproximação que considere o planejamento conjunto, este, aquele capaz de considerar os aspectos de financiamento e formas conjuntas de atuação, formando um todo intersetorial.

Deve-se caminhar em busca da articulação do PBF com outras iniciativas municipais, assim se fortalecem os objetivos públicos. Não é recente o debate dentro do PBF sobre a necessidade de ações intersetoriais no trato das condicionalidades e seus beneficiários, contudo, a literatura tem demonstrado que uma das maiores dificuldades está na implementação dessas intenções, tendo em vista a forte cultura individualista das áreas e um planejamento em certas ocasiões equivocado de seus gestores.

Em 2013, o PBF foi o ganhador do I Prêmio para Desempenho Extraordinário em Seguridade Social. A premiação foi anunciada pela Associação Internacional de Seguridade Social (em inglês, ISSA) para o governo brasileiro, em reconhecimento ao sucesso no enfrentamento e combate à pobreza, e na promoção dos direitos sociais da população mais vulnerável do Brasil. O prêmio é atribuído a instituições e programas conforme a relevância de sua contribuição. Para ter o reconhecimento, o PBF foi selecionado entre outras entidades e, posteriormente, teve a melhor avaliação em três critérios: a) compromisso político extraordinário, b) habilidade de implementação e c) disponibilidade de avaliação de impacto.

O desafio que se apresenta ao PBF daqui para frente é o da aproximação de atores para manter e qualificar ainda mais esses critérios avaliados. Mesmo com uma perspectiva de futuro autofágica do programa, quando teoricamente todos saírem da linha da pobreza, é necessário um redesenho permanente para que suas ações se adequem às realidades.

## 5 - REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica (BIB)*, n. 51, p. 13-34, 2001.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29 – 40, 2005.
- ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo; FAPESP, 2000.
- BALOTIN, Wendy Willian. Federalismo e Descentralização de Políticas Sociais: Incentivos Federais e Capacidade Administrativa na Implementação do Acompanhamento Familiar. Brasília; UDF, 2011. Págs 20 a 22.
- BRASIL. Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família. 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: 10 de setembro de 2013.
- BRASIL. Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm). Acesso em: 15 de setembro de 2013.
- BRITTO, T. *Conditional cash transfers: Why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America*. The Netherlands: Institute of Social Studies, 2004. Working paper n. 390.
- CASSIANI, S. H. de B.; ZANETTI, M. L.; PELÁ, N.T.R. Entrevista por telefone: estratégia metodológica para coletar informações da população. **Ver. Paul. Enf.**, v.11, p.30-34, 1992.
- CASTRO, Jorge Abrahão de & Modesto, Lúcia (organizadores). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010. 2v.
- DILLMAN, D. *Mail and telephone surveys: the total desing method*. New York, John Wiley, 1978. 325 p.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local e governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

- HASHI, V.; DONLEA, J.; WALLJASPER, D. The telephone survey: a procedure for assessing educational needs of nurses
- LICIO, Elaine Cristina. Para Além da Recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003 – 2010). Tese Doutorado
- LICIO, Elaine Cristina. A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa (2022). Dissertação de Mestrado.
- MARCONI, Marina de Andrade & Lakatos, Eva Maria. - 5ª ed. - 3. Reimpr. - São Paulo: Atlas, 2009.
- MOURA, Cleyton D. Subcidadania, desigualdade e desenvolvimento social no Brasil do século XXI. In Planejamento e Políticas Públicas (PPP/IPEA, nº 34), jan/jun 2010.
- SOUZA, Celina. Federalismo. In MARTINS, Carlos B. **Ciência Política**. 2007
- OLIVEIRA, Romualdo P. de. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- SOUZA, Celina. Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes. Trabalho apresentado no XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) GT03: Estrutura Social e Desigualdade Petrópolis – Rio de Janeiro, 23-27 outubro de 1999.
- THIOLLENT, M. Crítica metodológica, investigação social e enquete Operária. 3. ed. São Paulo, Polis, 1982.

## 6-ANEXOS

### 6.1 - Anexo 1 - LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAE e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade

pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I – contas-correntes de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - contas especiais de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

III - contas contábeis; e (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

§ 16. Caberá ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza. (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

I - (revogado); (Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

II - (revogado). (Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

§ 17. Os beneficiários com idade a partir de 14 (quatorze) anos e os mencionados no inciso III do caput deste artigo poderão ter acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais. (Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

Art. 2º-A. A partir de 1º de março de 2013, o benefício previsto no inciso IV do caput do art. 2º será estendido, independentemente do disposto na alínea *a* desse inciso, às famílias beneficiárias que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do caput do art. 2º, igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes. (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastro Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º 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.

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a 3% (três por cento) da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

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.

Art. 10. O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º .

Parágrafo único. A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA - "Cartão Alimentação" encerra-se em 31 de dezembro de 2011. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º .

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e

manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado quando, dolosamente: (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 2º O servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações de que trata o caput fica obrigado a ressarcir integralmente o dano, aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente. (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 1º O valor apurado para o ressarcimento previsto no caput será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 2º Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*José Dirceu de Oliveira e Silva*

Este texto não substitui o publicado no DOU. de 12.1.2004