

# RECURSOS FEDERAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL – IGD-M: ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL - DE SANTANA DO LIVRAMENTO / RS<sup>1</sup>

Rose Neide Magalhães de Mendonça Fenner<sup>2</sup>, Sebastião Ailton da Rosa Cerqueira Adão<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Acadêmica do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Universidade Federal do Pampa, Campus Santana do Livramento - roseunipampa@gmail.com

<sup>3</sup> Professor Adjunto, Universidade Federal do Pampa, Campus Santana do Livramento – sebastiao.cerqueira@unipampa.edu.br

## RESUMO

Este artigo teve como objetivo configurar a Gestão Pública na obtenção de recursos federais para a execução do Programa Bolsa Família - PBF, através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), no município de Santana do Livramento/RS. Para o desenvolvimento deste estudo de caso, optou-se pela pesquisa exploratória-descritiva, com viés qualitativo. O instrumento utilizado para a coleta de dados foi análise de documentos disponibilizados pelo portal do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e, entrevista semi-estruturada com os atores sociais envolvidos na Gestão do IGD-M. Como resultado mais relevante, o estudo demonstra que a Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social, perderá em 2015, recursos públicos na ordem de até R\$ 179.513,88/ano, equivalente a 45,66% do teto que o Município pode alcançar, ou seja, R\$ 393.135,60 (100%), dentre outras conclusões.

**Palavras-chave:** Gestão Pública; Programa Bolsa Família; Gestão de Recursos Públicos; Sistema Cadastro Único; Índice de Gestão Descentralizada Municipal.

## ABSTRACT

This article aimed goal to set up the Public Management in obtaining federal resources for implementation of the Bolsa Família Program - PBF, through the Municipal Decentralized Management Index - IGD-M, in the municipality of Santana do Livramento/RS. For the development of this case study, the descriptive and exploratory research was opted, with qualitative bias. The instrument used for data collection was the analysis of documents provided by the website of the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger - MDS and semi-structured interviews with the actors involved in the management of the IGD-M. The most relevant result found shows that the Municipal Assistance and Social Inclusion, will lose in 2015, public funds in the order of up to R\$ 179.513,88 / year, equivalent to 45,66% of the ceiling that the City can achieve, which means, R\$ 393.135,60 (100%), among other findings.

**Keywords:** Public Management; Bolsa Família Program; Public Resource Management; Brazilian Cadastro Unico System; Municipal Decentralized Management Index.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi elaborado como trabalho final para a obtenção do título de graduação no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, Campus Santana do Livramento/RS.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é reconhecido e, em termos mundiais, frequentemente mencionado, como exemplo de país que combate à desigualdade social através do programa de transferência de renda e ações conjugadas, conhecido como Programa Bolsa Família, que tem critérios específicos para inclusão, respeitando a renda per capita individual por família - R\$ 77,00 (setenta e sete reais) e que estejam devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico (BRASIL, 2015).

A decisão política, de diminuir a desigualdade social, tem sido desenvolvida por meio das funções clássicas do governo na economia, quais sejam: a) função alocativa; b) função distributiva e; c) função estabilizadora; utilizando-se de métodos, princípios e processos financeiros das finanças públicas, tanto na esfera federal, estadual e municipal (NASCIMENTO, 2006, p.52).

Cabe ressaltar que função distributiva, neste contexto, é a que permite ao Estado promover a melhoria na distribuição da renda, pois para isso, utiliza-se de instrumentos legais, tais como: impostos diretos e indiretos, subsídios, incentivos, isenções (NASCIMENTO, 2006, p.53).

Nas últimas duas décadas, pontualmente a partir de 1994 é que se evidencia uma maior preocupação com os programas assistenciais no Brasil. Contudo, a partir de 2003, sob o lema de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, surge uma nova perspectiva de realmente priorizar a diminuição da pobreza e combater a miséria extrema no país, o Programa Bolsa Família, criado inicialmente através da Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003 e transformado na Lei nº 10.836, em 09/01/2004. Sendo que este Programa deu ênfase às ações de transferência de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos, através da intersetorialidade com outras políticas públicas.

Entende-se que para a boa implantação e o bom funcionamento do Programa Bolsa Família, é necessário um Sistema de Informações Gerenciais que identifique os possíveis beneficiários destas políticas públicas, de forma efetiva, segura e sem duplicidade.

Neste sentido, para implantar o gerenciamento deste Programa Assistencial, foi elaborado o Cadastro Único de Programas Sociais - CadÚnico, instituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social de Combate a Fome - MDS e, gerido com legislação específica, sob responsabilidade direta do Gestor Municipal da Assistência Social ou pelo Gestor Municipal do Programa Bolsa Família, de acordo com as particularidades locais, conforme critérios do Decreto nº 6.135/2007, Art. 6º, “o cadastramento das famílias será realizado pelos Municípios que tenham aderido ao CadÚnico”, previsto no “Termo de Adesão”.

A maneira de incentivar, monitorar e gerir localmente esta função de cadastrar, se-dá através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal-IGD-M (BRASIL, 2012, p.1). Desde abril de 2006, quando foi criado, o IGD-M tem contribuído significativamente para a melhoria da gestão municipal do Programa, tanto em ações de cadastramento das famílias, como no acompanhamento das condicionalidades, na articulação de ações complementares e no apoio ao controle social do PBF. O provável beneficiário do Programa Bolsa Família, além de atender critérios de renda per capita, precisa cumprir outras condicionalidades relacionadas à Educação, Saúde e Manutenção Anual do Cadastro Social.

A Gestão Municipal recebe o IGD-M, conforme acompanhamento e cumprimento das condicionalidades citadas. De acordo com a quantidade de famílias cadastradas existe um teto para o valor máximo do índice a ser repassado mensalmente para o Município, esse índice é composto pela média aritmética de taxas que vão de zero a 01 (um), quanto mais próximo de 01(um), mais recursos o Município recebe pela boa gestão realizada. As taxas que compõem o IGD-M são: a) TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar; b) TAAS - Taxa de

Acompanhamento de agenda de Saúde; c) TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros e, d) TAC - Taxa de Atualização Cadastral.

Diante deste contexto, este artigo traz como problemática o fato de que as atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social do Município de Santana do Livramento-RS, precisa de financiamento como qualquer Política Pública; os três entes federados cofinanciam essa Política Pública, com forte participação do Governo Federal, mediante critérios de repasse, de acordo com o diagnóstico realizado pelo município das suas necessidades e atingimento das metas estipuladas para este fim, vide orientações para elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (RAICHELIS, 1998). Cabendo a maior parte do cofinanciamento, ao Município, pois é baixo o aporte de recursos do Governo Estadual. É recorrente a divulgação, por parte de prefeitos e gestores, da falta de recursos para executarem suas políticas e programas de governo. O IGD-M, ofertado pelo MDS é uma fonte constante de recursos, bastando que a gestão municipal siga o que se preceitua no Termo de Adesão e que estabelece metas para ser repassado.

O objetivo geral deste estudo foi **configurar a Gestão Pública na obtenção de recursos federais para a execução do Programa Bolsa Família, através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal - IGD-M no município de Santana do Livramento/RS**. Cabe ressaltar que, configurar neste caso tem o sentido de: aspecto, arranjo, retrato, formato e estrutura, ou seja, compreende-se aqui o termo configuração como uma ideia mais ampla de caracterização, verificação da composição da gestão.

Foram estabelecidos como objetivos específicos: **a)** Compreender as características da Gestão Pública no Município de Santana do Livramento/RS; **b)** Verificar como se realiza a gestão do Índice de Gestão Descentralizada Municipal IGD-M, frente ao Programa Bolsa Família no município de Santana do Livramento/RS e, **c)** Identificar como ocorre a gestão do recurso público destinado à manutenção de programas sociais no Município de Santana do Livramento/RS.

A política pública de Assistência Social está garantida no capítulo da Seguridade Social na Constituição Federal brasileira, junto com a Saúde e Previdência Social, por isso, torna-se relevante saber se a gestão para obtenção dos recursos ofertados e a correta aplicação para a efetividade dos programas, projetos e serviços no âmbito municipal, são administrados com eficácia e eficiente.

O estudo verificou ainda, como ocorre a gestão dos recursos públicos destinados à manutenção dos programas sociais, bem como a utilização dos documentos legais de planejamento como: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por fim, identifica-se como se realiza a gestão do IGD-M frente ao Programa Bolsa Família, através da intersetorialidade com a Saúde e Educação, diante da existência de muitos estudos sobre a redução da pobreza e da desigualdade social, através do PBF e, algumas publicações e orientações aos gestores, principalmente pelo MDS e suas instâncias quanto ao IGD-M, mas não sobre a sua eficácia e eficiência na capacidade de atingir os maiores índices que o compõem, conseqüentemente, recebendo menos recursos públicos.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Neste capítulo se apresenta as teorias que orientaram o presente estudo. Em conformidade com o objetivo geral e objetivos específicos. Inicialmente, se apresenta conceitos de Gestão Pública, posteriormente aborda-se a Gestão de Recursos Públicos e, finalmente, o Sistema de Cadastro Único e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M.

## 2.1 Gestão Pública

Para que se possa ter uma compreensão correta sobre o termo Gestão Pública, necessário se faz, inicialmente, buscar-se na letra da lei, basicamente na Constituição Federal do Brasil, a ideia de Estado de Direito, bem como identificar neste documento régio a necessidade de uma profunda reforma e transformação no que diz respeito à administração da coisa pública.

Fazer a distinção entre Gestão Pública e Administração Pública, é o ponto de partida para a compreensão deste estudo ora desenvolvido. Batista (2012) aborda que “Administração Pública é o conjunto de entidades que compõem o Estado”, e tais entidades são voltadas para a prestação de serviços públicos e também para o atendimento das necessidades do cidadão, bem como as necessidades da coletividade.

O referido autor menciona que a Administração Pública é constituída da administração direta e da administração indireta, sendo esta formada por autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e organizações sociais. A Administração Pública é subdividida em poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário e, em esferas: Federal, Estadual e Municipal.

O termo Gestão Pública tem sido utilizado mais recentemente e se origina da Administração Pública, que se diferencia da Administração Empresarial propriamente dita, embora se utilize dos conhecimentos, processos e técnicas dessa última (SANTOS, 2006). Contudo, a Gestão Pública, cuida de administrar o Estado os diversos entes e entidades, os bens públicos, recursos e servidores públicos. Para Santos (2006) a relação com o público é regulada pelo Direito Público; a Administração em geral, é aplicada às empresas, com o seu conjunto de técnicas administrativas e regulada pelo Direito Privado, os recursos financeiros, pessoal, são privados, normalmente produzem bens e serviços, que serão vendidos e auferidos lucros.

Freire (2010) comenta que os problemas da Administração Pública brasileira são amplamente conhecidos. Na visão deste autor, isto pode ser percebido nas diversas pesquisas de opinião pública, em que são muito poucos os serviços fornecidos pelo Estado que a sociedade avalia como sendo de qualidade.

Neste sentido, a Gestão Pública brasileira vem passando por severas reformulações, na realidade a proposta mais enfática de que se tem notícia, com relação a uma nova forma para gerir o a coisa pública no Brasil, passou a ser posta em prática no início da década de 90 e foi impulsionada por Bresser Pereira. Na nova forma de pensar o Estado vê-se também um esforço em defesa da descentralização dos recursos e da competência da utilização dos mesmos (FREIRE, 2010).

Na realidade, esta proposta de reformulação do aparelho estatal estava baseada na necessidade de redefinição das funções do Estado e de seu papel burocrático. Sem dúvida a globalização da economia passou a exigir maiores esforços para que o país, no que tange à Administração Pública passasse a ter uma postura mais gerencial.

Na opinião de Pereira (1996, p. 02), no Brasil a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes.

Ao buscar-se identificar como um município está gerenciando os recursos advindos do governo federal para um programa de transferência de renda, busca-se, antes de mais nada, uma forma de identificar em que termos se dão os processos de gerenciamento dos recursos públicos. Neste contexto, além de compreender a Gestão Pública no Brasil, parece imperativo também a compreensão do processo de Gestão dos Recursos Públicos no país.

## 2.2 Gestão de Recursos Públicos

Ao tratar-se da gestão dos recursos públicos no Brasil, a partir do senso comum, parece que o país ainda não encontrou uma forma eficiente e eficaz no que diz respeito ao uso do dinheiro público. A gestão pública contemporânea tem, nesse início do século XXI, um grande desafio, principalmente em função de grandes crises que afetam as economias dos países, qual seja, encontrar estratégias capazes de fazer com que os recursos públicos sejam efetivamente aplicados trazendo, no caso brasileiro em especial, melhor qualidade de vida para a sociedade, especialmente no que tange à saúde, educação, segurança e moradia.

Entretanto, saindo do contexto do senso comum e ingressando-se numa abordagem mais acadêmica, entende-se que para se analisar a gestão dos recursos públicos no Brasil, faz-se antes necessário, a compreensão do que sejam os recursos públicos.

Na visão de Martins (2005), recursos públicos são insumos (inputs) utilizados para a geração de produtos e serviços (outputs) na ação governamental e que por sua vez geram impactos (outcomes) em dados contextos da vida social, econômica e política do país.

Na visão do autor citado, os recursos públicos, antes de mais nada, devem ser vistos como uma forma de se promover o bem estar e o desenvolvimento humano sustentável, sendo um equívoco observá-lo apenas como um elemento necessário para a operação da máquina pública.

Diante do exposto acima, Martins (2005) faz uma abordagem dos recursos públicos com base em uma visão sistêmica e, pode ser definida em duas perspectivas: uma relativa ao conceito de recursos públicos e outra relativa às funções da gestão dos recursos públicos.

Reforçando as ideias de Martins, vê-se em Rossi *et al.* (2004, p. 78) que os recursos públicos são como entradas de dinheiro para que os serviços e ações do governo sejam gerados e a população atendida, com a promoção do bem estar e desenvolvimento humanos, especialmente na Assistência Social.

Com base em Rossi (2004) os recursos públicos, financiam a contratação de servidores, compra ou locação de espaço físico e infraestrutura para a oferta dos programas, projetos e serviços, material tecnológico, veículos, material pedagógico, ajuda em dinheiro ou fornecimento de cestas básicas, recursos materiais em caso de emergência ou calamidade pública, serviços de acolhimento e orientação à famílias, jovens, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, moradores de rua ou ainda jovens infratores, dentre outros.

Motta (2007) reconhece que o uso de recursos públicos é o mecanismo básico de preservação do poder, ou seja, na visão deste autor são utilizados menos recursos para atender as demandas e as necessidades reais da comunidade e mais recursos para patrocinar a troca de favores e os interesses particulares do grupo.

Martins (2005) chamam a atenção para o fato de que no Brasil, é unânime o ponto de vista de que o país precisa de investimentos consideráveis para superar suas deficiências em infraestrutura. Para estes autores o nível de endividamento do setor público, a desvinculação de receitas e a política tributária do país, dentre outros elementos, tornaram inexecutáveis a execução de projetos com financiamento exclusivo de recursos públicos, o que tem provocado deterioração acelerada da infraestrutura brasileira.

Neste contexto, na visão de Caiden e Wildavisky (2003 *apud* Rocha, Marcelino e Santana, 2013, p.825), existe uma forte influência política na alocação dos recursos públicos em detrimento a um processo de escolha que possuísse bases racionais, bem como indícios da prática do orçamento repetitivo, como característica peculiar de países pobres, sem estabilidade econômica e com política em contradição, por exemplo, ao orçamento incremental.

Brito (2009) observa que o controle da atuação do Estado sobre a maneira de como são gastos os recursos públicos necessitam ter como objetivo não só exterminar a corrupção,

mas também canalizar soluções que tendam a evitar o desperdício causado pela falta de eficiência da máquina pública.

Logo, na visão deste autor, a Administração Pública, através dos controles externo e interno, tanto nos níveis federal, quanto estadual e municipal, tem o grande desafio de ser os olhos dos cidadãos no que tange ao uso devido dos bens públicos.

Entretanto, com relação à gestão dos recursos públicos no Brasil, identifica-se que desde o início da República até a década de 30 foi autocentrada, sendo que a sociedade sempre teve dificuldade para intervir nas decisões sob a destinação dos recursos obtidos pelo Estado para desenvolver suas ações. Não muito diferente da característica autocentrada, na atualidade o patrimonialismo e a corrupção, traços marcantes da cultura brasileira, têm interferido diretamente no uso inadequado dos recursos públicos, conforme (BRITO, 2009).

Com relação ao controle dos recursos públicos no Brasil, um dos elementos que contribuem, ou ao menos deveriam contribuir, para uma gestão adequada destes recursos nos dias atuais está na letra da lei, onde com base no art. 74 e 75 da Constituição Federal de 1988, vê-se que é possível o controle interno do governo federal da seguinte forma:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Ainda tomando-se por base a letra da lei, vê que a Lei 4320/67 e a Constituição Federal de 1988, também são claras de que forma e como deverão ser gerido e prestado contas dos recursos e bens públicos. (Constituição Federal, 1988).

A Lei Orgânica da Assistência Social, que instituiu o Sistema Único da Assistência Social-SUAS, e foi modificada pela Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011, traz os instrumentos que caracterizam quais são os serviços, os beneficiários, as condições para serem eletivos, os profissionais que devem fazer parte do sistema, e toda a rede socioassistencial, controle social e formas de financiamento dos serviços, como o IGD-M, instituído pela Portaria MDS/GM nº 246, de 20 de maio de 2005. Nesta Lei, encontra-se a exigência da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, existência do Fundo Municipal, para receber repasses de Fundo-a-Fundo e, o Controle Social, através do Conselho Municipal de Assistência Social,

Na segunda perspectiva, tem-se a gestão dos recursos públicos, propriamente dita, que devem seguir um conjunto lógico de regras e atividades estruturadas, considerando: planejamento; diagnóstico; identificação de fontes de recursos e captação dos mesmos; aplicação dos recursos conforme as regras instituídas e, registro, monitoramento e avaliação.

Neste ponto é que se aplica este estudo de caso, visando verificar se os recursos de fato são geridos conforme esperado, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101/2000 (NASCIMENTO, p. 80, 2006).

A partir das abordagens acima descritas, na tentativa de compreender-se o processo de gestão dos recursos públicos no país, a seguir passa-se a abordar algumas definições de políticas públicas no Brasil.

### **2.3 Sistema Cadastro Único – CadÚnico e o Programa Bolsa Família**

Para falar-se do Sistema de Cadastro Único - CadÚnico, é necessário ter em mente que um SISTEMA é um conjunto interligado de informações, de maneira organizada para um determinado fim, por exemplo no corpo humano, tem-se o sistema circulatório, sistema respiratório.

Nas empresas privadas ou públicas, pode-se comparar com o sistema de recursos humanos, recursos financeiros, administrativos, contábeis, onde determinado dado será inserido, terá um processamento e ao final, trará determinada informação e controle. No sistema de informações de recursos humanos, necessariamente haverá uma ficha de funcionário, contendo dados pessoais e documentais, data de admissão, função, horário, local de trabalho, dentre outros dados que serão importantes para o setor de pagamento, de férias, benefícios, planejamento, etc. tudo dependerá de quem irá solicitar a Informação e para que fins.

Existem Sistemas de Informações Manuais e Sistemas de Informações Informatizadas. Nesse quesito, também pode haver Informação Formal e Informal e, tem ainda, o Sistema de Informação baseado em Computador (SIBC), assim definido por (TURBAN *et al.* 2010, p. 34):

É um sistema de informação que utiliza a tecnologia da computação para realizar algumas ou todas as tarefas programas. Esse sistema pode envolver apenas um pequeno computador pessoal e software. Ou incluir alguns milhares de computadores de vários tamanhos com centenas de impressoras, plotadoras e dispositivos, bem como redes de comunicação (com ou sem fio) e bancos de dados. Na maioria dos casos um sistema de informação também envolve pessoas.

Sendo assim, o CadÚnico vem a ser o sistema utilizado para cadastrar todos os possíveis beneficiários dos Programas Sociais, não só o Bolsa Família, como também: o Minha Casa Minha Vida - MCMV; inscrição em concursos públicos com isenção de pagamento; Tarifa Social para Energia Elétrica e Telefonia; seleção para o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec; Benefício de Prestação Continuada - BPC, dentre outros.

De acordo com dados de dezembro de 2013, 27,2 milhões de famílias integram a base de dados do Cadastro Único. São cerca de 80 milhões de pessoas cadastradas, ou seja, quase metade da população brasileira de acordo com (CAMPELLO E NERI, 2013, p.129).

Entretanto, para o presente estudo de caso, buscou-se fazer a relação do Sistema de Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, para verificar a configuração da gestão local nas tarefas de acompanhamento das taxas que compõem o índice de recursos a serem repassados para o Município.

É corrente no senso comum, a definição de política pública como um conjunto de serviços prestados pelo Estado à população, via entidades como as Agências Reguladoras ou Estatais, entretanto, existe uma dificuldade em definir o que vem a ser uma política pública, porque para muitos autores, uma entidade privada, pode prestar um serviço público, desde que ela queira ou institua como um de seus valores, por exemplo: manutenção de uma “praça

pública” por determinada empresa de perfumes ou disponibilidade de bicicletas para serem utilizados pelo público, por determinado banco.

Este projeto é norteado por Secchi (2011), que diz: “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Desta forma, neste estudo de caso, trata sem dúvida alguma, de uma política pública bem definida: o combate à desigualdade social e à miséria, através do Programa Bolsa Família, que para além da transferência de renda aos que se incluem abaixo da linha da pobreza e da miséria, possui em seu arcabouço, condicionalidades que dizem respeito à inclusão de todas as crianças e adolescentes na escola; vacinação e controle da desnutrição de crianças; garantia de que as gestantes tenham ao menos realizado sete consultas e exames pré-natal; conhecimento dos seus direitos e deveres como cidadão; além de extensa agendas transversais, da qual faz parte, políticas específicas para Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais; Povos Indígenas; Políticas para Mulheres, Criança e Adolescente, Juventude, Pessoa Idosa, Pessoas com Deficiência, População em Situação de Rua, População LGBT (BRASIL, 2012, p. 25).

O Programa Bolsa Família - BPF utilizou-se dos dados do Cadastro Único criado em 2001, para efetivar a unificação dos quatro programas. Campello (2013) destaca que não foi apenas a utilização dos dados dos beneficiários já existentes no Cadastro Único, foi preciso criar estratégias de gestão para alcançar todas as famílias em situação de pobreza, superar os cadastros duplicados, fragmentados e incompletos e assim viabilizar efetivamente o Cadastro Único.

Outro ator importante na gestão do PBF, de acordo com Lício (2013), é a Caixa Econômica Federal, que processa as informações disponibilizadas no Cadastro Único, tornando-se órgão operador e pagador do benefício e também exerce um papel importante no apoio aos municípios, principalmente de ordem tecnológica.

O PBF é um dos maiores programas sociais brasileiros em número de pessoas atendidas, de acordo com Lorenzo (2013), são 13,8 milhões de famílias beneficiárias, reduzindo assim a desigualdade de renda, colocando o Brasil na fronteira de combate à pobreza e à desigualdade no mundo.

Cohn (2013) enfatiza que o programa significa uma verdadeira revolução na sociedade brasileira, devido ao enorme número de famílias atendidas, a transferência de recursos para os municípios mais pobres, circulando dinheiro em municípios até então ignorados do território e a promoção da consciência de cidadania por parte dos segmentos mais pobres.

Pochmann (2010) salienta que, o PBF provê um benefício monetário mínimo às famílias pobres, reduzindo assim as desigualdades de renda, inserindo as famílias em um novo contexto social, tendo como condicionalidades: a) Educação – frequência mínima de 85 % para crianças e 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; b) Saúde – acompanhamento do calendário vacinal para as crianças de até 6 anos, pré-natal das gestantes e das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. c) Manutenção do Cadastro atualizado.

Cabe lembrar que, na Constituição Federal de 1988 em seu art. 6º, o direito a promoção à saúde e à educação, são garantidos o acesso universal pela CF/88, com responsabilização do Poder Público pelo provimento dos mesmos.

### **2.3.1 Índice de Gestão Descentralizada Municipal - IGD-M**

Para que os municípios possam cumprir com suas obrigações constitucionais, de ofertar política pública alinhada com a Política de Estado do Governo Federal, localizar as famílias, diagnosticar as necessidades locais e incluí-las no banco de dados do Cadastro Único, precisa ter em sua estrutura, recursos humanos, financeiros, tecnológicos, dentre outros.

A forma encontrada pelo Ministério e adotada após pactuação nas instâncias deliberativas, é instituir o repasse de recursos financeiros, como incentivo à gestão, desde que o Município assumira suas responsabilidades, conhecido como Índice de Gestão Descentralizada, para municípios (IGD-M) e Estados (IGD-E), Manual do IGD-M:

O Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) é um instrumento de promoção e fortalecimento da Gestão intersetorial do Programa Bolsa Família (PBF). Corresponde a uma forma de aferir a cobertura cadastral, bem como a qualidade da Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e a qualidade e integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação e de saúde. A partir desse índice, que varia de zero a um, os valores são calculados e os recursos, transferidos para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)...

Em outras palavras, o IGD-M serve tanto para “medir” a qualidade das ações empreendidas, refletindo o desempenho de cada Gestão Municipal, como para incentivá-las à obtenção de resultados qualitativos e também para compor a base de cálculo do montante de recursos que cada uma deve receber a título de apoio financeiro.

A lógica do IGD-M, portanto, distingue-se de outras possíveis formas de disciplinar a transferência de recursos financeiros, como os convênios. Neles, os recursos são consignados e carecem de prestação de contas ao órgão de origem. Já, no IGD-M, a transferência dos recursos é compreendida como um direito alcançado pelos municípios que realizaram as ações e atingiram índices mínimos estabelecidos na legislação vigente. A prestação de contas, nesse caso, deve ser realizada em nível local, ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Essa lógica foi institucionalizada pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que fez do IGD uma transferência obrigatória da União para os entes federados que aderem voluntariamente ao PBF, desde que alcancem índices mínimos estabelecidos.

O IGD-M contribui para que os municípios e o DF busquem, de forma continuada, aprimorar a Gestão do PBF e do Cadastro Único, executando com qualidade e eficiência as ações expressas no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e na Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010 (SENARC, 2014, p. 15-16).

Cabe ressaltar que em 2013 o Conselho Nacional de Assistência Social elaborou um documento no formato de cartilha destinado aos Conselhos de Assistência Social dos estados, Distrito Federal e municípios, sendo tal documento fruto de uma parceria entre o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC.

De acordo com o CNAS (2013) o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) foi criado em 2001, com o objetivo de identificar e mapear a situação socioeconômica das famílias de baixa renda de todos os municípios brasileiros. Essa ferramenta possibilita aos governos conhecer as principais necessidades dessas famílias e, assim, subsidiar a formulação e a implantação de serviços e políticas sociais que as atendam.

A utilização do CadÚnico pelas esferas de Governo, proporciona maior abrangência dos programas sociais, ajuda a identificar os potenciais beneficiários e evita a sobreposição de programas para uma mesma família.

Paralelo a isso, ainda com base no CNAS (2013), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, passou a elaborar estudos para construir um mecanismo de apoio financeiro firmado sobre indicadores da gestão do PBF e do Cadastro Único. A ideia era valorizar os municípios e/ou o DF, com qualidade de gestão e incentivar os demais a alcançar sempre melhores indicadores de gestão local.

Desta forma o IGD veio, portanto, conforme documento do CNAS acima citado, a suprir a carência de aferição de qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único, considerando como critérios: a validade e a atualização dos cadastros, bem como o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação.

Logo, para a execução deste projeto interessa a informação obtida junto ao CNAS (2013) de que o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF) visa estimular os entes no esforço permanente de atualização do Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, e manutenção de sua qualidade informacional, incentivando financeiramente àqueles que obtiverem bons resultados. Visa também o apoio aos entes na gestão intersetorial das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Uma vez abordados os elementos que deram sustentação teórica a este estudo de caso, a seguir passa-se a apresentar os aspectos metodológicos que orientaram o referido estudo.

### **3 MÉTODO**

Neste tópico são abordados os elementos metodológicos que orientaram o desenvolvimento do presente estudo de caso. Inicialmente aborda-se a caracterização da Pesquisa, em seguida fala-se da Técnica de Coleta de Dados, evidenciando também a população e amostra e, por último, aborda-se a Técnica de Análise dos Dados.

#### **3.1 Caracterização da Pesquisa**

Para o desenvolvimento deste estudo de caso, optou-se pela pesquisa descritiva combinada com a pesquisa exploratória, possibilitando descrever as taxas que compõem o Índice de Gestão Descentralizada Municipal - IGD-M, especificamente, de Santana do Livramento, na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul.

Segundo Gil (1999), a pesquisa exploratória é realizada especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado, existe pouco conhecimento sistematizado e acumulado na área em que o estudo foi realizado. Considerando-se a pequena produção de pesquisa que envolve o estudo da gestão de recursos do IGD-M, enquadra-se este estudo como uma pesquisa exploratória.

Ainda, caracteriza-se esta pesquisa como um estudo de caso, desenvolvido na Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Inclusão Social – SMAIS, de Santana do Livramento/RS, no decorrer do mês de outubro de 2015. Este estudo é qualitativo, visto que busca-se entender o fenômeno pesquisado a partir da percepção das pessoas envolvidas no processo, bem como a partir da análise de documentos oficiais que se referem ao IGD-M, ao Programa Bolsa Família e à Gestão de Recursos Públicos.

Além do viés qualitativo para este estudo, também foram observados dados secundários, visto que se buscará relacionar os índices alcançados pelo Município e o esperado pelo MDS, através do Relatório de Informações Sociais – RI, disponibilizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, do Ministério do Desenvolvimento Social.

A pesquisa foi desenvolvida com dados secundários e públicos, disponibilizados no site institucional da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, que tem como missão: subsidiar técnicos e gestores dos três níveis de governo – Governo Federal, Estados e Municípios e o Distrito Federal, envolvidos nas Políticas de Desenvolvimento Social, na gestão cotidiana e no aprimoramento de programas e ações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, desenvolvendo ferramentas informacionais voltadas para a organização e disponibilização de dados na internet, painéis de indicadores de monitoramento, pesquisas de avaliação e estudos técnicos específicos.

### 3.2 Técnica de Coleta de Dados

O instrumento de coleta de dados neste estudo foi a entrevista semi-estruturada, contendo ao menos três questões para cada objetivo específico, que eram adaptadas de acordo com a função desempenhada pelos entrevistados, devido às atribuições específicas na gestão do Cadastro Único. Deixando em aberto para complementação de algum tema ou assunto, que o respondente considerasse relevante comentar.

A população de entrevistados da pesquisa foi composta pelos servidores da Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social (SMAIS), Saúde, Educação e Conselho Municipal de Assistência Social. A amostra deste estudo foi composta inicialmente, por cinco pessoas: a titular da Secretaria de Assistência Social, o Coordenador do Cadastro Único, os Coordenadores da Saúde e da Educação vinculados ao Programa Bolsa Família e o Presidente do CMAS.

Conforme as entrevistas eram realizadas, alguns entrevistados indicaram a responsável técnica da SMAIS, para responder algumas questões, por entenderem que ela era a pessoa mais “indicada/detentora das informações”, por isso, o universo de entrevistados foi ampliado para seis.

A forma de abordar os entrevistados transcorreu da seguinte maneira: um contato pessoal em setembro/2015, com uma funcionária da Secretaria para obter o nome, telefone, cargos e endereço dos responsáveis pela gestão municipal. De posse desses dados, foram elaboradas correspondências oficiais, solicitando entrevista, explicando o objetivo da pesquisa e apresentando a discente do curso de Tecnologia em Gestão Pública e o Orientador Responsável.

À medida que foram entregues as correspondências, algumas entrevistas foram feitas na hora; outras enviadas o questionário por correio eletrônico e obtidas as respostas pela mesma via, complementadas por telefone ou pessoalmente; três entrevistas foram agendadas previamente. Os registros das respostas foram através de anotação em formulário próprio, com duração aproximada de quarenta minutos.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, os dados desta pesquisa dividem-se em dados primários e dados secundários (GIL, 1999).

A coleta dos dados primários ocorreu através da entrevista semiestruturada, junto aos agentes públicos envolvidos com o fenômeno estudado e foi atribuída a sigla de: entrevistados (E1, E2, E3, E4 e E5), com a finalidade de se extrair dos entrevistados todas as percepções possíveis sobre o caso estudado.

Os dados secundários foram obtidos a partir de livros, artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, bem como foram pesquisados documentos públicos que versão sobre o fenômeno estudado, tanto os documentos que continham embasamentos legais, como os documentos que continham informações sobre índices e indicadores de resultados, por exemplo, os dados do Relatório de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, como as seguintes taxas: **a)** TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar; **b)** TAAS - Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde; **c)** TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros; **d)** TAC - Taxa de Atualização Cadastral (SAGI, 2015).

### 3.3 Técnica de Análise de Dados

Os dados obtidos neste estudo foram tratados com base na triangulação dos seguintes critérios: autores, documentos e entrevistados, ou seja, os dados provenientes das entrevistas (qualitativos) obtidos oralmente e através de anotações foram preparados para a análise

preservando-se a integridade das falas dos entrevistados. Observando-se que em qualquer pesquisa o pesquisador deverá sempre ter o cuidado de proteger os seus dados e não permitir, em hipótese alguma que sejam revelados seus informantes (YIN, 2010).

Os dados provenientes dos indicadores públicos são tratados com base na análise descritiva; a interpretação das respostas obtidas nas entrevistas comunga com o pensamento expresso por Minayo (2013) em que “a base da pesquisa qualitativa é o significado da escuta”.

#### **4 ANÁLISE DOS DADOS**

Inicialmente, foi previsto entrevista com cinco agentes públicos, posteriormente, foi incluso mais um entrevistado, porque quatro dos cinco entrevistados indicaram o novo entrevistado para responder ou complementar temas que julgaram necessários.

Ao todo, foram entrevistados seis indivíduos, na faixa etária entre 38 e 51 anos; cinco do sexo feminino e um do sexo masculino; destes, quatro possuem graduação superior, em Direito, Pedagogia, Nutrição, Licenciatura em Letras; dois possuem ensino médio completo.

Desse universo quatro são do quadro efetivo, sendo o mais antigo com dez anos no serviço público e o mais novo está há quatro anos na função; um é cargo de confiança há cinco meses e outro foi eleito para o mandato de conselheiro para o Conselho Municipal de Assistência Social.

##### **4.1 Gestão Pública**

Os entrevistados, inicialmente, ao serem questionados sobre sua concepção a respeito do que vem a ser gestão pública, demonstraram ter conhecimento sobre esse fenômeno, ou seja, foi possível identificar que os entrevistados possuem noção sobre o termo (gestão pública). Para o E1 é “uma condição passageira que o indivíduo possui”; na visão do E3 “é todo o processo que é de interesse da comunidade”; para o E4 “é a forma com que se administra, levando-se em conta os princípios do direito administrativo”; para o E6 “é um desafio gerenciar o lugar onde foi designado, ponto estratégico, de onde sai orientações, ordenar despesas, planejar...”.

As respostas obtidas, com exceção da emitida pelo E1, se aproximam da definição de Batista (2012), principalmente quando fala sobre o atendimento das necessidades do cidadão e da coletividade. O E6 possui uma percepção que vai de encontro à visão de Freire (2010) e Santos (2006), quando estes falam sobre o esforço em defesa da descentralização dos recursos e da competência da utilização dos mesmos, da questão do Estado, através dos diversos entes, administrar os bens e recursos públicos, funcionários.

A visão do E2 “é a administração de modo responsável e comprometida, onde o Gestor compartilha informações e ações para o bem estar Social, Cultural e Econômico, visando qualidade de vida de uma comunidade”, demonstra o que Pereira (1996) considera como desafio de novos paradigmas gerenciais, rompendo com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais, objetivando romper com a burocracia tradicional em busca de uma gestão gerencial.

##### **4.2 Gestão de Recursos Públicos**

Com relação ao conceito de recursos públicos e a gestão dos mesmos, tem-se o E1 indicando “que não sabe responder”. Já o E2 respondeu que, “conceitua como um conjunto de bens que formam o poder público. A gestão dos mesmos deve ser realizada por meio de um planejamento anual e sua aplicação deve ser condizente com a necessidade do interesse público”. Para o E3 a gestão dos recursos públicos “é o financiamento das ações com

centralidade na família e segmentos menos favorecidos”; o que diverge em partes, da visão de Rossi et al. (2004, p.78) em que os recursos públicos são como entradas de dinheiro para que os serviços e ações do governo sejam gerados e a população atendida. Para o E4, “é a utilização de instrumentos coordenados e elaborados, que incorporam a política de governo com a política pública. Visando garantir a execução de política pública, com recursos do município e os cofinanciamento federal e estadual”.

Neste ponto, na percepção da maioria dos entrevistados, os recursos públicos e a sua gestão, vão de encontro à visão de Caiden e Wildavisky (2003 *apud* Rocha, Marcelino e Santana, 2013, p.825), onde existe uma forte influência política na alocação dos recursos públicos em detrimento a um processo de escolha possua bases racionais, bem como indícios da prática do orçamento repetitivo, como característica peculiar de países pobres, sem estabilidade econômica e com política em contradição, por exemplo ao orçamento incremental.

Quando questionados sobre a participação na elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, só os entrevistados E2 e E6, admitiram participar efetivamente. Parte dos entrevistados, não conseguem diferenciar os instrumentos e concatenar com as ações executadas por suas secretarias. Os entrevistados E2, E3, E4, E5 e E6, referiram-se ao Plano Municipal de Assistência Social - PMAS, que é outro tipo de instrumento específico para o cofinanciamento dos programas, projetos, serviços e ações, exigidos pela Legislação específica da Assistência Social, de acordo com o diagnóstico realizado pelo município das suas necessidades e atingimento das metas estipuladas para este fim conforme (RAICHELIS, 1998).

A Constituição Federal vigente, em seus Artigos nº 74 e ° 75, esclarece como é feito o controle dos recursos públicos e contribuição para uma boa gestão destes recursos. Além da responsabilização dos gestores, quando não faz a gestão adequada (NASCIMENTO, p.80, 2006). Todos os entrevistados citam a existência do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, que é um órgão de controle externo, constituído paritariamente por pessoas da Sociedade Civil e membros indicados pelo Executivo, através de secretarias afins e intersetorialmente à política pública de Assistência Social.

Na percepção dos entrevistados, existe planejamento, elaboração de diagnóstico, eleição de prioridades, acompanhamento da aplicação dos recursos em suas finalidades específicas, contudo, ficará claro no próximo capítulo, que no tocante à captação de recursos e acompanhamento da eficácia e eficiência das ações referentes ao Índice de Gestão Centralizada Municipal – IGD-M, necessitam de aprimoramento, em cumprimento à Portaria MDS/GM nº 246, de 20 de maio de 2005.

### **4.3 Sistema Cadastro Único – CadÚnico e o Programa Bolsa Família**

O Sistema conhecido como Cadastro Único é o instrumento em que os dados com as informações das famílias de baixa renda são inseridos; após a análise do perfil de cada família, elas podem ser selecionadas para até vinte programas sociais, dentre eles, o Programa Bolsa Família (POCHMANN, 2010).

O PBF é um programa intersetorial, que envolve as Secretarias Municipais de Assistência Social, de Educação e da Saúde, por conseguinte, a sua gestão deve ser compartilhada, justificando a existência do Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M, como forma de incentivar a gestão e o repasse de recursos para a efetivação da mesma. Isso posto, quando os entrevistados foram perguntados se tinham conhecimento da adesão ao Programa Bolsa Família e o Cadastro Único por parte do Município, alguns deles não souberam informar, pois ainda que executem as tarefas referentes às condicionalidades

impostas aos beneficiários para receber o benefício do PBF, não conseguem perceber que fazem parte de um sistema.

Saber que existe um “Termo de Adesão” ao programa, é fundamental para que os entrevistados conheçam suas responsabilidades e possam acompanhar e gerenciar as taxas que compõem o Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M; a saber: a) TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar; b) TAAS - Taxa de Acompanhamento de agenda de Saúde; c) TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros e, d) TAC - Taxa de Atualização Cadastral. De todos os entrevistados, o E1 e o E3, responderam que “este dado, deve ser informado por determinado funcionário na SMAIS”.

Os demais entrevistados, responderam que acompanham e gerenciam, através da análise do Relatório de Informações Sociais – RI, emitido pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI.

Com relação à capacitação, as formas e frequência que ocorrem, somente o E1 alegou que raramente há, contrastando com as respostas dos demais entrevistados, que afirmaram participar com frequência de cursos, encontros, fóruns, etc. Mas deixaram de mencionar os cursos ofertados via web, pelo MDS e suas secretarias, bem como os vídeos ou teleconferências.

Quando perguntados sobre como e quando se reúnem para tratar dos assuntos pertinentes à gestão, novamente o E1, alegou que não participa de reuniões, contradizendo os demais entrevistados, mas cabe ressaltar que estes últimos não apontaram quando as reuniões efetivamente ocorrem. O E2, E4, E5 e E6, responderam que as reuniões podem acontecer “no mínimo, uma vez por semana, onde são discutidas melhorias, projetos em andamento, ou via telefone mesmo e, vão resolvendo as questões que aparecem com relação à gestão, alegando que não há uma formalidade para isso”.

Por tratar-se de uma gestão intersetorial, quando perguntados se na percepção deles, os recursos advindos do IGD-M, beneficiavam seus setores, os respondentes E4, E5 e E6, “informaram que os recursos são aplicados na infraestrutura, equipamentos e participação em eventos e capacitação das equipes. Sob a alegação de que as aplicações são submetidas à prévia aprovação do CMAS e acatadas sugestões, quando este o faz em comum acordo com o órgão gestor.”

Para uma efetiva gestão dos cadastros, a SMAIS, precisa desenvolver estratégias para atuar intersetorialmente, na “busca ativa de famílias”, de maneira a “obter 100% de cobertura qualificada de cadastros e atualização cadastral, sem nunca ficar abaixo de 0,6753%”, conforme preconiza o Manual do IGD-M (2014, p.64). Neste quesito, todos os respondentes informaram dispor de estratégias para garantir que o beneficiário cumpra com as condicionalidades de manter o cadastro atualizado; manter a frequência escolar em 75% para os alunos do ensino médio e 85% para os do ensino básico; a respeito da condicionalidade da saúde, onde as crianças devem ser vacinadas e pesadas e as mulheres gestantes comparecerem a no mínimo sete consultas do pré-natal, realizarem exames e as nutrízes serem acompanhadas.

Especificamente sobre as atualizações cadastrais e o baixo índice alcançado, o responsável justifica que, o município é o 2º maior em extensão territorial do estado do Rio Grande do Sul, possui uma ampla área rural, com acesso precário das estradas de terra; famílias assentadas em lugares distantes; comunidades quilombolas também distantes e mais as famílias do Movimento dos Sem Terra – MST, dispersos por várias áreas do município, são alguns limitadores para a melhora do índice. A despeito de manter uma equipe volante, composta com técnicos, carro apropriado para estrada de terra, recém-adquirido; “outro

empecilho é o fato de muitos titulares do cadastro, acharem que basta fazê-lo uma vez e não precisa mais atualizar”, o que caracteriza descumprimento das condicionalidades.

Ao confrontar as respostas de acordo com a percepção dos entrevistados, em relação ao que a legislação prevê, vide o Manual do IGD-M (2014, p.39), vê-se que o IGD- M:

“... contribui para que os municípios e o DF busquem, de forma continuada, aprimorar a Gestão do PBF e do Cadastro Único, executando com qualidade e eficiência as ações expressas no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e na Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010”.

Todavia, não é o que as taxas que compõem o índice demonstram, levando assim, a diminuir o percentual das metas atingidas na gestão, afetando o valor do repasse financeiro a ser efetuado para o Município, conforme evidenciado na tabela abaixo:

### RESUMO DOS ÍNDICES OBTIDOS NA GESTÃO DO IGD-M

Ref.	Composição do IGD-M para efeitos desse Estudo Caso	%	Vlr. Repasse Mensal
06/2015	TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar	0,94	
06/2015	TAAS - Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde	0,68	
06/2015	TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros	1,00	(*)
06/2015	TAC - Taxa de Atualização Cadastral	0,62	
<b>06/2015</b>	<b>Teto de repasse do IGD-M</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 32.761,30</b>
06/2015	Valor repassado no mês	54,33%	R\$ 17.801,81
<b>06/2015</b>	<b>Valor do recurso que deixou de ser repassado</b>	<b>45,67%</b>	<b>R\$ 14.959,49</b>

Quadro 1: Resumo dos índices obtidos na Gestão do IGD-M

Fonte: Adaptado pela autora do Relatório de Informações Sociais – SAGI/MDS

(\*) O número de famílias estimadas pelo IBGE (2010) que possuem perfil para o Cadastro Único é de 9.164 famílias, enquanto que no Cadastro do município, estão inscritas 12.963 famílias (RI-SAGI, 09/2015), o que justifica o alcance da meta em mais de 100% = 1,00.

Especificamente, no que tange às condicionalidades referentes à atualização cadastral, cujo apoio financeiro por cadastro válido e atualizado é de R\$ 6,00 (Manual do IGD, 2014). A última taxa de atualização cadastral (TAC) disponível refere-se a junho/2015 e, ficou em 62% (0,62), o que corresponde a 6.702 cadastros, no universo de 10.790 cadastros válidos (RI-SAGI, 06/2015).

O gestor municipal junto com a Caixa Econômica Federal que é a operadora do Sistema do Cadastro Único e efetua os pagamentos do Programa Bolsa Família, podem encontrar soluções, alternativas e desenvolverem estratégias que levem a uma melhor gestão desta condicionalidade, inclusive efetuando bloqueios e exclusões dos cadastros não atualizados, o que permitirá a inclusão de novas famílias para receberem o benefício.

Cabe ressaltar que, em junho de 2015, apenas 5.297 famílias, o equivalente a 88,1% de estimativas de famílias pobres, receberam o benefício PBF.

A taxa de acompanhamento de agenda de saúde – TAAS, outro componente que compõem o IGD-M, ficou em 68% (0,68), equivalente a 3.111 famílias de um total de 4.746, que possuem o perfil para cumprimento da condicionalidade Saúde. Revelando que as atuais estratégias de gestão para o alcance do maior índice possível, não estão atingindo os objetivos esperados.

Estas duas taxas puxam para baixo o bom índice alcançado no cumprimento das condicionalidades da Taxa de Acompanhamento da Frequência na Educação - TAFE, 96%

(0,96) e, o índice da Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros – TCQC, 100% (1,00). Nesse círculo, quanto menos recursos, menos possibilidades de fazer uma boa gestão dos programas, que é o objetivo principal do incentivo à gestão descentralizada municipal.

Em uma projeção estimada para doze meses, a Secretaria deixa de captar recursos destinados à gestão do Programa Bolsa Família através do IGD-M, na ordem de **R\$ 179.513,88/ano**, com base no mês de junho/2015, do montante possível de **R\$ 393.135,66**.

Recursos esses, que poderiam ser aplicados em custeio ou investimentos, tais como: gestão de condicionalidades; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade; capacitação em gestão ou controle social.

O gestor municipal ao assinar o “Termo de Adesão”, assume diversos compromissos, dentre os quais: instalar a “Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família – ICS-PBF”, justamente para acompanhar e fiscalizar o funcionamento do PBF no município. Essa pergunta foi destinada apenas a alguns entrevistados, em função de suas atribuições, e têm-se as seguintes respostas: “estamos em vias de instalar...”; “não temos, mas o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, já fez as funções da ICS-PBF”; “cruzamos os dados de diversas formas e usamos equipe própria”, ou seja, contraria o que preceitua a legislação que “requer existência formal e funcionamento adequado de ICS criada ou designada para o PBF...”.

Completando a análise, conclui-se que existe o Plano Municipal de Assistência Social – PMAS que deve estar dentro dos instrumentos legais de planejamento orçamentário, foi confundido por alguns entrevistados, com o PPA, LDO e LOA.

O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, funciona regularmente, reunindo-se duas vezes por mês, além das reuniões de comissões específicas. O Fundo Municipal de Assistência Social é constituído e fiscalizado pelo CMAS, para receber os repasses de recursos, fundo-a-fundo. O titular da SMAIS é o ordenador de despesas e possui um contador no próprio órgão.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para fazer-se as considerações finais desta pesquisa, inicialmente resgata-se o objetivo do estudo que foi, configurar a Gestão Pública na obtenção de recursos federais para a execução do Programa Bolsa Família, através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal - IGD-M. Tendo como objetivos específicos: a) Compreender as características da Gestão Pública no Município de Santana do Livramento/RS; b) Verificar como se realiza a gestão do Índice de Gestão Descentralizada Municipal IGD-M, frente ao Programa Bolsa Família no município de Santana do Livramento/RS e, c) Identificar como ocorre a gestão do recurso público destinado à manutenção de programas sociais no Município de Santana do Livramento/RS.

Ao fazer-se o resgate deste objetivo, ao final da presente pesquisa, foi possível observar que com relação ao entendimento de gestão pública na Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social – SMAIS, vê-se que na percepção dos atores sociais, traduz-se em administrar levando-se em conta os princípios do direito administrativo, atender as necessidades dos cidadãos, de modo responsável e comprometido, visando a qualidade de vida de uma comunidade. O que não está totalmente distante da fundamentação que embasa este estudo, mas pode se aproximar mais dos fundamentos sobre a gestão gerencial.

O quadro de recursos humanos nas funções de gestores do Programa Bolsa Família na Assistência Social, Educação e Saúde, possui a vantagem de ter funcionários concursados e que estão há bastante tempo na função, exceto o titular da pasta que é indicado (cargo de confiança) e do presidente do CMAS, que exerce mandato por determinado período.

Atualmente a presidência é exercida por membro da sociedade civil. Existe um servidor técnico, que por diversas vezes foi referenciado pelos entrevistados, para tirar dúvidas quanto aos recursos, sua aplicação e captação. O que sugere que ele é o detentor das informações, mas não é o formulador das estratégias para alcançar os objetivos do IGD-M.

O município tem uma Secretaria de Assistência e Inclusão Social, que é responsável pelo Cadastro Único e, está instalado no mesmo imóvel da secretaria.

A secretária municipal de Assistência e Inclusão Social é também a gestora do Programa Bolsa Família, responsável pelo Termo de Adesão ao PBF e ordenadora de despesas, diferente de muitos municípios, cujo caixa é único. Identificou que esta Secretaria conta com um profissional de contabilidade, específico para administrar os recursos e repasses, transferidos através da modalidade: fundo-a-fundo; o Governo Federal é o maior financiador das políticas públicas da área, com uma contribuição mínima do Governo Estadual.

Também foi possível verificar que a Prefeitura complementa a dotação necessária para implantação e implementação dos programas finalísticos da Política Pública de Assistência Social, como preconiza a Lei no 12.435/2011, do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, tais como: CRAS – Centro de Referência da Assistência Social; CREAS, Centro de Referência Especializado da Assistência Social; Centro de Referência de Atendimento à Mulher - CRAM; conta com o trabalho de diversas Entidades Socioassistenciais, algumas cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social; nem todas as entidades recebem repasses de verbas, por não estarem adequadas à legislação do terceiro setor, entretanto, prestam inestimáveis serviços de acolhimento, convivência, entre outros, à crianças, adolescentes, famílias, idosos, pessoas com necessidades especiais.

Com relação à gestão de recursos públicos, viu-se com esta pesquisa que hoje, na Secretaria, a despeito da estrutura física e dos recursos humanos disponíveis, os processos não correspondem totalmente ao potencial que eles podem atingir.

Concluindo-se a pesquisa, o estudo demonstrou que os recursos captados através do Índice de Gestão Descentralizada – IGD-M, do Programa Bolsa Família-PBF, são incluídos no Plano Municipal de Assistência Social – PMAS, com aplicação do seu uso conforme as indicações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, através de orientações específicas da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC, Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e, Comissão Intergestora Tripartite – CIT.

O órgão gestor submete o pedido de aplicação de recursos e comprovação da prestação de contas para aprovação pelo Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, fazendo-se constar em ata e utilização do sistema SuasWeb, conforme consta no Relatório de Informações Sociais da SAGI. A existência de um profissional de contabilidade é indicativo de que as normas específicas para utilização dos recursos, em tese, são aplicadas adequadamente. A submissão para aprovação da utilização dos recursos e prestação de contas ao CMAS é outro indicador positivo no que tange a participação e controle social, esperados numa gestão democrática.

Ainda conclui-se que, a Gestão do Programa Bolsa Família, através do Índice de Gestão Descentralizada – IGD-M do Cadastro Único, no município de Santana do Livramento/RS, possui estrutura para fazê-la, conforme as indicações do Termo de Adesão ao Programa, mas os processos precisam ser revistos pelo gestor principal da Assistência Social e intersetoriais do Cadastro Único, da Saúde e Educação, a fim de elevar sua capacidade em captar os recursos que o IGD-M propicia, além de implantar a Instância de Controle Social.

Recomenda-se, ao final desta pesquisa, que sejam melhores estudadas, desenvolvidas e planejadas as estratégias para reversão do quadro atual na obtenção de melhores indicadores que compõem o IGD-M no município de Santana do Livramento, tendo como ponto de partida o Caderno do IGD e a análise aprofundada e sistemática do Relatório de

Informações Sociais-RI, disponibilizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação-SAGI; O compartilhamento de todas as informações que constam no RI, com os setores e funcionários envolvidos na gestão das condicionalidades e o operador do Sistema, a Caixa Econômica Federal e; A indicação de capacitação coletiva ou individual, que estão disponíveis no próprio site da SAGI.

No período em que as entrevistas foram realizadas, o município foi atingido por chuvas intensas e ventania (outubro-2015), que demandaram um maior deslocamento de recursos humanos, para atender aos afetados pelo temporal, considerando que o elevado número de pessoas que residem na parte rural do Município, com comunidades específicas, como os assentados, quilombolas, movimento dos sem-terra (MST) e outros.

O estudo teve algumas limitações ao realizar as entrevistas, que em alguns casos, sofriam interrupções externas durante sua realização, o que prejudicou um pouco a sequência da coleta das mesmas.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**. Brasília: Ipea, 2012.

BRITO, Jaime Ricardo de. **Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro**. In: *Revista de Negócios*, n. 7, março de 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Senado Federal, Brasília-DF. Biênio 2011/2012.

\_\_\_\_\_. **Agendas Transversais**, in *Monitoramento Participativo: Ano base 2012*. Brasília,-DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013.

\_\_\_\_\_. **Caderno do IGD-M**, in *Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS, 2012-2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto- Lei no 200/67**. Brasília-DF: Presidência da República, 1967.

\_\_\_\_\_. **Decreto no 5.209/2004**. Brasília-DF: Presidência da República, 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135/2007**. Brasília-DF: Presidência da República, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei no 4320/64**. Brasília-DF: Presidência da República, 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei no 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília-DF: Presidência da República, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei no 10.836/2004**. Brasília-DF: Presidência da República, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei no 12.435/2011**. Brasília-DF: Presidência da República, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar no. 101/2000**. Brasília-DF: Presidência da República, 2004.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 132**. Brasília-DF: Presidência da República, 2003.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS/GM nº 246**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2005.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS/GM nº 754**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2010.

\_\_\_\_\_. **RI Bolsa Família e Cadastro Único**. SAGI, Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2015.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Apresentação. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília: 2013, 129 p.

CNAS. **Orientações Conjuntas Sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD/PBF e do SUAS – IGDSUAS**. In: *Conselho Nacional de Assistência Social*. Brasília-DF: CNAS, 2013.

COHN, Amélia. **Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF**. In: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri (org). Brasília, 2013. 494 p.

FREIRE, Danilo. **A nova gestão pública e democracia no Brasil**. In: *Nova Gestão Pública*. Organizado por Rainer Erkens. São Paulo: Instituto Friedrich Naumann, abril 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

JACCOUD, Luciana. **Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil**. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília, v.64, n.3, p. 291-307, jul./set. 2013.

LÍCIO, Elaine Cristina. **Contribuição do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais**. In: *Revista do Serviço Público*. Nº 64 (3): 309-326 jul/set. Brasília: ENAP, 2013.

LORENZO, Mariana Carvalho de. **Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri (org). Brasília, 2013. 494 p.

MARTINS, Humberto Falcão. **Gestão de Recursos Públicos: Orientação para Resultados e Accountability**. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Nº 3. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Entrevista sobre a **Avaliação por Triangulação de Métodos: Abordagem de Programas Sociais**. In *Unifor Notícias*. Nº 227. Fortaleza: Fundação Edson Queiros – Universidade de Fortaleza, 2013. Disponível em: [http://uniformoticias.unifor.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=603&Itemid=31](http://uniformoticias.unifor.br/index.php?option=com_content&view=article&id=603&Itemid=31) acessado em 08/08/2015.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos.** In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 87-96, 1967-2007.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública, tributação e Orçamento, Lei de Responsabilidade Fiscal, Tópicos em Contabilidade Pública, Gestão Pública no Brasil, de JK à Lula, Administração Financeira e Orçamentária, Finanças Públicas nos Três Níveis de Governo.** São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** In: *Revista do Serviço Público*. Vol. 47, n. 01, jan/abr. Brasília: ENAP, 1996.

POCHMANN, Márcio. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto (org). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília: v. 2, 2010.

RAICHELIS, Raquel et al. **Diretrizes para a elaboração de Planos Municipais de Assistência Social.** São Paulo: IEE Instituto de Estudos Especiais PUC-SP / Brasília: Secretaria de Assistência Social, 1998.

ROCHA, Diones Gomes da; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Cláudio Moreira. **Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira.** In: *Revista de Administração*. São Paulo: v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.

ROSSI, Luiz Carlos; et al. **Gestão Pública Municipal, Ideias e Práticas para Prefeitos, Gestores e Técnicos.** Campo Grande: Letra Livre Editora Ltda, 2004.

SANTOS, Clezio Saldanha dos Santos. **Introdução à Gestão Pública.** São Paulo: Saraiva, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas, conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

TURBAN, Efraim et al. **Tecnologia da Informação para Gestão, transformando os negócios na Economia Digital.** Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 34, 6a. Ed.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2010.