

DESAFIOS PARA A GESTÃO INTERSETORIAL E INTERGOVERNAMENTAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA

Cláudia Regina Baddini Currello
Elaine Cristina Licio
Ana Heloísa Viana Silva Moreno
Anna Cláudia Romano Pontes



RESULTADOS E DESAFIOS DO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Rodrigo Lofrano Alves dos Santos
Elaine Cristina Licio



RESULTADOS E DESAFIOS DO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Rodrigo Lofrano Alves dos Santos
Elaine Cristina Licio

RESUMO

O acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) permite identificar, dentre as famílias beneficiárias, individualmente, situações em que direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social não são plenamente exercidos, visando à formulação e implementação de ações para reforçar o pleno acesso aos mesmos. Atualmente, cerca de 7,2 milhões de famílias são acompanhadas em relação à agenda da saúde e 15,5 milhões de crianças e adolescentes têm informações de frequência escolar registradas. Das famílias acompanhadas pela saúde, 99,5% tiveram cumprimento integral no último período, e na educação o percentual foi de 96,3% das crianças e jovens acompanhados. Estudos sobre os impactos do PBF indicam que as condicionalidades contribuem para a diminuição da evasão e a melhoria da progressão escolar e da situação de saúde e nutrição das famílias beneficiárias. Os resultados do acompanhamento das condicionalidades, no entanto, não são homogêneos, variando conforme a área de localização do domicílio (urbano ou rural), por exemplo. A explicitação dessas situações impõe desafios à oferta intersetorial e intergovernamental de serviços sociais básicos.



INTRODUÇÃO

O PBF prevê a vinculação do recebimento da transferência de renda ao cumprimento de compromissos ou condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social, quais sejam: frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos beneficiários do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) que compõe o benefício das famílias; acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças até 7 anos, do pré-natal para gestantes e do puerpério e, ainda, o acompanhamento da frequência de crianças incluídas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Tais compromissos são responsabilidades do poder público, pois se inserem em políticas definidas como direitos universais pela Constituição Federal de 1988.

A elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários é o objetivo final das condicionalidades do PBF. O pressuposto é o de que filhos que têm acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária do que seus pais tiveram têm também aumentadas suas oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de terem uma vida melhor que a de seus pais são ampliadas.

O acompanhamento das condicionalidades visa a reforçar o acesso da população mais pobre aos serviços de saúde, educação e assistência social, por meio da explicitação de situações de vulnerabilidades das famílias e inadequação da oferta dos serviços. Além da materialização de um direito, o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias contribui para redução da pobreza entre gerações. No caso do poder público elas estimulam a ampliação da oferta de serviços e monitoram as políticas públicas executadas, de modo a identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social para que a elas sejam dirigidas ações específicas.

Na educação, o acompanhamento das condicionalidades do PBF possibilita o monitoramento individual da frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiárias do PBF, o que representa um universo de mais de 15 milhões de pessoas entre 6 e 17 anos. Esse monitoramento contribui com a



permanência e a progressão escolar, propiciando as condições de escolarização necessárias para o exercício da cidadania e para o melhor posicionamento no mercado de trabalho, e está em sintonia com os objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Na saúde, o acompanhamento das condicionalidades propicia um estímulo à vinculação das famílias aos serviços de saúde, contribuindo para a redução da desnutrição e da mortalidade materna e infantil. No primeiro semestre de 2010 mais de 7 milhões de famílias tiveram o registro detalhado do acompanhamento de saúde.

Este artigo tem por objetivos apresentar os principais resultados e impactos do acompanhamento das condicionalidades do PBF, descrevendo-os, bem como os desafios que se colocam à gestão intersetorial e intergovernamental do Programa para ampliação da cobertura do acompanhamento, qualificação das informações e melhoria do acesso das famílias aos serviços sociais básicos de educação, saúde e assistência social.

Os dados de resultados do acompanhamento foram obtidos diretamente do Sistema de Condicionalidades – Sicon, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a partir de registros próprios ou dos Ministérios da Educação e da Saúde, conforme o caso.

RESULTADOS DO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES¹

O indicador mais visível dos resultados do processo de gestão das condicionalidades é a expansão da cobertura do registro de informações. No caso da saúde, entre o 1º semestre de 2005 e o 2º semestre de 2010, o percentual de acompanhamento das famílias beneficiárias com perfil saúde (com mulheres em idade de 14 a 44 anos e crianças de 0 a 7 anos) foi de apenas 6,5% para 68,4%, o que corresponde a cerca de 7,3 milhões de famílias. Se consideradas apenas as crianças, o registro saltou de 7% para 69,3%, ou cerca de 4,3 milhões de crianças com informações do calendário vacinal disponibilizadas. Das famílias acompanhadas, 99,5% cumpriram as condicionalidades. Tais dados estão resumidos na tabela e no gráfico a seguir:

¹ Dados relativos ao último período de acompanhamento de 2010 (outubro/novembro para educação e julho/dezembro para a saúde).



Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde – 2/2010²

Público:	Famílias com crianças menores de 7 anos ou mulheres em idade fértil – 14 a 44 anos
Total	10,6 milhões
Acompanhadas	7,3 milhões (68,4% do total)
Parcialmente acompanhadas	70 mil (0,7%)
Não visitadas	2,7 milhões (25,9% do total)
Não localizadas	499 mil (4,7% do total)
Descumprimento	33 mil (0,45% das acompanhadas)
Localizadas não acompanhadas	32 mil (0,3% das acompanhadas)

É importante observar que as categorias indicadas acima refletem a complexidade do acompanhamento das condicionalidades de saúde, o qual depende da atualização das informações cadastrais de endereço da família, de um significativo esforço de busca ativa dessas famílias e de sistemas de informação capazes de identificar e registrar os atendimentos realizados, de forma a minimizar esse esforço.

² Família Acompanhada: São as famílias em que todas as crianças menores sete anos e as mulheres entre 14 e 44 anos têm informação no Sistema;

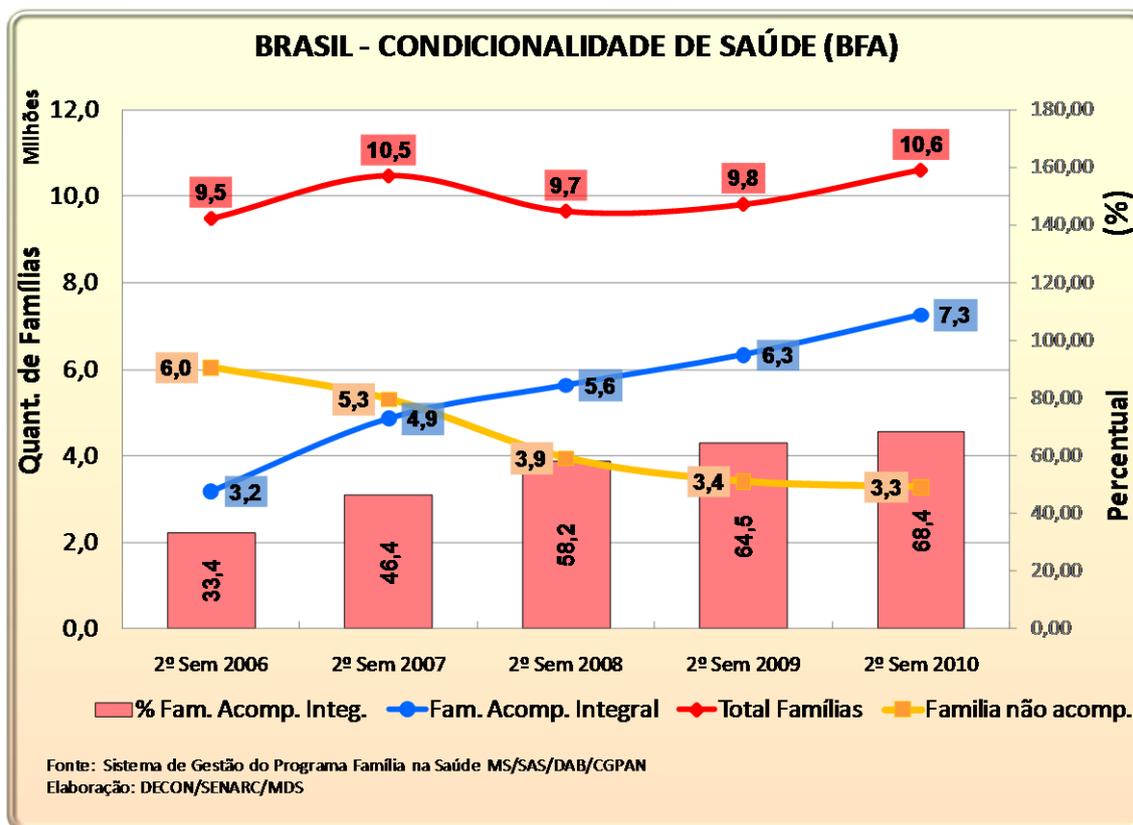
Família Parcialmente Acompanhada: São as famílias em que pelo menos uma criança foi acompanhada e uma criança não foi acompanhada;

Famílias localizadas não acompanhadas: Total de famílias beneficiárias que foram localizadas pelo serviço de saúde, porém, nenhum membro foi acompanhado. Registra “Sim” no campo “Família Localizada” e os demais campos ficam em branco, e seleciona em “Ocorrências do Acompanhamento” uma das seguintes opções: “Família ausente”, “Falecimento de toda família”, “Recusa da família” e sem motivo específico (“Outras”);

Famílias não acompanhadas – não localizadas: Total de famílias beneficiárias que não foram localizadas pelo serviço de saúde. Registra “Não” no campo “Família Localizada” e os demais campos ficam em branco, e seleciona em “Ocorrências do Acompanhamento” uma das seguintes opções: “Família não reside no endereço”, “Endereço inexistente” e sem motivo específico (“Outras”);

Famílias não acompanhadas – não visitadas: Total de famílias beneficiárias que não foram visitadas pelo serviço de saúde, ou seja, não há registro em nenhum campo.





Em relação à educação, entre outubro/novembro de 2006 e o mesmo período de 2010, o percentual de acompanhamento da frequência escolar de beneficiários de 6 a 15 anos saltou de 62,8% do total de beneficiários no perfil para 89,6%. Na faixa de beneficiários do BVJ, de 16 e 17 anos, desde abril/maio de 2008, quando começou a vigorar o benefício, o acompanhamento já chegou a 79,5%. Esses percentuais representam um quantitativo total de mais de 15 milhões de crianças e adolescentes de famílias em situação de pobreza com informações sobre o acesso à escola disponíveis e integradas. No último período, 96,7% dos alunos de 6 a 15 anos acompanhados alcançou a frequência mínima, e 2,4% tiveram baixa frequência registrada por motivos que geram repercussão no benefício das famílias. No caso de beneficiários de 16 e 17 anos, esses valores foram de 92% e 6,4%. Entre os motivos mais frequentes para a baixa frequência que evidenciam um diagnóstico preliminar por parte da área educacional temos: abandono escolar/desistência, negligência dos pais ou responsáveis e desinteresse/desmotivação pelos estudos, o que pode indicar um esforço pedagógico insuficiente na escola.

Acompanhamento das Condicionalidades de Educação – Out/Nov/2010³

Público:	Crianças e adolescentes de 6 a 15 anos
Público	15,7 milhões
Acompanhados	14,1 milhões (89,6% do total)
Sem informação	1,6 milhões (10,4% do total)
Não localizados	1,4 milhões (9,1% do total)
Baixa Frequencia	462 mil (3,3% dos acompanhados)
Descumprimento	345 mil (2,4% dos acompanhados)

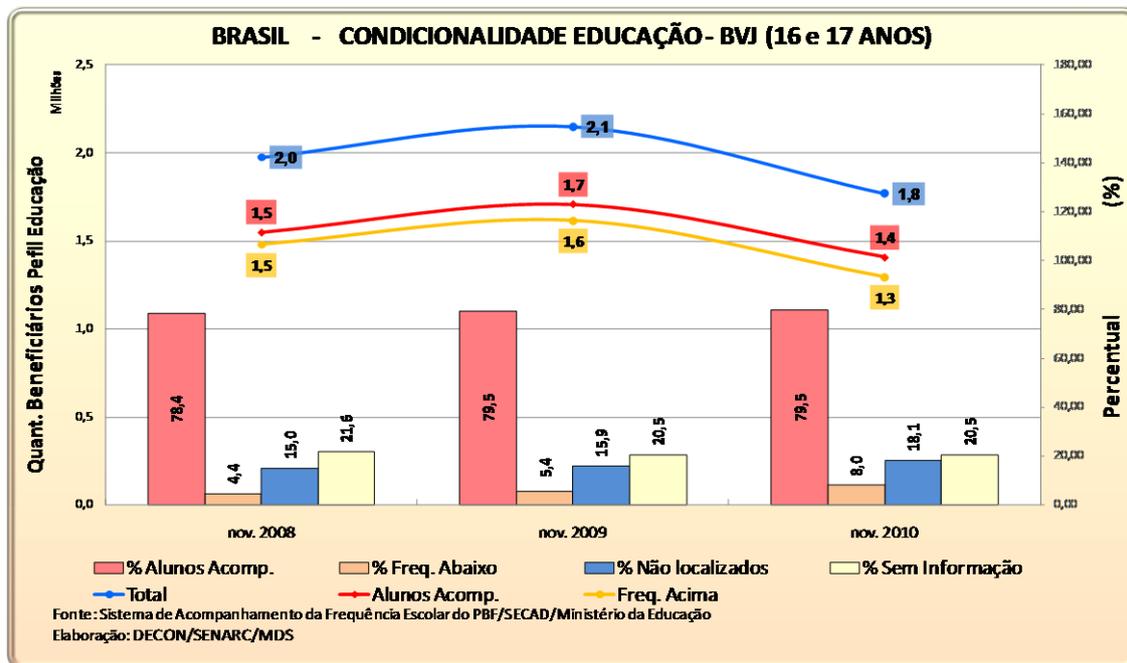
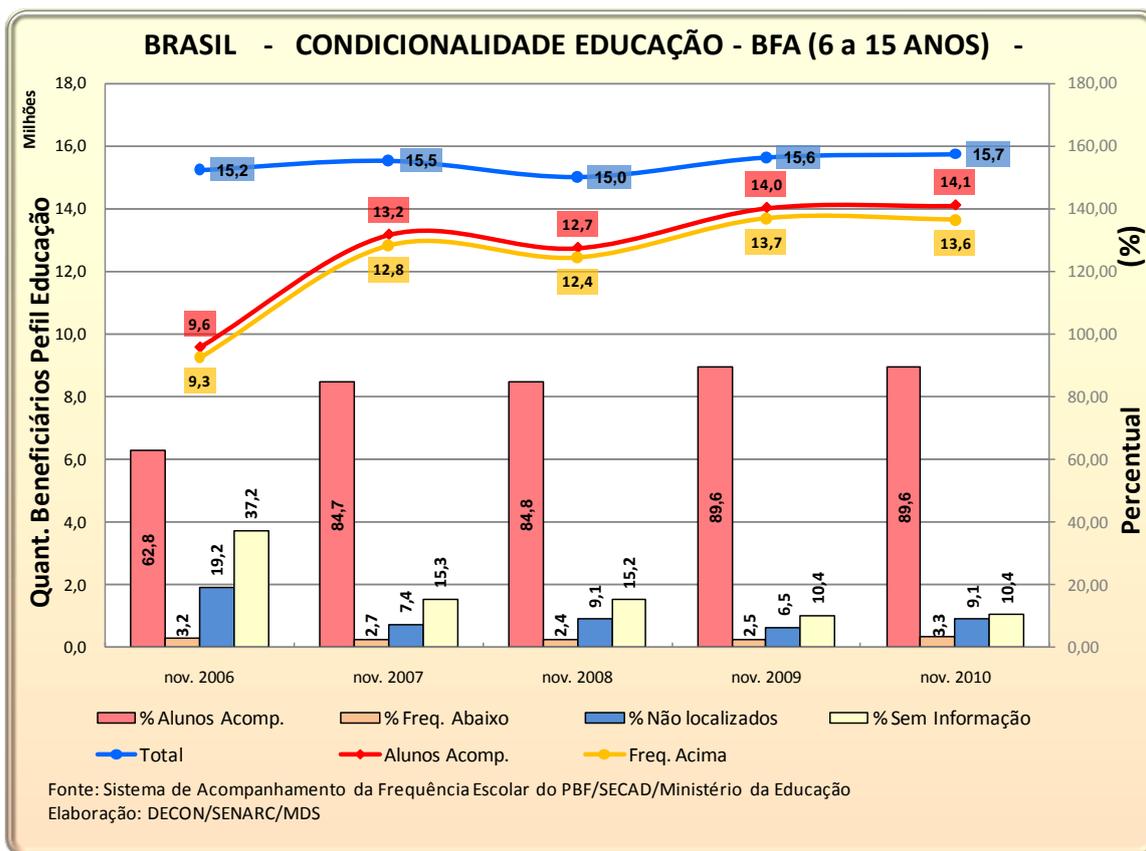
Público:	Jovens entre 16 e 17 anos
Público	1,8 milhões
Acompanhados:	1,4 milhões (79,5% do total)
Sem informação:	361 mil (20,5% do total)
Não localizados:	323 mil (18,1% do total)
Baixa Frequencia:	113 mil (8% dos acompanhados)
Descumprimento:	90 mil (6,4% dos acompanhados)

³ Os beneficiários sem informação na educação são aqueles que não tiveram informação de frequência registrada no Sistema Presença;

Os beneficiários não localizados na educação são aqueles em que o poder público implementou ações de busca desses alunos mas não conseguiu encontrá-los com base nos registros de que dispunha. Para estes, além da ausência de informação da frequência, não há a informação da escola em que o beneficiário estuda;

A situação de baixa frequência (inferior ao limite previsto para os beneficiários do PBF) deve ser acompanhada da indicação do respectivo motivo, com base na Instrução Operacional nº 36, de 21 de Julho de 2010. Ela não será considerada descumprimento quando ocorrer devido a situações que não estejam ao alcance da família. Os dados de baixa frequência referem-se a novembro de 2010.





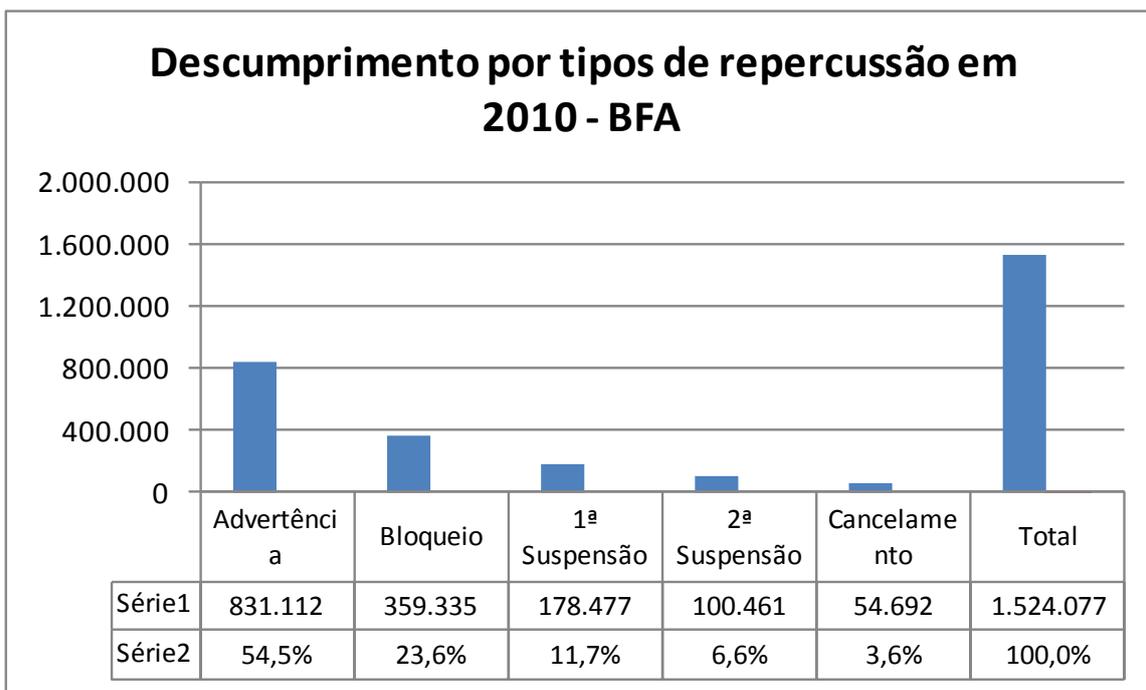
As famílias em situação de descumprimento das condicionalidades estão sujeitas a efeitos gradativos ou repercussões sobre o benefício financeiro do PBF, as quais são realizadas após cada período de acompanhamento⁴. A aplicação gradativa tem o objetivo de sinalizar à família e ao poder público dificuldades de acesso, conferindo tempo para que providências sejam tomadas. Esses efeitos vão desde a advertência, passando pelo bloqueio, duas suspensões e cancelamento do benefício. Se entre os descumprimentos de condicionalidades transcorrerem mais de 18 meses, a situação do beneficiário volta ao primeiro efeito de descumprimento (advertência). Caso haja descumprimento reiterado por parte do beneficiários, o período que vai da advertência até o cancelamento é de, no mínimo, um ano.

As situações de descumprimento resultaram, entre 2006 e 2010, em cerca de 5,7 milhões de repercussões, sendo 3,3 milhões de advertências, 1,1 milhão de bloqueios, 1 milhão de suspensões e quase 700 mil cancelamentos. Contra essas repercussões, foram cadastrados cerca de 109,5 mil recursos online, dos quais mais de 97,5 mil foram deferidos. Os principais motivos de registro de recursos são erros no registro (36,5 mil) e doenças do aluno/família (26,5 mil).

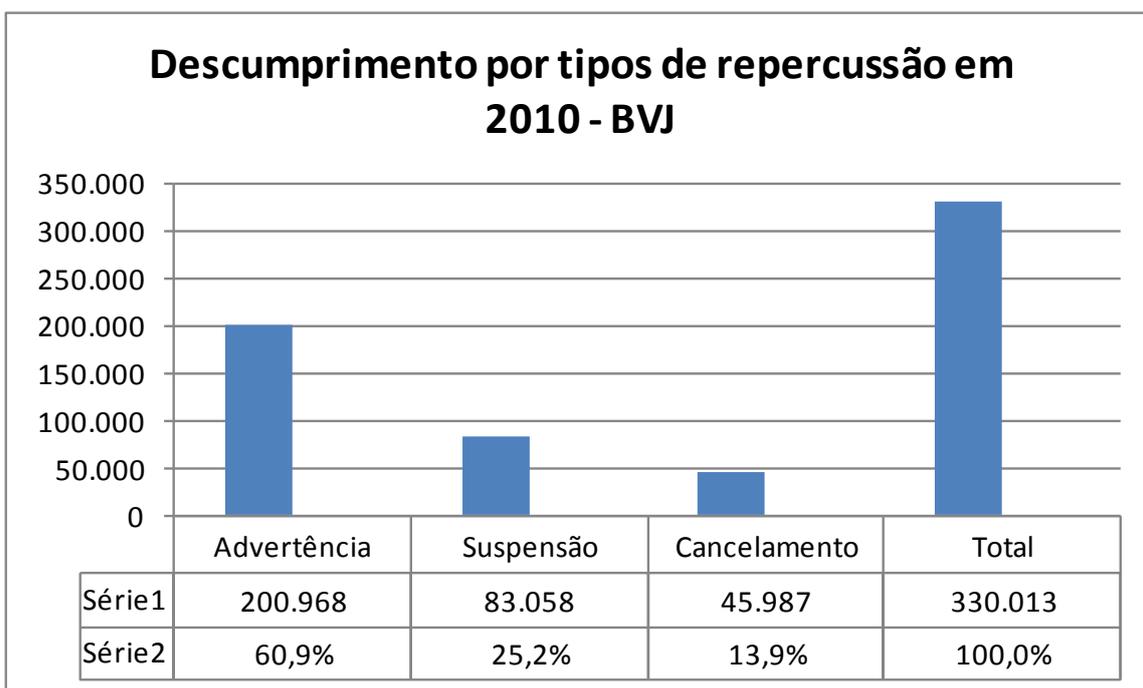
A série histórica vem mostrando que mais da metade das repercussões é de advertências, tanto no caso de benefícios da família como um todo (BFA) quanto no caso do BVJ, o qual tem repercussão diferenciada, independente do BFA, dado seu prazo mais curto de recebimento (máximo de dois anos, enquanto o beneficiário tem idade entre 16 e 17 anos) e o entendimento de que as responsáveis familiares têm menor ingerência sobre o cumprimento dessa condicionalidade específica. As mais de 1.854.090 milhões de repercussões (1.524.077 BFA + 330.013 BVJ) ocorridas em 2010 distribuem-se entre os efeitos na forma dos gráficos abaixo:

⁴ As repercussões ocorrem nos meses ímpares. Nos meses de maio, julho e novembro ocorrem as repercussões relacionadas aos descumprimentos na área de educação. As repercussões nos meses de março e setembro são de descumprimentos na área de educação e saúde, cumulativamente.





Fonte: Sistema de Condicionais (Sicon). Elaboração: DECON/SENARC/MDS.



Fonte: Sistema de Condicionais (Sicon). Elaboração: DECON/SENARC/MDS.



IMPACTOS DAS CONDICIONALIDADES

Os resultados da gestão de condicionalidades do PBF têm provocado melhoras importantes em indicadores de saúde e educação, evidenciadas por diversas pesquisas, conforme veremos nesse tópico.

No caso da educação é importante destacar que, embora apresente tendência decrescente nos últimos anos, há ainda uma alta correlação entre pobreza e baixa escolaridade no Brasil. Dados do MEC⁵ relativos a 2009 revelam que a população de 15 anos ou mais do grupo dos 20% mais ricos possui o dobro de escolaridade média (10,7 anos) em comparação ao grupo dos 20% mais pobres (5,3 anos). Tendo em vista que o PBF oferece condições para que as crianças mais pobres permaneçam na escola, seu potencial de contribuição para diminuição dessa desigualdade é significativo, como de fato vem ocorrendo conforme os resultados abaixo:

- a taxa de abandono escolar entre os alunos beneficiários do ensino fundamental (3,6%) foi inferior a dos alunos da rede pública em geral (4,8%);
- No ensino médio os resultados foram ainda mais favoráveis ao PBF, com 7,2% de taxa de abandono por parte dos alunos beneficiários e 14,3% para não beneficiários;
- As taxas de aprovação no ensino médio também foram mais favoráveis ao PBF, com 81% relativos aos alunos beneficiários e 72,6% para os alunos não beneficiários;
- a condicionalidade em educação contribuiu para reduzir de 8,4% para 5,4% o percentual de crianças de 6 a 16 anos que não frequentam escola⁶.

⁵ BRASIL. Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade (Condicionalidade do Programa Bolsa Família). Relatório Executivo. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), MEC, 2010.

⁶ BRASIL. O impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças em diferenças a partir da Pnad. Na Medida. Boletim de Estudos Educacionais. Ano 3, n. 6, (INEP), MEC, 2011.



A segunda rodada da pesquisa de Avaliação de Impacto do PBF (AIBF)⁷ realizada em 2010 identificou resultados positivos tanto na saúde quanto na educação no que se refere à comparação entre beneficiários e não-beneficiários⁸:

- a frequência escolar de crianças de 6 a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais maior em comparação com a frequência escolar das crianças das famílias não beneficiárias. Somente na região Nordeste essa diferença foi de 11,7 pontos percentuais a favor das crianças das famílias beneficiárias.
- a progressão escolar de crianças de 6 a 17 anos de famílias beneficiárias foi 6 pontos percentuais maior em comparação com famílias não beneficiárias.
- a participação no PBF impacta positivamente as gestações, significando menor quantidade de partos prematuros entre as famílias beneficiárias.
- a quantidade de crianças nascidas a termo, ou seja, após um período de gestação entre 37 e 41 semanas, foi 14,1 pontos percentuais maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as não beneficiárias.
- a proporção de crianças beneficiárias consideradas nutridas foi 39,4 pontos percentuais mais alta em comparação com não beneficiárias.
- O PBF também apresentou impacto positivo sobre a vacinação em dia, especialmente quando se observam os índices de vacinação contra Poliomielite e (DTP) Tétano, Difteria e Coqueluche, indicando melhores resultados para as crianças do PBF em todas as doses dessas vacinas.

⁷ BRAUW, Alan de et al. The Impact of Bolsa Familia on Child, Maternal, and Household Welfare. International Food Policy Research Institute. Washington, DC. 2010.

⁸ “In this impact assessment, they use “double difference” and “single difference” methods. Both require data from households receiving Bolsa Familia and those that do not (“with the program” / “without the program”) and double difference methods require data on Bolsa Familia beneficiaries and non-beneficiaries before Bolsa Familia began and after its implementation (“before/after”).”



DESAFIOS DA GESTÃO DE CONDICIONALIDADES

Os resultados decorrentes da gestão das condicionalidades apontam alguns desafios para o aperfeiçoamento desse processo, destacados nos tópicos a seguir.

Beneficiários não localizados na educação

O alto percentual de beneficiários não localizados na educação funciona como um alerta de vulnerabilidade, demandando uma investigação das suas causas. No ano de 2010 cerca de 970 mil⁹ beneficiários entre 6 e 17 anos (ou 866.593 famílias) não foram localizados no acompanhamento das condicionalidades de educação em todos os períodos de 2010 em que deveriam ter sido acompanhados. Por outro lado, a estimativa da PNAD 2009 apontou que, dentre as famílias com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo (R\$ 232,50), havia 677.000 crianças e jovens entre 6 e 17 anos fora da escola. No limite até ¼ do salário mínimo esse número era de 506 mil.

O número de beneficiários não-localizados no acompanhamento da condicionalidade de educação em 2010 é bem superior ao da PNAD e, embora possa revelar situações de crianças e adolescentes fora da escola, é plausível que boa parte dos não-localizados seja decorrente de problemas de atualização no cadastro. No período de dois anos durante o qual o cadastramento é válido é possível que a família mude uma ou mais vezes de endereço sem que comunique ao gestor do PBF. Além disso, análises preliminares indicam que parcela importante dos “não localizados” (cerca de 16% em 2010) são ingressantes no acompanhamento da condicionalidade da educação com 6 anos de idade, para os quais geralmente não há o registro da escola no Cadastro Único.

De forma a subsidiar a definição de uma estratégia de atuação junto ao problema dos beneficiários ‘não localizados’ na educação o Departamento de Condicionalidades tem adotado uma série de critérios para melhor caracterização do público que apresentou essa situação em 2010. Do total de

⁹ Atentar para o fato de que este número refere-se aos beneficiários não localizados em todos os períodos de 2010 que estiveram no público-alvo da educação de forma a não confundir com os 1,7 milhões de não localizados apenas no último período de acompanhamento de 2010 (1,4 milhões de 6 a 15 anos 323 mil de 16 e 17 anos).



famílias com pelo menos um integrante não localizado em todos os períodos em que foi público-alvo em 2010 (866.593) excluimos aquelas que em 2011 deixaram de integrar o público-alvo em função da idade¹⁰ (restando 692.222), as canceladas por revisão cadastral (restando 662.164) e as que não são mais beneficiárias pelo cruzamento com a Folha de Pagamentos de dezembro/2010, resultando em 515 mil famílias nessa situação, as quais serão objeto de atuação conjunta entre as áreas do PBF, da educação e da assistência social, conforme Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS nº 08 de 15 de março de 2011.

Indicamos duas possibilidades de atuação intersetorial que podem ajudar a diminuir consideravelmente o número de não-localizados na educação. A primeira sugere verificar, na lista de não-localizados, as famílias com beneficiários com 6 anos de idade de modo a começar a atualização cadastral por essas famílias. A segunda consiste em proceder a uma consulta no Sicon/Sibec sobre o local de saque do benefício. Caso o saque ocorra de forma reiterada em outro município é provável que a família tenha mudado de endereço e não avisado ao gestor do PBF. De posse da informação de que há famílias não localizadas em seu município que fazem saque em outra localidade, o gestor municipal pode comunicar o fato ao gestor do outro município para busca da família no sentido de atualizar seu cadastro.

Motivos de descumprimento

Como forma de auxiliar no diagnóstico da situação de vulnerabilidade social que interfere na frequência escolar, o acompanhamento da frequência escolar permite a identificação dos motivos da baixa frequência, os quais podem ou não gerar descumprimento de condicionalidades. Quando a baixa frequência ocorre devido a situações que estão fora do controle da família, como por exemplo, “ausência por questão de saúde do aluno” ou “inexistência de oferta de serviços educacionais”, ela não é considerada como descumprimento. A baixa frequência configura descumprimento em casos como “abandono escolar/desistência” ou “negligência de pais ou responsáveis”, gerando efeitos (repercussões) nos benefícios caso a família não esteja em acompanhamento familiar com a opção de interrupção dos efeitos de descumprimento acionada.

¹⁰ 16 anos não BVJ e 18 anos.

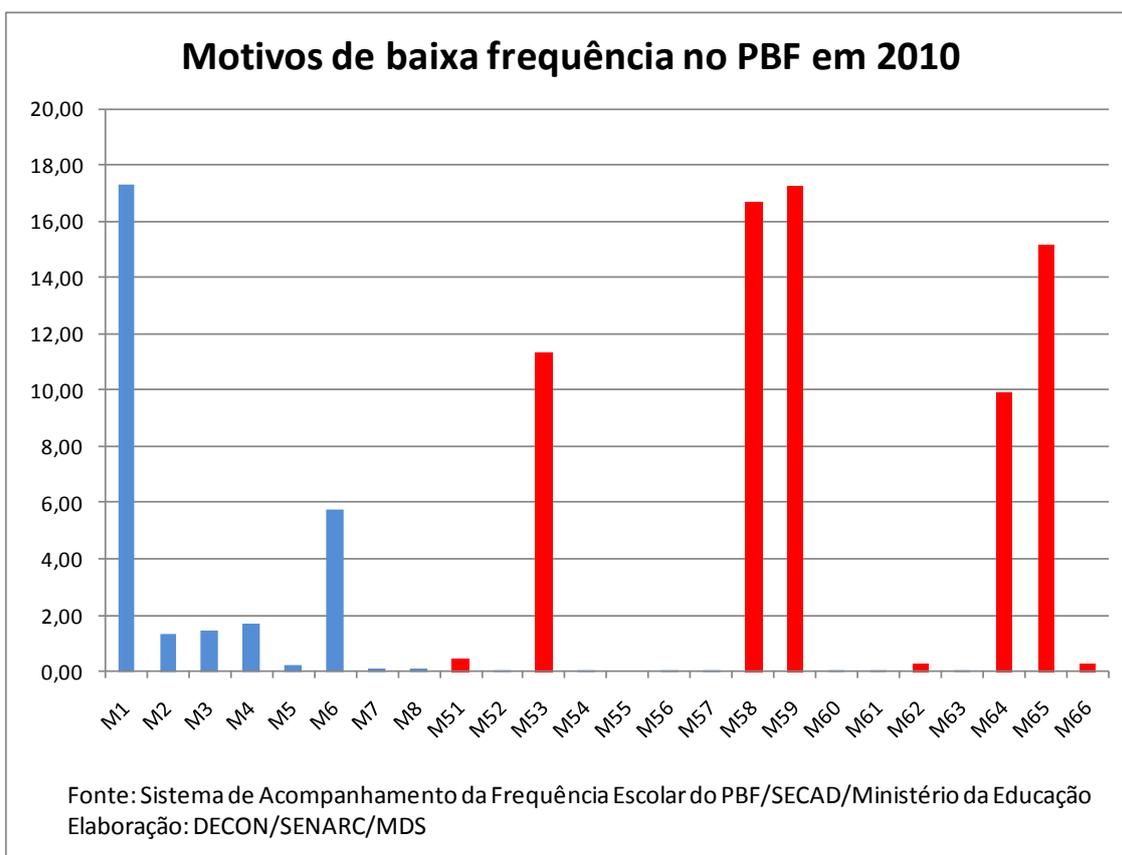


Conforme gráfico abaixo, os principais motivos de baixa frequência que geram descumprimento são, nessa ordem, “M59 - motivo não existente na tabela” (17,3%), “M58 - escola não informou” (16,7%), “M65 - abandono/desistência” (15,1%), “M53 - negligência dos pais” (11,3%) e “M64 - desistência/desmotivação” (10%). Dentre os motivos que não geram descumprimento destacam-se “M1 - questão de saúde” (17,3%) e “M6 - concluiu ensino médio” (6,8%)¹¹. Avalia-se que os motivos 58 e 59 não cumprem o papel de ajudar a identificar as vulnerabilidades dos beneficiários que levaram à baixa frequência, representando, juntos, 34% do total. Isso é especialmente grave porque tais motivos implicam descumprimento de condicionalidades. Portanto faz-se necessário envidar esforços no sentido de que haja maior comprometimento das escolas no preenchimento dessas informações.

M1:	Motivo 1 - Questão de saúde	M55:	Motivo 55 - Violência/ exploração sexual
M2:	Motivo 2 - Óbito na família	M56:	Motivo 56 - Violência Doméstica
M3:	Motivo 3 - Inexistência de Oferta	M57:	Motivo 57 - Sem motivo identificado
M4:	Motivo 4 - Impedimento de Acesso	M58:	Motivo 58 - Escola não informou
M5:	Motivo 5 - Falta atendimento a pessoa com deficiência	M59:	Motivo 59 - Motivo não existente na tabela
M6:	Motivo 6 - Concluiu Ensino médio	M60:	Motivo 60 - Violência/ discriminação na escola
M7:	Motivo 7 - Suspensão Escolar	M61:	Motivo 61 - Motivo sociais/familiares
M8:	Motivo 8 - EJA Semipresencial	M62:	Motivo 62 - Trabalho jovem
M51:	Motivo 51 - Gravidez	M63:	Motivo 63 - Exploração / abuso sexual / Violência doméstica
M52:	Motivo 52 - Mendicância ou trajetória de rua	M64:	Motivo 64 - Desinteresse / Desmotivação
M53:	Motivo 53 - Negligência dos pais	M65:	Motivo 65 - Abandono/ Desistência
M54:	Motivo 54 - Trabalho Infantil	M66:	Motivo 66 - Necessidade de cuidar de familiares

¹¹ A conclusão do ensino médio (motivo 6) significa que o jovem não é mais público-alvo da educação e, portanto, não deveria configurar entre os motivos de baixa frequência, podendo ser um campo independente preenchido antes dos motivos.





Além da identificação dos motivos da baixa frequência, que permite auxiliar o diagnóstico da situação de vulnerabilidade social vivenciada pelo aluno, o Sicon, por sua vez, traz um campo onde os responsáveis pelo acompanhamento socioassistencial das famílias podem apontar as principais vulnerabilidades encontradas, dando visibilidade e, portanto, apontando a necessidade de uma atuação mais direcionada do poder público.

No anexo I desse documento apresentam-se as informações acima descritas, sistematizadas segundo os critérios de vulnerabilidades das famílias e de inadequação da oferta de serviços aos beneficiários do PBF, bem como indicação de sua fonte e sugestão de áreas responsáveis pelo acompanhamento desses problemas.



Ampliação do acompanhamento das condicionalidades de saúde

A análise dos dados mostra que as condicionalidades de saúde possuem um percentual de acompanhamento consideravelmente inferior à educação. Embora se verifique um aumento gradual nesse percentual desde 2006, isso ainda permanece com um desafio, visto estar aquém do patamar esperado frente ao amadurecimento da relação entre o PBF e a política de saúde decorrente da definição de procedimentos, responsabilidades dos atores, sistemas de informação, capacitação etc.

Para o Ministério da Saúde, um dos principais gargalos para o aumento desse acompanhamento consiste hoje no próprio limite de cobertura da Estratégia Saúde da Família¹². Dessa forma, faz-se necessário reforçar a diversificação de processos do acompanhamento das famílias PBF na saúde para além da ESF. Via de regra, o atendimento primário da saúde é realizado em contextos diferentes dos processos de verificação das condicionalidades. A vacinação das crianças e as consultas e exames do pré-natal, por exemplo são realizadas em unidades de saúde, ao passo que o registro das condicionalidades é feito, prioritariamente, por equipes de saúde da família. Avalia-se que há necessidade de melhor qualificação dos dados registrados no Sistema Bolsa Família na Saúde, de modo que o atendimento realizado para o pré-natal ou para vacinação em uma unidade de saúde já deveria ser registrado como cumprimento das condicionalidades. Essa prática eliminaria uma segunda rodada de coleta de informações, a qual tende a se tornar um processo burocrático de registro.

Discussão sobre o descumprimento das condicionalidades de saúde

Outro desafio para o acompanhamento das condicionalidades de saúde diz respeito ao seu descumprimento. No segundo semestre de 2010 cerca de 6 mil (5,8%) gestantes e 34 mil (0,8%) crianças das famílias acompanhadas estiveram nessa situação, o que implicou num total de 33 mil famílias que tiveram repercussão em seu benefício por conta desse descumprimento.

¹² Segundo dados do MS em janeiro de 2011, a cobertura do ESF era de 95% dos municípios e 52,3% da população.



Identificam-se duas oportunidades de aperfeiçoamento desse processo de modo que o poder público possa atuar sobre as vulnerabilidades que impedem o exercício do direito à saúde pelas famílias do PBF.

A primeira diz respeito à melhor especificação das situações que devem caracterizar descumprimento na saúde. Há hoje algumas questões sobre o descumprimento na saúde que ainda não possuem respostas definidas: Deve-se registrar como descumprimento o caso de uma gestante que não tenha realizado todas as consultas pré-natal em tempo? É possível orientá-la a realizar a consulta e retornar após a realização para regularização de seu registro? A recusa dos pais em vacinar uma criança deve ser entendida como descumprimento? A margem de discricionariedade do profissional de saúde hoje frente a tais situações é grande, o que em si não constitui um problema. A dificuldade reside no desconhecimento sobre que procedimentos têm sido adotados em tais casos. Isso é fundamental para que o acompanhamento das condicionalidades consiga cumprir seu objetivo de reforço do acesso ao direito à saúde e não penalize famílias que tenham sido acompanhadas por agentes de saúde com critérios 'mais rigorosos'.

A segunda oportunidade identifica-se com a ausência de motivos de descumprimento. Diferentemente do acompanhamento feito pela educação, que registra os motivos da baixa frequência, o acompanhamento da saúde não revela as vulnerabilidades que podem estar por trás da falta de vacinação, do acompanhamento do pré-natal e do acompanhamento e desenvolvimento das crianças. Dessa forma sugere-se aperfeiçoar a lista de situações que hoje revelam dificuldades no acompanhamento da saúde¹³ no sentido de que também revelem as vulnerabilidades por trás do seu descumprimento.

¹³ As situações disponíveis no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde para registro que dificultaram o acompanhamento da saúde são: Motivo não informado; Nenhuma ocorrência; Alteração da estrutura familiar; Endereço incorreto; Beneficiário com perfil saúde mudou de endereço; Beneficiário com perfil saúde ausente; Falecimento de beneficiário com perfil saúde; Recusa do beneficiário; Outras; Família ausente; Falecimento de toda família; Recusa da Família; Outras, Família não reside no endereço; Endereço inexistente.



Implementação da Condicionalidade do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI

A integração entre o PBF e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) teve início em 2006. O PETI conta com cerca de 825 mil beneficiários, dos quais cerca de 93% (770 mil) são público do PBF. Além das condicionalidades de saúde e educação, os beneficiários do PETI incluídos no PBF devem freqüentar os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) ofertados pela assistência social. Os principais instrumentos envolvidos na integração PETI/PBF são o Cadastro Único, o Sistema de Controle e Acompanhamento da Freqüência no Serviço Socioeducativo do PETI¹⁴ (Sispeti) e o Sicon.

A gestão da condicionalidade do PETI, de forma articulada com as condicionalidades do PBF, encontra-se em fase de estruturação e, por enquanto, não está implementada, exigindo esforço conceitual e operacional para garantir a integração nesse aspecto.

CONCLUSÃO

As condicionalidades do PBF foram criadas com o intuito de reforçar o exercício de direitos básicos como o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social pelas famílias mais vulneráveis. Um objetivo do programa, entre outros, é o promover neste segmento da sociedade a oportunidade maior desenvolvimento social e exercício da cidadania, garantida a todos pela Constituição de 1988. Neste sentido, torna-se essencial desenvolver ações que promovam efetivamente o acesso a serviços de qualidade como uma questão prioritária e complementar à própria transferência de renda.

Muito embora resultados e impactos positivos tenham sido alcançados e verificados a partir do acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família, faz-se necessário avançar na análise da distribuição dos mesmos sob diversos aspectos, como o geográfico, por faixa etária, por perfil familiar, por faixa de renda, por localidade de domicílio, dentre outros. A

¹⁴ O qual contém as informações sobre a freqüência ao SCFV.



distribuição do acompanhamento e do cumprimento das condicionalidades varia de acordo com esses fatores, e estratégias específicas para as diversas dimensões de análise podem e devem ser desenvolvidas para ampliar a efetividade do objetivo de reforçar o exercício de direitos sociais básicos das famílias beneficiárias do Programa.

O enfrentamento da pobreza, em todas as suas dimensões, pode ser potencializado pela articulação entre as informações sobre a situação socioeconômica das famílias do PBF contidas no Cadastro Único e as informações sobre o atendimento dessas mesmas famílias no âmbito das políticas de saúde, educação e assistência social.

A gestão das condicionalidades traz informações estratégicas sobre as dificuldades vividas pelas famílias, apontando a necessidade de ações do poder público para reforçar o acesso aos direitos sociais básicos. Tais informações constituem subsídios importantes para a atuação das políticas sociais setoriais tendo em vista a construção de uma estratégia nacional de enfrentamento da extrema pobreza.

Dada sua concepção como reforço do acesso aos direitos sociais básicos, as condicionalidades podem oferecer grande contribuição para reduzir diversos problemas vividos pela população em situação de pobreza e extrema pobreza, dentre os quais destacamos a dificuldade de acesso e/ou acesso fragmentado às políticas sociais por parte desse segmento da população.

É importante ressaltar que, visto implicar coordenação intersetorial e intergovernamental para sua implementação, a gestão das condicionalidades pode enfrentar restrições relativas às peculiaridades de cada política articulada, tais como o compromisso da política setorial em priorizar os beneficiários do PBF na oferta e acompanhamento de suas ações e a capacidade de gestão dos governos subnacionais para implementar os compromissos assumidos.



ANEXO I

Informações sobre situações de acesso a direitos por parte das famílias do PBF detectadas a partir da gestão das condicionalidades

Fonte	Motivo	Vulnerabilidades das famílias	Inadequação da oferta de serviços	Área(s) sugeridas p/ acompanhamento
Presença Sicon	Ausência por questão de saúde do aluno* (Presença) ou Doença da criança/adolescente (Sicon)	x		Saúde
Presença Sicon	Doença/óbito na família* (Presença) ou Óbito na família (Sicon)	x		Assistência Social
Presença Sicon	Inexistência de oferta de serviços educacionais* (Presença) ou Inexistência de oferta de serviços educacionais (próximos ao local de moradia) (Sicon)		x	Educação/ Conselho Tutelar
Presença	Fatos que impedem o deslocamento à escola*	X	x	Educação/ Assistência Social
Presença	Inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais*		x	Educação/ Assistência Social – BPC na escola
Presença	Suspensão Escolar*	x		Educação
Presença Sicon	Gravidez (Presença) ou Gravidez infanto-juvenil (Sicon)	x		Saúde/Assistência Social



Presença Sicon	Mendicância/Trajatória de rua (Presença) ou Trajetória de rua da criança/adolescente (Sicon)	x		Assistência Social
Presença Sicon	Negligência dos pais ou responsáveis	x		Assistência Social/ Conselho Tutelar
Presença Sicon	Trabalho Infantil	x		Assistência Social
Presença	Escola não informou o motivo	x	x	Educação/ Assistência Social
Presença	Violência/Discriminação/Agressividade no ambiente escolar (Presença) ou Violência ou discriminação no ambiente escolar (Sicon)	x	x	Saúde/Educação/ Assistência
Presença	Trabalho do Jovem	x	x	Assistência/ Conselho Tutelar
Presença Sicon	Exploração/Abuso Sexual/Violência Doméstica (Presença) ou Violência intrafamiliar (física, sexual ou psicológica) (Sicon)	x		Saúde/Educação
Presença	Desinteresse/desmotivação pelos estudos	x	x	Educação/Conselho Tutelar
Presença	Abandono Escolar/ Desistência	x	x	Educação/Conselho Tutelar/Assistência
Presença	Necessidade de cuidar de familiares (Presença) ou Criança/adolescente responsável pelo cuidado de familiares (Sicon)	x	x	Educação/Assistência
Sicon	Envolvimento de membros da família com drogas	x		Saúde/Assistência Social



Sicon	Violência na área de moradia, impedindo o ir e vir	x	x	Assistência Social/Conselho Tutelar
Sicon	Recusa da criança em freqüentar escola/serviço de convivência do PETI	x	x	Assistência Social
Sicon	Adolescente em cumprimento de LA ou PSC	x		Assistência Social
Sicon	Adolescente em cumprimento de medidas restritivas de liberdade	x		Assistência Social
Sicon	Criança/adolescente em medida protetiva de acolhimento (abrigo)	x		Assistência Social
Sicon	Família vítima de calamidades públicas	x	x	Assistência Social
Sicon	Ausência dos pais por prisão	x		Assistência Social
Sicon	Inexistência de oferta de serviços de saúde (próximos ao local de moradia)		x	Saúde
Sicon	Inexistência de oferta de serviços de convivência do PETI (próximos ao local de moradia)		x	Assistência Social
Sicon	Falta de acessibilidade da escola ou de serviço do PETI (no caso de criança/adolescente com deficiência)		x	Assistência Social/BPC na Escola
Sicon	Inexistência ou dificuldade de transporte para escola, serviço de saúde ou serviço do PETI		x	Educação/Saúde Assistência Social

* Esses motivos da educação não geram repercussão no benefício da família visto que, quando a baixa frequência ocorre devido a situações que estão fora do controle da família, ela não é considerada como descumprimento.

Presença – Sistema Presença/Sicon – Sistema de Condicionalidades.



AUTORIA

Rodrigo Lofrano Alves dos Santos – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Coordenador-Geral de Acompanhamento das Condicionalidades do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Endereço eletrônico: rodrigo.santos@mds.gov.br

Elaine Cristina Licio – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Endereço eletrônico: elaine.licio@mds.gov.br



O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD) E O SISTEMA DE CONDICIONALIDADES (SICON) COMO FERRAMENTAS DE GESTÃO INTERSETORIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Cláudia Regina Baddini Currelero
Analúcia Faggion Alonso



O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD) E O SISTEMA DE CONDICIONALIDADES (SICON) COMO FERRAMENTAS DE GESTÃO INTERSETORIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Cláudia Regina Baddini Currello
Analúcia Faggion Alonso

RESUMO

A pobreza compreendida a partir de seu caráter multidimensional requer para sua superação, além do trabalho conjunto por parte dos municípios, estados e União, um esforço de coordenação no sentido de buscar a integralidade do atendimento às populações mais pobres a partir de uma maior coordenação e na medida do possível, integração das políticas sociais voltadas a esse público. Essa perspectiva de coordenação necessita de mecanismos de gestão mais intersetoriais ou transversais, e de ferramentas de gestão que respondam as dificuldades inerentes a esse tipo de arranjo. Essas ferramentas devem permitir o financiamento de ações coordenadas e a disponibilização de informações unificadas. A construção de rede de atores para implementação de políticas de enfrentamento à pobreza, como o desafio proposto pelo programa Bolsa Família, depende de acordos institucionais entre as diferentes áreas, nas três esferas de governo, pactuação de parcerias, a atuação efetiva das instâncias de controle social e a adesão dos participantes da rede por meio do compartilhamento de interesses e objetivos. A disponibilização de mecanismo de financiamento para apoio a gestão intersetorial do Programa Bolsa Família, por meio do IGD – Índice de Gestão Descentralizada, e a implantação de sistema de apoio ao acompanhamento das condicionalidades e das famílias do PBF, o Sicon – Sistema de Condicionalidades, mostrou resultados no sentido de viabilizar a implementação das redes de gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, potencializando sua atuação intersetorial.



1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é atualmente o principal programa de enfrentamento da pobreza no Brasil e seus bons resultados estão relacionados com as transferências de renda, que reduzem os níveis de pobreza e desigualdade e com o seu caráter transversal, que possibilita uma atuação mais coordenada e integrada com as demais políticas sociais no acompanhamento das condicionalidades e oferta de programas complementares.

Ao longo do século XX, o Brasil se industrializou, tornou-se predominantemente urbano, mas somente na última década observaram-se quedas consistentes na desigualdade e na pobreza. O índice de Gini¹ que era de 0,60 em 1990, manteve-se próximo a 0,59 em 2001 e reduziu-se para 0,54 em 2009. Segundo Néri (2011), entre 2003 e 2009 houve queda na pobreza de 45,5%. O percentual de pobres reduziu-se de 34,9% em 1992 para 26,6% em 2002 e para 15,3% em 2009.

A despeito dos bons resultados na redução da pobreza e da desigualdade no Brasil no período recente, acredita-se que para um aprofundamento na redução dos níveis de miséria e de privação da população mais pobre, a partir de ações que atuam sobre a pobreza como um fenômeno que transcende a insuficiência de renda e é multidimensional e multifacetado, torna-se fundamental uma atuação mais intersetorial do PBF com as demais políticas sociais nas três esferas governamentais.

A gestão intersetorial das políticas sociais, tendo o PBF como elemento transversal, deve perpassar as três esferas de governo, uma vez que o PBF é um Programa de implementação descentralizada e na qual os estados e municípios apresentam papel chave nos resultados alcançados.

Nessa perspectiva, a gestão federal do PBF desenvolveu ferramentas que têm por objetivo propiciar, sobretudo no nível local, uma gestão mais intersetorial das políticas sociais voltadas às famílias mais pobres. Neste artigo, após uma sucinta explanação sobre o PBF e sua gestão descentralizada, será problematizada

¹O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade (...) comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). (Wikipedia http://pt.wikipedia.org/wiki/Coeficiente_de_Gini)



a perspectiva da gestão intersetorial e o papel transversal do PBF que pode ser fortalecido. Na seqüência serão examinadas de forma mais detalhadas duas ferramentas de gestão, o Índice de Gestão Descentralizado (IGD) e o Sistema de Condicionalidades (Sicon) como potencializadores da intersectorialidade.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família é um programa de combate à pobreza, que apresenta três eixos principais de atuação: alívio imediato da pobreza, que atua por meio da transferência de renda; reforço ao exercício de direitos sociais básicos, por meio do acompanhamento das condicionalidades; e articulação de oportunidades de desenvolvimento de capacidades para as famílias, por meio da oferta coordenada de programas complementares.

Nessa perspectiva, a transferência de renda permite o suprimento das necessidades mais básicas das famílias, como o acesso a alimentos; o acompanhamento das condicionalidades contribui para assegurar o acesso aos direitos sociais nas áreas de educação, saúde e assistência social, concorrendo dessa forma para o rompimento do ciclo de transmissão intergeracional da pobreza; e os programas complementares visam ao desenvolvimento das capacidades das famílias, aumentando o potencial de mobilidade social dos beneficiários.

A transferência de renda pelo PBF atinge hoje 13,2 milhões de famílias² e é o componente mais conhecido e visível do Programa. Os benefícios monetários variam de R\$32,00 a R\$232,00 e o valor mensal médio do benefício é de R\$115,00. As condicionalidades nas áreas de saúde e educação, por meio do acompanhamento individualizado de cada família e de cada aluno na escola, possibilitam a identificação das famílias, crianças e adolescentes que apresentam dificuldades em acessar os serviços básicos de saúde e educação e que requerem uma atenção especial por parte das políticas locais, seja para a adequação da oferta, seja para transpor dificuldades que impossibilitam a permanência na escola ou a ocorrência de problemas relacionados à saúde e as condições nutricionais e alimentares das famílias.

² Dados de abril de 2011.



Por meio dos programas complementares, como os que visam o aumento da escolarização de jovens e adultos e programas de alfabetização de adultos, são ofertados às famílias do PBF, meios de desenvolver novas capacidades.

3 A GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF tem sua gestão alicerçada em dois elementos, que se constituem, ao mesmo tempo, fatores relevantes para os resultados do Programa e desafios a serem continuamente enfrentados, a cooperação federativa e a intersetorialidade.

A cooperação federativa presente no PBF se dá na perspectiva de gestão compartilhada com estados e municípios, em que as responsabilidades dos estados e municípios são definidas e acordadas por meio de termo de adesão assinado junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A Portaria nº246, de maio de 2005, trata da adesão dos municípios ao PBF, tendo como requisitos a existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social e a indicação do gestor municipal do Programa. O gestor municipal deve responder: pela interlocução com as instâncias de controle social do Programa; pela gestão e coordenação municipal do programa; pela articulação com os governos federal e estadual; e pela integração do PBF com as áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, dentre outras.

A intersetorialidade está presente na concepção e gestão das condicionalidades e na articulação de oportunidades para o desenvolvimento de capacidades das famílias beneficiárias, na perspectiva da promoção social.

A implementação do PBF caracteriza-se por um elevado grau de interface entre União, estados e municípios. Enquanto a União financia, regulamenta e operacionaliza a transferência da renda por meio de seu operador a Caixa Econômica Federal – (CEF) as demais ações operacionais do PBF realizam-se na esfera 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, a gestão de benefícios, assim como a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social e a articulação de programas complementares ocorrem nos municípios, a partir da oferta do poder local.



Os municípios têm papel fundamental na gestão de condicionalidades, efetuando o registro dos acompanhamentos, o desenvolvimento de ações para localização de famílias, visitas domiciliares e a realização de trabalho socioassistencial com os beneficiários do Programa. Nessa esfera, devem ocorrer também as definições de estratégias para atuação conjunta das áreas de saúde, educação e assistência social. Tendo-se a família e o território como centro da ação, são necessárias ações fortemente coordenadas para garantir a superação de riscos e vulnerabilidades sociais.

Um número considerável de municípios também desenvolve ações que visam o desenvolvimento de novas capacidades, as quais são essenciais ao permitirem ganhos de autonomia e melhoria na qualidade de vida da população mais pobre. Uma série de ações e programas desta natureza é desenvolvida pelos estados e pelo Governo Federal, cabendo ao município, neste caso, articular-se com os beneficiários e criar condições para garantia do acesso das famílias.

São justamente os governos locais, em função de sua proximidade e envolvimento com a população, que possuem a maior capacidade de identificação das necessidades das famílias e de seus integrantes, o que possibilita o planejamento e a implementação de políticas e ações que atuem nas diferentes dimensões da pobreza e promovam oportunidades para a superação das vulnerabilidades pelas famílias. Entretanto, a prática da gestão intersetorial não é trivial e requer antes de tudo o apoio e a decisão política para este direcionamento.

A atuação dos governos estaduais se dá por meio do apoio aos 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 essa esfera de governo como um ator de grande relevância para o PBF na medida em que apóia o trabalho de coordenação a cargo da União (LICIO, CURRALERO & MESQUITA, 2010).

Cada estado e município contam, também com uma Instância de Controle Social (ICS) formalmente instituída, com representação paritária entre governo e sociedade. Fica a cargo do ente federado a escolha da forma como esse controle social deve ser institucionalizado, podendo aproveitar-se de uma estrutura já existente ou ainda criar uma nova, específica para essa função.



A intersectorialidade presente no âmbito das condicionalidades e na articulação de programas complementares criou espaços para uma ação coordenada planejada e focada nas famílias beneficiárias em todas as esferas governamentais. No entanto, a implementação descentralizada faz com que os resultados obtidos pelo programa dependam substantivamente da atuação dos estados e municípios. Caso estes não atuem de forma coordenada com vistas a integrar as políticas sociais, a gestão intersectorial não se materializa ou ocorre apenas de forma incipiente em algumas localidades. Tendo em vista o papel dos governos locais na implementação do PBF e a heterogeneidade existente em termos das instituições e capacidade da gestão municipal, observam-se muitas diferenças nos resultados alcançados no que se refere a um atendimento mais integral das famílias pobres. Para elevar a capacidade institucional para uma gestão mais integrada das políticas sociais, deve haver, entre outros fatores, um grande esforço para capacitação por parte do governo federal e dos estados e o desenvolvimento de ferramentas que potencializem a atuação intersectorial nos municípios.

O governo federal vem atuando na articulação intersectorial e intergovernamental e no apoio institucional aos estados e municípios para o acompanhamento das condicionalidades e articulação do programas complementares. No eixo da promoção da intersectorialidade para a gestão das condicionalidades, os três ministérios envolvidos (MDS, MEC e MS), além de realizar planejamento conjunto das ações e atuarem de forma coordenada e cooperativa, vêm investindo no fortalecimento e desenvolvimento de instrumentos e espaços que privilegiem a atuação intersectorial. A realização de seminários, a divulgação de boletins periódicos e de outras publicações sobre esse tema, assim como a sistematização e publicização de boas práticas buscam orientar os estados e municípios na construção de modelos próprios adequados à realidade de cada localidade.

Os estados, além do papel fundamental no apoio aos municípios localizados em seu território, destacam-se também como articuladores e promotores da intersectorialidade, por meio das capacitações para a gestão intersectorial e com a oferta de ações voltadas para a qualificação profissional ou desenvolvimento regional. A constituição de Fóruns Estaduais Intersectoriais e Intergovernamentais



como espaços políticos de discussão e fomento da intersectorialidade no Programa Bolsa Família também apresentam extrema relevância podendo disseminar a prática de planejamento conjunto e uma visão e atuação mais multidisciplinar no enfrentamento da pobreza.

4 OS DESAFIOS DA INTERSETORIALIDADE NO ENFRENTAMENTO DA POBREZA

A implementação de políticas de enfrentamento da pobreza, segundo uma concepção ampliada de pobreza, que considera além da insuficiência de renda, a realidade de privações que interagem e se retroalimentam, gerando círculos perversos de exclusão, se constitui num grande desafio para a gestão do PBF e das políticas sociais, em especial. Isto porque se faz necessário romper com os fatores que retroalimentam a pobreza como a desigualdade, dinâmicas do mercado de trabalho e vulnerabilidades múltiplas (Bronzo, 2007).

Tendo como foco de ação as famílias consideradas pobres, torna-se fundamental assegurar seus direitos, viabilizando ações e políticas integradas nas áreas de educação, saúde, bem-estar, trabalho e renda, habitação, acesso à cultura, ao lazer e ao universo da cidadania.

Entretanto, na configuração da administração pública, para as três esferas de governo, as políticas são tradicionalmente executadas setorialmente (saúde, educação, assistência social, trabalho e renda, segurança pública, entre outras) e organizadas em ministérios, secretarias e outras instâncias administrativas específicas. Neste modelo, ações voltadas para um mesmo público, normalmente geram processos paralelos e fragmentados, e por vezes sobrepostos, resultando em desperdícios de recursos e ineficácia da ação.

No âmbito das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza há o entendimento de que a gestão segmentada e setorializada não responde da forma adequada aos desafios atuais, sendo necessário incorporar elementos transversais ou intersectoriais às políticas sociais de forma a permitir uma atuação mais integrada e eficaz³.

³ Neste artigo a intersectorialidade e a transversalidade estão sendo utilizadas para designar um mesmo método de gestão.



Segundo Serra (2004), a transversalidade do ponto de vista da gestão, refere-se a uma parte *soft* da organização, atuando como uma estrutura complementar a estrutura organizativa básica. Ou seja, os arranjos ou elementos transversais não visam substituir as estruturas setoriais existentes, mas sim introduzir novos pontos de vista, novas linhas de trabalho e de objetivos em relação aos já existentes nos diversos setores.

Os órgãos que atuam como elementos transversais podem ser constituídos por sistemas de relacionamento e de conhecimento, que alimentam as organizações de visões específicas e objetivos estratégicos de mudança social (Serra, 2004).

Cabe ressaltar que a transversalidade, neste contexto é entendida como uma forma de organizar a abordagem e a gestão de uma determinada temática, neste caso, o enfrentamento da pobreza, de forma que o objetivo do seu enfrentamento esteja presente e direcione as ações de outras áreas ou setores dando sentido, unidade e maior integração as ações. O enfrentamento da pobreza seria assim o elemento de convergência de determinadas ações e políticas setoriais.

O PBF apresenta algumas características que o colocam como foco e um dos possíveis elementos transversais das políticas de enfrentamento da pobreza, entre elas destacam-se: 1- a proximidade e convergência existente entre a gestão do Programa e a do Cadastro Único dos Programas Sociais do governo federal, que reúne informações importantes sobre a população pobre e suas carências e privações; 2 – ser a referência entre as ações voltadas ao combate à pobreza, por meio das transferências de renda e 3 – a rede formada pelas áreas de saúde, educação e assistência social em todos os entes federados para o acompanhamento das condicionalidades que podem se constituir nos catalisadores de uma gestão local mais intersetorial das políticas sociais voltadas aos mais pobres.

Para Serra (2004), a transversalidade confere um foco à organização, dirigindo a atenção para aspectos e temas considerados centrais e permitem intensificar a atuação sobre eles.

“O gestor da transversalidade necessita operar com instrumentos de gestão estratégicos, com domínio dos instrumentos de análise e desenho, de gestão relacional, gestão política e avaliação”. (apud, Bronzo, 2007, p.17).



Entre as atividades desse gestor da transversalidade estão a produção, análise e difusão da informação; o desenho e formulação de objetivos estratégicos e o desenvolvimento de políticas e metodologias de trabalho e a estruturação e gestão de redes relacionais internas e externas de tipo multilateral (Serra, 2004).

No âmbito do PBF, o acompanhamento das condicionalidades de forma mais específica tem se apresentado como um eixo condutor para o trabalho intersetorial, ao propiciar a construção de uma estratégia de atuação a partir de uma agenda de diagnósticos e ações integradas. Da forma como vem sendo proposto e pensado, o acompanhamento das condicionalidades, realizado de forma intersetorial, incorpora avanços na organização, no desenvolvimento das ações e nos resultados obtidos pelas áreas setoriais nos municípios, além de potencializar os resultados alcançados no trabalho de acompanhamento das famílias.

A criação do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do PBF e sua institucionalização por meio de Portaria Interministerial revela a necessidade de aprofundar a gestão intersetorial do Programa nos estados e municípios. O Fórum é um espaço de negociação e construção de consensos sobre a gestão do Bolsa Família, sobre os encaminhamentos de temas mais relevantes e emergentes relacionados às condicionalidades, atuando de forma propositiva em relação às demais esferas de governo⁴.

A institucionalização do Fórum teve entre seus objetivos, o aprofundamento da gestão intersetorial no âmbito das condicionalidades ao procurar se materializar como um espaço para deliberações colegiadas e de elaboração de planos conjuntos, de forma a legitimar a atuação intersetorial, na perspectiva de construção de “comunidades de sentido”, que segundo Grau (2005) possibilitam o compartilhamento de visões e objetivos como meio de efetivar processos mais interssetoriais. Entretanto, até o momento, o reconhecimento da relevância desse

⁴ Participam desse Fórum os titulares dos seguintes órgãos e entidades: - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do MDS; - Secretaria Nacional de Assistência Social, do MDS; - Secretaria de Atenção à Saúde, do MS; - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do MEC; - Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed); - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass); - Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas); - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas); - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime); e - Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems).



espaço para os demais parceiros do PBF ainda não se efetivou, o que se constitui em apenas um dos indicadores das dificuldades que circundam mudanças na forma setorializada de atuação da administração pública.

Para a implementação da intersetorialidade nas intervenções públicas há desafios concretos e nada triviais, como a questão do compartilhamento da informação e dos recursos financeiros. Nas palavras de Bronzo:

“A lógica da setorialidade se expressa não só na cultura organizacional, estruturada em secretarias e programas especializados, como também nos mecanismos de destinação dos recursos e nos sistemas de informação. A inexistência de sistemas de informação compartilhados constitui um outro importante obstáculo para o desenvolvimento da gestão intersetorial.” (Bronzo, 2007, p. 19).

Para atuar sobre estes dois grandes desafios podem ser vislumbrados dois instrumentos que apóiam a gestão intersetorial no PBF, o repasses de recursos realizados aos estados e municípios tendo por referência o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Sicon, que serão detalhados nas seções subseqüentes.

5 OS REPASSES POR MEIO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADO (IGD)

Segundo Bronzo (2007), a adoção de uma gestão mais intersetorial, seja no que se refere às políticas para o enfrentamento da pobreza, seja no acompanhamento das condicionalidades e das famílias, necessita, da introdução de mudanças nos processos de trabalho, com comportamentos mais cooperativos, com o compartilhamento de informações e estabelecimento de fluxos, de forma a reorientar a forma de provisão dos serviços públicos, readequando-os as demandas e necessidades identificadas. Cabe ressaltar que a opção no plano mais estratégico e político por esse tipo de arranjo é um pré-requisito para a sua operacionalização, pois motivaria a criação de capacidade institucional para o desenvolvimento das mudanças nos processos de trabalho.

Para se viabilizar arranjos mais intersetoriais faz-se fundamental atuar sobre a visão setorializada, que é reforçada pela lógica de orçamentos setoriais. A maior parte dos repasses financeiros, sobretudo nas áreas de saúde, educação e assistência social é destinada para ações setorializadas, o que leva a necessidade de romper com essa sistemática e construir estruturas e práticas institucionais adequadas para a gestão coordenada e mais integrada das políticas.



Embora na sua forma tradicional o orçamento possa dificultar a gestão intersectorial, sob um novo formato o orçamento pode atuar como mecanismo potencializador de intersectorialidade, na medida em que as diretrizes conjuntas sejam materializadas em planos e orçamentos, o que não é, entretanto isento de dificuldades, uma vez que a disputa por recursos e poder raramente ocorre sem atritos e desgastes.

Os critérios e procedimentos adotados pelo PBF para o apoio à gestão e execução descentralizada nos municípios e estados parte da adesão dos entes federados e leva em consideração o caráter intersectorial do Programa, particularmente no que se refere ao acompanhamento das condicionalidades e das famílias mais vulneráveis⁵ e pode ser identificado como um elemento potencializador da intersectorialidade se as decisões políticas e operacionais convergirem nesse sentido.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) realiza transferências de recursos financeiros por meio do Fundo Nacional de Assistência Social aos respectivos Fundos estaduais e municipais. A Portaria que disciplina essas transferências coloca em seu parágrafo primeiro que:

“As atividades a serem desenvolvidas com os recursos (repassados) deverão ser planejadas pelo gestor municipal do PBF, de maneira articulada e integrada, levando em consideração as demandas e necessidades da gestão do programa, no que se refere as áreas de assistência social, educação e saúde.”

Ou seja, se levada em consideração a norma legal, os recursos repassados deveriam mobilizar esforços para uma gestão do PBF que contempla as necessidades das três áreas.

Os recursos que são transferidos mensalmente visam apoiar a realização de atividades de gestão de condicionalidades de saúde e de educação; de gestão de benefícios; de acompanhamento das famílias; de cadastramento de novas famílias, de atualização e revisão das informações no Cadastro Único e PBF; de implementação de programas complementares ao PBF, especialmente nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, geração de

⁵ A Portaria nº 754 de 20 de maio de 2010 estabelece as ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e utilização do Índice de Gestão Descentralizada Municipal, considerando o caráter intersectorial do Programa.



trabalho e renda, acesso a micro-crédito produtivo orientado e desenvolvimento comunitário e territorial. O leque de áreas a serem aplicados os recursos também proporciona uma visão mais coordenada e integrada das ações a serem desenvolvidas para as famílias no âmbito da gestão do PBF.

O IGD é o instrumento utilizado para aferir a qualidade da gestão municipal/estadual e é referência para os repasses financeiros do governo federal para a gestão local⁶. Visto que a natureza setorial dos orçamentos constitui restrição às ações intersetoriais e que os recursos do IGD podem financiar gastos nas áreas de saúde, educação e assistência social, esse índice evidencia-se como instrumento de apoio à articulação entre essas três áreas.

No caso dos estados, para o recebimento dos recursos financeiros pelo MDS, além da adesão ao SUAS, semelhante ao que se dá nos municípios, o estado deve ainda ter uma Coordenação Intersectorial do PBF, na qual deverão estar representadas, pelo menos, as seguintes áreas do governo estadual: assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho.

A partilha de recursos de poder muito provavelmente levará a conflitos e disputas que podem ou não ser neutralizados ou minimizados. O compartilhamento de objetivos comuns, a elaboração de diagnósticos comuns ou pactuados dos problemas e a coresponsabilização são elementos que podem minimizar os conflitos.

O governo federal criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M para municípios, IGD-E para estados), com o intuito de fortalecer a capacidade de gestão dos entes federados, a partir da mensuração de indicadores que avaliam os resultados no acompanhamento das condicionalidades e da gestão do Cadastro Único. Independentemente do lócus institucional do Programa, a transferência dos recursos do IGD é feita pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao respectivo Fundo municipal ou estadual, o que pode trazer um viés de alocação exclusiva na área de assistência social, embora não seja este seu propósito.

⁶ Tanto o IGD municipal quanto o estadual variam de 0 a 1 e são calculados pela multiplicação dos seguintes fatores: taxa de cobertura qualificada de cadastros, taxa de atualização cadastral, taxa de acompanhamento da frequência escolar e taxa de acompanhamento da agenda de saúde, além de incentivos relacionados ao acompanhamento de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades em processo de acompanhamento familiar.



O valor do repasse é proporcional ao número de beneficiários do Programa residentes no território. O ente cujo IGD não atinja um valor mínimo (0,55 para os municípios e 0,6 para os estados) não recebe recursos. Como exemplos de utilização dos recursos, por parte dos estados e municípios, temos a aquisição de equipamentos e capacitação das equipes, ações coletivas de emissão de documentação civil, aquisição de veículos para realização de visitas domiciliares, campanhas educativas direcionadas aos beneficiários, implementação de programas complementares de elevação de escolaridade e inclusão produtiva dos beneficiários, ações de desenvolvimento comunitário e territorial, apoio às Instâncias de Controle Social do Programa, dentre outras. Desde 2006, quando foi iniciada a estratégia de apoio financeiro à gestão descentralizada do PBF, foram repassados mais de um bilhão de reais aos entes federados, como se visualiza abaixo.

Tabela 1. Repasse de recursos financeiros aos municípios – IGD

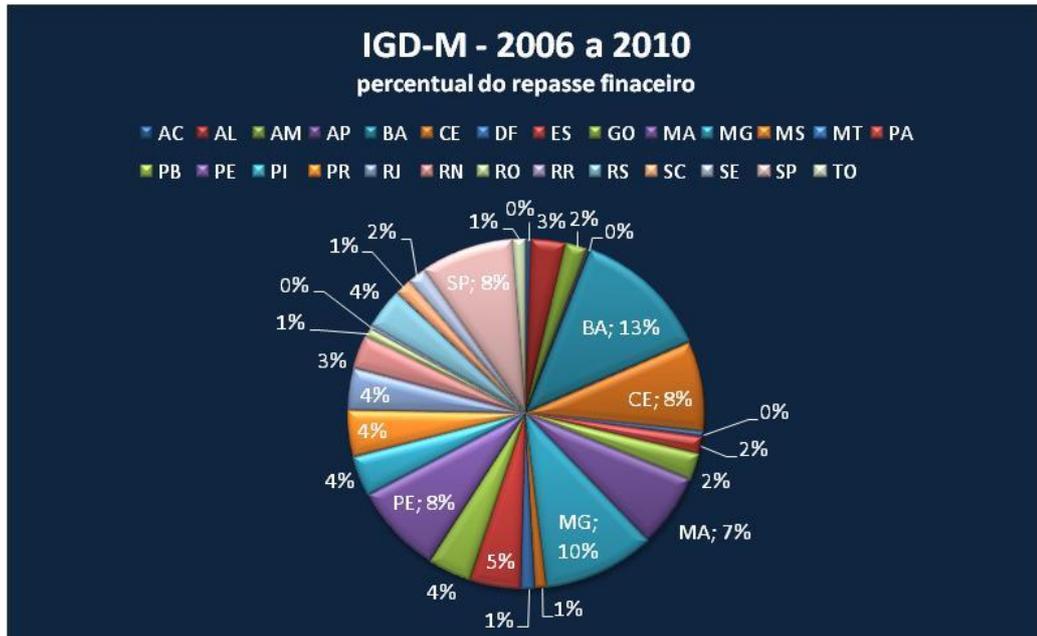
Ano	Brasil (em milhões de reais)
2006	161,36
2007	230,66
2008	256,67
2009	252,95
2010	287,57
2006 a 2010	1.189,21

Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2011.

O montante de recursos foi distribuído entre as esferas da federação de acordo com o índice de gestão e o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.



Gráfico 1. Repasse de recursos financeiros aos municípios – IGD, por UF



Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2011.

6 O SISTEMA DE CONDICIONALIDADES - SICON

Para viabilizar o compartilhamento de informações acerca das famílias do PBF em acompanhamento das condicionalidades e pelos serviços socioassistenciais, o MDS desenvolveu um sistema informatizado que disponibilizar as informações abaixo relacionadas de forma estruturada e unificada:

1. Cadastro Único de Programas Sociais – Cadastro Único - que reúne as informações socioeconômicas das famílias com baixa renda e é a base de referencia para a concessão de benefício do Programa Bolsa Família;
2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com dados de pagamento e a situação dos benefícios das famílias de acordo com os Sistemas de Pagamento operados pela CAIXA;
3. Sistemas de acompanhamento de condicionalidades setoriais da educação – Sistema de Frequência Escolar do PBF/MEC, saúde – Sistema Bolsa Família na Saúde/MS e assistência social – Sistema de Acompanhamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI SISPETI/MDS.

Tais informações integradas permitem o apoio à gestão dos municípios, estados e União assim como a transparência para órgãos de controle e demais participantes da gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família.

O Sistema de Condicionalidades - Sicon foi implementado em junho de 2008 com a proposta de trazer interoperabilidade às diferentes bases de dados do PBF. Neste íterim, a unicidade e consistência das informações divulgadas e produzidas têm garantido a credibilidade, e em última instância, contribuído para a adesão ao sistema e para a maior eficiência e efetividade das ações de acompanhamento de condicionalidades e das famílias do PBF.

O acompanhamento das condicionalidades atualiza, mensalmente, a frequência escolar de 16 milhões de crianças, adolescentes e 1,4 milhões de jovens; o calendário de vacinação de 6 milhões de crianças e 120 mil gestantes duas vezes ao ano e deverá acompanhar a frequência mensal aos serviços de convivência do PETI de cerca de 800 mil crianças e adolescentes, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1: Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Área	Compromisso/ condicionalidades	Público	Acompanhamento
SAÚDE	acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das criança	crianças menores de 7 anos	6 milhões a cada semestre (69,8% de registro)
	pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes	gestantes e nutrizes	13 milhões de mulheres a cada semestre e identificação de 120 mil gestantes.
EDUCAÇÃO	matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85%	crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos	16 milhões a cada bimestre (89% de registro).
	matrícula e frequência escolar mensal mínima de 75%	jovens de 16 e 17 anos	1,7 milhão a cada bimestre (79% de registro)
ASSISTÊNCIA SOCIAL	serviços sócio educativos e de convivência do PETI	crianças até 15 anos do PETI	800 mil a cada mês.

Fonte: Sistema de Gestão de Condicionalidades – Sicon/MDS

Os desafios da disponibilização de uma ferramenta para apoio a gestão intersetorial também estão nas diferenças de estrutura existentes entre as equipes municipais que são responsáveis pela gestão descentralizada. Em todo o país, os municípios possuem técnicos e gestores com perfis diferentes e que enfrentam



desafios presentes no seu contexto territorial específico. Por isso, uma característica essencial dessa ferramenta é a interface amigável para promover a adesão por parte dos técnicos e gestores, de forma a garantir a autonomia para o desenho de gestão do território e traduzir os diferentes conceitos das ações setoriais. A disponibilização de informações pelo Sicon possibilita que, independente do modo de trabalho de cada ator/setor no processo, as informações sejam compartilhadas e utilizadas pelos demais atores/setores.

O Sicon disponibiliza aos seus usuários a consulta ao Cadastro Único por nome, idade, sexo, entre outros critérios que identificam as 75 milhões de pessoas e 26,8 milhões de famílias⁷ territorializando por bairro, escolas ou unidade de saúde de referencia. O resultado da consulta é disponibilizado em segundos, garantindo a performance e viabilidade da solução.

Um dos diferenciais do sistema esta na utilização de ferramentas de indexação dos conteúdos e dados das diversas bases integradas e a entrega das informações aos usuários de forma clara, eficiente e rápida. Como exemplo, a busca da palavra “Maria” no município de Salvador - BA apresenta resultado em 7,56 segundos para 73.766 pessoas (pesquisa realizada com referencia na base nacional do Cadastro Único de outubro de 2010). Tal mecanismo é semelhante ao utilizado pelos principais buscadores da internet.

As informações do acompanhamento de condicionalidades estão disponíveis por integrante das famílias com histórico desde 2005. Assim, mês a mês as informações de frequência escolar e os motivos que impossibilitaram a frequência escolar (ausência de oferta, doença do aluno, gravidez, trabalho infantil, desinteresse, entre outros) os registros semestrais da agenda de saúde e o histórico dos efeitos sobre o descumprimento das famílias, quando for o caso, estão disponibilizados para os gestores, técnicos e usuários do Sicon, que podem ser de qualquer uma das áreas envolvidas no atendimento as famílias do PBF.

Além disso, é possível localizar no mapa qual o endereço da família e os equipamentos sociais disponíveis nas proximidades.

O Sicon também disponibiliza funcionalidades aos gestores que permitem o registro administrativo de recursos apresentados pela família e do acompanhamento familiar.

⁷ Este é o número de pessoas ativas no Cadastro Único em setembro de 2010.



O recurso é o mecanismo disponibilizado às famílias que ao receberem a carta de notificação do descumprimento de condicionalidades e não concordarem com a informação apresentada, tem a prerrogativa de recorrerem ao gestor municipal apresentando suas justificativas. O gestor ao analisar o recurso registra sua avaliação e pode deferir ou indeferir o recurso *on line* no Sicon. O deferimento do recurso implica na inativação do efeito gradativo de descumprimento de condicionalidades aplicado à família e liberação do benefício quando for o caso. Desde dezembro de 2008, foram cadastrados e avaliados 214.910 recursos no Sicon, sendo 92,7% deferidos e 7,2% indeferidos.

A funcionalidade que permite o registro do acompanhamento socioassistencial das famílias no Sicon incorpora às informações gerais da família, dados novos relacionados à identificação de vulnerabilidades e atividades desenvolvidas pelas equipes de proteção social no atendimento às famílias. No Sicon, os técnicos e gestores dos CRAS/CREAS (ou equipe de proteção social básica ou especial) do município podem registrar e acompanhar as ações que estão em andamento com as famílias em situação de vulnerabilidade e, quando for o caso, interromper a aplicação dos efeitos gradativos quando da identificação de descumprimento de condicionalidades. A interrupção é temporária (expira de seis em seis meses) e possibilita que as famílias, que vem enfrentando dificuldades no acesso à educação e saúde e por isso estão em descumprimento de condicionalidade e são consideradas mais vulneráveis, ao serem acompanhadas pela assistência social, tenham seus benefícios financeiros garantidos até que se supere a situação de dificuldade. Tais situações vão além da simples vontade de encaminhar seus filhos a escola e podem estar envolvidas com violência, uso de drogas, gravidez, doenças, entre outros.

A solução tecnológica que permite a integração das informações e a disponibilização das funcionalidades do Sicon foi baseada nos seguintes aspectos: no tratamento inteligente dos dados do Cadastro Único e Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família, na consistência das informações compartilhadas com as áreas setoriais parceiras do acompanhamento de condicionalidades e no investimento em soluções simples que utilizem as melhores práticas de tecnologia da informação.



A utilização do Sicon atualmente tem maior ênfase no cadastro e julgamento de recursos (8,94%), consulta do Número de Identificação Social (11,5%) e a pesquisa às famílias/pessoas (51,5%) e segue o seguinte perfil mensal:

Relatório de Acesso ao Sicon	
8.351	Número absoluto de visitantes únicos
24.097	Visitas ao Sicon
13,63	Páginas por visita ao Sicon
00:19:11	Tempo médio no site
328.465	Visualizações de páginas do Sicon
1,44%	Taxa de rejeições
22,71%	Novas visitas

Fonte: Sistema de Condicionalidades - Sicon - Relatório Mensal Google Analytics.

7 CONCLUSÕES

O enfrentamento da pobreza requer por parte dos municípios, estados e União um esforço de coordenação no sentido de buscar a integralidade do atendimento às populações mais pobres por parte do PBF e das políticas sociais. Essa perspectiva de ação necessita de mecanismos de gestão mais intersetoriais ou transversais, que podem se consubstanciar em elementos transversais como o PBF.

A gestão intersetorial, apesar da convicção, por parte de um grande número de autores, de se constituir em meio fundamental para o enfrentamento de problemas complexos e multideterminados como a pobreza, não avançou muito na maior parte do território nacional devido à lógica setorializada da administração pública e das dificuldades inerentes a se compartilhar decisões, recursos e poder. Os orçamentos setorializados, assim como a dificuldade de compartilhar informações são obstáculos adicionais para o desenvolvimento da gestão intersetorial.

No âmbito do PBF foram criadas duas ferramentas que visam atuar sobre as dificuldades decorrentes da questão orçamentária e do compartilhamento das informações, a utilização do IGD para o repasse de recursos para apoiar as gestões estaduais e municipais e o Sicon, que integra e disponibiliza informações de sistemas de diferentes setores.



Os repasses financeiros realizados por meio do IGD aos municípios e estados constituem-se em recursos cujo gasto deve ser planejado a partir dos diagnósticos e necessidades identificados pelas áreas de saúde, educação e assistência social, o que reforça seu papel como potencializador da intersetorialidade.

No âmbito do compartilhamento das informações acerca das famílias, a disponibilidade de ferramenta informatizada que unifica as informações produzidas pelos participantes da gestão de condicionalidades em uma plataforma única de acesso, permite e promove a visão integrada das famílias em acompanhamento de condicionalidades contribuindo para a efetividade das ações de reforço aos direitos sociais.

Por meio do acesso aos sistemas de informação (Frequência Escolar, Sistema de Condicionalidades – Sicon, Bolsa Família na Saúde e Sistema de Acompanhamento do PETI) e/ou reuniões periódicas, bem como pelo planejamento conjunto das ações (visitas domiciliares, ações integradas nas escolas, postos de saúde, Centros de Referência da Assistência Social - CRAS), é possível aperfeiçoar o uso dos recursos (financeiros, humanos e de capital), ao reduzir custos associados ao acompanhamento das condicionalidades e das famílias, promovendo melhores resultados.

A construção desse trabalho integrado resultou no aperfeiçoamento dos processos e progressiva melhoria nos índices alcançados. E o volume de informações produzido sobre as famílias beneficiárias que são acompanhadas, permite identificar vulnerabilidades, localizar deficiências na oferta de serviços e com isso expandir as ações integradas.

O trabalho vai além do monitoramento e registro das informações relativas à frequência escolar e agenda de saúde, e avança no sentido de atuar sobre os problemas identificados, sejam eles relacionados à oferta dos serviços, à dinâmica sócio-familiar ou a características específicas da localidade ou das famílias em questão.



8 REFERÊNCIAS

BRONZO, Carla. Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. Disponível em: . XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?”. Caracas, 2007. Disponível em: <http://www.clad.org/fulltext/0056806.pdf>

GRAU, Nuria C. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21. Oct. 2005. Disponível em: <http://www.bdp.org.ar/facultad/posgrado/maestrias/gp/documentos/Cunill.pdf>

LÍCIO, CURRALERO e MESQUITA. Desafios para a Coordenação Intergovernamental do Programa Bolsa Família. XXXIV EnANPAD, Rio de Janeiro, Brasil, 2010.

NERI, Marcelo. C. Desigualdade de Renda na Década: FGV, CPS, Rio de Janeiro, 2011.

SERRA, Albert. *La gestión transversal: expectativas y resultados*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espana, 2004.



AUTORIA

Cláudia Regina Baddini Currelero – Especialista em Política Pública e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi diretora de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, Coordenadora-Geral de Avaliação, entre outras atribuições no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Endereço eletrônico: cbaddini@yahoo.com.br

Analúcia Faggion Alonso – É Coordenadora-Geral de Operacionalização de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Endereço eletrônico: analuciafa@yahoo.com.br



DESAFIOS PARA A GESTÃO INTERSETORIAL E INTERGOVERNAMENTAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA

Cláudia Regina Baddini Currello
Elaine Cristina Licio
Ana Heloísa Viana Silva Moreno
Anna Cláudia Romano Pontes

RESUMO

Este artigo tem por objetivo abordar os principais avanços e novos desafios para o aperfeiçoamento da gestão do Programa Bolsa Família numa perspectiva de reforçar a gestão intersetorial e intergovernamental das políticas de assistência social, saúde e educação para as famílias mais pobres. O artigo problematiza o conceito de pobreza, apresentando as principais características sócio-econômicas das famílias do Programa. Nessa perspectiva caracteriza-se a pobreza não apenas como insuficiência de renda, mas por graves privações de elementos vitais para os seres humanos como comida, água potável, instalações de saneamento, atenção à saúde, moradia, ensino e informação, aspectos que não dependem apenas da renda, mas da possibilidade de acesso aos serviços sociais. O que remete a necessidade de que ações mais integradas sejam ofertadas às famílias mais pobres, evidenciando a necessidade do trabalho intersetorial das políticas sociais. São então analisadas de que forma as perspectivas da intersectorialidade e da gestão intergovernamental devem se articular para o enfrentamento da pobreza de modo a indicar como se materializam no modelo de gestão do Programa Bolsa Família. Ao tratar mais especificamente da gestão do Programa, o artigo apresenta as principais estratégias adotadas e mapeia os desafios que se colocam para um aprofundamento da gestão intersetorial nas três esferas de governo. Atualmente a gestão do PBF conta com diversos elementos que favorecem a atuação intersetorial no enfrentamento da extrema pobreza, como o repasse de recursos financeiros a estados e municípios a partir do respectivo desempenho na gestão do Programa (IGD); uma ferramenta de gestão intersetorial que reúne as informações sobre o acesso das famílias do PBF às políticas de saúde, educação e assistência social (Sicon); um banco de dados robusto e atualizado com informações sobre o perfil socioeconômico dos beneficiários (Cadastro Único); coordenações intersectoriais nos estados e municípios, tudo isso intrinsecamente articulado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), já que é este o principal *locus* de gestão do PBF no âmbito dos governos subnacionais. A nova ordem de desafios para o Programa, alinha-se com o objetivo de aumentar a articulação intersectorial e intergovernamental de forma que os esforços de cada política, programa ou ação, cheguem às famílias e atendam as suas necessidades, enfrentando suas vulnerabilidades, reduzindo os riscos a que estão expostas e ofertando serviços que lhes garantam a perspectiva de uma cidadania plena.



I INTRODUÇÃO

Este artigo aborda os novos desafios para aperfeiçoamento da gestão do Programa Bolsa Família enquanto principal estratégia de enfrentamento da pobreza no Brasil, tendo em vista os avanços na consolidação de uma iniciativa que alcança todos os 5.565 municípios brasileiros, beneficia 12,9 milhões de famílias e mobiliza uma grande rede de proteção social.

Na primeira parte do trabalho traçamos um breve perfil da pobreza e da desigualdade no país frente aos principais indicadores utilizados internacionalmente, caracterizando, de maneira mais específica, a situação socioeconômica dos beneficiários do Programa Bolsa Família a partir dos dados do Cadastro Único de Programas Sociais. Na segunda parte abordamos de que forma as perspectivas da intersetorialidade e da gestão intergovernamental devem se articular para o enfrentamento da pobreza, tendo em vista suas múltiplas causas e formas de manifestação, de modo a indicar como se materializam no modelo de gestão do Programa Bolsa Família. Na terceira parte apresentamos as estratégias de atuação do PBF junto às políticas de educação, saúde e assistência social para o enfrentamento da pobreza, identificando os principais desafios que se colocam para o aperfeiçoamento do modelo de gestão do Programa sob as perspectivas intergovernamental e intersetorial.

II PERFIL DA POBREZA NO BRASIL

A pobreza no Brasil se apresenta como um legado histórico, que tem suas origens na formação econômica e social do país, marcada por um processo de colonização assentado na produção agrícola em grandes latifúndios, explorado por mão-de-obra escrava. No século XIX, a abolição tardia da escravidão não foi seguida pela absorção da mão-de-obra ex-escrava pela produção cafeeira que se dinamizava, mas sim por um processo migratório, de forma a deixar desde muito cedo a estrutura social brasileira marcada por enormes desigualdades.

Ao longo da história brasileira o enfrentamento da pobreza nunca figurou como prioridade nacional, sendo sempre levada a reboque da discussão sobre o crescimento econômico. A partir dos anos 2000, essa questão vem ganhando



destaque no Brasil, sobretudo com a unificação dos programas de transferência de renda pré-existentes no Programa Bolsa Família (PBF) ocorrida em 2003. Entretanto, o enfrentamento da pobreza é uma questão que requer múltiplas e continuadas ações por parte de todos os agentes da sociedade, sobretudo por meio de políticas governamentais.

Para a análise dos desafios que estão postos no âmbito da política pública de enfrentamento e superação da pobreza colocam-se como questões fundamentais a discussão, em primeiro lugar, da concepção de pobreza que vem se mostrando a mais utilizada internacionalmente e, nesta perspectiva, identificar as lacunas das políticas brasileiras a partir das características da população pobre no Brasil, de forma a orientar o conjunto de ações e projetos intersetoriais a serem implementados.

A forma de se mensurar e compreender a pobreza vem evoluindo ao longo do tempo, afastando-se cada vez mais de indicadores relacionados exclusivamente ao acesso a renda, e abarcando enfoques que compreendem a pobreza como fenômeno multidimensional.

No ano de 1995, em Copenhague, na primeira Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU), evento que se desmembraria em 2000 na adoção das Metas do Milênio, tornou-se consenso que a pobreza apresenta várias manifestações: a) a insuficiência de renda e de recursos produtivos suficientes para garantir um meio de vida sustentável, b) fome e desnutrição, c) más condições de saúde, d) falta de acesso ou acesso limitado à educação e outros serviços básicos, e) elevação da morbidade e mortalidade decorrente de doenças, f) carência de habitação ou habitações inadequadas, g) ausência de seguridade social e g) exclusão e discriminação social. A pobreza se caracteriza também por uma insuficiente participação nas decisões relacionadas à vida civil, social e cultural (United Nations, 1995).

As situações de pobreza absoluta se caracterizam por graves privações de elementos vitais para os seres humanos como comida, água potável, instalações de saneamento, atenção à saúde, moradia, ensino e informação, aspectos que não dependem apenas da renda, mas da possibilidade de acesso aos serviços sociais.



Tendo este enfoque como ponto de partida, todos os esforços para o enfrentamento da pobreza devem se assentar na superação de suas causas fundamentais, de forma a atender as necessidades básicas de todos. Neste sentido, as políticas de enfrentamento da pobreza precisam incluir além da transferência de renda, ações que eliminem a desnutrição e estabeleçam a segurança alimentar, que provenham educação e emprego, serviços de atenção primária de saúde, água potável e saneamento, moradia adequada e oportunidades de participação na vida social e cultural.

Segundo Gordon (2002), as abordagens de pobreza vêm se desenvolvendo com a utilização de indicadores de privações múltiplas, que definem como pobres as pessoas que vivem abaixo de um padrão mínimo aceitável, que varia de sociedade para sociedade. O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2010 calculou o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), um indicador de privações múltiplas, que permite determinar o tamanho da pobreza observando outras dimensões além da renda e identificando o grau de severidade da pobreza, como veremos abaixo.

O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), calculado pelo PNUD, identifica diversas privações presentes numa mesma família, relacionadas à educação, a saúde e ao padrão de vida¹. Cada pessoa de uma dada família é classificada como pobre ou não dependendo das várias privações existentes. Em 2008, o Brasil apresentava um IPM de 0,039², com 13,1% da população em risco de pobreza e 5,2% da população vivendo com menos de 1,25US\$ por dia, a despeito dos avanços recentes e as reduções observadas nos níveis de pobreza e desigualdade, sobretudo com a transferência de renda direta às famílias. O PNUD calcula que 20,2% da população brasileira apresentam privações relacionadas à educação, 5,2% em relação à saúde e 2,8% em relação aos padrões de vida em geral.

¹ O IPM usa microdados de inquéritos familiares de cada país e ao contrário do que acontece com o IDH ajustado a desigualdade todos os indicadores necessários para calcular a medida devem provir do mesmo inquérito. Para a dimensão saúde são considerados indicadores de nutrição e mortalidade infantil, na dimensão educação, indicadores de anos de escolaridade e de crianças matriculadas na escola. Na dimensão padrões de vida são considerados seis indicadores relacionados ao combustível utilizado na cozinha, a existência de saneamento adequado, acesso à água potável, à eletricidade, indicadores relativos ao tipo de pavimento da casa e a posse de alguns ativos, como telefone, rádio, motocicleta, entre outros.

² Para se ter uma idéia do IPM brasileiro relativamente a outros países, cabe observar que o México possui um índice de 0,015 e Argentina de 0,011, ambos com uma participação da população pobre e com índices de privação menores do que o brasileiro.



O Brasil é considerado um país de renda média, mas que possui muitos pobres, principalmente em função do elevado grau de desigualdade na distribuição dos seus recursos. Essa desigualdade fica ainda mais evidente quando são avaliados indicadores sociais da população pobre brasileira vis a vis a média nacional.

Caracterização da população pobre beneficiária do Programa Bolsa Família

Para a caracterização da população brasileira mais pobre foram utilizados os dados dos beneficiários do PBF em 2010, utilizando os dados do Cadastro Único e da Folha de Pagamentos de PBF³.

Os beneficiários do PBF são predominantemente urbanos, apenas 30,6% estão nas áreas rurais. E a situação da infra-estrutura dos domicílios possui indicadores de cobertura inferiores ao da média nacional. Entre as famílias beneficiárias do PBF em 2010, 34,5% não tinham acesso ao abastecimento de água por rede pública, a média brasileira sem acesso a rede de água é de 15,6%⁴. Em relação ao tipo de iluminação nos domicílios, 9,8% não possui acesso a eletricidade, o dado para o Brasil é de apenas 1,1% sem acesso a rede elétrica. Dentre os domicílios dos beneficiários do PBF, 31,3% não contavam com coleta de lixo, enquanto que para o Brasil não possuem coleta de lixo apenas 11,4%. Dentre as famílias do PBF, 45,9% não possuíam escoamento sanitário adequado (por rede pública ou fossa séptica), único indicador semelhante à média brasileira tendo em vista a baixa cobertura desse serviço no país.

A análise dos domicílios das famílias beneficiárias do PBF evidencia claramente um menor nível de acesso aos serviços de utilidade pública em geral, o que reforça a necessidade de ampliar esforços neste segmento populacional para ampliar o acesso e a qualidade de vida (Costanzi e Fagundes, 2010).

A pobreza no Brasil é mais concentrada nas populações negras e pardas. Entre os beneficiários do PBF, 72,8% são de negros (7,5%) e pardos (65,3%), a participação dessa população no Brasil é de 51,1%, sendo de 6,9% negros e 44,2% de pardos. A população pobre é também muito jovem, sendo que 55% dos beneficiários do PBF são menores de 20 anos e 28,7% possuem entre 20 e 39 anos.

³ O Cadastro Único conta com um amplo conjunto de informações socioeconômicas e demográficas. A base utilizada foi a de março de 2010. No caso da Folha de Pagamentos a base utilizada foi a de abril de 2010. Ver Costanzi e Fagundes (2010).

⁴ Os dados para o Brasil são da PNAD de 2009, última pesquisa disponível.



Em relação ao acesso a educação, fica evidente a ausência de oferta de creches para os mais pobres, uma vez que 92,5% dos beneficiários entre 0 e 3 anos não freqüentam creche. Para a faixa etária de 4 a 6 anos, o percentual dos que não freqüentam a pré-escola se reduz para 40,7%. Ao se considerar que a Educação Infantil possui um papel decisivo para o desenvolvimento cognitivo e emocional das crianças com impactos substantivos nas condições de vida futura e na inserção sócio-profissional e as dificuldades enfrentadas pelas mães pobres, sem oferta de creche, para sua inserção no mercado de trabalho, verificamos como as desigualdades sócio-econômicas se retroalimentam e como as políticas de enfrentamento da pobreza não podem se esquivar de atuar sobre a oferta e qualificação desses serviços⁵.

Para os beneficiários entre 7 a 14 anos, 7,2% declaravam não freqüentar a escola. Para aqueles entre 15 e 17 anos, o percentual dos que não freqüentava era de 13%⁶.

A análise do nível de escolaridade dos jovens e adultos do PBF mostra que, entre os que possuem entre 18 e 24 anos, 2,72% são analfabetos, 51,4% possuem o ensino fundamental incompleto, 25,83% apresentam o ensino médio incompleto e apenas 16,9% têm o ensino médio completo, evidenciando que menos de 20% desses jovens conseguiram finalizar o ensino médio sem defasagem idade-série. Entre a população com mais de 25 anos, a situação é ainda mais dramática, 15,8% são analfabetos, 65,3% não concluíram o ensino fundamental e menos de 10% conseguiu finalizar o ensino médio, comprometendo sobremaneira as oportunidades de inserção no mercado laboral, que se dá em geral em postos de trabalho de baixa qualidade, no setor informal, com baixas remunerações.

Segundo estudo realizado por Leichsenring (2010) a partir de dados do Cadastro Único, Folha de Pagamentos do PBF e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do total de 51,4 milhões de pessoas entre 16 e 64 anos encontradas no Cadastro Único de dezembro de 2008, apenas 6,45 milhões de indivíduos tiveram rendimentos provenientes do mercado formal de trabalho em pelo menos um

⁵ Dados de relatório sobre o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família, produzido pela Secretaria de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em julho de 2010.

⁶ Entretanto, essa faixa etária é constantemente acompanhada pelo PBF, evidenciando na prática indicadores um pouco diferentes destes.



mês entre janeiro de 2004 e dezembro de 2007. Dentre estes, apenas 750,1 mil estiveram empregados durante os 48 meses estudados. O estudo também revela que a inserção é bastante precária, pois menos de um ano depois da contratação, metade dos beneficiários é desligada e 30% perderam seus empregos em menos de seis meses; fora do mercado de trabalho, menos de 25% deles foram recontratados nos quatro anos seguintes. No universo do Cadastro Único as taxas de desligamento são 42% maiores para os beneficiários do PBF do que para os não beneficiários, todas as demais condições mantendo-se constantes.

Tendo em vista este quadro da população pobre brasileira, fica claro que uma única área governamental ou uma única política social não tem condições de dar conta do desafio, faz-se fundamental promover e alcançar o acesso universal e mais eqüitativo a serviços de educação infantil, assegurar de forma progressiva a finalização do ensino médio por parte dos jovens, ampliar a cobertura da atenção primária a saúde, promover a segurança alimentar e nutricional, e dar melhores condições de moradia e acesso a serviços de utilidade pública.

Nesse enfoque, o combate à pobreza e o reforço ao exercício universal de direitos sociais básicos requerem ações que extrapolam o escopo de uma única política ou nível de governo. É necessária a construção de uma rede de proteção e promoção social ampliada que articule e dialogue diretamente com outras políticas públicas e atores governamentais e não governamentais. Avanços no combate à pobreza só serão conquistados se todas as dimensões relacionadas à pobreza forem consideradas.

III INTERSETORIALIDADE E GESTÃO INTERGOVERNAMENTAL COMO PRESSUPOSTOS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL

Para o enfrentamento da pobreza em toda a sua amplitude e complexidade como colocado acima, faz-se necessário um olhar embasado pela perspectiva da integralidade inerente à forma de atuação intersetorial. Isso significa fazer com que as políticas públicas atuem de maneira integrada junto ao cidadão em situação de pobreza, a partir de sua história de vida e no território onde vive, em oposição à tradicional atuação setorial que identifica numa mesma pessoa vários indivíduos segundo os problemas vivenciados em relação à renda, saúde, educação etc.



A intersectorialidade no enfrentamento da pobreza pode ser entendida como um método para dar conta da complexidade desse fenômeno, podendo se desenvolver por meio de uma reorganização administrativa ou estratégias de gestão integrada, baseadas no território, na população ou na família. De toda forma, a intersectorialidade requer arranjos institucionais próprios, diferentes dos tradicionais arranjos baseados na atuação segmentada do poder público. Nesse sentido, Grau (2005) sugere a criação de estruturas organizacionais ou processos formais deliberativos que habilitem os participantes a influir na definição dos problemas e soluções. Outra possibilidade consiste em adotar um projeto compartilhado em termos de políticas públicas proativas para o enfrentamento de um problema transversal às políticas sociais de um modo geral, provendo um marco não somente teórico, mas também politicamente afinado com o enfoque intersectorial.

Bronzo (2007) sintetiza três dimensões da manifestação da intersectorialidade que ajudam a sistematizar a análise da sua ocorrência na gestão das políticas sociais, quais sejam: (1) no âmbito da decisão política, por meio da construção e legitimação de consensos e pactuações que enfrentem a excessiva setorialização da estrutura administrativa encarregada da produção de políticas públicas; (2) no âmbito institucional, por meio de alterações nas estruturas, mecanismos e processos existentes, visando criar instrumentos necessários e suficientes para dar materialidade aos desdobramentos da decisão política; e (3) no âmbito operativo das políticas, por meio da adoção de posturas mais cooperativas, disposição para compartilhar informações e restabelecer fluxos, reorientar a forma de provisão dos serviços públicos de modo a ajustá-los às demandas e necessidades identificadas (VEIGA e BRONZO, 2005 apud BRONZO, 2007).

No caso das políticas de combate à pobreza, Bronzo (2007) constata um razoável consenso na literatura quanto a dois entendimentos: de que devem extrapolar a especificidade das políticas sociais e abarcar o conjunto das políticas públicas, inclusive as econômicas; e de que exigem a atuação conjunta de políticas desenvolvidas por diversos setores da sociedade e distintas esferas de governo.

Bronzo (2007) destaca ainda que, na perspectiva de intersectorialidade para enfrentamento da pobreza, a integralidade se revela não só na articulação de ações de atores de um mesmo ente federativo, mas também na interdependência entre as diferentes esferas de governo. A atuação relacional dos agentes para o



enfrentamento da pobreza decorrente da característica de integralidade ajuda portanto a fazer a conexão da intersetorialidade com as relações intergovernamentais. É em torno dos problemas práticos do dia-a-dia vividos pelas pessoas em situação de pobreza que deve ser estruturada uma política que vise ao seu enfrentamento. E é em torno dessa política e de seus objetivos que os atores de diversos setores e esferas de governo devem compartilhar responsabilidades e atribuições. Dessa forma, para além da necessidade de um tratamento intersetorial, destacamos a argumentação de Moreno (2007) no sentido de que é necessário incluir a perspectiva intergovernamental no enfrentamento da pobreza, o que implica substituir a indagação 'a que esfera de governo corresponde um problema dado?' pela indagação 'a que combinação de governos corresponde a atenção de determinado problema?'.

Segundo o autor, essa pergunta remete a um paradoxo do governo contemporâneo, que se fragmenta cada vez mais, em um meio onde aumenta a interação e a interdependência, sobretudo na área social. Para além da divisão legal-formal do poder, Moreno (2007) pontua que as múltiplas conexões institucionais exigem das políticas voltadas ao enfrentamento da pobreza a presença de uma dimensão territorial junto às responsabilidades funcionais. De fato, as políticas sociais se relacionam com problemáticas complexas que requerem a união de esforços de diferentes organizações não somente no interior de um mesmo governo, mas também de outras esferas de governo implicadas administrativa e geograficamente.

Essa constatação permite verificar a crescente vinculação da intersetorialidade às relações intergovernamentais na gestão das políticas sociais contemporâneas, visto indicar que a natureza transversal dos grandes temas sociais demanda respostas nos domínios intra e intergovernamental. No primeiro caso elas se concretizam por meio de políticas multisetoriais baseadas na conjunção de esforços, conhecimentos e recursos de diversas entidades de uma mesma esfera governamental. O segundo caso implica a coordenação entre instituições de governos distintos, de igual ou diferente nível. A intersetorialidade e a gestão intergovernamental são, portanto, modalidades de respostas cada vez mais freqüentes da administração pública a um entorno complexo, ao mesmo tempo em que são manifestações da própria complexidade interna da gestão de políticas sociais em contextos federativos contemporâneos.



De acordo com Moreno (2007), tal percepção torna indispensável buscar soluções baseadas na negociação entre os atores, que devem ser mais intensas quanto maior for a autonomia dos mesmos. De fato, a negociação é pertinente em estratégias de coordenação governamental tanto do ponto de vista intersetorial quanto intergovernamental. O que importa é o potencial de cada estratégia de coordenação para atrair os interesses de cada ator, seja ele uma unidade de governo, um sistema setorial ou ainda uma estrutura setorial de uma unidade de governo.

Dada a complexidade do escopo da pobreza, Moreno (2007) defende que a coordenação governamental constitui fator determinante de viabilidade das políticas que busquem enfrentá-la, sobretudo em sistemas federativos. É importante que a estratégia de coordenação conte com uma legitimação por trás da atuação conjunta entre diferentes setores, de modo a se revestir de um significado mútuo para as iniciativas articuladas no sentido de que essa atuação conjunta seja mais vantajosa para o alcance dos objetivos setoriais do que uma atuação isolada.

Dessa forma, a intersetorialidade constitui oportunidade para se fortalecer a cooperação na atuação dos entes federativos no enfrentamento da pobreza, conforme preconiza o art. 23, X da Constituição Federal de 1988. Quando dois ou mais setores de políticas públicas interagem para enfrentar um mesmo problema ocorre uma necessária interface entre suas estruturas. Inevitavelmente, essa interação entre políticas públicas com trajetórias e arranjos federativos diferenciados faz com que seus gestores tenham que privilegiar o aspecto da negociação no sentido de acomodar interesses e demandas dos atores envolvidos. É sobre essa ótica da necessidade de negociação intergovernamental e intersetorial para implementação de iniciativas de enfrentamento da pobreza, que analisamos o caso do Programa Bolsa Família.

Intersectorialidade e gestão intergovernamental no PBF

A eleição do Presidente Lula em 2002, com um programa de governo marcado pelo forte peso no desenvolvimento social, consolidou a opção pelos programas de transferência de renda que já vinham se desenvolvendo no governo anterior. A avaliação do novo governo foi de que, embora estes programas tivessem representado um avanço nas políticas sociais brasileiras, eles praticamente ignoraram a existência de programas similares conduzidos por estados e/ou



municípios, não conseguindo superar problemas tradicionais como: pulverização de recursos, elevado custo administrativo, superposições de públicos-alvo, competição entre instituições, ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial (COHN e FONSECA, 2004).

Assim, a partir da articulação interministerial, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, formulou-se o Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003 por Medida Provisória convertida em janeiro de 2004 na Lei 10.836/2004, com a finalidade de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – ‘Bolsa Escola’ (Lei nº 10.219/2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – ‘Cartão Alimentação’ (Lei nº 10.689/2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – ‘Bolsa Alimentação’ (Medida Provisória nº 2.206-1/2001), do Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102/2002) e do Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877/2001).

Além de incorporar as críticas às limitações dos principais modelos de programas de transferência de renda que surgiram no país, por reunir num mesmo programa o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social, o modelo de gestão do PBF contempla as peculiaridades federativas brasileiras ao conjugar esforços das três esferas de governo na sua implementação, viabilizando uma estrutura de coordenação intergovernamental e intersetorial com políticas sociais universais, de modo a respeitar a autonomia e a interdependência entre os entes federativos.

Presente em todas as unidades da federação e em todos 5.565 municípios brasileiros, o Programa prioriza o atendimento do público mais pobre⁷ para o recebimento da transferência monetária a partir da sua inclusão na base de dados do Cadastro Único.

⁷ O PBF beneficia famílias pobres e extremamente pobres com renda mensal per capita de até R\$140,00. As famílias que possuem renda mensal per capita inferior a R\$70,00 recebem um benefício básico no valor de R\$70,00, mais benefícios variáveis relacionados ao número de filhos menores de 17 anos. As famílias com renda entre R\$70,00 e R\$140,00, recebem apenas os benefícios variáveis, com valores que variam de R\$32,00 para filhos de até 15 anos e R\$38,00 para os que tem entre 16 e 17 anos. A boa focalização do programa nas famílias mais pobres, faz com que o perfil das famílias beneficiárias apresente características muito semelhantes a encontrada no quintil mais pobre da PNAD.



Sob o aspecto intergovernamental, a gestão do PBF vem sendo construída a partir de um elevado grau de interface entre União e municípios. Enquanto a União financia e institui a regulamentação do Programa, grande parte das ações operacionais de implementação está localizada no nível municipal. As famílias beneficiárias estão em todos os municípios e Distrito Federal, devendo ser atendidas e acompanhadas pelos órgãos locais. O cadastramento, 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, a partir da oferta do poder local. 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 apóia o trabalho de coordenação a cargo da União. Os estados possuem ainda papel importante no acompanhamento das condicionalidades de educação uma vez que grande parte das escolas públicas de ensino fundamental e médio pertence à rede estadual de ensino. Neste caso realizam o acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes beneficiárias do PBF entre 6 e 17 anos.

Sob o aspecto intersetorial ressalta-se que a atuação do PBF se dá por meio de três dimensões – transferência de renda, acompanhamento de condicionalidades e articulação de programas complementares – as quais se propõem a enfrentar aspectos multidimensionais da pobreza, garantindo acesso à renda, aos serviços sociais básicos e a ações de desenvolvimento das capacidades das famílias para superação da condição de vulnerabilidade. É sobretudo no âmbito das duas últimas dimensões – condicionalidades e programas complementares – que se dá sua atuação intersetorial tendo em vista a necessidade de articulação com outras políticas sociais que operam sobre o mesmo público.



IV AS ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PBF EM ARTICULAÇÃO COM AS POLÍTICAS SOCIAIS BÁSICAS

Além da transferência de renda, o PBF busca assegurar o acesso aos direitos sociais de saúde e educação, como condições mínimas para a ruptura do ciclo da pobreza e da exclusão social que perpassa gerações. Ainda que sob condições de crescimento econômico e aumento de oportunidades para a população de uma forma geral, as famílias mais pobres apresentam níveis de vulnerabilidade e risco social que dificultam o aproveitamento dessas oportunidades.

O acompanhamento das condicionalidades do PBF, ao mesmo tempo em que reforça o acesso aos serviços de saúde e educação, revela, a partir do monitoramento dos descumprimentos, as deficiências da oferta de serviços, bem como situações relacionadas às fragilidades das famílias ou dos territórios. O trabalho realizado pelas áreas de assistência social, saúde e educação nas condicionalidades permite identificar a dificuldade de acesso aos serviços, que é compreendida como indicador de um maior grau de vulnerabilidade ou risco social. O pressuposto é que, se os direitos sociais não são acessados, é porque ou há fatores impeditivos no âmbito familiar e/ou comunitário, ou há problemas relacionados à oferta de serviços sociais a este público. Desta forma, a condicionalidade permite a compreensão da dificuldade de acesso sob duas perspectivas: uma relacionada às dificuldades dos indivíduos, famílias, comunidades e territórios, outra relacionada à insuficiência ou inadequação da oferta de serviços públicos⁸. Nesses casos, a atuação do poder público é obrigatória e requer uma articulação intersetorial, numa perspectiva de prover atenção integral aos cidadãos mais pobres.

O PBF articula ainda programas complementares, entendidos como ações que instrumentalizam ou permitem às famílias o desenvolvimento de capacidades, que podem apoiar a geração de renda e a inserção no mercado formal e mesmo informal de trabalho, possuindo papel fundamental para a efetiva superação da pobreza. Nesta dimensão do Programa todas as esferas de governo assumem o compromisso de convergir ações ou programas para as famílias beneficiárias do Bolsa Família, a partir de articulação intersetorial.

⁸ Quando há inexistência de oferta do serviço, a gestão de condicionalidades não gera descumprimentos para a família, o que não significa que não deva haver ações por parte do poder público para solucionar o problema identificado.



Para o acompanhamento das condicionalidades, evidenciam-se interfaces da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pela coordenação do PBF, com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) – ambas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – e com os Ministérios da Saúde (MS) e da Educação (MEC). Esse processo demanda intensa coordenação intersetorial e intergovernamental, já que deve ser replicado em todos os níveis de governo com as devidas adequações de escopo das atribuições. MDS, MEC e MS são co-responsáveis por essa condução e precisam sensibilizar, pactuar e mobilizar seus sistemas de políticas públicas para essa atividade.

Importante salientar aqui que, por ser um programa intersetorial pactuado nas três esferas de governo, a responsabilidade pela gestão das condicionalidades do PBF é compartilhada e, portanto, cabe ao governo federal, aos estados e aos municípios, em cada um dos setores envolvidos, envidarem todos os esforços para que as famílias tenham acesso à saúde, à educação e à assistência social com segurança de renda. Aliado à responsabilidade da gestão pública, ressalta-se a fundamental importância do controle social. Cabe à sociedade civil, aos Ministérios Públicos e a todas as entidades de defesa da cidadania, contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, apontando suas deficiências e orientando os beneficiários na exigência de seus direitos sociais. Nesse sentido, a exigência da existência de uma instância de controle social para a adesão de cada município ao PBF pode ser também entendida como uma das formas de fortalecimento da intersetorialidade, indispensável para o alcance de seu êxito.

Em cada um dos estados e municípios brasileiros deve haver uma coordenação intersetorial do Programa, que conforma as redes locais do PBF constituídas pelo respectivo gestor municipal/coordenador estadual. Geralmente essa coordenação pertence à área de Assistência Social, sendo integrada por pelo menos um representante do Sistema Único de Saúde, na figura do coordenador municipal/estadual pela condicionalidade de saúde, e do sistema educacional municipal/estadual, na figura do operador máster da frequência escolar municipal/coordenador estadual da frequência escolar. Essa instância local de gestão intersetorial do PBF corrobora com a constatação de Bronzo (2007) no sentido de que a idéia de rede tem se tornado central nas discussões em diversos campos, de



modo a sinalizar “a interconexão, a interdependência, a conformação necessária para dar conta da complexidade dos processos e da realidade social” (BRONZO, 2007, p.12).

O PBF também conta com indicadores de qualidade da gestão municipal e estadual agregados em um indicador sintético chamado Índice de Gestão Descentralizada (IGD), o qual varia de 0 a 1 (sendo 1 o melhor resultado). Esse indicador serve de referência para o repasse de recursos para apoio da gestão local do PBF. O IGD municipal reflete o resultado do respectivo desempenho no cadastramento e acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. Já o IGD estadual reflete o desempenho do respectivo conjunto de municípios nos mesmos quesitos. Além de constituir uma forma inovadora de repasse de recursos aos entes federados por meio do Fundo Nacional de Assistência Social, com base no respectivo desempenho na gestão do Programa, esse mecanismo também inova por reunir, de forma sintética, o esforço intersetorial da gestão local na gestão do Cadastro Único e das condicionalidades de saúde e educação⁹.

A atenção integral às famílias concretiza-se por meio de uma atuação intersetorial qualificada das políticas de saúde, educação e assistência social. O envolvimento dessas áreas, não só no registro das informações, mas também na identificação dos motivos para o não-acesso à escola e/ou aos serviços de saúde são fundamentais para direcionar a realização de ações conjuntas.

Parte-se do pressuposto de que, para que uma família exerça seus direitos relacionados à educação é preciso que haja uma série de elementos que a respaldem, como a oferta de transporte escolar, a oferta de creche para irmãos mais jovens, a garantia de acessibilidade etc. Além disso, é necessário que a criança e o adolescente tenham boas condições de saúde, evitando faltas e a evasão escolar por motivo de saúde. Essas e outras situações podem ser evidenciadas a partir do Sistema de Condicionalidades – Sicon, criado para o compartilhamento das informações de saúde, educação e assistência social de todas as famílias acompanhadas pelas condicionalidades.

⁹ Para saber mais sobre a apuração desses indicadores acesse:
http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/estados_e_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd



O Sicon, além de propiciar o acompanhamento das condicionalidades, por meio do recebimento de informação dos sistemas setoriais, apresenta a possibilidade de compartilhamento pela gestão local de informações que revelam as principais necessidades das famílias. Esse sistema permite que, em uma mesma tela, se visualize as demandas sociais do sistema familiar, oferecendo à gestão pública a possibilidade de planejar as ações sociais necessárias à inclusão social e ao desenvolvimento das famílias em situação de maior vulnerabilidade social. Essa visão, juntamente a criação de instrumentos de gestão intersetorial, inaugura um avanço no que diz respeito ao trato das informações sobre necessidades sociais e permite a busca de soluções articuladas que produzam efeitos significativos nas vidas dessas famílias.

Por meio do Sicon, os estados e municípios podem acessar uma grande quantidade de dados e informações sobre as famílias. Todavia, para que haja um bom aproveitamento deste insumo é preciso um trabalho de análise e apropriação dos dados das famílias, de forma a transformá-los em ações que visem a superar as situações de vulnerabilidade identificadas.

A maior aproximação com as famílias em situação de pobreza, viabilizada pelo acompanhamento das condicionalidades e pela realização do trabalho socioassistencial, também possibilita a identificação de ações complementares a serem ofertadas a essas famílias por meio da articulação das políticas setoriais nas três esferas governamentais, voltadas ao efetivo exercício dos seus direitos e à geração de oportunidades para a superação das condições socioeconômicas associadas à pobreza.

Enfim, a partir de uma perspectiva de atuação cooperativa com as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação, sobretudo no âmbito federal, a gestão das condicionalidades vem desenvolvendo estratégias que possibilitam o aprofundamento do trabalho intersetorial nas três esferas de governo.

A atenção integral ao público em descumprimento de condicionalidades requer um cuidado especial por parte da Política de Assistência Social, porque esta tem a competência precípua de olhar para a família e compreendê-la como um todo, em todas as necessidades, e tornar os indivíduos alcançáveis pelas demais políticas públicas, como orienta o princípio da universalização da assistência social presente



na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”, inciso II, Art. 4º. Daí compreende-se que a atuação da assistência social existe necessariamente em relação com as outras políticas sociais. Esta atuação intersectorial é a essência do trabalho da Assistência Social e o seu trabalho tem grande potencial para apoiar o acesso aos direitos sociais por parte dos beneficiários que descumprem condicionalidades.

Com base na multidimensionalidade da pobreza, bem como na complexidade das soluções a serem buscadas, foi proposta, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a integração entre os serviços socioassistenciais e os benefícios e transferências de renda. Isso implica assegurar renda para as famílias assistidas pela Assistência Social e garantir atendimento socioassistencial para os beneficiários de programas de transferência de renda. Esse atendimento prioritário para famílias PBF, famílias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e famílias que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi pactuado no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, aprovado pela Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009.

O artigo 19, parágrafo 1º, inciso II, do Protocolo determina que devem ser priorizadas no acompanhamento familiar as “famílias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades, em especial, aquelas que estão em “suspensão de benefício por dois meses”, a fim de garantir a segurança de renda às famílias. Sendo que “os procedimentos para atendimento das famílias poderão ser diferenciados, conforme a situação de vulnerabilidades e risco social vivenciada pela família”. No Parágrafo Único, do artigo 20, do Protocolo foi determinado ainda que “O acompanhamento familiar destinado às famílias do Programa Bolsa Família e PETI que estão em “suspensão do benefício por dois meses” deverão ter caráter mais particularizado, tendo seu acesso garantido por meio de busca ativa, de modo a assegurar o direito das crianças, adolescentes e jovens, bem como a segurança de renda da família. As demais famílias deverão ser acompanhadas por meio de atividades de caráter mais coletivo”.



O Protocolo de Gestão Integrada juntamente com o Sicon fornecem um aparato legal e operacional para garantir que famílias em situação de vulnerabilidade social impossibilitadas de cumprir as condicionalidades, não sejam prejudicadas no recebimento de seus benefícios enquanto são assistidas pela rede de proteção social, de forma a diminuir suas vulnerabilidades e acessar os direitos que lhes são assegurados¹⁰.

No que se refere às três dimensões da manifestação da intersectorialidade levantadas por Bronzo (2007), verificamos que o PBF procurou atuar, no âmbito da decisão política, a partir das normas legais, que contemplam desde a Lei 10.836, que cria o Programa, decretos, que a regulamentam e Portarias Interministeriais e o Protocolo de Gestão Integrada no âmbito do SUAS, que definem de forma precípua o papel das áreas de saúde, educação e assistência social no acompanhamento das condicionalidades e das famílias mais vulneráveis do PBF.

Em 2009, houve ainda a institucionalização do Fórum Intersetorial e Intergovernamental das Condicionalidades, por meio de assinatura de uma Portaria Interministerial. Este Fórum, de caráter consultivo, foi criado para a realização de debates e pactuação sobre a gestão de condicionalidades com vistas ao seu aperfeiçoamento, no que se refere aos mecanismos e instrumentos de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias; à identificação dos motivos do não acompanhamento e do descumprimento e a busca de soluções para essas situações; promover a troca de informações entre as áreas de assistência social, transferência de renda, educação e saúde, assim como ao aprimoramento dos fluxos de informação; estimular a troca de experiência entre os setores; às estratégias conjuntas para o acompanhamento

¹⁰ Para que essas famílias do PBF atendidas pela assistência social tenham a transferência de renda garantida, ainda que não consigam cumprir as condicionalidades do Programa, é necessário que seu atendimento seja registrado no Módulo de Acompanhamento Familiar do Sistema de Condicionalidades - Sicon. O registro nessa ferramenta permite que seja solicitada a interrupção dos efeitos decorrentes do descumprimento, fazendo com que essas famílias não recebam novos efeitos pelo não cumprimento de condicionalidades a partir desse momento. Dessa forma, a utilização do Módulo de Acompanhamento Familiar com a possibilidade de interrupção nos efeitos do descumprimento, devolve ao poder público a responsabilidade pela segurança de renda das famílias. Dito de outra forma, a gestão pública passa a ser responsável pela segurança de renda das famílias em descumprimento de condicionalidades, bem como pela garantia de oferta dos serviços sociais essenciais ao exercício da cidadania.



das famílias do PBF em situação de vulnerabilidade e risco social; à pactuação da atribuição de responsabilidades entre políticas setoriais e entre os três níveis de governo; ao uso da informação coletada no acompanhamento de condicionalidades para orientar a realização de outras ações relacionadas ao combate à fome e à pobreza; ao reforço à garantia de acesso das famílias mais pobres às ações e serviços de saúde, educação e assistência social e à promoção do princípio da equidade nessas políticas;

No âmbito institucional, o PBF desenvolveu o Sicon, que promove a interoperabilidade entre os sistemas de saúde, educação e assistência social, de forma a integrar num mesmo sistema todas as informações relativas aos acompanhamentos de cada família e seus integrantes individualmente. Para o desenvolvimento e operacionalização do Sicon houve a necessidade de construção de fluxos de informações entre os demais sistemas setoriais a partir de calendários construídos conjuntamente a cada ano. É a partir da decisão política que possibilitou a concretização do Protocolo de Gestão Integrada, juntamente com a criação do Sicon, que se pode observar o desenvolvimento nas dimensões institucional e operacional que potencializam a gestão intersetorial do PBF.

No âmbito operativo das políticas, houve na esfera federal a adoção de posturas bastante cooperativas entre o MDS, MEC e MS, a partir da construção de fluxos de informações e agenda de seminários intersetoriais realizados em 2009, para as esferas estaduais, e em 2010, para todas as regiões brasileiras, com a participação dos maiores municípios em cada estado.

O PBF, enquanto estratégia intersetorial e intergovernamental de enfrentamento da pobreza encontra-se em fase de consolidação. Todavia, embora os avanços sejam muitos, não há dúvidas sobre a necessidade de se aprofundar as estratégias voltadas a intersectorialidade para o enfrentamento da pobreza, por meio da construção de consensos sobre a atuação dos diferentes setores sobre as necessidades e privações das famílias mais pobres, mudanças nos fluxos de trabalho e desenvolvimento de novas capacidades institucionais. Além disso, faz-se necessário a priorização política, do tema da pobreza na agenda das três esferas de governo. São nesses aspectos que residem os principais desafios do Programa.



V CONCLUSÃO

Atualmente a gestão do PBF conta com diversos elementos que favorecem a atuação intersetorial no enfrentamento da extrema pobreza, como o repasse de recursos financeiros a estados e municípios a partir do respectivo desempenho na gestão do Programa (IGD); uma ferramenta de gestão intersetorial que reúne as informações sobre o acesso das famílias do PBF às políticas de saúde, educação e assistência social (Sicon); um banco de dados robusto e atualizado com informações sobre o perfil socioeconômico dos beneficiários (Cadastro Único); redes intersetoriais nos estados e municípios, formadas pelas áreas de assistência social, saúde e educação; tudo isso intrinsecamente articulado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), já que é este o principal *lócus* de gestão do PBF no âmbito dos governos subnacionais.

O principal avanço da gestão das condicionalidades do PBF em relação às práticas anteriores de combate à pobreza consiste em colocar o foco nas famílias, combatendo a fome e a pobreza por meio do incentivo ao acesso aos direitos básicos de saúde, educação e assistência social, com segurança de renda.

Diante disso, surge uma nova ordem de desafios para o Programa, no sentido de aumentar a articulação intersetorial e intergovernamental de forma que os esforços de cada política, programa ou ação, cheguem às famílias e atendam as suas necessidades, enfrentando suas vulnerabilidades, reduzindo os riscos as que estão expostas e ofertando serviços que lhes garantam a perspectiva de uma cidadania plena.

O primeiro desafio a ser destacado consiste na consolidação do Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Condicionaliades, bem como sua atuação de fato na construção de planos de ação conjuntos das áreas de educação, saúde, assistência social e PBF, estabelecendo diagnósticos e consensos sobre as ações junto às famílias na perspectiva de assegurar seu acesso aos direitos sociais. Um segundo desafio, que decorre da decisão política implícita no primeiro, refere-se à necessidade de empoderar os representantes das redes municipais e estaduais do PBF, de forma que estes representem ao mesmo tempo o Programa e as respectivas políticas setoriais a que pertencem, dando legitimidade e viabilizando as demandas da rede do PBF junto aos SUS, SUAS e sistemas da educação. Um



terceiro desafio diz respeito à disseminação do potencial do Sicon e estimulação da apropriação das informações que constituem insumo fundamental para a ação nos municípios. Por fim, um quarto desafio consiste na elaboração de orientações que permitam aos municípios reestruturar seus fluxos de trabalho numa perspectiva intersetorial, de acordo com seu porte e grau de descentralização dos serviços, bem como desenvolver capacidades institucionais para a gestão intersetorial no enfrentamento da pobreza.

Estes desafios de gestão não se esgotam em si, mas se desdobram em muitos outros que dizem respeito à forma de estruturação de um desenho de Proteção Social no Brasil que vá além da transferência de renda oferecendo uma atenção às famílias que atenda às suas necessidades sociais. Necessidades compreendidas de forma ampla, em que a superação da precária condição material das famílias é resultado do acesso ou não a direitos sociais básicos.

Estes desafios se materializam também na dificuldade em se estabelecer uma estratégia de enfrentamento da pobreza que seja sustentável ao longo do tempo e que permita auferir resultados consistentes no longo prazo.



VI REFERÊNCIAS

BRONZO, Carla. Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. Disponível em: XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007. Disponível em: <http://www.clad.org/fulltext/0056806.pdf>

Costanzi, R. N. e Fagundes, F. “Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família” em Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios (Castro, J. A. e Modesto, L. organizadores). IPEA: Brasília, 2010.

Gordon, D. “Measuring Poverty and Social Exclusion in Britain”. Townsend Centre for International Poverty Research. University of Bristol, Bristol, 2002.

GRAU, Nuria C. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21. Oct. 2005. Disponível em: <http://www.bdp.org.ar/facultad/posgrado/maestrias/gp/documentos/Cunill.pdf>

Leichsenring, A. R. “Precariedade Laboral e o Programa Bolsa Família”. em Bolsa Família 2003-2010:avanços e desafios (Castro, J. A. e Modesto, L. organizadores). IPEA: Brasília, 2010.

MORENO. Oscar M. C. Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007. Disponível em: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0056802.pdf

PNUD (2010) Relatório de Desenvolvimento Humano 2010. “A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano” UN Plaza, New York, NY 10017, USA

United Nations (1995) The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development 6-12 March 1995, United Nations Department of Publications, New York.



AUTORIA

Cláudia Regina Baddini Currello – Especialista em Política Pública e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi diretora de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, Coordenadora-Geral de Avaliação, entre outras atribuições no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Endereço eletrônico: cbaddini@yahoo.com.br

Elaine Cristina Licio – Especialista em Política Pública e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assessora do Departamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Endereço eletrônico: elaine.licio@mds.gov.br

Ana Heloísa Viana Silva Moreno – Assistente Social, Assessora da Coordenação-Geral de Apoio à Integração de Ações do Departamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Endereço eletrônico: ana.moreno@mds.gov.br

Anna Cláudia Romano Pontes – Especialista em Política Pública e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenadora-Geral de Apoio à Integração de Ações do Departamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Endereço eletrônico: anna.pontes@mds.gov.br

