



## ACÇÕES INTERSETORIAIS NA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM UM MUNICÍPIO-ILHA.

**Autores:** Roseane do Socorro Brabo Silva, Ana Maria Albuquerque Vasconcellos, Mário Vasconcellos Sobrinho

### RESUMO

O artigo examina a gestão do Programa Bolsa Família-PBF, suas possibilidades e desafios na adoção de ações intersetoriais em um município geograficamente formado por ilhas, especificamente o município de Abaetetuba, Estado do Pará. Tem como objetivo identificar a estrutura de funcionamento do PBF na esfera federal (nível macro) e sua operacionalização na esfera municipal (nível micro). Metodologicamente, utiliza a abordagem qualitativa, embora tenha usado dados quantitativos advindos do Cadastro Único do município e de outras fontes estatísticas oficiais. O resultado deste estudo demonstrou que um dos entraves na gestão do PBF em nível macro é a fragmentação nas ações conjuntas entre ministérios. No nível intergovernamental, verificou-se pouco diálogo das estruturas federais com as estaduais, sendo que estas têm um papel fundamental no apoio ao acompanhamento e no cumprimento das condicionalidades nos municípios.

**Palavras-chave:** Gestão Social. Governança participativa. Ações Intersetoriais. Programa Bolsa Família.

### 1 INTRODUÇÃO

As recentes transformações que vêm se operando no interior das economias mundiais, com o crescimento do desemprego e a aparição de novas formas e/ou agudização da pobreza, associados à chamada crise do *Welfare State*, têm trazido à tona o debate acerca dos limites dos tradicionais programas sociais em responder às crescentes demandas sociais, impondo, assim, novos dilemas para a intervenção pública (BURLANDY et al, 2007).

No Brasil, o tema da pobreza e destituição social vem assumindo lugar de destaque na agenda pública nas últimas décadas, não só em face do número alarmante de pobres como também pela centralidade adquirida pela discussão em torno da capacidade estatal em promover maiores níveis de equidade e justiça social. Inflexões no padrão clássico das políticas sociais brasileiras se fazem sentir a partir de meados da década de 1980, no contexto de redemocratização do país. É nesse momento que ganham fôlego as críticas ao caráter altamente centralizado, burocratizado, fragmentado, privatista, excludente e de baixas eficácia e eficiência social que tem marcado as intervenções públicas neste campo. Dois traços característicos da política social brasileira vêm se destacando enquanto questões-chave a serem enfrentadas: a) os segmentos pobres são os que tradicionalmente têm maiores dificuldades de acessar os bens e serviços sociais, contribuindo para a persistência da



desigualdade social; e b) a falta de interação entre os diferentes setores de governo, entre governo e sociedade e a consequente dificuldade de coordenação das ações desenvolvidas. (BURLANDY et al, 2007).

Ainda de acordo com Burlandy *et al* (2007), na década de 1990 foram adotadas estratégias institucionais destinadas a garantir que os programas sociais atinjam os segmentos mais vulneráveis. No campo das políticas de combate à pobreza *strictu sensu*, algumas inflexões vêm sendo produzidas, e é nesse contexto que os programas de transferência de renda para famílias pobres têm despertado grande interesse analítico. As origens de tais programas remontam a iniciativas locais, sobretudo no Distrito Federal e em municípios como Vitória (no Espírito Santo), Campinas e Ribeirão Preto (em São Paulo), objetivando combater a pobreza, sobretudo através da eliminação do trabalho infantil e do aumento do nível de escolaridade de crianças e adolescentes. Trata-se de experiências bastante diversas no que se refere a critérios de seleção, valor do benefício e formas de operação, entre outros, compartilhando uma grande riqueza em termos de inovações institucionais (DRAIBE et al, 1998). Influenciado por essas experiências, o governo federal adotou, a partir de 2001, programas de transferência de renda para famílias pobres, como o Bolsa Escola, vinculados ao Ministério da Educação e o Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde. Tais programas consistiam na complementação de renda às famílias, que, em contrapartida, assumiam uma agenda de compromissos, tais como a garantia de frequência escolar mínima das crianças atendidas e a participação em determinadas ações de saúde pública.

Algumas avaliações a respeito dos programas brasileiros de garantia de renda mínima (PGRM) apontam a vantagem da transferência monetária direta na diminuição dos custos administrativos do programa e na redução da incidência de fraudes e desvios de recursos, além de permitir a liberdade de escolha dos produtos por parte dos beneficiários, quando comparada à clássica modalidade de distribuição do benefício *in natura* (LAVINAS, 2000). Ao mesmo tempo, os PGRMs têm como proposta promover a articulação com outras políticas e programas sociais, criando a possibilidade de, em tese, romper com a fragmentação típica das políticas sociais brasileiras e facilitar a adoção de ações intersetoriais. Cabe lembrar que desde o período da transição democrática a agenda de debate no campo da política social brasileira comporta uma série de temas que tratam das reformas necessárias à construção de uma nova institucionalidade pública, focando principalmente os desafios relativos à formulação e ações de políticas e programas sociais. Nesse processo, a aposta fundamental é inovar tanto na formulação dos programas quanto na definição de estratégias capazes, assim,



de provocar melhores resultados e maiores impactos sobre a pobreza e desigualdade social. (BURLANDY et al, 2007).

Nesse aspecto, este estudo centra atenção nos espaços de diálogo dos gestores municipais envolvidos no processo de participação social no Programa Bolsa Família-PBF em nível local.

## 2 GESTÃO SOCIAL E GOVERNANÇA

A pesquisa fundamentou-se teórica e metodologicamente nas literaturas sobre gestão social e governança participativa para analisar o PBF, enquanto política pública de governo. Buscou-se, assim, conhecer e compreender a forma como é operacionalizado o PBF, enquanto proposta de política pública no município de Abaetetuba, estado do Pará, no período de 2009 a 2012, ou seja, de que forma as ações do Programa se concretizam nesse município considerando a sua realidade local, seus aspectos geopolíticos, econômicos, culturais e sociais, e a relação dos gestores municipais, enquanto participantes dessa política. Nessa perspectiva foram abordadas algumas categorias, consideradas importantes e que fazem relação ao tema proposto como: políticas públicas, políticas sociais, pobreza e intersetorialidade.

O termo gestão social encontra-se ainda em processo de construção (RAMOS et al, 2009; JUNQUEIRA et al, 2009). Para Tenório (2008a, p.54) “a gestão social é um processo gerencial decisório deliberativo que procura atender as necessidades de uma dada região território ou sistema social específico”. Para este autor, gestão social pode ser compreendida ainda como um processo de diálogo no qual o poder de decisão é partilhado entre todos os participantes de uma ação, independente do sistema social, seja este público, privado ou organizações não governamentais (TENÓRIO, 2008a).

Segundo Cançado e Pereira (2011), a abordagem de Tenório (2008a, 2008b) parte de uma inquietação relacionada ao *status quo* da administração como área de conhecimento, despertada segundo o autor pela leitura da obra de Guerreiro Ramos, também usado como referência por França Filho (2008) e Fischer (2002), dentre outros. Segundo Tenório, a gestão social poderia ser considerada como uma “linha de fuga” em relação à hegemonia da tradição positivista centrada na racionalidade utilitária do pensamento administrativo, que “[...] não tem permitido que os agentes do processo, administradores e administrados, desenvolvam suas ações de forma emancipadora” (TENÓRIO, 2008a, p. 31). Tenório (2008a), baseado em



Guerreiro Ramos e na Escola de Frankfurt (Horkheimer, Marcuse, Adorno) e, posteriormente, na “segunda geração” com Jürgen Habermas, constrói seu conceito de gestão social.

A construção do conceito acontece, inicialmente, pela análise dos pares de palavras Estado-sociedade e capital-trabalho que são invertidas na sua ordem para sociedade-Estado e trabalho-capital, ressaltando a importância da sociedade e do trabalho como protagonistas destas relações (CANÇADO; PEREIRA, 2011). Ampliando a discussão, insere-se o par de palavras sociedade-mercado que representa o processo de interação da sociedade civil organizada com o mercado, onde também a sociedade deve ser protagonista (TENÓRIO, 2008a, 2008b).

Tenório (1998) enfatiza que a gestão social se contrapõe à gestão estratégica em sua proposta de substituição da gestão tecnoburocrática sem diálogo. A gestão social busca um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é um exercício feito por vários atores sociais. Nesse entendimento, as ações serão frutos de relações dialógicas e não de relações monológicas. O consenso é elaborado pelo diálogo entre atores e deve visar o bem comum de todos.

A gestão social é uma alternativa teórica e prática ao pensamento organizacional hegemônico. Na percepção dos autores que debatem o tema principalmente nas duas últimas décadas, a gestão social é antítese à gestão estratégica, uma vez que a sua preocupação é com o envolvimento de todos os concernidos no processo de tomada de decisão, contrária, portanto, a gestão estratégica cujo arcabouço conceitual e instrumental não potencializa processos decisórios participativos, mas sim mecanismos decisórios hierarquizados acentuando, cada vez mais, a luta de classes no interior das organizações e destas com a sociedade. A visão social de mundo da gestão social tem como o seu determinante a sociedade, enquanto o enfoque adotado pela gestão estratégica é o mercado (CANÇADO; PEREIRA, 2011).

A gestão social no contexto das políticas públicas brasileira possui uma dimensão profunda que exige um esforço conjunto no âmbito do exercício da democracia e da cidadania tornando o processo cada vez mais desafiador. O referido conceito será aplicado a pesquisa na perspectiva de compreender como se dá essa gestão social na operacionalização e articulação do PBF.

O termo “governança” surgiu no âmbito de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, tendo como fim o aprofundamento do conhecimento sobre as condições que fazem um governo eficaz (GONÇALVES, 2005). O termo vem sofrendo uma reformulação



ao longo dos anos: de uma associação direta com autoridade estatal a uma acepção mais ampla, designando processos interativos entre governos e sociedade e, frequentemente utilizado por agências internacionais como sinônimo de “bom governo”.

Frey (2007) observa que a ampliação do uso deste termo se dá num contexto de retração do Estado. O autor registra duas linhas de debate principais em torno do termo: uma linha que foca na eficiência e efetividade governamental e outra linha cuja ênfase recai sobre o potencial democrático e emancipatório da noção de governança.

Para Bandeira (2000), a governança pode ser vista como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa, compreendem os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, cumprem com suas obrigações, mediam suas diferenças e exercitam seus direitos legais.

Entende-se como governança, o estabelecimento de práticas democráticas locais, por meio da intervenção e participação de diferentes categorias ou atores: Estado, empresas privadas locais, cidadãos e trabalhadores, organizações não governamentais e outros, nos processos de decisão local (IANCO; NAGANO, 2007). Para estes autores, as ações de governança devem estar voltadas à promoção de cooperação apoiada em graus elevados de confiança, são formas de cooperação das relações existentes no sistema de inovação, conjunto de instituições que individualmente ou não contribuem para o desenvolvimento e difusão de tecnologias, visando o aprendizado contínuo, a criatividade e conseguinte inovação.

A governança, quando participativa e deliberativa, pode-se aproximar-se do conceito de gestão social. A fundamentação da gestão social aproxima-se do preconizado por Habermas de democracia deliberativa, a partir da participação de todos os atores sociais envolvidos na questão de forma direta ou indireta. Em programas de desenvolvimento local, os atores a se envolver – Estado, sociedade e mercado – são potenciais protagonistas do processo, na discussão democrática de seus interesses buscando o entendimento. Portanto no contexto da gestão social, os atores, ao fazerem proposta, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações (TENÓRIO, 2004, p.26).

É nesse contexto que buscar-se-á identificar a aplicabilidade do conceito de governança para compreender como se dá a dinâmica de participação e deliberação dos gestores municipais na gestão do programa Bolsa Família em suas esferas macro e micro de organização.



### 3 O PBF E O COMBATE A POBREZA

O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, foi instituído em outubro de 2003, através da Medida Provisória nº 132, sendo um programa de transferência direta de renda condicionada, a nível nacional, destinado à famílias pobres e extremamente pobres. O PBF surge a partir da unificação de quatro programas federais de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás), com o objetivo de melhorar a gestão e maximizar o gasto social do governo federal, utilizando como critério de inclusão a renda *per capita* familiar. Além de transferir recursos diretamente aos beneficiários para alívio da pobreza, o programa atua na promoção do acesso aos serviços básicos de educação e saúde para as famílias beneficiadas, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza (BRASIL, 2007).

O modelo de gestão do PBF conjuga esforços dos três níveis de governo por meio da criação de uma rede intergovernamental responsável pela sua implementação, viabilizando uma estrutura de coordenação articulada com diferentes políticas sociais, de modo a respeitar a autonomia dos entes federados e a interdependência entre eles (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p. 463).

O PBF integra o Plano Brasil Sem Miséria que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. O PBF possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2007).

O Programa prioriza famílias com renda mensal per capita de até R\$140,00 para o recebimento da transferência monetária, por meio da sua inclusão na base de dados do Cadastro Único. Conforme a composição familiar e respectiva renda per capita, os benefícios podem variar de R\$ 32,00 a R\$ 242,00. (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p. 463).

A seleção das famílias para o PBF é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento de coleta e gestão de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil. Com base nesses dados, o Ministério do Desenvolvimento Social e



Combate à Fome (MDS) com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício. No entanto, o cadastramento não implica e entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício (BRASIL, [20--]b).

#### 4 AS CONDICIONALIDADES DO PBF

As Condicionalidades do PBF, no contexto das políticas públicas universais, são compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do mesmo quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro lado, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social (BRASIL, [20--]c).

**Quadro 1 - Condicionalidades do PBF, público beneficiário e período de acompanhamento.**

Secretaria	Condicionalidades	Público beneficiário	Acompanhamento
Educação	Matrícula e Frequência escolar mensal mínima de 85 %	Crianças de 6 a 15 anos	Bimestral
	Matrícula e Frequência escolar mensal mínima de 75 %	Adolescentes 16 e 17 anos	
Saúde	Acompanhamento do crescimento e desenvolvimento	Crianças de 0 a 7 anos	Semestral
	Cumprimento do calendário de vacinas	Crianças de 0 a 7 anos	
	Acompanhamento do Pré-Natal	Gestantes	
	Atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável	Gestantes e Nutrizes	
Assistência Social	Serviços sócio educativos e serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) do PETI com frequência mensal mínima de 85%	Famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Mensal

Fonte: BRASIL (2004).

As condicionalidades dos setores da Educação, Saúde e Assistência Social e suas especificidades, conforme explicitado no quadro 01, foram estruturadas ainda com base no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (Programa Bolsa Família) e nas Portarias Interministeriais 3.789, DOU de 18 de novembro de 2004 (Frequência Escolar), 2.509, DOU de 22 de novembro de 2004 (Ações de Saúde) e 321, DOU de 29 de setembro de 2008 (Gestão de Condicionalidades). O quadro 2 explicita detalhadamente as responsabilidades dos gestores do PBF no âmbito governamental envolvendo os estados, municípios e união.

**Quadro 2 - Responsabilidade dos gestores do PBF no âmbito da União, Estados e Municípios.**

Instância Governamental	Responsabilidades
-------------------------	-------------------



SENARC	Promover a articulação intersetorial, a fim de assegurar o registro periódico nos sistemas de informação e estimular o acompanhamento das condicionalidades;
	Supervisionar a coleta de informações e de registro nos sistemas de informações;
	Gerar e fornecer ao MEC, ao MS e à SNAS a base de dados com informações sobre as famílias acompanhadas;
	Analisar os dados sobre as condicionalidades e realizar a aplicação dos efeitos decorrentes do seu descumprimento.
SNAS	Realizar o registro periódico das informações referentes à condicionalidade;
	Informar e mobilizar os gestores municipais da assistência social sobre os descumprimentos de condicionalidades, com vistas a garantir a oferta local de serviços e ações de proteção básica e/ou proteção especial da assistência social, direcionada às famílias;
	Incentivar o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades.
Estados	Realizar articulações com os gestores das políticas setoriais específicas para que seja realizado o registro das condicionalidades previstas no Programa quando o acesso ao serviço se realizar em estabelecimento estadual;
	Atuar em cooperação com os municípios para garantir o registro das informações sobre as condicionalidades;
	Elaborar planejamento anual intersetorial, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e educação, para o desenvolvimento das ações de gestão de condicionalidades do PBF.
Municípios	Atuar em cooperação com os responsáveis pelo registro do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social, para garantir a coleta das informações de acordo com os calendários definidos;
	Notificar formalmente o responsável pela Unidade Familiar nos casos de descumprimento de condicionalidades;
	Analisar as informações sobre não cumprimento de condicionalidades e encaminhar as famílias beneficiárias do PBF, em situação de descumprimento, às áreas responsáveis pelo acompanhamento familiar e oferta dos serviços sócio-assistenciais;
	Elaborar planejamento anual intersetorial do município, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e educação, para o desenvolvimento das ações de gestão de condicionalidades do PBF.

Fonte: BRASIL (2008).

## 5 INTERSETORIALIDADE E CONDICIONALIDADES: A IMPORTÂNCIA DO TRABALHO EM REDE

A gestão do PBF vem sendo construída com base em um elevado grau de interface entre União e municípios. Enquanto a União financia e regulamenta o Programa, grande parte da execução está localizada no nível municipal. As famílias beneficiárias estão em todos os 5.565 municípios e no Distrito Federal, devendo ser atendidas e acompanhadas pelos órgãos locais. O cadastramento e a gestão de benefícios, assim como a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social e articulação de programas complementares, ocorrem nos municípios, com base na oferta do poder local (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p. 463).

A interface com os governos estaduais é mais restrita. Os estados participam da gestão do PBF com a função de apoiar os municípios, principalmente os menores e menos



estruturados, com suporte tecnológico e capacitação. Embora não atuem diretamente na execução do Programa, a vocação dos governos estaduais para mobilização dos municípios que estão no seu território, bem como para o monitoramento das ações que são realizadas, tem colocado esse nível de governo como um ator de grande relevância para o PBF, na medida em que apoia o trabalho de coordenação a cargo da União (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p. 463).

A concepção do PBF como uma política de combate à pobreza torna-o inequivocamente intersetorial, sobre na gestão de condicionalidades e na oferta de programas complementares. As redes criadas para implementação dessas dimensões vem sendo utilizadas de maneira diferenciada na condução das negociações com os entes federados. Entender essas diferenças é importante, tendo em vista que os padrões adotados na relação intersetorial entre os Ministérios responsáveis por levarem adiante as ações do PBF em nível federal orientam as relações internas nos outros níveis de governo (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p.464).

De acordo com Licio, Mesquita e Currelero (2011, p.464), nas condicionalidades, evidenciam-se interfaces entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), Saúde (MS) e Educação (MEC), os quais são corresponsáveis por essa dimensão do PBF e precisam sensibilizar, pactuar e mobilizar seus sistemas de políticas públicas para tanto. Isso vem reforçando o vínculo entre essas políticas setoriais e o público mais pobre, alvo de possíveis dificuldades para acessar tais serviços. O que permeia essa concepção são a construção e a valorização do princípio da equidade em políticas públicas de caráter universal. O acompanhamento dos beneficiários em descumprimento de condicionalidades pelos serviços socioassistenciais, por sua vez, possibilita um atendimento integral a essas famílias, ao viabilizar a superação de suas vulnerabilidades. A oferta conjugada do benefício financeiro e dos serviços sociais básicos evidencia, portanto, o papel do PBF como política articuladora no âmbito do nosso sistema de proteção social.

Em termos de coordenação, a intersetorialidade na gestão de condicionalidades é facilitada pelo mandato explícito da legislação federal para os Ministérios envolvidos. Avalia-se que o fato de envolver políticas universais estruturadas nacionalmente, que contam com arenas próprias e institucionalizadas de negociação intergovernamental, facilita a promoção da complementaridade entre as ações dessas políticas e do PBF, favorecendo a convergência de interesses e a construção de uma agenda comum. Há, inclusive, certo consenso em torno do princípio de que a transferência de renda potencializa e dá sinergia às ações desenvolvidas



pelos áreas de saúde (combate à desnutrição, mortalidade infantil e mortalidade materna; promoção da saúde da mulher), de educação no combate à evasão e ao abandono escolar, maior participação dos pais na vida escolar dos filhos e de assistência social com a redução das vulnerabilidades e fortalecimento de vínculos e promoção social (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p.464).

No caso da oferta dos programas complementares para famílias beneficiárias do PBF, o MDS desenvolve estratégias de articulação com diversos órgãos dos três níveis de governo, para atender necessidades das famílias em áreas como inclusão produtiva, alfabetização e qualificação profissional. Essa articulação leva em conta o perfil das famílias atendidas, suas vulnerabilidades e potencialidades, assim como ações já existentes em face das potencialidades econômicas, culturais e naturais específicas de cada localidade. Entretanto, a despeito da existência de programas complementares em diferentes áreas governamentais, verifica-se que ainda não está clara uma real convergência dessas ações para as famílias beneficiárias do PBF, inclusive no nível federal, carecendo de melhor definição de como e por que ela deva ocorrer. (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p.464). Ainda segundo estes autores, dados sobre o atendimento de famílias do PBF nesses programas, após início das articulações nesse sentido, ilustram a sua baixa capacidade em fazer frente à grande demanda materializada pelas famílias do PBF.

Verifica-se uma limitação evidente no papel do MDS para essa articulação, pois não é um órgão transversal com autoridade sobre os outros ministérios responsáveis pelos programas articulados. Embora seja de grande valia o apoio prestado pela Casa Civil da Presidência da República, isso nem sempre tem sido suficiente, tendo em vista a fragmentação e concorrência de ações nos três níveis de governo (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p.465). Os autores destacam que esses modelos diferenciados de coordenação intersetorial no acompanhamento das condicionalidades e na articulação de programas complementares possuem rebatimento na coordenação intergovernamental.

Nesse sentido, destaca-se a distinção entre políticas federais e nacionais elaborada por Sano (2008), a qual ajuda a entender as interações federativas na gestão de políticas públicas. Para o autor, as políticas nacionais envolvem as três esferas de governo, no que se refere às arenas de decisão; à normatividade legal; às formas de financiamento; aos mecanismos de colaboração e aos instrumentos de definição dos conflitos. Já as políticas federais são aquelas elaboradas pela União, as quais, embora também tenham abrangência em todo o território nacional, resultam exclusivamente de decisões da União. Além disso, sua implementação



depende, geralmente, da adesão dos demais níveis de governo, mas sem que tenham poder legítimo de interferir no desenho da política. Essa distinção permite identificar a complexidade da gestão PBF como estratégia central de combate à pobreza, pois, apesar de ser uma política federal, com participação de estados e municípios regulada por meio de adesão, atua em articulação com políticas nacionais descentralizadas, estruturadas em sistemas/redes com arenas próprias de negociação intergovernamental.

## **6 O PBF E O ACOMPANHAMENTO DE SUAS CONDICIONALIDADES NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA: O CONTEXTO LOCAL**

O município de Abaetetuba, escolhido como o lócus da pesquisa, está localizado na Mesorregião do Nordeste Paraense, com uma distância de aproximadamente 100 km da capital do estado (Belém). Possui uma área de 1.611 km<sup>2</sup> que se divide em três áreas distintas, sendo elas a zona urbana (cidade), as ilhas, e as estradas e ramais (Campo). O município está dividido em 17 bairros, 72 ilhas, 34 colônias agrícolas (distrito de Beja, estradas e ramais) tendo como vias de acesso, o transporte rodoviário e o marítimo (IDESP, 2013).

O município possui uma população de 141.100 habitantes (IBGE, 2010) com uma estimativa de 147.267 habitantes para 2013. A densidade demográfica do município é de 86,79 habitantes por Km<sup>2</sup>, a taxa de crescimento demográfico anual situa-se em 2,77%, possuindo o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH em 0,71% (IBGE, 2000).

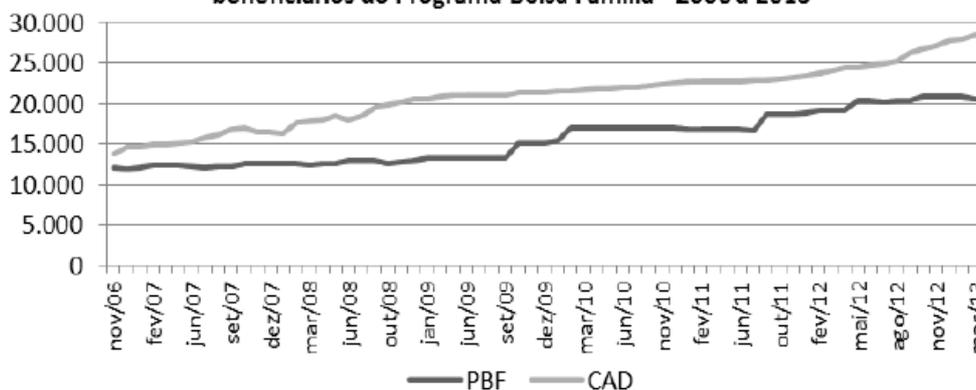
Conforme os registros de março de 2013, do Cadastro Único e com a folha de pagamentos de abril de 2013 do PBF, o município conta com 28.382 famílias registradas no Cadastro Único e 20.600 famílias beneficiárias do PBF (72,58% do total de cadastrados). O gráfico 1 mostra a evolução desses cadastros para o município.

O município apresenta uma cobertura cadastral que supera as estimativas oficiais, de maneira que a gestão municipal do CadÚnico deve concentrar esforços na qualificação das informações registradas e na atualização dos dados familiares. Com isso, o município poderá abrir espaço para incluir no PBF as famílias em extrema pobreza já cadastradas e que ainda não recebem os benefícios. De junho de 2011 a janeiro de 2013, o município inscreveu no Cadastro Único e incluiu no PBF 746 famílias em situação de extrema pobreza (BRASIL ([20--]d).

**Gráfico 1 – Evolução da quantidade de registros no Cadastro Único e de beneficiários do Programa Bolsa Família – 2006 a 2013.**



**Evolução da quantidade de registros no Cadastro Único e de beneficiários do Programa Bolsa Família - 2006 a 2013**



Fonte: BRASIL ([20--]d).

Conforme os registros de março de 2013 do Cadastro Único e a folha de pagamentos de abril de 2013 do PBF, o município conta com 28.382 famílias registradas no Cadastro Único e 20.600 famílias beneficiárias do PBF (72,58% do total de cadastrados). Isto significa que existe uma considerável capacidade de identificação das famílias e da operacionalização no Cadastro Único. Todavia, vários problemas se apresentam para gestão do Programa no âmbito da intersetorialidade e na estrutura intergovernamental.

A Gestão do PBF está diretamente relacionada à Secretaria Municipal de Assistência Social-SEMAS, órgão da Administração direta da Prefeitura Municipal de Abaetetuba, que foi criada pela Lei 097/97, de 06/03/97 e regulamentada pela Lei 108/1997 de 10/11/1997, para ser responsável pela formulação, coordenação e execução da Política de Assistência Social, a qual é responsável pela elaboração do Plano Municipal de Assistência Social em sintonia com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (nº 8.742/ 1993). Neste plano, que explicita em seu artigo 1º que:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social, não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, Nº 8.742/1993).

Essas premissas estão em consonância com a nova Política Nacional de Assistência Social - PNAS e Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que preceitua a sua centralidade na família, ampliando a coberturas dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios de Assistência Social a indivíduos e/ou famílias em situação de vulnerabilidade. A prioridade da assistência é para famílias expostas à fatores de risco, abandono, negligência e/ou exclusão social, identificados na comunidade e/ou por demanda espontânea, visando o pleno desenvolvimento da cidadania, através da realização de ações integradas com órgãos e entidades governamentais e não governamentais (PREFEITURA, 2009).



Neste sentido, o fortalecimento da Política de Assistência Social aponta a necessidade e o desafio de democratizar as relações entre poder público e sociedade civil, otimizando o acesso aos direitos sociais, para minimizar as desigualdades socioterritoriais, sem excluir as singularidades e diversidades locais. As diretrizes da PNAS indicam a necessidade de considerar o território, além de um espaço geográfico, que guarda características sociais, culturais e identitárias de sua população, mas também, como um conjunto de elementos que mostram e revelam a complexidade da dinâmica social e econômica das cidades que, por vezes, representam as desigualdades existentes nas regiões brasileiras (SEMAS, 2013).

Seguindo estas orientações, Abaetetuba, com suas peculiaridades, mostra-se um município extremamente complexo que influencia, ora negativamente, ora positivamente, no desempenho do programa.

Como já mencionado, o município de Abaetetuba é geograficamente estruturado em três realidades distintas:

A **zona urbana**, que possui dezessete bairros, onde há maior cobertura da política (Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade) e onde é possível visualizar com mais intensidade, os bolsões de pobreza. Uma realidade marcada pelo crescimento desordenado decorrente da migração e do êxodo rural, pela violência e demais formas de expressões das mazelas sociais, onde reside aproximadamente 58,82% da população do município (IBGE 2010).

A **zona rural ribeirinha**, constituída por um arquipélago de setenta e duas ilhas, entrecortadas por rios, furos e igarapés. A rua é o rio e a natureza é quem determina a localização, os dias e os horários das atividades dos técnicos dos CRAS Ribeirinhos; e,

A **zona rural estradas**, que tem sua área territorial dividida em quarenta e nove colônias e uma vila. Trata-se de um território entrecortado por caminhos e ramais que na época das chuvas se tornam de difícil acesso, e acabam por receber a menor cobertura da Política de Assistência e demais políticas públicas. Recentemente esta zona foi ampliada com a reorganização territorial do Estado, sem um processo de discussão dos impactos sob a vida da população residente nas localidades envolvidas.

A SEMAS oferta serviços com base nos níveis de proteção social como a básica, a especial de média complexidade e a especial de alta complexidade, tais serviços, programas, projetos e ações funcionam como forma de combater qualquer tipo de exploração e no combate à pobreza, na perspectiva da diminuição das desigualdades sociais, tendo como base para tais ações o diagnóstico e indicadores sociais do município.



Na proteção Social Básica são ofertados os seguintes serviços e ações: Serviço de Proteção Integral a Família – PAIF; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças até 06 anos; Projeto Vida (Atendimento à Gestante); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 06 a 15 anos (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos (Projovem Adolescente); Atendimento à Pessoa Idosa; Programa de Promoção e Integração ao Mundo do Trabalho; Atendimento no CadÚnico para inserção em programas sociais.

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade, a SEMAS oferta atendimentos e serviços no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS; Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; Centro de Referência Especializado – CREAS Vitória Régia; Serviço de Proteção Social à Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de L.A (Liberdade Assistida) e P.S.C (Prestação de Serviço à Comunidade); e Centro de Referência Especializado da Assistência Social de Atendimento à Mulher – CREAM.

Na Proteção Social Especial de Alta Complexidade é ofertado o Espaço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes.

Dentre os serviços destacam-se os CRAS que estão diretamente ligados aos serviços de Proteção Básica de Assistência Social do município, possuindo um papel importante para os demais serviços, uma vez que tem como uma de suas competências articularem a rede de atendimento, fazendo ponte com os serviços de proteção social especial. Além do que, os CRAS tem a responsabilidade de acompanhar e direcionar serviços, projetos e ações para as famílias do PBF.

O município de Abaetetuba, por meio da SEMAS, dispõe de 08 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, onde são realizados e ofertados diversos serviços e ações de nível básico de proteção social, essencialmente ao atendimento dos beneficiários do Programa Bolsa Família e realização do CadÚnico. Sendo estes localizados nas áreas: urbana (CRAS Algodual, CRAS São Lourenço, São Sebastião e CRAS Angélica); rural/ilhas (CRAS Pólo 4 e CRAS Pólo 7); rural/estrada (CRAS Beja); e rural/ilhas/estradas (CRAS Quilombola).

## **7 AÇÕES INTERSETORIAIS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS NA GESTÃO DO PBF**



No município, as estimativas de famílias de baixa renda com perfil do CadÚnico era de 21.210 e 17.028, de famílias pobres no perfil Bolsa Família, em 2010 (IBGE, 2010).

Até maio de 2013, foram cadastradas 29.698 famílias no CadÚnico, com o total de 103.648 pessoas. Até novembro de 2013 a quantidade de famílias beneficiárias do PBF era de 20.653, sendo repassado como valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias R\$ 4.521.732,00 (BRASIL, [20--]e).

As condicionalidades do PBF no município de Abaetetuba têm sido seguidas de acordo com o que preconiza as normativas e legislações do Governo Federal enquanto forma macro de gestão do Programa. Na forma micro de gestão, os setores envolvidos têm criado estratégias de caráter intersetorial com objetivo de incluir e acompanhar as demandas com o perfil do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, por meio de ações complementares que possam promover oportunidades de mudança em suas condições socioeconômicas.

Dentre as ações intersetoriais o desenvolvimento do Projeto Caravana da Vontade Popular é o mais representativo. De acordo com a SEMAS (2013), a caravana é uma importante estratégia adotada pela administração municipal, que consiste no deslocamento de toda equipe de governo para uma localidade que integra um dos territórios dos CRAS ribeirinho ou área rural, durante os finais de semana.

A ação é realizada a cada dois meses, em que são realizadas ações de cidadania (emissão de documentos, casamento comunitário, inclusão e atualização do CadÚnico), de saúde, educação, preservação do meio ambiente, inclusão produtiva, dentre outras. O projeto destaca-se na atualidade com uma alternativa de levar os serviços às comunidades mais distantes e também como forma da gestão municipal conhecer de perto as demandas e necessidades das populações rurais.

Com base nas entrevistas realizadas com os gestores municipais diretamente envolvidos na gestão do PBF, foi possível identificar alguns anseios relativos à forma de entendimento do Programa ao público beneficiário e algumas dificuldades de cunho estratégico e operacional. A Secretária Municipal de Assistência Social de Abaetetuba é também gestora do PBF, tendo o mesmo uma coordenação específica. O Programa no município foi implementado em 2003. Em entrevista concedida em 25 de outubro de 2013, a gestora do programa pontuou situações relevantes no âmbito do funcionamento do mesmo:

A gestão tentou descentralizar o Cadastro das famílias para os CRAS, mas esbarrou na questão da internet, pois há dificuldade de sinal nas áreas rurais e região das ilhas, além do mais ocorreram problemas “políticos” em que houve indícios do uso da senha do CadÚnico por uma liderança política local, possibilitando risco de cadastro paralelo, o que levou a gestão realizar a alimentação dos dados no sistema



somente na base de dados da SEMAS, sendo que os Cras realizam seus cadastros apenas manualmente (Gestora do Programa Bolsa Família).

É possível verificar que há correlação de forças no âmbito político, bem como vulnerabilidade no uso das ferramentas e equipamentos para operacionalidade do Programa, fator que pode impactar negativamente na expansão do mesmo, além de comprometer a governança na esfera local.

No que refere o atendimento das condicionalidades, a gestora do Programa enfatizou a lacuna intergovernamental do governo do estado no acompanhamento da educação e destacou alguns aspectos da condicionalidade saúde no município:

Há o atendimento das 3 condicionalidades por meio da frequência escolar, o acompanhamento de saúde, e da criança em situação de trabalho infantil. A frequência municipal é 100% acompanhada, já a frequência estadual tem falha, pois quando as crianças saem do município para a rede estadual esta não realiza acompanhamento de frequência, daí vai constar que a família não esta cumprindo as condicionalidades.

Com relação ao IGD, a gestão decidiu dividir 10% do valor total para saúde e para educação, sendo 5% para cada uma das secretarias. Na saúde o recurso seria utilizado para compra de balanças, banner, materiais. Para educação para compra de materiais pedagógicos, principalmente nas ações de final do ano. Tal divisão dos recursos foi apreciado e aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social. O Conselho concedeu 5% para educação e 5% para saúde (Gestora do Programa Bolsa Família).

Nas duas falas da gestora do PBF é possível verificar questões intergovernamentais e intersetoriais, sendo que na primeira, é observável o quanto a gestão do programa na esfera estadual ainda não se faz presente de forma ativa, uma vez que, não monitora ou utiliza o sistema de acompanhamento da frequência escolar, comprometendo a condicionalidade educação. Na segunda, verifica-se que os setores saúde e educação ainda dependem de recursos de fora do seu orçamento para poder participar de forma mais efetiva nas ações intersetoriais, conforme expressa a gestora do Programa. Por um lado, a intervenção do controle social se faz presente por meio do Conselho Municipal de Assistência Social, em que este se posiciona no sentido de decidir e garantir o atendimento ao público de famílias no perfil do Programa, porém, de forma ainda sutil.

As ações realizadas no campo da saúde, educação e assistência social junto à comunidade como apoio a participação desta no programa são ações preventivas como orientação nutricional, dentre outros. Na educação, os CRAS organizam ações também de cunho preventivo e educativo, existindo uma ação sistematizada para o desenvolvimento das atividades de forma integrada, sendo que cada CRAS tem sua autonomia e seu planejamento para realização de suas ações nas escolas, as quais são mais frequentes que com os Agentes Comunitários de Saúde, sendo, porém, que em algumas áreas essa parceria é muito mais forte com a saúde.



Em nível governamental a parceria da SEMAS com a esfera estadual para o desenvolvimento de ações do programa é mais forte com a Secretaria Estadual de Assistência Social - SEAS que realiza o monitoramento do sistema. Não há uma relação com a Secretaria Estadual de Saúde, até por motivo, segundo a gestora do Programa Bolsa Família, da saúde ser municipalizada.

A gestora do PBF enfatiza que o maior desafio do Programa seria fortalecer a autonomia das famílias, pois a bolsa seria apenas um momento na vida delas, na perspectiva de mudança e não de dependência.

Nesse aspecto, existe a “suspensão voluntária” (procedimento), quando a família consegue autossuficiência e supera as condições as quais permitiram sua entrada no programa, porém, até então, não houve nenhum caso. A Gestora do PBF relata que há casos que a pessoa não precisa do benefício, mas se utiliza de fraude para entrar no CadÚnico, porém uma das medidas da gestão é não cadastrar “renda zero”, pois possibilita a atuação de fraudulentos.

Nessa mesma perspectiva, o gestor municipal de educação nos concedeu entrevista, realizada no dia 26 de outubro de 2013, no município de Abaetetuba. O mesmo evidenciou as ações intersetoriais voltadas ao programa e sua importância para o fortalecimento do mesmo.

O contra turno escolar prioriza os egressos do Programa Bolsa Família. Atividades educativas e culturais são desenvolvidas como o balé. Não é fácil trabalhar a intersetorialidade, pois existe uma demanda muito grande, temos creche com quase 90% de egressos do Bolsa Família, embora não seja fácil trabalhar, existe uma exigência da gestão municipal na intersetorialidade (Gestor Municipal de Educação).

Diante dessas colocações, verifica-se uma preocupação no sentido da promoção de ações complementares que possam atender a demanda educacional, além do obrigatório, tal qual é a frequência escolar. Sendo que o gestor municipal de educação destaca que há dificuldade na alimentação das informações no sistema, pois teriam outros 3 procedimentos para realização do mesmo. Daí cria-se certa dificuldade na mensuração da efetividade do programa relacionado à frequência escolar, considerando que segundo qual a SEMED, o município cobre 96% em média da frequência escolar, não chegando aos 100%, pois os 4% caberia às escolas do estado, que por sua vez não possui gerência sobre esse acompanhamento.

O gestor municipal de educação destaca que embora ocorram dificuldades, a condicionalidade frequência escolar é cumprida por parte da gestão e enfatiza o que seria o maior desafio do programa com relação à educação.

A condicionalidade frequência é cumprida, mas o desafio é fazer com que os próprios pais mostrem aos filhos o valor da escola, que busquem ter maior



participação e um maior envolvimento da família, o que pode fazer com que esse aluno tenha rendimento escolar, boas notas, pois se isso for de maneira forçada torna a escola um aprisionamento e não um espaço prazeroso (Gestor Municipal de Educação).

As colocações expressam um desafio da gestão nas ações junto às famílias, uma vez que, os entendimentos das ações promovidas junto às estas, talvez não tenham alcançado, por diversas situações, o entendimento propositivo do programa. Embora, a análise do nosso estudo não seja a participação do usuário, mas a participação da gestão, entre os gestores que fazem o programa acontecer em nível de gestão local, essa variável é essencial para compreender a dinâmica e a dimensão do que seja o PBF.

Sobre a participação da Secretaria Municipal de Saúde na Gestão do PBF, no que refere as ações da condicionalidade saúde e das ações intersetoriais, foi concedida entrevista da gestora municipal de saúde no dia 29 de outubro de 2013, em que foi possível compreender de forma mais próxima como se dá a dinâmica das ações desse setor no âmbito local.

As ações voltadas ao PBF na área de saúde são realizadas por meio de acompanhamento dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), além do acompanhamento feito da Coordenação de Vigilância Alimentar e Nutricional. São realizadas capacitações, palestras e orientações para os ACS, aonde eles vão levar conhecimento e informação para os beneficiados no que diz respeito à importância da vacinação, do pré-natal precoce para as gestantes e sobre vários outros temas como alimentação saudável, hipertensão, diabetes, dentre outros.

Com relação às ações intersetoriais voltados ao PBF, até então, a Secretaria Municipal de Saúde não conseguiu realizar nenhum tipo de ação ou não ocorrem ações sistematizadas com as demais secretarias municipais, mas existe uma parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social aos assuntos relacionados ao PBF. Dentre as ações de parceria ocorrem palestras e orientações voltadas aos beneficiários, no que diz a vários temas voltados a saúde e em algumas áreas descobertas é feito ação para fazer esse acompanhamento.

A gestora municipal de saúde destaca um fator interessante quanto a dificuldade no cumprimento da condicionalidade saúde por parte dos beneficiários do PBF e revela.

Há dificuldade por parte dos beneficiários, uma vez que muitos não têm o conhecimento ou interesse na condicionalidade da saúde, o que leva algumas pessoas a não fazer o acompanhamento por achar que se fizer ou não, tanto faz. Mas a Coordenação e os ACS orientam a importância de se fazer esse acompanhamento. É um trabalho difícil convencer esses beneficiários, uma vez que a condicionalidade da saúde é a que menos penaliza, é muito difícil, ou melhor, é raro um bloqueio por conta de descumprimento de condicionalidade, com isso fica difícil o trabalho com essas pessoas (Gestora Municipal de Saúde).



O controle e acompanhamento dessas ações são feitas através de fiscalização da Coordenação de Vigilância Alimentar e Nutricional e a Coordenação de Atenção Básica.

A efetividade da condicionalidade “saúde” no programa é realizada pelas equipes de saúde, principalmente por meio dos Agentes Comunitários de Saúde - ACS. Os compromissos das condicionalidades em saúde são o acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos e acompanhamento de gestantes e nutrizes. A gestora municipal de saúde destaca que o trabalho é feito com a entrega das planilhas do PBF para os ACS na abertura da vigência, onde são tiradas as dúvidas por meio de orientações e conversas em relação ao Programa, em que é dado um prazo para a devolução do mesmo, para que se possam inserir os dados no sistema.

A gestora Municipal de Saúde aponta alguns resultados importantes na atuação e acompanhamento da condicionalidade saúde, tanto positivo, como negativo, como exemplo as cadernetas de vacinação da maioria das crianças estão completas, uma vez que é uma condicionalidade obrigatória da saúde; mulheres iniciando precocemente o pré-natal, em virtude do Programa e principalmente do Bolsa Variável à Gestante, que é um valor a mais que vai ser incluído com o valor do benefício.

Como um ponto negativo a gestora Municipal de Saúde destaca que existem algumas áreas, que ainda não tem Agente Comunitário de Saúde, o que acaba por dificultar o total acompanhamento dos beneficiários, e conseqüentemente não consegue alcançar a cobertura esperada. A mesma considera que o grande desafio da Secretaria Municipal de Saúde é colocar ACS nessas áreas, para que todos os beneficiários do município de Abaetetuba sejam acompanhados, e a cobertura seja completa.

O PBF por se tratar de um programa eminentemente intersetorial e que atende a milhões de brasileiros, traz em seu bojo, a necessidade de um controle social maior, no caso específico do município de Abaetetuba, foi identificado que o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS é quem assume esse importante papel. Visando conhecer a participação do CMAS no controle das ações do Programa, foi concedida entrevista com a Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social no dia 30 de outubro de 2013, no município de Abaetetuba.

A contribuição do CMAS no PBF, enquanto controle social dá-se por meio dos relatórios de gestão, onde são apontadas as demandas reprimidas no conjunto de atendimento das políticas de assistência social do município. A Presidente do CMAS destaca que o PBF é uma responsabilidade compartilhada, inclusive pelas próprias famílias, pois são penalizadas



quando descumprem as condicionalidades do Programa. A mesma enfatiza que o maior desafio do CMAS relativo ao Programa é estar mais próximo da gestão do Programa, falta mais participação dos conselheiros, maior presença no dia a dia, pois todos tem seu trabalho, então a falta de tempo, faz com que não ocorra uma participação efetiva do CMAS no Programa.

Embora, seja relatado durante a entrevista que ocorre uma participação considerada do CMAS nas reuniões mensais e extraordinárias para tratar do controle das políticas de assistência social do município, fica claro um determinado distanciamento do Programa Bolsa Família, o que pode ser considerado como um entrave na questão do controle, considerando que não há ações específicas voltadas tão somente a este, pois a própria estrutura operacional e hierarquizada concebida pelo MDS, faz com que esses atores a exemplo o CMAS não tenham gerência sobre o Programa no âmbito efetivo do controle, embora seja relevante.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proposta deste artigo foi realizar um estudo voltado à participação da gestão em nível local, especificamente nas ações intersetoriais como forma de possibilitar a efetividade das condicionalidades do PBF nos setores da educação, saúde e assistência social. Além disso, objetivou-se enfatizar os principais desafios na gestão do programa no município de Abaetetuba, sendo necessária a abordagem da gestão do programa no seu contexto macro para o contexto micro, ou seja, para se analisar a forma como esse programa de nível federal interage e se consolida em nível local ou municipal.

O método de pesquisa foi de fundamental importância para esta análise, uma vez que possibilitou compreender de forma mais concreta e profunda de como são seguidas as condicionalidades do PBF em seu nível local para o nível macro. Foi possível entender que, embora possa existir toda uma organização ou uma estrutura do PBF em sua forma macro de gestão, verificou-se alguns entraves nessa esfera tanto na forma intersetorial como intergovernamental, o que na prática reflete nas gestões locais. Um dos entraves em nível macro que se pode destacar é a fragmentação nas ações conjuntas entre ministérios. No nível intergovernamental, verificou-se pouco diálogo das estruturas federais com as estaduais, sendo que estas tem um papel fundamental no apoio ao acompanhamento e no cumprimento das condicionalidades nos municípios.



As condicionalidades do programa são a essência do mesmo e exige o envolvimento das políticas setoriais como saúde, educação e assistência social. A literatura a cerca do tema tem demonstrado inúmeros problemas na gestão do programa, mais especificamente com relação à expansão e o controle desordenado sobre o mesmo. A ausência da participação social de forma integrada entre os gestores, conselhos e beneficiários e outros atores sociais, tem se mostrado como um entrave na gestão do programa, o que põe em risco sua governança principalmente em nível local.

O município de Abaetetuba, estado do Pará, que é considerado um município de grande porte, enfrenta desafios substanciais para a gestão do PBF sob vários aspectos, embora tenha um IDH considerado bom, apresenta um nível de pobreza de sua população considerada alta, pois cerca de mais de 100 mil pessoas estão no CadÚnico, estando estas na condição de baixa renda.

Um grande desafio na consolidação das ações intersetoriais e cobertura destas se dão também por questões geográficas, pois o município é constituído por um considerado número de ilhas, sendo nestas áreas e regiões rurais que se encontram a população em extrema pobreza, conforme os dados oficiais expostos durante a apresentação deste trabalho.

Embora o PBF no município de Abaetetuba, por meio do cumprimento das condicionalidades demonstradas no CadÚnico tenham apresentado números satisfatórios em termos de capacidade operacional, muitas questões precisam ser minimizadas tanto em nível estrutural no ponto de vista das políticas públicas locais, como operacional como o aumento do número de operadores e profissionais, além de mais qualificação das equipes intersetoriais que compõem a rede de atendimento aos beneficiários.

Na relação intergovernamental, é possível destacar uma relação ainda tímida com as gestões estaduais, tornando uma lacuna na integração do Programa, pois estas que tem o papel de apoiar as ações do mesmo acabam não cumprindo com o seu papel, conforme é demonstrada durante este trabalho, essa lacuna é prejudicial, uma vez que as políticas locais possuem uma grande necessidade de apoio, numa perspectiva de relação recíproca, no que tange o desenvolvimento das políticas regionais centradas nas gestões estaduais de governo. E nesse aspecto comprometem negativamente o cumprimento das condicionalidades do PBF.

Na relação intersetorial envolvendo as secretarias municipais de saúde, educação e assistência social, é possível observar um esforço por parte destas em cumprir com as condicionalidades do Programa, porém ocorrem algumas limitações, tanto na questão orçamentária, e também devido a grande demanda do programa. No entanto, identifica-se



algumas falhas das políticas públicas na carência e disponibilidades de alguns serviços, principalmente nas áreas rurais e de ilhas, em que a gestão acaba criando estratégias para promoção desses atendimentos que se dão por ações pontuais de governo, mas que expressam satisfação para a população. Porém, é válido ressaltar que tal situação se dá pela própria fragilidade do atendimento em nível nacional, como no caso, por exemplo, o acesso aos serviços de saúde.

No que refere aos beneficiários do programa é possível verificar que ainda se faz necessário um trabalho mais acentuado da gestão local no sentido de atentar para os objetivos do mesmo, pois ainda se tem a ideia de dependência do recurso transferido, ou o “medo” de se perder o benefício. Mas, é necessário o fortalecimento das redes municipais e estaduais na formulação de ações efetivas de inclusão produtiva, ou seja, um envolvimento dos diversos setores do governo em seus níveis e esferas de governo. Nesse aspecto é válido ressaltar a importância da sociedade civil por meio do controle social, o qual referente ao programa, especificamente no município, tem se mostrado de forma tímida, em que o próprio sistema hierarquizado não possibilita a este uma ação mais efetiva.

Dentre os setores do município ligados a gestão do PPF destaca-se à assistência social, onde verifica-se um desafio maior, por esta ter o papel de coordenar as ações do PBF em sua totalidade e sob seus vários aspectos. Verifica-se a necessidade na melhoria de sua estrutura, que seja capaz de atender esse público de forma a minimizar questões que envolvem não somente aspectos operacionais, mas situações que percorrem os mais diversos níveis de complexidade de vulnerabilidades sociais existentes, tendo que estar em sintonia com as demais políticas setoriais não só em níveis locais, mas intergovernamentais, o que exige uma qualificação contínua e uma intensificação no número dos que trabalham com o SUAS, objetivando centralidade das ações na família.

Por fim, acredita-se que embora ocorram muitos esforços por parte da gestão local, o Programa Bolsa Família, enquanto política pública na forma de combate à pobreza ainda é um grande desafio. Considera-se que o PBF depende de uma ação compartilhada de todos os seus entes que envolva a todos, de forma que faça valer o exercício e a participação cidadã no acesso aos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In. BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento regional-local: determinantes e desafios contemporâneos**, Santa Cruz: EDINISC, 2000. p. 23-128.



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha**. Brasília, DF: MDS, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria GM/MDS Nº 321, de 29 de setembro de 2008**. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2008/Portaria\\_GM\\_MDS\\_321\\_20-09-08-1.pdf](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2008/Portaria_GM_MDS_321_20-09-08-1.pdf)>. Acesso em: : 20 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Bolsa Família**. [20--]a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Condicionalidades**. [20--]b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Plano Brasil sem miséria. [20--]c. Disponível em: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Cadastro Único**: relatório. [20--]d. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Cadastro Único](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#CadastroÚnico)>. Acesso: 20 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Benefícios**: relatório. [20--]e. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Benefícios>>. Acesso: 20 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS / 2004**. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 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: 20 nov. 2013

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2013

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto 7.493 de 02 de junho de 2011**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7493-2-junho-2011-610734-norma-pe.html>>. Acesso em: 20 nov. 2013



BURLANDY, Mônica de Castro Maia Senna et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 10, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2007.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto Pereira. Gestão Social: por onde anda o conceito? In: FERREIRA, Marco Aurélio Marques; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; GAVA, Rodrigo (Orgs.). **Administração pública, Gestão Social e economia solidária: avanços e desafios.** Viçosa: UFV, 2011, p.350.

DRAIBE et al. **Programas de renda mínima para famílias carentes:** levantamento das experiências e metodologia de avaliação. São Paulo: NEPP, 1998. Mimeografado.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – uma introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. M. D.(Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais:** marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p.12-32.

FRANÇA FILHO. Definido Gestão Social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social:** Práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-** Eletrônica, v. 1, n 1, p.136-150, jan /abril. 2007. Disponível em: <[www.anpad.org.br/rac-e](http://www.anpad.org.br/rac-e)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

GONÇALVES, A. **O conceito de Governança.** 2005. Trabalho apresentado ao XIV Congresso Nacional do CONPEDI, Fortaleza, 2005. Disponível em: <[www.conpedi.org/manuel/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf](http://www.conpedi.org/manuel/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2010.** Brasília, DF: IBGE, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, Brasília, n. 17, fev. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Políticas setoriais e transversais da política social brasileira – 2010.** Disponível em: <<http://www.idesp.pa.gov.br/paginas/produtos/EstatisticaMunicipal/pdf/Abaetetuba.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Taxa de distorção idade-série no Ensino Fundamental e Ensino Médio – 2012.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

JUNQUEIRA, L. A. P. et al. **Parcerias e redes sociais:** A busca pela gestão social eficaz – um estudo de caso. 2009. Trabalho apresentado ao 3º Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, Juazeiro/Petrolina, 2009.

LAVINAS et al. Combinando o compensatório e o redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. **Texto para discussão,** Rio de Janeiro, IPEA, n. 748, p.1-29, jul. 2000.



\_\_\_\_\_. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Revista Econômica**, v.4, n.1, p.25-59, jun. 2002.

LICIO, Elaine Cristina, MESQUITA, Camile Sahb, CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a Coordenação Intergovernamental do Programa Bolsa Família. **ERA**. São Paulo, v. 51. n. 5, p. 458-470, set/out. 2011.

MELO, M. A. B.C. de. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L; COELHO, M.P. **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p.30.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Avaliação por Triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; TEIXEIRA, Karla Maria Damiano. Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. **Saude soc.** [online]. v.18, n.2, p. 214-226. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902009000200005>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

ORTIZ, L. **Descentralização e a municipalização da saúde**. 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp06.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Plurianual 2010-2013**. Abaetetuba, PA: SEMAS, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão, 2013**. Abaetetuba, PA: SEMAS, 2013.

RAMOS, R. R. et al. **Importância percebida e intenções de envolvimento com gestão social: uma análise junto a estudantes de cursos de administração**. 2009. Trabalho apresentado ao 3º Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, Juazeiro/Petrolina. **2009**.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais**. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - EAESP/ FGV, São Paulo, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord); LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUSA, R. P. Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada. 2006. Trabalho apresentado ao XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 2006

SOUZA, André Portela. **Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa-Família**. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo, 2011. (Textos para discussão 281 Maio de 2011).

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002.



TENÓRIO, Fernando G. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, set./out. 1998.

\_\_\_\_\_. **Tem razão a Administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social. Ijuí: Editora da Unijuí, 2004.

\_\_\_\_\_. **Tem razão a Administração?** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Editora da Unijuí, 2007.

\_\_\_\_\_. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em questão**. Editora Unijuí, ano 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/download/108/65>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3 ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

VILLELA, L. E.; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **RAP- Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, p. 1067-89, set./out. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n5/v43n5a05.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.