

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**ANDREIA LEITE KUYUMJIAN**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, FEDERALISMO E PODER LOCAL: O  
ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL E O FATOR  
CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA (ES)**

**VITÓRIA (ES)**  
**2016**

ANDREIA LEITE KUYUMJIAN

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, FEDERALISMO E PODER LOCAL: O  
ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL E O FATOR  
CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA (ES)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Educação, vinculada à linha de pesquisa: História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gilda Cardoso de Araujo

**VITÓRIA (ES)**

**2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

Kyumjian, Andreia Leite, 1975.

CDU: \_\_

---

ANDREIA LEITE KUYUMJIAN

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, FEDERALISMO E PODER LOCAL: O  
ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL E O FATOR  
CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA (ES)**

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Profª Drª Gilda Cardoso de Araujo**

Orientadora

---

**Profª Drª Denise Meyrelles de Jesus**

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

---

**Profª Drª Adriana Aparecida Dragone Silveira**

Universidade Federal do Paraná - UFPR

À minha pequena filha, Babi, a qual chegou durante esta  
intensa produção acadêmica.

## **Agradecimentos**

Começo meus agradecimentos a DEUS, já que Ele colocou pessoas tão especiais ao meu lado, sem as quais com certeza não teria alcançado meus objetivos!

Ao meu querido esposo, Rodrigo, por ser tão importante em minha vida. Sempre ao meu lado, me incentivando e me fazendo acreditar que posso mais do que imagino. Por suas conversas, leituras, companheirismo, alegria, amizade, paciência, sorrisos e amor, este trabalho se concretizou. Agradeço por ter feito do meu sonho o nosso sonho, mais uma vez!

À pequena Babi, que, no último ano e meio, se manteve muita próxima (literalmente) de mim e que me inspira a querer ser mais do que fui até hoje!

Aos meus pais, Silvino e Celina, meu infinito agradecimento. Sempre acreditaram em minha capacidade. Isso só me deu forças para tentar fazer o melhor de mim. Agradeço o amor incondicional!

Aos meus irmãos e irmã, Preto, Silvana e André, que sempre confiaram em meu trabalho! Agradeço a fraternidade!

Agradeço também ao meu sogro, Zaven, pelo incentivo e apoio de toda hora. Agradeço todo o carinho!

Às minhas amigas de sempre, Rose e Luciana, por só desejarem o meu bem. Agradeço pela amizade!

À minha orientadora Gilda, pela habilidade com que conduziu este trajeto de orientação e seu vasto conhecimento dentro do universo da educação. Destacando sua paciência, elemento essencial para que esta pesquisa chegasse ao momento presente. Obrigada por acreditar em meu potencial!

Aos professores Izildo C. Leite e Miguel Arroyo pelas contribuições e correções de rotas, em especial no momento de minha qualificação. Vocês foram fundamentais para mim!

Às professoras Denise Meyrelles de Jesus e Adriana Aparecida Dragone Silveira, pela gentil aceitação em compor a minha banca de defesa desta dissertação.

Aos meus amigos do mestrado, pelos momentos divididos juntos, especialmente à Flávia, Cybele, Andreza, Marileide e Miguel que se tornaram amigos e fizeram com que meu trabalho ficasse mais leve. Agradeço por dividir comigo as aflições e alegrias!

Às professoras Marlene Cararo e Ana Maria Petronetto, pela disponibilidade, acolhimento e gentileza, como características marcantes de sempre. Agradeço importante suporte!

Obrigada, também, ao PPGE e à CAPES pelo apoio em permitir que este trabalho alcançasse os resultados aqui propostos!

Certa de que ninguém vence sozinho...

Agradeço a todos!

“O direito a educação deveria ser considerado não como o direito da criança em frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado”

**T. H. Marshall**, sociólogo inglês.



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Percentual de famílias inscritas no CadÚnico e renda per capita no Espírito Santo .....	82
<b>Gráfico 2:</b> Percentual de famílias inscritas no CadÚnico e renda per capita em Vitória (ES) .....	83
<b>Gráfico 3:</b> IGD-M das Capitais Brasileiras: histórico 2011-2015.....	92
<b>Gráfico 4:</b> IGD-M das Capitais da Região Sudeste: histórico 2011-2015 .....	95
<b>Gráfico 5:</b> IGD-M da Região Metropolitana da Grande Vitória: histórico 2011-2015...	98
<b>Gráfico 6:</b> Condicionalidade educação das Capitais Brasileiras: histórico 2011-2015 .....	104
<b>Gráfico 7:</b> Condicionalidade educação das Capitais da Região Sudeste: histórico 2011-2015 .....	107
<b>Gráfico 8:</b> Condicionalidade educação da Região Metropolitana da Grande Vitória: histórico 2011-2015 .....	110

## LISTA DE MAPA

<b>Mapa 1:</b> Taxa de pobreza da população do Espírito Santo inscrita no CadÚnico por microrregião 2015.....	85
---	----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Experiências Pioneiras de Transferência de Renda .....	30
<b>Quadro 2:</b> Tipos de benefícios regulamentados pelo Programa Bolsa Família.....	37
<b>Quadro 3:</b> Matrizes do Federalismo .....	63
<b>Quadro 4:</b> Tipo Relatório: Acompanhamento Educação - Frequência Escolar de Beneficiários de 6 a 17 anos - Período: Outubro e Novembro de 2015.....	114

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Evolução da capital Vitória (ES).....	81
<b>Tabela 2:</b> Famílias inscritas no CadÚnico e renda per capita no Espírito Santo .....	82
<b>Tabela 3:</b> Famílias inscritas no Cadastro Único e renda per capita em Vitória (ES) ...	83
<b>Tabela 4:</b> Repasses de Recursos: IGD-M .....	90
<b>Tabela 5:</b> Índice da Gestão Descentralizada Municipal de Vitória/ES.....	91
<b>Tabela 6:</b> Média Anual das taxas que compõem o IGD-M do município de Vitória/ES (2006 a 2015) – (valores acumulados).....	101
<b>Tabela 7:</b> Condicionalidade Educação do município de Vitória/ES.....	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFCD	Aid for Families with Dependent Children
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CES	Coordenação de Estudos Sociais
CF	Constituição Federal
CGPBF	Conselho Gestor do Programa Bolsa Família
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CODS	Colóquio Organizações, Desenvolvimento & Sustentabilidade
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
CONASS	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
CONSED	Conselho de Secretários Estaduais de Educação
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada em Assistência Social
DF	Distrito Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social

FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDSUS	Índice de Desenvolvimento do SUS
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NEPP	Núcleo de Políticas Públicas
NOB	Norma Operacional Básica
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação Básica
PETI	Programa de Erradicação Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PMV	Prefeitura Municipal de Vitória
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNE	Plano Nacional de Educação
PRPPG	Pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação

PTR	Programa de Transferência de Renda
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEAS	Secretaria de Estado da Assistência Social
SECAD/MEC	Secretaria da Administração do Ministério da Educação
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SEME	Secretaria Municipal de Educação de Vitória
SEME	Secretaria Municipal de Educação
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SEP	Secretaria de Estado de Economia e Planejamento
SICON	Sistema de Condicionalidade
SIGAF	Sistema de Gerenciamento da Atenção à Família
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUASWEB	Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAAS	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde
TAC	Taxa de Atualização Cadastral
TAFE	Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar
TCQC	Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	19
<b>1 O PERCURSO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL À CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....</b>	<b>26</b>
1.1 Percursos dos Programas de Transferência de Renda no Federalismo Brasileiro: das Ações Municipais ao Modelo do Programa Bolsa Família .....	26
1.2 Polêmicas em torno do Programa Bolsa Família .....	35
1.3 O Índice de Gestão Descentralizada .....	40
1.4 A Condicionalidade Educação.....	44
1.5 Formas de enfrentamento à pobreza no Brasil.....	47
1.6 Programas sociais e federalismo: uma relação necessária .....	50
1.7 O debate acadêmico sobre o Programa Bolsa Família.....	51
1.7.1 <i>A Condicionalidade educação e o Índice de Gestão Descentralizada .....</i>	<i>52</i>
<b>2 FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E INTERSETORIALIDADE .....</b>	<b>61</b>
2.1 Matrizes do Federalismo .....	61
2.2 Efeitos do arranjo federativo brasileiro para as políticas sociais.....	63
2.2.1 <i>A reciprocidade entre o processo de implementação de políticas sociais e as capacidades institucionais locais .....</i>	<i>70</i>
2.2.2 <i>Intersetorialidade e Políticas Sociais .....</i>	<i>76</i>
<b>3 O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL E O FATOR CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE VITÓRIAS .....</b>	<b>79</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>121</b>



## RESUMO

O processo de implementação do Programa Bolsa Família sofre impacto tanto por seu desenho institucional, deliberado no plano federal, como pelas diferentes capacidades institucionais disponíveis no plano local, no que diz respeito a recursos humanos, gestão e articulação entre diversos serviços e infraestrutura disponível. Os gargalos encontrados nos níveis municipais para a realização de uma coordenação de qualidade do programa motivaram a produção desta pesquisa, realizada em Vitória (ES). Dado o contexto federativo do Estado brasileiro, o objetivo deste trabalho é analisar a eficácia do Programa Bolsa Família a partir do Índice de Gestão Descentralizada Municipal, com recorte na condicionalidade educação neste município. Utilizou-se de pesquisa documental, com metodologia qualitativa de natureza exploratória, no intuito de se compreender a lógica de controle desta condicionalidade. O trabalho conclui que os resultados obtidos indicam que os objetivos gerais da gestão do Programa Bolsa Família vêm, ao longo dos últimos anos, sendo alcançados de forma efetiva na capital capixaba, mediante interlocução contínua e ações administrativas articuladas entre atores envolvidos no processo.

**Palavras-chave:** Federalismo. Programa Bolsa Família (PBF). Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M). Condicionalidade Educação.

## ABSTRACT

The implementation process of the Programa Bolsa Família suffers impact by its institutional design, decided at the federal level, as the different institutional capacities available at the local level, regarding the human resources, management and coordination among distinct services and available infrastructure. The bottlenecks found in the municipal levels, in general, related to the program quality coordination, were the motivation point of this research, held in Vitória (ES). Taking in consideration the Federal State scenery, the main goal of this study is to analyze the effectiveness of the Programa Bolsa Família from Decentralized Municipal Index (IGD-M), observing carefully the Education Conditionality, in this municipality. Qualitative methodology of exploratory nature was used at this documental research, in order to understand the control tools of this conditionality. The results indicate that the overall goals of the “Programa Bolsa Família” have been achieved, along the last years, in a positive and effective way at the Espírito Santo capital, through continuous dialogue and administrative actions, articulated among actors involved in the process.

**Keywords:** Federalism. Programa Bolsa Família (PBF). Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M). Conditionality Education.

## **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste trabalho é analisar a eficácia do Programa Bolsa Família (PBF) a partir do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) com recorte na condicionalidade educação no município de Vitória (ES).

O PBF é um programa de transferência de renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres, as quais vivem em contextos socioterritoriais vulneráveis com dificuldades de acesso às políticas sociais. O objetivo do PBF é atribuir a esta população a possibilidade de consumo em bases regulares mínimas. Ao mesmo tempo, o programa busca combater a pobreza intergeracional impondo condicionalidades de educação e saúde – acompanhamento da frequência escolar, exames de pré-natal e vacinação – aos beneficiários como requisitos mínimos para obter os recursos financeiros.

O processo de transferência monetária é centralizado pelo Governo Federal, contudo, as condicionalidades são descentralizadas com relativas atribuições aos municípios. No que diz respeito à educação, fica a cargo do município a responsabilidade tanto da oferta do ensino fundamental, como do enfrentamento à evasão escolar, além do estímulo à permanência e progressão educacional de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Ou seja, monitorar e registrar a frequência escolar dos estudantes beneficiários e consolidar os dados para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) são também atribuições que devem ser executadas no nível municipal, a fim de subsidiar a gestão do programa.

O acompanhamento das condicionalidades aponta e propicia uma avaliação da situação de vulnerabilidade socioeconômica das famílias e do desajuste da oferta dos serviços. As dificuldades encontradas na gestão das condicionalidades, por parte do município, podem implicar em diferentes ações no PBF, tanto em relação à capilaridade necessária para atingir a população mais vulnerável, quanto à suscetibilidade das famílias beneficiárias que, por distintos motivos, não conseguem ter acesso aos serviços básicos. Dessa forma, as condicionalidades podem se constituir em importante mecanismo para as estratégias políticas de articulação intersetorial, frente aos entraves

encontrados no fluxo das informações articuladas entre as secretarias responsáveis pelo programa.

O PBF apresenta dois relevantes aspectos a serem observados. O primeiro é a capacidade de agregar diferentes programas sociais em apenas um programa de transferência de renda. O segundo diz respeito à obrigatoriedade de condicionalidades para todos os beneficiados. Devido à alocação elevada de recursos, consegue atingir um elevado contingente quando comparado a outros programas sociais existentes.

Em fevereiro de 2016, o PBF beneficiou aproximadamente catorze milhões de famílias – equivalente a quase cinquenta milhões de pessoas. Ou seja, mais de um quarto da população brasileira efetivamente recebeu benefícios, sendo transferido um total de R\$ 2 bilhões (dois bilhões) de reais no mês, com valor médio de R\$ 161,75 (cento e sessenta e um reais e setenta e cinco centavos). No bimestre de outubro/novembro de 2015, o acompanhamento da frequência escolar atingiu 91% das crianças e adolescentes, entre seis e quinze anos (6 e 15 anos). Este percentual corresponde a 12.186.902 (doze milhões, cento e oitenta e seis mil, novecentos e dois) alunos em relação ao total de 13.388.744 (treze milhões, trezentos e oitenta e oito mil, setecentos e quarenta e quatro) alunos com o perfil de acompanhamento. Entre os jovens de dezesseis e dezessete anos (16 e 17 anos), o percentual alcançou 80,3% na frequência escolar. Ou seja, um número de 2.679.425 (dois milhões, seiscentos e setenta e nove mil, quatrocentos e vinte cinco) jovens acompanhados do total de 3.337.861 (três milhões, trezentos e trinta e sete mil, oitocentos e sessenta e um) jovens com o perfil de acompanhamento (BRASIL, 2016a).

O cumprimento das condicionalidades deve ser avaliado e monitorado pelo Governo Federal, por meio de índices designados especialmente para esse fim, sendo agregado em um indicador – o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M). Desse modo, a proposta do presente trabalho, ao delimitar a análise da condicionalidade educação, se justifica pelo fato de que a exigência da frequência mínima para crianças e adolescentes de famílias beneficiárias pelo PBF tem a finalidade de romper o chamado ciclo intergeracional da pobreza. Neste entendimento, o aumento da frequência

escolar de crianças e adolescentes de famílias pobres promove melhores condições para que essas pessoas ingressem no mercado de trabalho quando adultas, incrementando a renda e, conseqüentemente, fazendo com que saiam da condição de pobreza em relação à geração de seus pais. Assim, acompanhar a evolução do índice da condicionalidade educação e do IGD-M pode apontar a ascensão da gestão e implementação do programa no nível local.

Neste cenário, a adaptação das condicionalidades estabelecidas e o seu cumprimento por parte dos beneficiários constituem-se elementos de elevada relevância. Pesquisas recentes revelam que os beneficiários do PBF têm a percepção da importância da condicionalidade obrigatória do programa. Condicionalidade esta que exige a frequência escolar dos filhos das famílias contempladas. O acompanhamento das condicionalidades e o monitoramento do IGD-M são itens determinantes para a evolução do programa e de seus beneficiários, uma vez que este índice está sujeito a alcançar diferentes patamares dentro da média estipulada. Entretanto, a análise dos fatores que compõe o programa pode implicar no não-recebimento de recursos adicionais municípios. O município de São Paulo, por exemplo, ficou um ano sem os repasses do IGD, devido a problemas com as condicionalidades de saúde (BICHIR, 2011).

As dificuldades encontradas com a condicionalidade educação, por parte dos municípios, podem implicar em diferentes ações da gestão municipal do PBF, tanto em relação às políticas de educação – problemas na oferta municipal deste serviço – quanto à suscetibilidade das famílias beneficiárias que, por diferentes situações, não conseguem ter acesso aos serviços básicos. Os entraves podem também ser encontrados no fluxo das informações das ações articuladas entre as secretarias responsáveis pelo PBF, em especial, as Secretarias de Educação e da Assistência Social. Contudo, ao verificar somente o resultado da soma do IGD-M, não é possível ter uma visão mais apurada de qual fator pode apresentar tal deficiência. Dessa forma, buscou-se aqui responder a seguinte questão: no decorrer da implementação do PBF, o município de Vitória (ES) obteve êxito na gestão da condicionalidade educação e do IGD-M?

Para a realização deste trabalho, utilizou-se de pesquisa documental, com metodologia qualitativa de natureza exploratória, com o intuito de se compreender a lógica de controle da condicionalidade educação no município estudado. A partir da concepção do problema e da escolha do objeto, passa-se a explicar os princípios teóricos e metodológicos que fundamentaram este trabalho.

Para se chegar a esta estrutura da dissertação, elegeu-se opções metodológicas que orientaram o estudo, adotando como forma de organização a divisão do trabalho por etapas. A primeira delas expõe a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Na segunda etapa, apresentam-se os procedimentos de coleta de informações. A terceira etapa apresenta e justifica a estratégia geral de tratamento dos dados e análise, pautada nos agrupamentos construídos conforme os objetivos da pesquisa.

É importante lembrar que a pesquisa bibliográfica traz ao investigador um campo amplo de informações, sobretudo quando a pesquisa demanda apurar informações difusas,

Por exemplo, seria impossível a um pesquisado percorrer todo o território brasileiro em busca de dados sobre população ou renda per capita; todavia, se tem a sua disposição uma bibliografia adequada, não terá maiores obstáculos para contar com as informações requeridas (GIL, 2002, p. 45).

Entretanto, a pesquisa bibliográfica vai além da mera revisão bibliográfica, pois ela fundamenta teoricamente o objeto de estudo, subsidiando a análise futura dos dados obtidos de forma conceitual e constitui-se em um procedimento metodológico eficaz na produção do conhecimento científico, em especial a problemáticas ainda pouco exploradas (LIMA; MIOTO, 2007).

Neste sentido, a pesquisa da dissertação se pautou em estudos que envolveram o Índice de Gestão Descentralizada e a condicionalidade educação. As distintas abordagens sobre as capacidades institucionais locais a respeito da implementação de políticas sociais possibilitaram compreender diferentes interpretações quanto a particularidades dos entes federativos brasileiros.

Adotou-se também neste trabalho a pesquisa documental com objetivo de propiciar um aprofundamento na construção de agrupamentos, organização e estruturação da dissertação. Gil (2002) e Fonseca (2002) consideram a pesquisa documental semelhante à pesquisa bibliográfica. Todavia, as diferenciam pela natureza das fontes em que a primeira apresenta materiais mais diversos e dispersos, podendo não ter recebido um tratamento analítico.

Gil (2002) classifica esse tipo de material como sendo de “primeira ou de segunda mão”. Os documentos de “primeira mão” não estariam relacionados a tratamentos analíticos, ou seja, envolvem materiais oriundos de arquivos de órgãos públicos, partidos políticos, igrejas, associações científicas entre outros. Já os de “segunda mão” relacionam os documentos que de alguma maneira já foram avaliados, a exemplo de relatórios de pesquisas e tabelas estatísticas.

Buscando maior familiaridade ao analisar tanto a condicionalidade educação quanto o IGD-M no processo de implementação do PBF, frente às capacidades institucionais locais, foi aqui adotada a metodologia qualitativa de natureza exploratória, o que permitiu maior compreensão do problema, após torná-lo mais evidente e explícito (GIL, 2002).

Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 2002, p. 41).

A preocupação da pesquisa qualitativa não é a parte quantificada do objeto de estudo, mas sim, o aprofundamento da compreensão desta investigação do grupo ou organização em questão (GOLDENBERG, 1999).

Como referências conceituais, utilizou-se abordagens de Estado federativo, políticas sociais e PBF de forma articulada. Explanou-se, brevemente, sobre o Estado federal orientando o percurso realizado pelas políticas sociais no contexto brasileiro, bem como, articulando a análise com as capacidades institucionais locais e a intersetorialidade.

Foram também estudados documentos oficiais como Leis, Decretos e Resoluções que regulamentam o Programa Bolsa Família, disponibilizados na plataforma do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Obteve-se acesso a documentos sobre a condicionalidade educação e o IGD-M ao longo da implementação do PBF em Vitória/ES. Alguns destes documentos se encontram na plataforma do MDS. Outros estão disponíveis no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), na Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) e na Secretaria Municipal de Educação de Vitória (SEME).

Quanto aos procedimentos para o tratamento dos dados, os mesmos foram articulados à fundamentação teórica a partir das três agrupamentos de análise eleitas. Cada agrupamento é formado por dois componentes que se complementam:

- Agrupamento 1: Programa Bolsa Família e a Condicionalidade Educação.
- Agrupamento 2: Estado Federativo e políticas sociais.
- Agrupamento 3: O Índice de Gestão Descentralizada Municipal e Condicionalidade Educação.

Na análise do agrupamento 1, é apresentado o desenho do PBF e a importância do programa ao estabelecer a condicionalidade educação como estratégia de indução para a família manter a criança/adolescente na escola. Na análise do agrupamento 2, se faz uma breve contextualização do processo histórico das matrizes do federalismo e do percurso das políticas sociais neste contexto. O último agrupamento sinaliza a relação entre essas duas dimensões fundamentais para o recebimento de recursos federais.

Dessa forma, o percurso da pesquisa foi esquematizado a partir da definição dos seguintes objetivos específicos: a) contextualizar as características do federalismo brasileiro no processo de implementação de políticas sociais; b) analisar como se constituem as relações intergovernamentais por meio da condicionalidade educação no município de Vitória (ES); c) analisar a implementação do programa no município de Vitória, por meio de levantamento e avaliação de documentos.



Para se investigar o tema proposto, este trabalho se estruturou em três capítulos centrais. O **primeiro capítulo** está dividido em três análises preliminares e complementares: a) a apresentação da contextualização do PBF, do IGD e da condicionalidade educação, situando o leitor acerca das temáticas tratadas na pesquisa; b) o debate nacional sobre as principais polêmicas que envolvem o PBF; c) apresentação do levantamento de estudos acadêmicos que abordam as temáticas da condicionalidade educação e IGD.

No **segundo capítulo**, encontra-se o referencial teórico, contendo: a) uma breve abordagem das diferentes matrizes do federalismo (dual, centralizado e cooperativo); b) a recente trajetória das políticas sociais de combate à pobreza e a evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, partindo das experiências locais para os programas nacionais (Bolsa Escola e PBF); c) a literatura recente sobre as capacidades institucionais locais na implementação de políticas públicas; a intersetorialidade como característica do percurso do PBF, a qual vem modificando seu padrão de relações intergovernamentais.

No **terceiro capítulo**, apresenta-se a análise do índice da condicionalidade educação e do IGD-M no município de Vitória/ES, ao longo da implementação do PBF.

O trabalho é concluído com a constatação de como a condicionalidade educação e o IGD-M mostraram ascensões ao longo da implementação do programa no município de Vitória/ES.

Assim sendo, discorre-se a seguir sobre a contextualização do PBF, do IGD, da condicionalidade educação, além das principais polêmicas que, de certa forma, envolvem o PBF.

# **1 O PERCURSO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL À CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Ainda que o Programa Bolsa Família tenha sido constituído somente em 2003, desde a Constituição de 1988, o país vem estabelecendo significativas políticas de proteção social. Deste modo, o presente capítulo apresenta, primeiramente, a contextualização da trajetória de programas de transferência de renda no Brasil, até a criação do PBF e suas formas de repasse de recursos, bem como as principais polêmicas que abrangem o programa.

## **1.1 Percursos dos Programas de Transferência de Renda no Federalismo Brasileiro: das Ações Municipais ao Modelo do Programa Bolsa Família**

O Brasil e outros países latino-americanos, na tentativa de criar um sistema de proteção social, instalaram um padrão “contributivo e excludente” que nada dialogava com suas histórias. Ao contrário, os efeitos intensificaram as suas desigualdades. Embora mostrasse ser a primeira experiência de um sistema de proteção social, o modelo urbano, formal e dominado pelos brancos, ganhou características que promoviam a exclusão da grande massa de seus habitantes (SOARES e SÁTYRO, 2009).

Os primeiros ensaios de composição de um sistema de proteção social brasileiro aconteceram entre 1930 e 1943, período de grandes transformações socioeconômicas devido ao fato do desenvolvimento urbano-industrial passar a ser o modelo de dinâmica do sistema, substituindo, à época, o modelo agroexportador (OLIVEIRA, 2003). Fato este que conduziu o Estado a assumir ampla regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, transporte coletivo e saneamento, dando origem a um reordenamento às funções do Estado Nacional (NEPP, 1994 apud SILVA E SILVA, 2008).

O Estado brasileiro, historicamente, se posicionou como o principal ator na produção do desenvolvimento econômico. Mesmo em momentos que privilegia o mercado, se constitui em um modelo de solidariedade social. Nessa conjuntura, o padrão de cidadania foi relacionado ao mercado de trabalho,

controlado pelo próprio Estado. Segundo Santos (1987), ao mesmo tempo em que o governo adotou o papel de responsável pela ascensão do bem-estar social, forjou-se uma “cidadania regulada”, limitada ao meio urbano em uma sociedade vítima da competição profissional (SILVA, GIOVANNI e YASBECK, 2008).

Com o propósito de se criar um primeiro modelo de sistema de proteção inclusivo, em 1971, o Brasil apresentou a criação da previdência rural – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Reconhece-se, portanto, o trabalho no campo, quase que majoritariamente informal, e rompe com a lógica entre contribuição e benefício, no sistema de proteção social.

Porém, somente com a Carta Magna de 1988 é que a assistência social se igualou com as políticas sociais de educação, saúde e previdência, iniciando com o reconhecimento do direito à aposentadoria não inteiramente contributiva dos trabalhadores rurais e criando um sistema de políticas sociais redistributivas, conforme apontado por Soares e Sátyro (2009). Mesmo com muitas imperfeições, esta ação passou a garantir o direito ao acesso a serviços de parte da população<sup>1</sup>.

Já em 1974, foi instituída a Renda Mensal Vitalícia (RMV), vinculada a Previdência Social, para atendimento aos idosos e pessoas em condição de invalidez, incapazes de garantir sua sobrevivência. Mesmo não tendo contribuído completamente com a previdência para garantia de aposentadoria, o benefício solicitava uma contribuição mínima frente à Previdência Social. Este benefício monetário assistencial foi considerado na Constituição Federal (CF) de 1988, contudo sem a necessidade de alguma contribuição prévia, sendo inserido no âmbito da política de assistência social como Benefício de Prestação Continuada (BPC), na estrutura do INSS.

Ao originar o BPC, a CF de 1988 instituiu o direito a uma renda mínima para idosos e pessoas com deficiência em condição de extrema pobreza (renda familiar *per capita* inferior a um quarto de um salário mínimo). No entanto, o

---

<sup>1</sup> A inclusão da assistência social ao sistema de garantias e proteção social é muito recente no Brasil, a exemplo dos direitos assegurados às trabalhadoras domésticas que só conseguiu conquistar aos poucos.

auxílio só foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/93 – entrando em vigor apenas em janeiro de 1996. Com esse benefício, correspondente a um salário mínimo, ficou evidente a constatação da pobreza como um risco social (SOARES e SÁTYRO, 2009).

Além do salário mínimo, instituído para os trabalhadores, as aposentadorias urbanas e rurais, de caráter contributivo, o Seguro-Desemprego, a Renda Mensal Vitalícia, substituída pelo Benefício de Prestação Continuada, de caráter contributivo, outras transferências monetárias que podem ser identificadas no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social são alguns benefícios, de caráter assistencial, eventual, pontual, localizado e emergencial, destinadas aos pobres, principalmente face à problemática de crianças nas ruas e em situação de risco social, ou no caso de calamidade pública (SILVA, GIOVANNI e YASBECK, 2008).

Assim, ao se abordar um debate mais específico sobre programas de Transferência de Renda, houve a incorporação dos mesmos na agenda pública brasileira, sobretudo, a partir do projeto de lei apresentado pelo senador do Partido dos Trabalhadores, Eduardo Suplicy. O senador inicia, portanto, no início da década de 1990, o debate sobre transferência de renda na sociedade brasileira. Em dezembro de 1991, o Projeto de Lei nº 2561, de sua autoria, propunha a criação de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), com a forma de Imposto de Renda Negativo.

Pode-se dizer que Suplicy foi influenciado pelas ideias apresentadas por Antônio Maria da Silveira que, em 1975, publicou pela primeira vez no Brasil, um artigo intitulado “Redistribuição de Renda”, na Revista Brasileira de Economia. Este documento alegava que a economia brasileira, na sua forma de estruturação, não atendia às necessidades de sobrevivência de todos, mesmo com aqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho, uma vez que não era possível verificar a afinidade entre crescimento econômico e bem-estar.

Nessa perspectiva, para que acontecesse uma gradual extinção da pobreza, seria preciso uma intervenção governamental. Assim, o autor indicou uma proposta pautada no Imposto de Renda Negativo<sup>2</sup>, criada por Friedman (1962) objetivando a diminuição da pobreza (SILVA, GIOVANNI e YASBECK, 2008).

---

<sup>2</sup> O Imposto de Renda Negativo propõe uma transferência monetária para trabalhadores que tenham renda mensal inferior a um patamar fixado previamente e, para os trabalhadores que

O projeto de Suplicy propunha que todos os cidadãos brasileiros, maiores de 25 anos de idade e com renda inferior a um valor determinado, teriam direito a receber uma renda mínima correspondente a 30% da diferença entre seus rendimentos e o referido valor. A intenção do projeto era iniciar com os mais idosos e gradativamente atingir os mais jovens. Este projeto dizia respeito à renda individual e não à renda familiar *per capita*. É importante destacar que a lei original nunca foi votada pela Câmara<sup>3</sup> (SOARES e SÁTYRO, 2009).

Suplicy definia que os Programas de Transferência de Renda eram soluções sólidas na garantia do direito à vida, frente à participação na riqueza socialmente produzida. Em seu livro “*Renda de Cidadania: a saída é pela porta* (2002)”, o senador faz sugestões de experiências pioneiras dessa natureza:

---

apresentem renda superior ao valor fixado deverá pagar imposto de renda. Todavia, seguindo a lógica liberal de seus idealizadores, esse montante deveria ser o mínimo para que o indivíduo não se acomode e busque sua inserção no mercado de trabalho.

<sup>3</sup> Bicameralismo é o regime em que o Poder Legislativo é exercido por duas Câmaras. No Brasil a Câmara Baixa é composta por Deputados e a Câmara Alta é representada pelo Senado Federal. Sob a influência dos Estados Unidos o Senado Federal representa os Estados da Federação (Art. 46 da Constituição Federal de 1988), ao passo que a Câmara dos Deputados representa o povo. Fonte: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26392513/bicameralismo>>. Acesso em: maio de 2016.

### Quadro 1: Experiências Pioneiras de Transferência de Renda

<b>Europa</b>	Diversos países <sup>4</sup> , a partir dos anos 30, adotaram programas de renda mínima com garantia de benefícios às crianças; auxílio a famílias com crianças dependentes; apoio de renda aos idosos e inválidos; seguro-desemprego.
<b>Estados Unidos</b>	Em 1935, o governo de Roosevelt cria o <i>Social Security</i> (Ato de segurança Social) e institui o <i>Aid for Families with Dependent Children</i> (AFCD) - Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes - com complemento de renda à famílias, cujas mães eram viúvas e não conseguiam cuidar de seus filhos. Em 1974, foi criado o <i>Earned Income Tax Credit</i> (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida), direcionado às famílias ativas profissionalmente e com filhos. Nestas situações, as famílias recebiam uma transferência monetária variável conforme a renda e o número de filhos, passando-se a pagar imposto de renda a partir da implementação de um programa de Imposto de Renda Negativo com resultados positivos na redução da pobreza no país.
<b>Alasca (EUA)</b>	Implantou-se o Fundo Permanente do Alasca, em que os cidadãos recebem anualmente uma renda monetária diretamente em sua conta bancária, ponderando-se o PIB daquele referido ano.
<b>América Latina</b>	Destaque ao programa “Oportunidades do México” (1997), inicialmente em áreas rurais e, posteriormente, em áreas urbanas com maior concentração de pobreza e extrema pobreza, exigindo-se o cumprimento da frequência escolar das crianças à escola e idas aos postos de saúde.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Suplicy (2002).

No Brasil, apesar das prefeituras oposicionistas eleitas em 1974 colocarem em prática modelos e desenhos de gestão de políticas sociais com caráter participativo e universalista, somente em 1995 concretiza-se de fato algumas experiências com programas de renda mínima, por meio dos governos subnacionais. Ou seja, um efeito do processo de descentralização depois da Constituição Federal de 1988. Neste mesmo ano, quatro municípios deram início às experiências no nível local a programas de renda mínima, sendo eles: a) Campinas/SP, com o Programa de Garantia Familiar Mínima; b) Distrito

<sup>4</sup> Reino Unido (1948); Bélgica (1974); Alemanha (1961); Dinamarca (1933); Irlanda (1977); França (1988); províncias da Espanha (1990) e em Portugal (1996).

Federal/DF, com a Bolsa-Escola para educação; c) Ribeirão Preto/SP, com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima; e d) Santos/SP, com o Programa “Nossa Família” (SILVA, GIOVANNI e YASBECK, 2008).

Estes quatro programas eram direcionados às famílias com crianças menores de 14 anos, caracterizados pela transferência de renda condicionada aos beneficiários e exigindo contrapartidas educacionais por parte da família. É importante destacar que o modelo do Programa Bolsa-Escola, do Distrito Federal, foi o que mais se disseminou entre os governos subnacionais tendo, no fim de 1996, oitenta ações municipais e estaduais de programas com este perfil (DRAIBE, FONSECA e MONTALI, 1998). É possível observar o desenvolvimento dos governos locais por meio de programas de renda mínima que vincularam o repasse de recursos à frequência escolar como o Bolsa-Escola.

Ainda em 1995, foi criado pelo Governo Federal, o Programa de Erradicação Trabalho Infantil (PETI), um programa federal de transferência de renda condicionada direcionado a crianças que trabalhavam ou estavam em situação de trabalho de risco. Inicialmente, o PETI tinha o foco em crianças da zona rural e, depois, foi estendido a áreas urbanas. Embora, os programas de transferência de renda condicionada tivessem as contrapartidas relacionadas à educação, o órgão responsável pelo PETI era a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) (SOARES e SÁTYRO, 2009). Entre 1997 e 1998, emergiram no país programas que seguiram o modelo do programa do Distrito Federal, com transferência de renda condicionada (LAVINAS, 1998). O primeiro programa federal de transferência de renda associado à educação foi o Programa Bolsa-Escola Federal, em 2001. O Ministério da Educação (MEC) estava, à época, como responsável pelas ações, as quais estipulavam como contrapartida a frequência escolar mínima de 85%, durante o ano, para crianças e adolescentes.

Na sequência, criou-se o Bolsa Alimentação, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde e com o estabelecimento de contrapartidas a exemplo de: aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. Em 2003, surge o quarto programa, o Cartão Alimentação, para

famílias com renda *per capita* abaixo de meio salário mínimo, sendo o valor usado unicamente para compra de alimentos.

O fato de estes programas terem seguido o caminho inverso, sendo originados de experiências municipais e estaduais e absorvidos posteriormente pelo nível central, expõe o dinamismo do nível subnacional frente à realidade brasileira do processo de descentralização e das novas atribuições sociais relacionadas aos gestores municipais (FLEURY, 2003).

Com o êxito relativo de governos subnacionais frente a programas de transferência de renda, o Governo Federal apoderou-se das propostas, enquanto uma política nacional, financiando, regulamentando e coordenando-a. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, diferentes programas de transferência de renda foram lançados, cabendo aos municípios o papel apenas de cadastramento dos beneficiários (ARRETCHE, 2012).

Segundo Soares e Sátyro (2009), a conjuntura dos programas de transferência de renda federal, em 2003, era definida como caótica, pois cada programa possuía um setor que realizava a coordenação de forma independente, enquanto que os quatro programas não se comunicavam entre si. Observava-se a ocorrência de transferência por parte de todos os programas a algumas famílias, enquanto que outras, em condição idêntica ou semelhante, não recebiam repasse algum. Os valores dos benefícios e os critérios para inclusão eram diferentes em cada programa. Havia ainda programas municipais e estaduais a serem incluídos no complexo conjunto de ações isoladas, com objetivos e públicos distintos, porém sobrepostos (SILVA, GIOVANNI e YASBECK, 2008).

É possível afirmar que não existia um sistema de proteção social. Os gastos sociais do nível federal acabavam por não atender às necessidades vitais de muitas destas famílias. A ausência de um planejamento adequado também dificultava a comunicação entre a secretaria ou ministério de cada programa. A falta de articulação entre os setores responsáveis pelos programas implicava no fomento de uma competitividade entre tais setores. Ou seja, a



intersectorialidade<sup>5</sup> era inexistente, assim como a cooperação e a colaboração<sup>6</sup> entre os entes federados.

Essas questões foram analisadas na transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva que, de forma sistemática, por meio de uma equipe de técnicos, elaborou um diagnóstico sobre os programas sociais desenvolvidos no Brasil. Foram identificados os seguintes problemas em relação à implementação dos Programas de Transferência de Renda (SILVA, GIOVANNI e YASBECK, 2008):

- Falta de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos;
- Ausência de táticas mais amplas que verificassem a não vinculação sistêmica dos Programas de Transferência de Renda com outros programas;
- Gargalos de fragmentação, setorização, desarticulação e sobreposição no âmbito das Políticas Sociais;
- Implementação de programas por pessoal contratado, desfavorecendo o possível desenvolvimento de uma cultura institucional de profissionalização e continuidade das ações;
- Orçamento insuficiente para produzir impactos significativos na população beneficiária;
- Problemas com o Cadastro Único (*software* criado pela Caixa Econômica Federal - CEF), com formulário demasiadamente complexo.

Frente ao mapeamento de problemáticas, foram realizadas indicações para a unificação nacional de um programa de transferência de renda: a) correção dos erros com o Cadastro Único, com reformulação do formulário, transformando-o

---

<sup>5</sup> Na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) está previsto no parágrafo único do art. 2º: Art. 2º A assistência social tem por objetivos: Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

<sup>6</sup> O regime de colaboração está previsto no parágrafo único do art. 23 e art. 211 da CF/88: Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

em uma ferramenta do planejamento local e nacional; b) estudo sobre o papel da CEF como agente operador e pagador dos benefícios; c) uniformização da renda familiar *per capita* definida para ingresso das famílias nos programas; d) contrapartidas dos municípios com oferta de atividades socioeducativas ao público-alvo dos programas; c) retorno da base de dados para os municípios para uso de planejamento das ações locais; d) articulação de todos os programas de transferência de renda em um único ministério ou secretaria (SILVA, GIOVANNI e YASBECK, 2008).

O cenário apresentado justifica e marca a unificação desta modalidade de programa no país, executada pelo governo Lula, criando, portanto, em 2003, o Programa Bolsa Família. Inicialmente, foram unificados quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Vale Gás. O PBF se tornou o principal programa de enfrentamento à pobreza no Brasil (BRASIL, 2015b).

A existência do programa nacional não eliminou a possibilidade de que governos subnacionais mantivessem seus próprios programas, muitas vezes complementando o federal. Assim, a permanência dos beneficiários ficou condicionada ao cumprimento de certas exigências, tais como a frequência escolar e comparecimento aos postos de saúde. Ficou estabelecido que os estados e os municípios tivessem a função de cadastrar as famílias beneficiárias. Contudo, a seleção ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social, que ficou responsável pelos repasses diretos aos beneficiários em um banco federal. Essa política com este desenho institucional é realizada pelo Governo Federal. Aos governos subnacionais, cabe a função de cadastrar as famílias no Cadastro Único - CadÚnico<sup>7</sup> (ARRETCHE, 2012).

Assim, nesse breve histórico dos programas de transferência de renda no Brasil, é possível apontar que a relação intergovernamental se configurou tanto pelo processo de desempenho e esforço local realizados pelos governos

---

<sup>7</sup> “O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras” (MDS, 2015c).

subnacionais no processo de implementação das políticas sociais (descentralização), quanto pelo protagonismo que a União adotou frente às atribuições incumbidas aos entes federados na gestão dos programas (centralização). Ou seja, municípios e estados, apesar de inicialmente haverem dado origem à existência de programas de transferência de renda, assumiram, em um segundo momento, funções de coadjuvantes na coordenação de um programa nacional único.

De maneira geral, pode-se dizer que inicialmente a centralização das ações do Governo Federal em relação à transferência condicionada ficou marcada por três importantes motivos: a) falta da inclusão dos estados no processo de execução das atividades do PBF; b) carência de uma base de apoio aos municípios para a realização de tarefas que lhes foram incumbidas; c) a falta de envolvimento dos governos subnacionais nas ações decisórias juntamente com o nível federal (ARRETCHE, 2007; BICHIR, 2011; ALMEIDA, 2005).

Para as autoras, mesmo o governo tendo controle do processo, era necessário pensar em estratégias mais eficazes de coordenação federativa que estimulassem os municípios a realizar ações que alcançassem os objetivos nacionais do Programa. Neste caso, o PBF ao associar tanto o aspecto da centralização como da descentralização em um único programa, concretizou um modelo de gestão de iniciativas de transferência de renda condicionada, o qual será abordado a seguir.

## **1.2 Polêmicas em torno do Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente regulamentado pela Lei 10.836 de 2004 e pelo Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, sendo alterado pelo Decreto nº 6.157 de julho de 2007 (MDS, 2003, 2004a, 2004b).

O órgão responsável pelo programa é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Compete à SENARC estabelecer regras para a execução, determinar valores de benefício, constituir o diálogo com os municípios, acompanhar contrapartidas, estabelecer metas de orçamento anual e quotas por município,

formar parcerias com estados e outros órgãos do Governo Federal, além de fazer avaliações regulares do PBF<sup>8</sup>. A SENARC define o questionário do Cadastro Único e os critérios para interrupção e corte dos benefícios. Em síntese, a SENARC conduz e decide basicamente todos os aspectos relacionados ao Programa Bolsa Família.

Na formulação original, a estrutura organizacional do PBF no âmbito ministerial é composta pelo Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), de caráter deliberativo, ligado e presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O CGPBF é constituído por titulares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda da Casa Civil da Presidência da República e da Caixa Econômica Federal. Essa organização analisa a participação dos responsáveis pelas políticas públicas de saúde, educação, segurança alimentar e assistência social, em um grande empenho da articulação intersetorial nos diferentes níveis de gestão do programa (BRASIL, 2004c).

O banco de informações do PBF é o Cadastro Único, que mesmo incompleto pode ser utilizado como um censo da população pobre do país, pois é fonte de informações para diferentes programas focalizados (SOARES e SÁTYRO, 2009). Para que estas informações se mantenham atualizadas, os municípios são responsáveis por cadastrar as famílias pobres, utilizando o questionário padrão definido pela SENARC, bem como por acompanhar as contrapartidas.

O programa é um dos eixos de atuação do Plano Brasil Sem Miséria<sup>9</sup> e tem como objetivo atingir milhões de famílias com renda mensal per capita inferior a setenta e sete reais (R\$ 77,00) – extrema pobreza – e entre setenta e sete reais e um centavo (R\$ 77,01) e cento e cinquenta e quatro reais (R\$ 154,00) – famílias pobres – focalizando o acesso aos serviços públicos, inclusão produtiva e garantia de renda.

---

<sup>8</sup> A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do MDS, também deve fazer avaliações de maior impacto.

<sup>9</sup> Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

Para isto, o Governo Federal credita quantias distintas às famílias, de acordo com a idade dos indivíduos e de sua renda, conforme Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014<sup>10</sup>, como mostra o Quadro 2.

**Quadro 2:** Tipos de benefícios regulamentados pelo Programa Bolsa Família

<b>BENEFÍCIOS</b>	<b>BÁSICO</b>	Famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00)	R\$ 77,00
	<b>VARIÁVEL</b>	Famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade - até 5 por família)	R\$ 35,00
		Gestante (famílias que tenham gestantes em sua composição - até 5 por família)	R\$ 35,00
		Nutriz (famílias que tenham crianças de 0 a 6 meses de idade - até 5 por família)	R\$ 35,00
		Adolescente entre 16 e 17 anos - até 2 por família)	R\$ 42,00
	<b>SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA</b>	Famílias do PBF que, mesmo após o recebimento dos outros benefícios, continuam na linha da extrema pobreza – renda mensal de R\$ 77,00.	Calculado caso a caso, de maneira a garantir que as famílias consigam ultrapassar o limite de renda da extrema pobreza.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações do site do MDS (2014).

A regulamentação do PBF estabelece que o pagamento do benefício variável concedido à gestante seja feito em nove parcelas consecutivas, contando desde a data do início do benefício até o nono mês. O Sistema Bolsa Família na Saúde é responsável por notificar a gravidez, pois o Cadastro Único não tem campo específico para a identificação de gestantes. Já o pagamento realizado ao benefício variável para nutrizes é feito em seis parcelas mensais contínuas, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Os depósitos são feitos todos os meses, ficando a mulher como responsável pelo saque por meio de cartão magnético.

<sup>10</sup> Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.

O programa segue três eixos principais: a) primeiro, a transferência de renda agencia o alívio imediato da pobreza; b) segundo, as condicionalidades fortalecem o acesso a direitos sociais básicos tanto na educação quanto na saúde e assistência social; c) e em terceiro estão os programas complementares que visam o desenvolvimento das famílias beneficiadas que se encontram em situações de vulnerabilidade. Para manter o recebimento do benefício, a condicionalidade educação exige que a família mantenha os filhos entre 6 e 15 anos matriculados e frequentando a escola, no mínimo 85% das aulas no mês, e que os filhos de 16 e 17 anos tenham no mínimo a frequência escolar de 75% todos os meses.

Em 2012, o Censo Escolar<sup>11</sup> divulgou que a taxa de abandono escolar entre os alunos beneficiários do PBF correspondeu a 2,8% no ensino fundamental, enquanto que os não beneficiários assinalou 3,2%. No ensino médio, essa taxa representa 7,4% para os alunos beneficiários e 11,3% para os alunos sem Bolsa Família. Para a SENARC, o PBF insere e ao mesmo tempo mantém o aluno beneficiário na escola.

No entanto, alguns dissensos em torno do PBF são recorrentes, tanto por parte de políticos de diferentes partidos, quanto por parte de especialistas em políticas sociais e programas de combate à pobreza. Há polêmica entre políticas sociais universais (saúde e educação) e políticas focalizadas de combate à pobreza. De um lado, alguns teóricos interpretam esta última como sendo um tratamento apenas de uma parte do problema, que estigmatiza a população mais vulnerável e negligencia medidas necessárias que incluam elementos de políticas universais (HEVIA, 2007; KERSTENETZKY, 2009). Em contrapartida, outros autores defendem que recursos públicos usados por programas focalizados devem ser aplicados de forma mais racional e eficaz (CARDOSO, 2004; VALENTE, 2003; NERI, 2007).

Alguns críticos indicam que a focalização individual dos programas, além de estigmatizar, leva à dependência por falta de “portas de saída” (HEVIA, 2007). Ou seja, consideram que há necessidade de articulação com outras políticas

---

<sup>11</sup> O Censo Escolar: levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

sociais e programas, além da determinação de um prazo para a permanência do beneficiário. Segundo Soares e Sátyro (2009), esse debate é movido por diferentes teorias, em que alguns, com receio da dependência do Estado por parte dos beneficiários, entendem que a responsabilidade pela situação de pobreza está diretamente ligada à família ou indivíduo. Ou seja, cabe ela buscar “portas de saída”, deixando a atuação de programas como o PBF apenas para casos emergenciais, em momentos de crise, como é o caso do programa “Chile Solidário”, o qual prevê a permanência da família por um limite máximo de três anos.

Já autores que acreditam que a pobreza tem uma causa estrutural, atrelada à sociedade e à economia, são contrários ao pensamento de portas de saída. Soares e Sátyro (2009) afirmam que o governo brasileiro busca as articulações com outras políticas sociais e programas complementares como forma de rejeitar essa ideia.

Outro debate sobre o PBF ocorre em relação às condicionalidades e contrapartidas. Além de ser discutida a real efetividade das condicionalidades, a questão sobre a necessidade ou não do controle de ambas fica em evidência frente aos significados implícitos desse controle. Para Silva, Yasbek e Di Giovanni (2008), o fato de exigir o cumprimento de contrapartidas já sugere uma possibilidade de negação de direito em relação à riqueza socialmente produzida, a qual deve ser compartilhada via programas de transferência de renda ou outros mecanismos.

Para Soares e Sátyro (2009), o PBF não é um direito, pois está condicionado às possibilidades orçamentárias do Governo Federal. Está no artigo 6º parágrafo único, da Lei nº 10.836/2004: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”. Autores como Medeiros, Britto e Soares (2007), mencionam que o benefício do PBF chega a ser um “quase-direito” por não ter garantida a sua continuidade por diferentes mandatos.

Com os avanços do PBF no combate à pobreza e à desigualdade, bem como a cobertura significativa do programa, a discussão sobre “portas de saída” torna-se, portanto, praticamente, inevitável. Pode-se pensar desde possibilidades

que apresentem autonomia para os beneficiários do programa, por meio de maior articulação com outras políticas sociais e programas ou mesmo defendendo um prazo específico de permanência da família. As controvérsias quanto ao PBF, embora represente apenas 0,5% do PIB, traz, todavia, para o debate público, os desafios para um modelo claro eficaz de proteção social.

Por fim, se o foco do Governo Federal é estabelecer uma política de Transferência de Renda no país como estratégia ao enfrentamento da pobreza, é preciso que haja estímulos para o envolvimento de todos os estados e municípios, com suportes distintos e focados nas especificidades e realidade de cada governo subnacional. Um avanço neste sentido foi a criação do IGD-M, índice utilizado pelo Governo Federal para o repasse de recursos aos governos locais que abordaremos no próximo subitem.

### **1.3 O Índice de Gestão Descentralizada**

O Brasil é um país com capacidades institucionais<sup>12</sup> desiguais no nível municipal. Por isso, transferências federais tornam-se necessárias para que ocorra de fato a implementação de políticas sociais. Ou seja, a descentralização de atribuições sem os devidos recursos financeiros não promove impactos positivos, quando o governo central não colabora efetivamente com as políticas sociais dos municípios brasileiros (ARRETCHE, 2004; GOMES, 2009).

Segundo Neri (2003), a descentralização resultaria na ação eficaz dos recursos escassos, principalmente em relação aos programas de transferência de renda. Contudo, procurando criar condições para o uso destes recursos, o autor concebeu modelos de parceria entre os níveis de governo, partindo do pressuposto que tais programas seriam “o coração e as veias da política social brasileira” (NERI, 2003). Em meio a debates ocorridos no governo Lula e buscando aperfeiçoar as transferências de renda dentro e fora do governo, três

---

<sup>12</sup> As capacidades institucionais locais aqui abordadas se referem aos recursos humanos e sua capacitação, instrumentos de gestão, infraestrutura física e tecnológica e mesmo recursos financeiros.



modelos institucionais propostos por Neri<sup>13</sup>(2003) chamaram a atenção do Governo Federal. O terceiro modelo, em especial, diz respeito a estratégias de melhorias nas relações entre os níveis da federação e os repasses financeiros.

O argumento defendido pelo autor se pauta na relação de “proporcionalidade” entre o valor das transferências federais e os resultados obtidos no nível municipal, em um plano de “prestação de serviços” entre Governo Federal e os municípios. Ou seja, primeiro o município recebe o repasse de recurso, depois verifica-se o desempenho da gestão. Caso não se cumpra com as metas, o crédito ficará comprometido (NERI, 2003).

Tendo em vista provocar essa relação de proporcionalidade entre repasses de recursos federais e os resultados alcançados, o governo Lula implantou este terceiro modelo desenhado por Marcelo Cortês Neri, dando origem ao IGD. Esse novo instrumento de gestão do programa foi, portanto, criado pela Portaria GM/MDS nº 148, de 2006. O IGD tem como objetivo avaliar mensalmente a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em cada município e estado. E a partir dos resultados identificados, oferecer apoio financeiro para que os entes federados melhorem suas respectivas gestões.

Para estimular o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pelo ente municipal e ao mesmo tempo reforçar o papel de coordenação dos estados, o MDS ampliou o IGD à uma nova versão relacionando-os aos municípios, renomeando para IGD-M. Também instituiu um índice para os repasses aos governos estaduais, o IGD-E. A expectativa do MDS foi, portanto, estimular a qualidade da gestão local do programa por meio do IGD-M, impulsionando os municípios e o Distrito Federal a cumprirem seus compromissos frente ao programa, em aspectos como: qualidade, atualização e a integridade das informações no Cadastro Único; acompanhamento das condicionalidades de forma intersetorial da educação e saúde; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias beneficiárias.

---

<sup>13</sup> Marcelo Cortês Neri é um economista brasileiro. Foi presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2012 até 2014 e foi ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) de 2013 a 2015.

Este índice é um indicador sintético que varia entre (0) zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor a avaliação da gestão do PBF no nível local. Quanto maior for o valor do IGD-M, automaticamente, o valor dos recursos a serem repassados também será maior. O repasse é feito aos municípios diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) (BRASIL, 2012).

No que diz respeito aos problemas da gestão municipal do PBF, em sua maioria estão relacionados às informações não atualizadas devidamente no Cadastro Único ou à ausência de qualidade no acompanhamento das condicionalidades educação e saúde. Esses problemas podem levar o município a não receber o pagamento dos recursos adicionais para a gestão do Programa pelo IGD.

De acordo com a base de cálculo disponível no Caderno IGD-M e também no art. 3º Portaria MDS/GM 754/2010 é necessário que o município atenda a quatro fatores determinados pelo:

**Fator I** – Fator de operação do PBF que corresponde à média aritmética simples<sup>14</sup> das seguintes variáveis:

- Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro (TCQC) - calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil CadÚnico pela quantidade de famílias estimadas como público-alvo do CadÚnico no município;
- Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE) calculada pela divisão do número de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias do PBF com dados da frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes que pertencem a famílias beneficiárias do PBF no município;
- Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS) estimada pela divisão do número de famílias beneficiárias do PBF com os dados de condicionalidades da saúde, pelo número total de famílias com perfil saúde no município;
- Taxa de Atualização Cadastral (TAC) estimada pela divisão da quantidade de registros válidos de famílias com perfil do Cadastro Único, atualizados no mínimo nos últimos dois anos, pelo número de registros válidos com perfil Cadastro Único no município.

Assim, para chegar ao resultado do FI – fator de operação do PBF tem-se a seguinte fórmula:

$$\frac{TCQC + TAFE + TAAS + TAC}{4}$$

---

<sup>14</sup> A média aritmética simples é obtida dividindo-se a soma das taxas (0,30 – vinte centésimos – para cada taxa que a compõem) pelo número delas (4). É necessário que esse resultado seja maior que 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) para o recebimento dos recursos. Caso o município não obtenha esses mínimos, não terá direito ao repasse do recurso do IGD-M.

**Fator II** – Fator de adesão ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), se o município aderiu o valor atribuído será 1 e 0 (zero) para os que não aderiram;

**Fator III** – Apresentação da comprovação dos gastos dos recursos do IGD-M ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) no sistema informatizado do MDS, tendo valor 1 para os municípios informaram e 0 (zero) para os que não informaram;

**Fator IV** – Aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS, no caso de aprovação total o valor é 1, em casos de aprovação parcial ou não aprovação o valor é 0 (zero).

Sendo assim, a fórmula do cálculo do IGD-M é:

$$\text{IGD-M} = \text{FI} \times \text{FII} \times \text{FIII} \times \text{FIV}$$

No mês em que qualquer um dos fatores apresentar valor igual a 0 (zero) o município não receberá o repasse de recursos, pois o IGD-M será igual a 0 (zero) também. Contudo, aos municípios que tenham os Fatores II, III e IV igual a 1 (um) e atingirem os índices mínimos no Fator I, fica assegurado o repasse de R\$ 1.430,00 (um mil quatrocentos e trinta reais).

Assim, para chegar ao valor a ser repassado ao município se aplica a fórmula a seguir:

- Repasse mensal = IGD-M x R\$ 3,25 por cadastro válido atualizado<sup>15</sup> + incentivos

Esse valor mensal a ser transferido ao município poderá ser somado a alguns incentivos para que os municípios continuem aprimorando a gestão do PBF, adotando as seguintes regras: valores adicionais de 5% se houver acompanhamento das famílias beneficiárias que se encontram em descumprimento de condicionalidades; 5% quando o município tiver 100% das informações atualizadas em menos de um ano e registrados em sistema disponibilizado pelo MDS; atendimento aos prazos de notificações da SENARC e ouvidoria (3%); e apresentação de 96% de entrada de cartões do PBF na data de fechamento do IGD-M (2%) (MANUAL DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2012, p. 8)

Este índice foi grandativamente sendo institucionalizado e culminou na Medida Provisória nº 462 de 14 de maio de 2009 como elevação de seu status. Deixou, portanto, de ser uma portaria para se tornar uma Lei Federal. Assim, para os entes federados que alcançarem os indicadores mínimos, os repasses dos recursos são obrigatórios. O total de recursos a ser transferidos não pode exceder a três por cento da previsão orçamentária referente ao pagamento de benefícios do PBF (BRASIL, 2012).

---

<sup>15</sup> Valor estipulado para cada cadastro válido de família inscrita na Base Nacional do Cadastro Único no mês anterior ao do mês de referência do cálculo, com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo.

Os recursos do IGD-M podem ser utilizados por meio de diversas ações como a gestão de condicionalidades ou de benefícios; acompanhamento das famílias, cadastramento e atualização dos dados no Cadastro Único; implementação de programas complementares; realização de eventos intersetoriais; fiscalização do PBF no município.

No momento de se prestar contas dos recursos do IGD, a comprovação de gastos deve: compor a prestação de contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social; ser incluída no SUASWeb para análise do Conselho Municipal de Assistência Social; e estar disponível no município para verificações do MDS e órgãos de controle interno e externo (BRASIL, 2012).

Logo, por ser o índice que controla os repasses, pode-se afirmar que este mecanismo é um indutor de tendências das ações municipais voltadas para o PBF, uma vez que o descumprimento das regras assumidas com o Governo Federal implica no não recebimento de recursos adicionais para a operação do programa. Sendo a condicionalidade educação um dos fatores que compõe o IGD-M, o próximo subitem explana como este índice reforça o acesso aos direitos sociais básicos por meio da articulação entre serviço e benefício.

#### **1.4 A Condicionalidade Educação**

A interlocução entre educação e transferência de renda teve origem nos debates de José Márcio Camargo (1993) e Cristovam Buarque (1994), economistas que acreditavam que esta articulação seria a maneira mais eficaz de enfrentamento da pobreza em relação ao imposto de renda negativo apresentado pelo Senador Suplicy no mesmo período.

O Governo Federal deu origem ao PBF acreditando nesta mesma concepção, cujo principal componente é centrado no acesso à escola, criando-se uma obrigação moral das famílias em manter seus filhos frequentando as aulas. O PBF, ao estabelecer o cumprimento de frequência mínima na escola, para crianças e jovens entre seis e dezessete anos, promove condições melhores para que essas pessoas, ao se tornarem adultos, ingressem no mercado de trabalho com maiores possibilidades de renda do que foi a geração de seus pais. É de responsabilidade do MEC o acompanhamento da condicionalidade

educação em todos os 5.563 municípios e Distrito Federal. Ou seja, um total de 34,8% dos alunos da educação básica – aproximadamente 18 milhões de alunos, de acordo com o Censo Escolar 2009 (BRASIL, 2010).

A verificação da frequência escolar é realizada por meio de uma base de dados disponibilizada pelo MDS, abrangendo informações dos beneficiários, as quais são incorporadas no Sistema Presença<sup>16</sup>, disponível em plataforma on-line para os operadores municipais.

Para realizar o acompanhamento desta condicionalidade, o MEC se respalda em alguns artigos da Constituição Federal de 1988: Art. 205 preconiza a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família; Art. 206 institui a igualdade de acesso e a permanência na escola; Art. 208 garante ensino fundamental obrigatório e gratuito, [...] atribuindo ao poder público a competência de zelar, juntamente com os pais ou responsáveis, pela frequência escolar (BRASIL, 1998).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 1990, reitera a necessidade da permanência das crianças e jovens na escola em seu Art. 53 que assegura a igualdade de condições como um dos requisitos para a garantia do direito à educação. Também atribui aos gestores escolares dos estabelecimentos de Ensino Fundamental a responsabilidade pela comunicação ao Conselho Tutelar da reincidência de faltas sem justificativas e de evasão escolar, entre outros.

Garantindo o que está recomendado pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 pretende assegurar a permanência das crianças na escola, determinando direitos, competências e obrigações, conforme os seguintes artigos:

Art. 12 Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: [...] VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos [...]; VIII- notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que

---

<sup>16</sup> O Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família foi desenvolvido em uma plataforma Web a fim de permitir o acesso ao sistema em todas as regiões do País. Para isso, é necessário possuir uma conexão local com a Internet.

apresentem quantidade de faltas acima de 50% do percentual permitido em lei.

Art. 24 [...] VI - o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigido a frequência mínima de 75% do total de horas letivas para aprovação.

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10172 de janeiro de 2001, reafirma em seus objetivos a importância da elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais, favorecendo o acesso e permanência dos alunos e valorizando a democratização da gestão do ensino público.

Com o Plano de Desenvolvimento da Educação Básica (PDE)<sup>17</sup>, instituído em 2007, os entes federados assumiram o compromisso coletivo para alcançar a melhoria da qualidade de educação, o acesso e permanência do aluno na escola, utilizando-se de diferentes ações, sendo uma delas a frequência escolar. Essas ações previstas no Decreto nº 6.094 de 2007 definiram vinte e oito diretrizes com o objetivo de alcançar a qualidade da educação e, conseqüentemente, melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Três dessas diretrizes estão relacionadas com o acompanhamento da frequência escolar:

Art. 2º. A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes: [...] III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente; [...] V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação; VI - enviar regularmente as informações sobre a frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família 3 Instituído pelo Governo Federal, em 2007, com o objetivo de melhorar a Educação no País, em todas as suas etapas, em um prazo de quinze anos.

A Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789 de 2004 estabelece obrigações aos municípios, estados e Distrito Federal de forma conjunta a garantir, promover e atualizar informações, com o objetivo de assegurar o

---

<sup>17</sup> Lei Complementar nº 103/2004, institui o Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) com o objetivo em dispor Formação Continuada para o Professor da Rede Pública.

acompanhamento da frequência escolar. Também determina que as instituições de ensino, que tenham alunos beneficiários do PBF, devem acompanhar, monitorar e registrar a frequência, encaminhando as informações à coordenação do programa, comunicando às autoridades competentes os argumentos apresentados pelo responsável do aluno que obteve frequência abaixo da condicionalidade determinada.

Todavia, é importante destacar que o principal ator dessa ação é própria família, que ao ingressar no PBF, assume o acordo de cumprir com a condicionalidade educação, matriculando seus filhos na escola, bem como justificando suas faltas quando necessário. Possui ainda a incumbência de atualizar a mudança de endereço ao gestor do programa, quando ocorrida, para que se possa dar continuidade ao acompanhamento da frequência escolar.

Na perspectiva do direito à educação, o conjunto das legislações e normas jurídicas e a análise da sua intervenção na relação entre educação, sociedade e Estado confirma a relevância desses documentos normativos e permite identificar as conexões do PBF com a pobreza e vulnerabilidade social.

Por fim, dado o embasamento legal de direito à educação, em articulação com o PBF na dimensão da condicionalidade, percebe-se que ao se assegurar o direito à educação, por meio da frequência mínima à escola, não só se reforça como se potencializa o acesso aos direitos inerentes ao cidadão. Esse posicionamento do Governo Federal visa elevar as possibilidades de crianças e jovens obterem aprendizagem de qualidade que promova a saída da condição de pobreza intergeracional. Logo, as mudanças nas condições socioeconômicas dos beneficiários dependerão das estratégias adotadas pelo Governo Federal no enfrentamento aos problemas sociais, com destaque especial à pobreza, que ainda aflige um contingente significativo da população brasileira. Assunto este tratado no subitem a seguir.

### **1.5 Formas de enfrentamento à pobreza no Brasil**

O tema pobreza tem ganhado espaço no campo teórico e de intervenção social devido à constatação de sua persistente presença no país, afetando, ao longo

da história, crianças, adolescentes, jovens e adultos. Há, todavia, que se registrar alguns avanços. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2012) indicava, em 1992, que a população pobre ou extremamente pobre<sup>18</sup> totalizava 45,12% da população. A mesma pesquisa apontava, em 2012, que este número havia sido reduzido para 12,09%, totalizando pouco mais de 22 milhões de pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Para se compreender esse contexto, Silva (2006) recorre ao período do pós-guerra-fria e explica que a humanidade enfrentou crises econômicas e sociais que se intensificaram com o aumento do desemprego. Nos anos 1980, essa realidade tomou maiores proporções para os países em desenvolvimento, ao serem pressionados tanto pelo Fundo Monetário Internacional quanto pelo Banco Mundial, em relação às reformas estruturais e econômicas somadas à crise da dívida. Para a autora, passa a existir uma nova ordem mundial apoiada na pobreza humana e na destruição do meio ambiente.

O ponto de vista do Banco Mundial (BM), considerado nos dias atuais o maior financiador mundial de programas de enfrentamento da pobreza, distingue os pobres pelo “pressuposto da falta”, incapazes de alcançar um “padrão de vida mínimo” para encarar riscos e acumular ativos (SARTI, 2011). Em documentos do BM, a pobreza não possui conexão com a organização social capitalista e nem com a história, o que desconsidera os determinantes sociais e temporais da miséria (LEITE, 2013).

Ao contrário da posição do Banco Mundial, Leite (2005) e Silva (2006) definem a pobreza como um fenômeno multifacetado que vai além da insuficiência de renda, pois envolve o não acesso a direitos básicos como educação e saúde, à informação e a não participação social e política. Essa ausência de direitos se vincula à relação entre pobreza e cidadania. Ou seja, a análise dos pobres por meio da falta, que antes era realizada pelas ciências sociais brasileiras – até os anos de 1960 e 1970 – passa a ser vista, com o advento da industrialização do

---

<sup>18</sup> A linha de extrema pobreza aqui considerada é de R\$ 70 para a extrema pobreza e inferior a R\$ 140,00 para a pobreza, tal como estipulado no Decreto 7.492 (Brasil sem Miséria). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001\\_comunicadoipea159\\_apresentacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159_apresentacao.pdf)



país, como a ausência do reconhecimento de seus direitos de cidadania (SARTI, 2011).

Martins (2003) também não relaciona a pobreza à ausência de recursos materiais e realiza sua análise por meio da relação com a exclusão social contemporânea, a qual designa as pessoas em seres descartáveis e que as tornam invisíveis. Para o autor a pobreza anula as pessoas “[...] como se elas fossem apenas matéria-prima da coisa a ser produzida, como se fossem objeto e não mais sujeito”.

Para Leite (2013) ao se reconhecer que os pobres “pensam e atuam” e que estão longe de se constituírem “seres passivos”, passa-se a considerar a “positividade concreta” do pobre e da pobreza (SARTI, 2011). A “falta” dá lugar à noção de direitos de cidadania, juntamente com atuações práticas que colaborem para que eles atinjam esses direitos (LEITE, 2008; SARTI, 2011).

Os programas de transferência de renda condicionada passam a integrar as novas maneiras de intervenção estatal contra a pobreza, focando os grupos mais vulneráveis da população (BICHIR, 2011). Para Licio (2012), a modificação gradual da concepção em relação às causas da pobreza, por parte da sociedade e do governo, valida o surgimento e desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil, possibilitando o acesso aos serviços básicos.

É a partir da Constituição Federal de 1988 que as políticas sociais ganham visibilidade por meio das redefinições de responsabilidade dos entes federados e formas de implementação e financiamento. Contudo, para que os programas de transferência de renda obtivessem esse nível de representatividade no sistema de proteção social, foi necessário percorrer certa trajetória dentro das políticas sociais, conforme já abordado neste capítulo.

No próximo subitem, analisamos essas mudanças nas relações intergovernamentais do PBF, discutindo-se o arranjo em sua articulação com as políticas sociais.

## 1.6 Programas sociais e federalismo: uma relação necessária

Uma das árduas tarefas do federalismo se constitui em proporcionar e garantir aos participantes da federação condições mínimas quanto ao acesso aos serviços e direitos sociais igualitários por unidades de governo. Esse equilíbrio apresenta implicações para as políticas sociais devido às expectativas geradas pelos entes federados em relação ao que se possa representar um padrão mínimo.

Partindo do princípio de que todos os cidadãos possuem os mesmos direitos, o Estado do Bem-estar Social<sup>19</sup>, propõe políticas uniformes em todo país, causando tensões com o que diz respeito ao valor da diversidade presente no federalismo. Deste modo, Estado de Bem Estar Social e federalismo encontram-se em extremos diferentes. De um lado, a diversidade do contexto federativo e, do outro, a uniformidade que se busca atingir (OBINGER; LEIBFRIED e CASTLES 2005).

Pierson (1995) assinala essas duas tensões como parte do federalismo que valoriza a diversidade, quando discute ações coletivas de entes autônomos a favor de objetivos sociais comuns. O autor classifica três características institucionais do federalismo no que se refere à valorização da diversidade, fator de relevância para o desenvolvimento das políticas sociais: a) grau de autonomia dos governos subnacionais; b) respectiva representação de interesses nas instituições nacionais; c) comprometimento com a equalização fiscal e capacidade administrativa dos mesmos.

Essa terceira característica institucional do federalismo diz respeito à forma como os recursos financeiros são distribuídos entre os entes governamentais. A Carta Magna consolidou o processo de descentralização fiscal iniciado no final do regime militar. O problema existente está relacionado a uma heterogeneidade nas realidades financeiras entre cada município. Desta forma, diante da restrita capacidade de recursos em fornecer serviços sociais, os

---

<sup>19</sup> Segundo Murilo de Carvalho (2002), até a década de 20 a assistência social estava em poder das associações particulares, irmandades religiosas originadas na época colonial. A partir do ano de 1930, com o fim da Primeira República, houve mudanças nos direitos civis e políticos, supostamente garantidos, porém precários, o que teria retardado, efetivamente, a conquista de direitos sociais.

diferentes níveis de governo podem acabar por responsabilizar uns aos outros pela provisão dos serviços públicos. Sendo assim, a reduzida possibilidade de arrecadação dos governos subnacionais direciona-os a solicitar auxílio às autoridades nacionais.

Nesse sentido, o federalismo se posiciona como importante variável explicativa no desenvolvimento das políticas sociais. Ou seja, dependendo do tipo de federalismo é que será determinado como as instituições federativas serão definidas no contexto político (PIERSON, 1995).

Como veremos no Capítulo 2, que trata os efeitos do arranjo federativo brasileiro nas políticas sociais, o processo de descentralização no país decorre do federalismo cooperativo instituído pela Constituição Federal de 1988, que privilegia o Governo Federal com o papel de coordenador. Já as políticas sociais têm natureza redistributiva, o que apresenta uma tensão com a natureza histórica do federalismo em relação a lógica da homogeneidade e equalização da diversidade.

O subitem que segue traz o debate acadêmico sobre o PBF, mostrando como o programa se consolidou e adquiriu centralidade na política social brasileira.

### **1.7 O debate acadêmico sobre o Programa Bolsa Família**

Os estudos realizados sobre o Programa Bolsa Família nos últimos anos o apontam como um dos mais ousados programas de benefício social na América Latina, conforme Estrella e Ribeiro (2008), propiciando a muitos pesquisadores um campo fértil para a investigação tanto no âmbito teórico quanto no empírico.

A busca realizada no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) revelou a reduzida quantidade de produções que abordam o tema IGD, associado à condicionalidade educação. Logo, buscou-se em anais, revistas e eventos científicos, artigos que investigassem os temas em questão. Os descritores utilizados foram o “Índice de Gestão Descentralizada” e “condicionalidade educação”, em alguns momentos juntos e, posteriormente, de forma separada.

Assim, esta seção se divide em duas partes. A primeira apresenta os trabalhos que abordam a condicionalidade da educação fazendo relação com diferentes temáticas. A segunda parte expõe pesquisas que trabalham o IGD em distintas perspectivas. Sobre cada estudo, trata-se sucintamente: a apresentação do objeto de estudo, os principais conceitos trabalhados nas dissertações e artigo, e, por fim, as conclusões centrais trazidas pelas pesquisas realizadas.

No Banco de Teses e Dissertações da Capes foram localizadas três dissertações com o tema IGD, com foco na área de Nutrição, Economia e Administração. No entanto, quando a busca se deu pelo descritor “Programa Bolsa Família”, apareceram cento e setenta e duas (172) produções, que debatem o tema em articulação com diversas áreas do conhecimento. Desse total, identificou-se apenas cinco pesquisas com foco na educação, e discorrendo sobre o tema da condicionalidade educação. Quanto aos artigos, foram selecionados dois trabalhos que tratam sobre a condicionalidade educação, relacionados à pobreza e transferência de renda. Todas as pesquisas encontram-se na revisão bibliográfica a seguir.

#### *1.7.1 A Condicionalidade educação e o Índice de Gestão Descentralizada*

Com o interesse em discutir a condicionalidade da educação, sob o ponto de vista da ideologia liberal da igualdade de oportunidades, identificou-se a dissertação de mestrado em Educação de Naraiana Inêz Nora (2012), defendida na Universidade Estadual do Oeste do Paraná, com o título “Nova política velhos valores: a condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família”.

A autora buscou analisar a transferência de renda no Brasil e as bases teórico-metodológicas que sustentam a inclusão da condicionalidade da educação no PBF fazendo um resgate na história dos Programas de Transferência de Renda (PTR's), pautando-se em autores como Stein (2008) e Friedman (1985). Naraiana Inêz Nora (2012) aponta que os programas de renda mínima estão recentemente acoplados às condicionalidades da educação pelo fato de a ideia do vínculo da escola romper com a reprodução da pobreza intergeracional.

Na pesquisa, identifica o espaço escolar como local de igualdade e mobilidade social, o que a leva a acreditar que a parceria entre o campo educacional e o da assistência social pode gerar políticas e ações, as quais impactem de forma positiva na sociedade, uma vez que ambas as esferas se mantenham em condições de igualdade.

Uma segunda pesquisa identificada teve como objetivo analisar quais as políticas educacionais foram implementadas para o atendimento dos objetivos do PBF. Trata-se da dissertação de Wilson Camerino dos Santos Junior, intitulada “Programa de transferência de renda e as políticas educacionais: o Sistema Presença e a gestão da pobreza na escola” apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação, da Universidade Federal do Espírito Santo, no ano de 2012.

Para a elaboração da pesquisa, o autor pautou-se nos referenciais teóricos e metodológicos de Bobbio (1998), Castel (2009) e Weber (2003). Para se compreender as formas utilizadas pelo Estado na administração do programa de transferência de renda, especialmente o cumprimento da condicionalidade educação, a metodologia utilizou-se a matriz compreensiva de Weber (2005) e Schneider e Schmitt (1998), elencando os exames comparativos aplicados às Ciências Sociais.

A pesquisa sinaliza que as políticas educacionais consolidadas para o atendimento de benefícios monetários, em sua grande maioria, acabam por ser uma indução do Governo Federal, com poucas contrapartidas dos municípios e nenhuma do ente federado estadual.

O autor conclui ainda que esses programas, ao vincularem o recebimento de benefícios monetário à frequência escolar, colocam a escola na posição de gestora da pobreza deixando de lado o atendimento às especificidades educacionais do beneficiário.

Com o objetivo de analisar o desempenho escolar de alunos que são beneficiários do Programa Bolsa Família, em escolas públicas da Bahia, Norma Suely Gama Couto, em sua dissertação “Desempenho educacional: um estudo em duas escolas públicas estaduais em Salvador/Bahia/Brasil”, defendida no

ano de 2012, traz autores como Setúbal (2010) e Azevedo (2007) para a discussão da condicionalidade educação e a educação básica brasileira, no que diz respeito à qualidade e equidade do ensino público.

Adotando como referência o desempenho escolar dos alunos beneficiários do PBF de duas escolas nas disciplinas de língua portuguesa e matemática, realiza uma pesquisa de natureza quali-quantitativa, com enfoque sociológico. A metodologia adotada é a pesquisa documental, a partir de informações coletadas nas unidades de ensino na Secretaria de Educação Estadual, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), MEC e Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, além da Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família.

A dissertação conclui que o desempenho escolar dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família foi de 100% de aprovação em ambas escolas. A Escola A obteve a nota 4.7 no IDEB de 2009. Melhor desempenho do que a Escola B, que alcançou nota 2.5 no mesmo ano. De acordo com a pesquisa, estes desempenhos estariam relacionados à gestão da escola, uma vez que as condições físicas e materiais seriam semelhantes entre elas.

Ao realizar uma investigação sobre as condições educacionais e socioeconômicas do país, a dissertação de mestrado de Luiz Antonio Ferreira, com o título “Bolsa Família: importante determinante para a educação e crescimento socioeconômico do Brasil”, defendida em 2012, aponta que o programa impactou de forma positiva no desenvolvimento social e local, em áreas desfavorecidas do país, sobretudo na região nordeste.

A pesquisa adotou como metodologia a análise exploratória de caráter analítico descritivo com base documental. Os referenciais fundamentaram-se na legislação do Programa Bolsa Família, na análise histórica de aprovação do programa pelo Congresso Nacional e no livro “Renda Mínima de Cidadania” do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy (2002). O autor revela o distanciamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) brasileiro em relação a países como Noruega e Austrália, alertando para a lentidão do crescimento deste indicador no Brasil.

A pesquisa conclui que o maior desafio da educação brasileira está relacionado em se apresentar coesão entre os investimentos aportados e os resultados obtidos, tendo em vista os valores aplicados pelo PIB no setor, R\$ 198 bilhões de reais – equivalente a 6% do Produto Interno Bruto. O autor considera que a pontuação da classificação de desenvolvimento humano deva apresentar aumento significativo no longo prazo.

A dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no ano de 2011, de Maria Aparecida de Oliveira, com o título “O Programa Bolsa Família e a Condicionalidade Educação: o caso de alunos matriculados na rede municipal de ensino de Boa Vista (RR)”, levanta dados dos alunos da rede pública municipal, beneficiados pelo PBF, os quais não obtiveram sucesso na aprendizagem no ano de 2010. Investiga ainda a atuação do Programa no município citado.

A pesquisa utilizou-se de autores como Schwartzman (2006) e Yasbek (2004) e revela que, no que diz respeito ao direito a uma alimentação apropriada, o PBF atinge seu objetivo com a transferência de renda, pois garante e promove uma nutrição familiar mais adequada. Porém, quanto à condicionalidade educação, o município apresenta um quadro em que a maioria dos alunos reprovados faz parte do programa.

A autora conclui que, frente aos resultados da pesquisa, percebe-se que o foco do programa não é atingido em relação à condicionalidade educação nem tampouco na emancipação socioeconômica da família. Desta forma, verificam-se ações ainda incipientes em relação à demanda presente, reafirmando que somente a condicionalidade da frequência escolar não impacta em mudanças em curto prazo na realidade socioeconômica da família (OLIVEIRA, 2011).

Com o objetivo de analisar o impacto do PBF sobre a condicionalidade da frequência escolar de crianças e adolescente na agricultura familiar, no artigo intitulado “Impacto do Programa Bolsa Família sobre a Frequência Escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil”, Melo e Duarte (2010) pesquisaram estados do nordeste brasileiro (Pernambuco, Ceará, Sergipe e Paraíba) e, apontam o reduzido grau de escolarização desta região.

Pautados, sobretudo, nos trabalhos de Melo et al. (2003) e Silvestro et al. (2001), ao analisar a questão de gênero em relação a frequência escolar na agricultura familiar, os estudos constataam que os meninos apresentam pouco acesso à educação formal por optarem em continuar trabalhando no campo, ao contrário das meninas, que continuam seus estudos com o objetivo de ingressarem nos meios urbanos (MELO e DUARTE, 2010).

Desta forma, para os autores, a questão da pouca escolaridade do gênero masculino na agricultura familiar não está diretamente relacionada à baixa renda, o que leva Melo e Duarte (2010) a recomendar que as políticas públicas invistam em tecnologias que atuem no capital humano, não se limitando somente a programas que visem a “transferência condicionadas de renda” como é o caso do PBF.

Também no campo de pesquisas direcionadas a estudos locais, temos o artigo de Daniella Medeiros Cavalcanti, Edward Martins Costa e Jorge Luiz Mariano da Silva (2013), “Programa Bolsa Família e o Nordeste: Impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006”. Este artigo objetivou averiguar o impacto do PBF para as famílias do Nordeste brasileiro, focando a meta da frequência escolar e a diminuição imediata da pobreza.

Os autores usaram dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) entre os anos de 2004 a 2006 e seguiram ideias de Heckman et al. (1998) sobre viés de seleção. Aplicaram a metodologia de *Propensity Score Matching* (PSM)<sup>20</sup> e calcularam o índice *Foster-Greer-Thorbecke* (FGT)<sup>21</sup> para constatar se existe menos famílias abaixo da linha de pobreza e também se a desigualdade entre os pobres foi amenizada.

Com base nos resultados obtidos, verificou-se que há uma pequena diminuição na desigualdade de renda e pobreza e que, se houver a expansão do valor e

---

<sup>20</sup> A metodologia de *Propensity Score Matching* (PSM), desenvolvida originalmente por Rosenbaum e Rubin (1983), objetiva tornar os grupos de controle e tratamento comparáveis. Para tanto, tal metodologia busca homogeneizar a distribuição de diversas variáveis entre os grupos.

<sup>21</sup> O índice de *Foster-Greer-Thorbecke* (FGT), segundo Neder e Silva (2004), é um índice geral de pobreza.



da cobertura do programa, o impacto na renda será mais expressivo e a condicionalidade educação aumentará o capital humano. Este fato contribuiria para romper com o ciclo intergeracional de pobreza (CAVALCANTI, COSTA e SILVA, 2013).

Quanto ao IGD, por ser um mecanismo de coordenação federal que analisa a qualidade da gestão do PBF, os estudos relacionados a seguir, sinalizam que este índice permite uma investigação da implementação e gestão do programa no nível municipal.

Pode-se aqui destacar o artigo “Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada”, dos autores Juliana Estrella e Leandro Molhano Ribeiro (2008), que tem o objetivo de analisar o impacto das transferências do PBF em relação à variação do IGD no acompanhamento das condicionalidades do programa, apresentando especialmente a situação da saúde dos beneficiários.

O artigo também verifica se o programa pode ser considerado como uma “política social estrutural” de acordo com Sen (1992). Os autores, ao correlacionar o IDHM-Renda com o IGD, examinaram que os municípios com realidades socioeconômicas consideradas ruins apresentaram resultados melhores para o IGD.

Contudo, Juliana Estrella e Leandro Molhano Ribeiro (2008) relatam que esta análise somente foi possível ao utilizar o IGD-total, pois o índice de saúde apresentava resultados muito baixos, demonstrando falhas no indicador, o qual é a base do monitoramento e avaliação do PBF. Desta forma, os autores trabalharam com uma média dos indicadores.

O problema de registro no sistema levará a estímulos negativos para os municípios, pois os governos municipais serão incentivados a contabilizarem somente os casos de sucessos. Para os autores, essa situação coloca o processo de medição do PBF na posição de pouca credibilidade.

Já com o objetivo de analisar a qualidade e os elementos que determinam a gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais, o artigo de Ambrozina de Abreu Pereira Silva, Marco Aurélio Marques Ferreira e Doraliza Auxiliadora

Abranches Monteiro (2012), intitulado como o “Desempenho na gestão Pública do Programa Bolsa Família sob a Perspectiva de análise do Índice de Gestão Descentralizada”, destaca a presença de limitações quanto ao atendimento das condicionalidades de alguns municípios, no que se refere a qualidade das informações no cadastro, especialmente no item “validade”.

A partir dos estudos de Abrucio e Soares (2001) e de Arretche (1996), Silva, Ferreira e Monteiro (2012) trabalham com a temática da descentralização de políticas públicas e também apontam que vincular conceitos de eficácia e qualidade se torna imprescindível na execução destas políticas.

Apesar de o IGD ser um importante apoio ao aspecto financeiro, frente aos objetivos do programa, em Minas Gerais foi possível verificar que alguns municípios não executam de forma satisfatória as exigências deste índice, a exemplo das informações relacionadas ao CadÚnico e da gestão das condicionalidades educação e saúde, com impacto, conseqüentemente, na qualidade da gestão do PBF (SILVA; FERREIRA; MONTEIRO, 2012).

É esperado que os dados no CadÚnico estejam atualizados e que sejam fidedignos, pois estas informações possibilitarão o acompanhamento das condicionalidades e a gestão de benefícios de forma mais precisa. Contudo, o estudo de Silva, Ferreira e Monteiro (2012) indica que, mesmo o estado obtendo um bom escore de IGD, não significa que todos os quesitos do índice foram alcançados, havendo possivelmente falhas que devam ser analisadas.

No artigo “O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Sistema de Condicionalidade (SICON) como ferramentas de gestão intersetorial do Programa Bolsa Família”, apresentado no IV Congresso CONSAD<sup>22</sup> de Gestão Pública, as autoras Claudia Regina B. Currelero e Ana Lucia F. Alonso (2011) analisam a gestão intersetorial e o “papel transversal” do PBF. Também investigam o IGD e o SICON como instrumentos de fomento da gestão intersetorial do PBF. Para se trabalhar o conceito da transversalidade, as

---

<sup>22</sup> Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração que tem como missão promover padrões de gestão pública baseados na qualidade de resultados que cooperam para o equilíbrio federativo.

autoras ancoram-se em Serra (2004) e Bronzo (2007), que discorrem sobre a situação a organicidade da gestão contra a pobreza.

Em relação ao compartilhamento de informações e de recursos financeiros, a intersetorialidade tem dificuldades em se efetivar nas operações públicas, devido à visão setorial que este mantém em suas ações. Porém, uma vez que o IGD foi criado para verificar a qualidade da gestão, tanto municipal quanto estadual, as ações intersetoriais devem acontecer em determinados momentos, pois os repasses financeiros só ocorrerão mediante a aferição deste índice.

Para Claudia Regina B. Currello e Ana Lucia F. Alonso (2011) há muitos desafios a serem superados no que diz respeito à divisão de recursos e de poder entre os entes federados, todavia eles ainda apontam que a “corresponsabilização” e a análise de problemas comuns, dentre outros, poderão minimizar estes conflitos.

Apontando os estudos para a compreensão das contribuições do IGD para o desempenho do município, quanto à gestão do PBF, os autores Fabrício Noura Gomes, Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos, Mário Vasconcellos Sobrinho e Lorena Silva de Jesus (2013) apresentaram no IV Colóquio Organizações, Desenvolvimento & Sustentabilidade (CODS) o artigo “Programa Bolsa Família: Analisando o Índice de Gestão Descentralizada em saúde e educação”.

Pautados em autores como Lindert et al (2007), Estrela e Ribeiro (2008), o artigo evidencia falhas no sistema de gestão do programa. Contudo, mesmo mostrando uma evolução no combate à pobreza, os autores apontam para a necessidade de um aprofundamento nas pesquisas sobre a gestão do PBF.

Como apontado nos estudos acima, o IGD-M, composto por diferentes fatores, é um dos mecanismos de coordenação da gestão municipal, no qual o Governo Federal busca cumprir as diretrizes do PBF no nível local. Tanto o IGD, quanto a condicionalidade educação afetam diretamente a implementação do PBF no plano municipal.

Deste modo, as formas de divulgação da informação, as estratégias de cadastramento dos beneficiários, os locais escolhidos e as formas de

monitoramento dos beneficiários implicam em uma sucessão de deliberações institucionais que ocorrem no nível local, provenientes do processo de implementação do programa.

Os municípios, por sua vez, se deparam com situações – recursos humanos, políticos, logísticos – a serem transpostas para que a gestão municipal aconteça de forma a garantir o recebimento dos repasses. Diante disso, delimitou-se a pesquisa no âmbito de decisão e atuação do poder local, o qual se constitui pelo ente federativo municipal, com ênfase no uso de suas capacidades institucionais.

## **2 FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E INTERSETORIALIDADE**

A Constituição Federal de 1988 traz marcas significativas para o federalismo brasileiro com seus princípios descentralizadores, dando um novo rumo na história constitucional e político-administrativa do Brasil (ARRETCHE, 2002). Buscando compreender o movimento e os resultados da implementação de um programa nacional em uma federação como a brasileira, é indispensável entender as principais características – as normas – que regem as relações intergovernamentais do país, dado o contexto de fragilidade institucional em que operam boa parte dos municípios.

A análise apresentada neste capítulo mostra a perspectiva quanto à estrutura político-institucional do sistema de proteção social. Ou seja, o federalismo brasileiro se deparando com momentos de centralização e descentralização em relação às políticas sociais e à divisão de competências e atribuições entre os níveis de federação no âmbito das políticas sociais. Deste modo, para melhor compreensão do referencial teórico, dividiu-se em três momentos: a) breve abordagem das diferentes matrizes do federalismo (dual, centralizado e cooperativo); b) a configuração do federalismo brasileiro no processo de implementação de políticas sociais e as relações intergovernamentais; c) a intersectorialidade nas políticas sociais.

### **2.1 Matrizes do Federalismo**

As percepções e interpretações a respeito daquilo que se compreende por federalismo variam de acordo com autores e contextos. Por exemplo, Baggio (2006) e Schwartz (1984) as distinguem como duas formas clássicas: dual e cooperativa, enquanto Magalhães (2000) e Almeida (1995) acreditam na “terceira matriz” denominada de federalismo centralizado.

O modelo dual remonta as bases de origem do federalismo como criação dos ideais liberais dos Estados Unidos durante o período do Estado Moderno (BAGGIO, 2006). Almeida (1995) considera o federalismo dual como aquele em que o Governo Geral e o Estado possuem soberanias diferentes e

separadas, ancorando-o no exemplo da federação norte-americana, onde cada um possui a autoridade delimitada. Schwartz (1981) evidencia que para este modelo de federação, os entes federados se tornam rivais e competitivos, inexistindo desta maneira a possibilidade de cooperação entre os envolvidos<sup>23</sup> (PROJETO BASE: FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS/VITÓRIA: UFES, 2015).

Em relação ao federalismo centralizado, segundo Magalhães (2000) e Almeida (1995), os governos estaduais e locais se tornam meramente atores administrativos do Governo Federal, dada a habilidade de indução sobre as unidades subnacionais, além da centralização de recursos. Os autores pontuam que a matriz do federalismo centralizado no Brasil ganhou destaque nos períodos de governos autoritários como o de Vargas (1930/1945) e do regime militar (1964/1984).

É essa capacidade de indução do federalismo centralizado sobre as unidades subnacionais que o diferencia do federalismo cooperativo, uma vez que neste segundo há uma concordância entre os entes federados quanto à ação conjunta e à capacidade de autogoverno (LIJPHART, 2003). Segundo Cury (2007), a Constituição Alemã de 1919, conhecida como Constituição de Weimar, dá origem a esse modelo de federalismo devido à necessidade de se renovar a forma de repartição de competências em um período de ascensão dos direitos sociais. Buscava-se balancear os poderes entre a União e os Estados membros de forma colaborativa e participativa na divisão de competências para atingirem interesses comuns. A Constituição Alemã teve sua consolidação sob a supremacia do Partido Democrata Cristão, baseada no princípio de subsidiariedade (GABARDO, 2009; CAMARGO, 2001).

Para Araujo (2005), o federalismo pode ser marcado como o acordo de certo número de unidades territoriais autônomas para fins comuns. E em relação à responsabilidade de cada esfera, a autora ressalta que as unidades

---

<sup>23</sup> Conforme Resolução no. 21/2013 – CEPE/UFES Projetos Base são aqueles que definem a atuação do pesquisador em seu grupo de pesquisa, sem vigência definida, podendo estar vinculados às atividades do pesquisador junto a um programa de pós-graduação, incluindo a formação de estudantes de doutorado, mestrado e de iniciação científica. O registro do Projeto Base na PRPPG/UFES está sob o número 6721/201. Diretório: Grupo de pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9974772407621162>

subnacionais têm autonomia de gerir questões políticas e econômicas locais, enquanto que ao Poder Central é designado fazer valer os interesses de cunho nacional.

É o compartilhamento de ações administrativas que diferencia o federalismo cooperativo dos outros, passando a existir as competências horizontais que favorecem as atuações dos entes de forma conjunta. Essa distribuição de competências está atrelada a relação intergovernamental das unidades subnacionais e o governo Central, caracterizando a ação do Estado nacional como centralizador, não-centralizador ou descentralizador, conforme definição no quadro a seguir (ALMEIDA, 1995).

**Quadro 3: Matrizes do Federalismo**

<b>Relação intergovernamental: Governo Central e unidades subnacionais</b>		
<b>Centralizador</b>	<b>Não-centralizador</b>	<b>Descentralizador</b>
Controle dos sistemas de segurança regionais, centralização fiscal, proliferação de agências federais nos estados e menor autonomia dos estados. No Brasil, esse modelo é visto no período do regime militar.	Poderes difusos: o governo nacional dispõe de poder para muitas decisões, mas não controla todas elas, ou seja, compromisso entre difusão e concentração de poder político.	Transferência de responsabilidades e atribuições do governo central para os governos subnacionais, no caso do Brasil, estados e municípios: a) transferência de capacidade fiscal b) poder de decisão na implementação de políticas definidas no nível federal.

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Almeida (1995).

As distintas matrizes geram diferentes níveis de relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central num regime federativo, que, por sua vez, influem no desenho das políticas sociais, assunto abordado no próximo subitem.

## **2.2 Efeitos do arranjo federativo brasileiro para as políticas sociais**

Elazar (1987) apresenta o conceito de federalismo não-centralizado, diferenciando da descentralização. Para ele, a não-centralização é marcada por um sistema político de poder difuso, não existindo um governo central que

controle o diálogo e as decisões políticas, mas sim, um governo geral que tem poder em diversas áreas e finalidades sem ferir a estrutura da Constituição. Já a descentralização recorre a uma hierarquia, na qual o poder caminha de cima para baixo ou do centro para a periferia, existindo assim uma autoridade central que descentraliza ou recentraliza segundo seus interesses.

O autor assegura que o federalismo vai além de uma composição com particularidades específicas. Ele é um procedimento de governo que busca atingir uma parceria entre os envolvidos do pacto federativo, de forma que as negociações de assuntos e programas aconteçam por meio da cooperação de todos os membros, atingindo assim, um objetivo comum que seja justo e adequado às suas realidades (ELAZAR, 1987).

Nesta mesma linha de pensamento, Almeida (1995) diz existir um pacto característico do federalismo que é a difusão e concentração do poder político em busca de um modelo compartilhado de nação, integração política e igualdade social. Países que adotaram o federalismo possuem formas peculiares de relações intergovernamentais, com características competitivas e cooperativas, pautadas nas negociações entre instâncias de governo. Desta forma, as relações intergovernamentais se diferenciam entre os países federativos.

Levando-se em consideração o tipo de organização originária da federação, Magalhães (2000) faz ainda uma subdivisão do Estado Federal em centrípeto e centrífugo, podendo ser também simétrico ou assimétrico. No federalismo centrípeto o poder está concentrado no centro, ou seja, nas mãos da União. Enquanto que no federalismo centrífugo acontece ao contrário, o Estado unitário distribui poderes às unidades subnacionais, posição na qual o autor classifica o Brasil e ainda o considera como pioneiro ao constituir um modelo de federalismo de três níveis a partir da inclusão dos municípios como entes federados na Constituição de 1988 (PROJETO BASE: FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS/VITÓRIA: UFES, 2015).

Em relação ao federalismo simétrico ou assimétrico, Magalhães (2000) define o primeiro como sendo uma distribuição igualitária de competências. Já o



federalismo assimétrico apresenta uma relação constitucional diferenciada entre os entes de mesmo nível, na tentativa de harmonizar as diversidades culturais.

Nesse aspecto, Arroyo (2013) analisa essa divisão assimétrica de poder entre a União, estados e municípios como uma gestão carregada de impasses dos sistemas públicos e de políticas e programas.

A partilha assimétrica do poder leva a que os tempos da gestão de políticas e programas sejam diversos, até antagônicos entre os entes federados. Ao menos tempos incompatíveis, dada a partilha assimétrica do poder e a autonomia de cada um. O tempo de implementação, por exemplo, de uma política [...] não será o mesmo em um estado rico ou pobre, em um município rico ou pobre, grande ou pequeno, com recursos, renda ou sem renda e sem recursos (ARROYO, 2013, p. 656).

No caso brasileiro, é importante compreender as principais características e normas que regem as relações intergovernamentais no processo de implementação de um programa nacional, pois tanto os estados quanto os municípios têm sua autonomia política e administrativa. Assim, o federalismo brasileiro vem sendo debatido devido às diferentes interpretações realizadas acerca da Constituição de 1988. Documento este que atribui visibilidade à abertura democrática descentralizadora, pós-regime autoritário, por meio das realocações de funções e recursos para os governos subnacionais (DRAIBE, 2003; ALMEIDA, 1995).

De acordo com Araujo (2013), a formulação e implantação de políticas sociais sofrem conflitos em consequência das relações intergovernamentais entre os entes federados, que ganham características de um federalismo centralizado devido à interdependência dos governos subnacionais com os outros entes, no sentido de conciliar os objetivos locais com os objetivos nacionais.

Almeida (1995) aponta para a definição de federalismo como dupla soberania recai sobre a existência de um poder difuso, em que o governo central exerce o poder de diversas deliberações, mas sem o controle de todas elas, permitindo uma propagação do poder político.

Autores como Abrucio e David Samuels (1997) e Arretche (2002) destacam que a dimensão descentralizadora da natureza constitucional<sup>24</sup> do federalismo brasileiro abre portas para possíveis coalizões de veto por parte dos governos subnacionais. Contudo, Arretche (2002) aponta que para o Poder Executivo federal minimizar a força de veto dos governos locais e alcançar o seu apoio no plano das relações – União e os demais entes federados – é preciso que pelo menos parte de suas demandas políticas sejam atendidas.

Arretche (2002 e 2004) e Almeida (1995) argumentam que a Constituição de 1988 não teve um nível relativamente elevado de descentralização. Por este motivo, Arretche (2009) questiona o fato de muitos analistas desconsiderarem os princípios centralizadores da Constituição e exaltarem os aspectos descentralizadores. Pois, a CF/1988 promoveu a descentralização de receitas às unidades subnacionais, porém não descentralizou as responsabilidades em relação às políticas, preservando a ação de legislar da União.

Almeida (2005) ainda ressalta que após a CF/1988, algumas decisões sobre conteúdo e formato das políticas chegaram a ser transferidas para os governos subnacionais. Em outros casos, estados e municípios foram encarregados pela execução e gestão de políticas e programas determinados no plano federal.

No campo das políticas sociais, a descentralização está intimamente vinculada à municipalização, mesmo os Estados não tendo atribuições propriamente definidas. A Constituição de 1988 não determinou claramente uma hierarquia de competências entre os entes da federação, mas conseguiu criar uma concorrência entre municípios, estados e União, sobretudo no campo social (ALMEIDA, 1995 e 2005).

---

<sup>24</sup> Celina Souza (2002, p. 32) assegura que a descentralização aplicada na Constituição Federal de 88 foi em decorrência de uma engenharia política e constitucional sucedida na Assembleia Constituinte e que se caracteriza em quatro causas principais. Primeiro: enfraquecimento financeiro do Governo Federal, a questão era como dividir os recursos em um país regionalmente desigual. Segundo: encontrar caminho contrário utilizado pelo governo militar em relação à centralização de recursos. Terceiro, as diferenças regionais, especialmente entre estados fortes e fracos economicamente, somaram-se à baixa disciplina partidária, significando que parlamentares negociavam de modo individualista e com base nos interesses locais. Por último, inquietações econômicas, como o controle da inflação e a dívida pública, foram omitidas da agenda inicial devido ao entusiasmo centrado na restauração da democracia. Como resultado deste conjunto de interesses, a Constituição Federal de 1988 resultou num modelo federativo sem precedentes na história brasileira.

Segundo Arretche (2004), as responsabilidades dos níveis da federação ficaram mais visíveis com as reformas dos anos 1990, no que se refere à política social. Tais responsabilidades estiveram ancoradas nos instrumentos de coordenação criados pelo Governo Federal. No início desta década, as obrigações na área social ficavam a cargo de cada política até então estabelecida. Por exemplo, havia neste período uma maior centralização na área da saúde e desenvolvimento urbano e maior descentralização no campo da educação fundamental. O legado dessa forma de arranjos institucionais influenciou diretamente na competência de coordenação das políticas setoriais, necessitando posteriormente de emendas constitucionais e normas ministeriais, para instigar e alcançar o princípio de descentralização constitucional no âmbito social (ARRETCHE, 2009).

Somente após as reformas na educação e saúde, é que finalmente a assistência social passou por mudanças mais expressivas (ALMEIDA, 2005), a partir da implementação gradual do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>25</sup>, que seguiu o modelo das políticas pautadas em sistemas de repasses federais aos municípios. Dessa forma, as responsabilidades e competências entre os níveis de governo da assistência social tiveram início com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993)<sup>26</sup>, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)<sup>27</sup> e com a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS/2005)<sup>28</sup> (MDS,2016).

No que diz respeito às relações intergovernamentais, essas regulamentações indicam o aumento das responsabilidades que os gestores municipais da assistência social assumiram para atender as demandas do Governo Federal. Fato este que enfatiza as capacidades institucionais locais, dada a agilidade de

---

<sup>25</sup> Para Almeida (2005) a intenção de Lula em criar o SUAS como um SUS para a Assistência Social, foi mais uma possibilidade de êxito do que uma autonomia para os municípios.

<sup>26</sup> Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

<sup>27</sup> PNAS/2004 estabeleceu regras para a implementação do SUAS, delimitou os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência (acolhida, renda, convivência, autonomia, riscos circunstanciais), (JACCOUD, HADJAB E CHAIBUB, 2009).

<sup>28</sup> A NOB-SUAS 2005 especificou a PNAS, definindo as competências de cada ente federado e os níveis de gestão, uma nova organização de financiamento, baseado em pisos de proteção social básica e padrões de divisão pautados por indicadores municipais (JACCOUD, HADJAB E CHAIBUB, 2009).

mudanças por meio de diferentes normatizações, já apontadas por Arretche (2009).

Para se compreender a complexidade dessas normativas, é possível observar o longo período em que o SUS necessitou para sua consolidação. O SUAS demonstrou um desenrolar diferente quanto sua implementação, a partir da criação do Programa Bolsa Família. Todavia, é possível indagar se o tempo necessário de adaptação dos implementadores locais do SUAS está sendo levado em consideração, dada a amplitude de esforços e disseminação que os sistemas necessitam. De acordo com Bichir (2011, p.41),

Essas normatizações da área da assistência podem ser pensadas exatamente no contexto dos mecanismos que regulam as relações entre União e unidades subnacionais no que tange à provisão de serviços sociais, permitindo maior ou menor grau de centralização/descentralização das políticas.

Para Almeida (2005), no governo Lula, a função “guarda-chuva” exercida pelo PBF, frente aos diferentes programas de transferência de renda, conduziu a centralização destas políticas. Em contraposição, Neri (2003) acredita que a descentralização está justamente presente nesta função “guarda-chuva” do programa, na qual as ações sociais são desenvolvidas pelos diferentes níveis de governo, dando aos municípios maior poder de atuação na implementação das ações sociais, uma vez que conhece a real necessidade da população local.

Abrucio (2005), Arretche (2004 e 2009) e Almeida (1995 e 2005) destacam o arranjo federativo por meio da centralização/descentralização como forma de poder da coordenação federal sobre os governos subnacionais e refletem sobre as dificuldades encontradas nas relações intergovernamentais no contexto brasileiro.

A questão do poder da coordenação federal relaciona-se diretamente com os efeitos do federalismo sobre as políticas públicas, estando vinculada a autonomia administrativa e decisória dos governos subnacionais. Assim, Abrucio (2005) faz uma análise sobre as dificuldades que a coordenação intergovernamental no Brasil se depara frente uma realidade de interesses

conflituosos no cenário atual do país, num panorama de uma economia que não possui gastos públicos eficazes e transparentes.

Para o autor, estes entraves reforçam o federalismo centrífugo nas relações intergovernamentais. Contudo, apresenta algumas alternativas para se estimular a cooperação entre os entes, tais como: a forma de compartilhamento de decisões e afazeres entre os diferentes níveis; a existência de fóruns federativos, a exemplo do Senado; a construção de uma cultura política de negociações e do papel de estimulador/indutor do Governo Federal. Neste último item, o autor atribui limites na atuação de coordenar do Governo Federal, mesmo sabendo que é dele a competência de arbitrar “conflitos políticos e de jurisdição” e incitar uma ação articulada entre os entes no campo das políticas públicas.

"A atuação coordenadora do Governo Federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos" (ABRUCIO, 2005, p. 46).

O fato de ter o federalismo se assentado na redemocratização, torna a descentralização dependente da adesão dos governos subnacionais, favorecendo o jogo federativo “de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, como é natural em uma federação democrática” (ABRUCIO, 2005). Para ele, a coordenação intergovernamental é a saída para se vencer os desafios federativos.

Mesmo com esse poder de indução da esfera federal, Arretche (2009) evidencia as possibilidades de iniciativas por parte dos municípios, no caso do PBF, que o processo de implementação necessita acontecer no âmbito local, a exemplo da “escolha das estratégias de cadastramento dos beneficiários, locais a privilegiar, formas de difusão da informação, formas de controle direto e indireto dos beneficiários”. Essas deliberações devem ser adotadas no nível local em proximidade com diretrizes nacionais, demonstrando que decisões municipais podem alterar os resultados do programa, como será analisado mais adiante.

A escolha desses autores para fundamentar teoricamente o trabalho decorre da necessidade que ainda permanece sobre o debate entre federalismo, políticas sociais e poder local, como também a maior ou menor descentralização do Estado na implementação de políticas sociais. Nessa perspectiva, as relações intergovernamentais entre os entes federados e o impacto na implementação de políticas sociais serão analisados no próximo subitem.

### *2.2.1 A reciprocidade entre o processo de implementação de políticas sociais e as capacidades institucionais locais*

Inicialmente, cabe diferenciar o processo de implementação de políticas públicas do seu processo decisório. O primeiro refere-se às relações verticais entre União e os entes federados, enquanto que o segundo faz referência à relação horizontal entre os poderes Executivo e Legislativo (BICHIR, 2011). Acreditando na necessidade de análise tanto do processo de formulação quanto no de implementação, Hill & Hupe (2009) defendem que esse é um procedimento que acontece somente após a elaboração do que será feito e como será aplicado. Ou seja, a formulação e as deliberações antecedem a implementação propriamente dita.

Nesse percurso, deverão ser nomeados os atores que estarão envolvidos no processo de produção de políticas. Isto é, definir o formulador, o tomador de decisões e o implementador, para que, juntamente com estas definições, seja também atribuído o poder relativo que cabe a cada um desses atores. Sendo assim, a implementação é o momento de mutação da política em ação, pois ela está ligada diretamente com os problemas específicos presentes na sociedade (HILL & HUPE, 2009).

Silva e Melo (2000) identificam o processo de implementação como um gargalo para o êxito do governo na conquista dos objetivos desenhados nas políticas. Ou seja, a instabilidade da implementação está diretamente ligada à eficiência e eficácia da ação governamental. Pois, problemas que surgem no momento da implementação de programas e que não foram previstos podem significar entraves e impossibilitar a continuidade dos mesmos. Para os autores, a administração pública dispõe de uma “visão ingênua e irrealista” sobre a

implementação, pois o que acontece não é a implementação fidedigna como proposto no desenho, mas sim, a barganha, objetivos ambíguos, recursos restritos e problemas na coordenação intergovernamental. Assim, a implementação é uma fase tão importante quanto à formulação,

A implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só “implementadas”. A implementação, portanto, “cria” políticas: a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas. Como a implementação implica em tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas (SILVA e MELO, 2000, p.10).

Para Arretche (2001), apesar da importância da coordenação dos instrumentos institucionais utilizados pela União para a implementação de políticas públicas nos níveis subnacionais, os resultados deste processo também dependerão de forma significativa dos recursos e habilidades institucionais que os governos locais apresentam. Para a autora a implementação de políticas sociais também envolve todos os mecanismos inerentes que cabe a este processo. Ou seja, decisões diversas tomadas pelos implementadores em relação ao contexto econômico, político e institucional podem levar ao distanciamento dos objetivos originais das políticas.

Para que se obtenha êxito, é necessário que os agentes implementadores caminhem na mesma direção, sem perder o foco nos objetivos originais da política em que se atua (MENICUCCI, 2006). Em estudo realizado sobre a implementação da reforma na saúde, a autora defende que as decisões tomadas ao longo do processo provocaram a formulação de políticas específicas neste campo, uma vez que este processo de formulação vai além de somente traduzir o que consta na CF/1988 – como um “sistema único, universal e gratuito” – uma vez que sua realidade está configurada em uma “consolidação híbrida, público e privado” (MENICUCCI, 2006, p. 74).

Portanto, conhecer a real capacidade institucional local – recursos humanos, financeiros, administrativos, conforme a autonomia atribuída aos entes federados, inscrita na CF/88 no artigo 18 – torna-se possível compreender como o processo de implementação possibilita novas políticas frente à realidade em que se encontra o nível local. Entendendo também, como as

decisões tomadas pelos implementadores influenciam os objetivos originais de tais políticas.

Segundo Arretche (1995) e Souza (2006), mesmo o Estado tendo uma “autonomia relativa” para sua atuação e desenvolvimento de suas capacidades, ele sofre influências externas e internas. No entanto, esta autonomia seria associada aos interesses próprios e à competência de administrar e planejar aquilo que o neoinstitucionalismo histórico<sup>29</sup> aponta como elementos propulsores ao desenvolvimento dos atuais programas sociais (ARRETCHE, 1995).

Na conjuntura brasileira, Souza (2010) acredita que o país percorreu três etapas de modernização, na qual a capacidade de formular e implementar políticas faz parte deste processo de transformação, modernização e ação do Estado:

- 1)** início na Era Vargas e modernização econômica: industrialização; urbanização e criação de infraestrutura para amparar projetos de investimento; modernização social – direitos trabalhistas e coletivos reconhecidos..
- 2)** fim do regime militar: aparelho governamental inchado; inflação alta; reconstrução do sistema democrático (Constituição Federal de 1988); reestruturação do Estado e suas instituições.
- 3)** o controle da inflação e a normalidade democrática possibilitaram: abertura do capital privado, diminuindo a indução do Estado; modernização econômica; inclusão do Brasil na globalização e implementação de alguns direitos sociais.

Mesmo ciente que pesquisas anteriores avaliam a capacidade do Estado por meio de indicadores qualitativos, como autonomia política, legitimidade e coerência interna, Souza (2010) busca efetuar uma avaliação em que a capacidade do Estado se refere aos contextos políticos, administrativos, institucionais e técnicos. Neste caso, a autora não se restringe exclusivamente

---

<sup>29</sup> Em resumo, para os neo-institucionalistas o entendimento da emergência e desenvolvimento dos contemporâneos sistemas de proteção social está agregada à natureza, habilidades e organização das instituições do Estado. Para uma definição explicativa do conceito de neoinstitucionalismo histórico no desenvolvimento de Estados de Bem Estar Social em países desenvolvidos, ver Arretche (1995, p.52).



em aferir se as políticas obtiveram resultados significativos, mas, sim, em avaliar suas capacidades de providência. Deste modo, Souza (2010) distingue tais capacidades de formulação e aprovação – o desenho, as regras, maioria legislativa, entre outros – e os requisitos necessários à implementação, se referindo, em especial à infraestrutura, abrangência territorial e disposições financeiras.

Para Arretche (1999), os municípios se caracterizam pela precária condição econômica que, automaticamente, os levam à dependência das transferências fiscais e ao reduzido conhecimento quanto às funções do setor administrativo.

Nesse contexto, apesar do desenho do PBF não ter estabelecido que sua gestão fosse alocada na Assistência Social, um conjunto de prefeitos e governadores optaram por utilizar esta estrutura para esta finalidade. Assim, a capacidade administrativa de recursos humanos e tecnológicos na estrutura da Assistência Social ganha centralidade na gestão do programa.

De acordo com Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), no que diz respeito à estrutura da Assistência Social nos municípios brasileiros é possível aferir que (IBGE, 2013):

- 44,3% dos municípios brasileiros possuíam órgão de gestão assistencial com localização física, exercendo essa atribuição em prédio administrativo de uso exclusivo da assistência social;
- 19,9% dos municípios compartilhavam seu espaço de gestão com alguma unidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- Em 17,2% dos municípios, o órgão gestor da política de assistência social situava-se no prédio da prefeitura;
- Em 15,1% dos municípios, o espaço era compartilhado em prédio com outros setores da administração municipal.

Ainda, quanto à alocação da Assistência Social nos municípios brasileiros constatou-se que 32,3% ainda dividiam espaços físicos com outros departamentos administrativos do município. Embora 64,2% estavam em estruturas físicas condizentes com sua atuação.

- Em 2.719 municípios existia linha telefônica instalada; em 757 municípios somente ramal; em 1.497 possuíam linha e ramal; e em 594 municípios não haviam nenhum dos dois. Em todos os municípios com mais de 500.000 habitantes, os órgãos gestores contavam com linha e/ou ramal telefônicos.

Cerca de 10% dos municípios não possuíam acesso a telefone próprio, o que revela uma precariedade nas condições de trabalho dos profissionais dessa área.

- Pela primeira vez, em 2013, foi investigado se o órgão gestor da assistência social possuía veículos automotores ou embarcações próprios. Os resultados foram que: em 67,7% (3 770) dos municípios os órgãos gestores possuíam veículos e 0,5% (26), embarcações próprias. Dos 5567 municípios que declararam possuir estrutura organizacional para tratar da política de assistência social, 32,1% (1788) informaram não possuir veículo ou embarcação próprios.
- Entre os 5.550 municípios que declararam que os seus órgãos responsáveis pela política de assistência social possuíam computadores, somente 14,8% (825) contavam com mais de 10 máquinas. Esse recurso é observado em maior quantidade nos municípios mais populosos: em 94,9% (37) dos municípios com mais de 500.000 habitantes, existiam mais de 10 computadores para o órgão de gestão assistencial; e, entre aqueles com população de 100.001 a 500.000 habitantes, essa proporção era de 83,5% (217), declinando até chegar a 1,8% (23) nos municípios com até 5.000 habitantes.
- Em 2013, 99,3% dos municípios com estrutura para a política de assistência social contavam com acesso à Internet; no que diz respeito ao tipo de conexão, 94,7% tinham acesso por banda larga, enquanto que 5,2% o acesso era discado. Observa-se uma relação direta entre as classes de tamanho da população dos municípios e a proporção destes com acesso à Internet.

- Em relação à utilização de sistemas informatizados como ferramenta de gestão para gerenciar a política de assistência social (não considerando os aplicativos da Rede SUAS) a gestão dos serviços socioassistenciais: foram observados 1.559 municípios utilizando sistemas informatizados, destes 41,0% em municípios com mais de 500.000 habitantes e 25,4% entre aqueles com até 5.000 habitantes.

Na pesquisa MUNIC/IBGE de 2005, cerca de 10% dos municípios ainda não tinham acesso à Internet e nem ao menos telefone, à época, fato este que atribui avanço neste quesito, levando-se em consideração a última pesquisa realizada. Contudo, a obtenção de maquinário tecnológico estava aquém do que seja factível ao bom desempenho do trabalho da equipe.

- Em 2013, o número de pessoas ocupadas na área de assistência social da administração municipal era de 244.69, o que corresponde, aproximadamente, a apenas 4,5% do total de pessoal alocado na administração municipal brasileira.
- A participação dos regimes empregatícios mais estáveis (44,2% – sendo 37,2% para estatutários e 7,0% para celetistas) no total de pessoal na área de assistência social, este percentual era ligeiramente superior à soma de regimes mais flexíveis (55,8% – sendo 16,6% para pessoal comissionado; 3,4% para estagiários; e 35,8% para pessoal sem vínculo permanente).
- 26,3% do pessoal da assistência social possuem o ensino fundamental completo ou incompleto, 49,4% o ensino médio, e 32,6% haviam concluído o ensino superior ou pós-graduação.
- Dos 5.570 municípios, em 2013, 5.397 (96,9%) declararam receber cofinanciamento. Desses, 98,7% tiveram cofinanciamento federal pelo IGD.
- A utilização deste recurso foi utilizada em grande parte para a aquisição de equipamentos (80,2%) e para a estruturação de sistemas de informação (52,5%), ficando em terceiro lugar a contratação de pessoal temporário (47,8%).

A contratação de temporários não garante a devida familiaridade com o uso de sistemas de gerenciamento informatizados. Condição esta que dificulta a gestão local do PBF, uma vez que o programa é baseado em sistemas nacionais de informação, a exemplo do Cadastro Único.

Dessa forma, ao se constatar a estrutura existente no nível local, é possível compreender as capacidades institucionais que estão à disposição para o processo de implementação de políticas e programas sociais. Ao mesmo tempo, é possível identificar os pontos fracos que podem culminar numa relação intersetorial ainda enfraquecida, abrindo espaço para uma intervenção federal mais incisiva, no intuito de reversão do problema.

Na próxima seção abordaremos a relação entre intersetorialidade e federalismo na gestão de políticas sociais, com o objetivo de apontar o enredamento do diálogo entre atores de diferentes níveis e áreas de atuação.

### *2.2.2 Intersetorialidade e Políticas Sociais*

Nas legislações próprias do PBF, em referência às competências e responsabilidades dos estados, Distrito Federal e municípios, a execução e gestão do Programa deverão acontecer de maneira descentralizada, a partir da junção de esforços entre os entes federados, observadas a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. É recomendada também a articulação do PBF com as políticas públicas sociais do Governo Federal, estadual, DF e município e que o Conselho Gestor Interministerial do PBF faça interlocuções com as respectivas instâncias federativas.

Grau (2005) indica dois pontos centrais a serem observados quanto à intersetorialidade. O primeiro diz respeito à natureza política, que, ao integrar os diferentes atores na busca de soluções para problemas sociais, utiliza-se de estratégias planejadas intersetorialmente. Neste caso, a educação e saúde têm constituído ações neste formato. O segundo está ligado à natureza técnica, na qual a integração entre os setores favorece que as diferenças se transformem em forças para melhor resolução dos problemas sociais, uma vez que compartilham recursos que são destinados a cada área.

Para Bronzo (2007), os modelos tradicionais vigentes que se apresentam na gestão pública – no que diz respeito à capacidade das políticas em responder anseios da população – estão travados entre a especialização de atendimento às demandas diversificadas e à integridade do mapeamento global das pessoas atendidas. É preciso abandonar a gestão setorializada e fundada na hierarquia que nada ou pouco contribui para solucionar questões pontuais identificados por seus atores.

Assim, para Grau (2005), a intersetorialidade passa a ser entendida como a solução de problemas, definindo-a como mecanismo capaz de fazer frente a assuntos que: excedam a esfera de capacidade de um órgão; abranja toda a cidade; contribua para contextos de descentralização da implementação de políticas sociais ou de sua centralização na formulação/coordenação. Nesse aspecto, o PBF se adequa a essas premissas, dado o seu escopo multidimensional da pobreza.

Entende-se como pertinente a análise de Junqueira (2004), ao constatar que, mediante a estrutura já existente de serviços sociais básicos como educação, saúde e assistência, é preciso que todos os atores envolvidos atuem em prol da intersetorialidade, ao invés de fomentar a implantação de novos arranjos.

Nesse aspecto, os setores envolvidos no processo de implementação do programa necessita ter como estratégia de cooperação a compreensão da complexa dinâmica de relações existentes de cada setor e entre todos os setores. A intersetorialidade é, portanto, um modelo de gestão de políticas públicas pautado em uma filosofia contratual entre diferentes setores que compartilharam metas, recursos e responsabilidades, observando a autonomia e a interdependência entre eles.

Ações como o Índice de Gestão Descentralizada configura-se como ferramenta para a promoção e fortalecimento da intersetorialidade do PBF. Pois, além de servir de base de cálculo para o recebimento do benefício, também lhe é atribuído o papel de avaliador da qualidade da gestão do programa no nível subnacional, como garantia da gestão articulada intersetorialmente entre as áreas de educação, assistência social e saúde.

É nesse contexto que o IGD-M, junto à condicionalidade educação, busca alcançar ações intersetoriais entre os governos subnacionais, objetivando o êxito do PBF no que diz respeito à focalização e a ampla cobertura de seu público alvo. Contudo, para que isso ocorra, é necessário que as capacidades institucionais locais estejam preparadas para atender a evolução do programa, uma vez que o nível municipal definirá como as ações serão desenvolvidas no processo da implementação. Esse processo será abordado no próximo capítulo ao discutirmos o IGD-M e a condicionalidade educação no município de Vitória.

### **3 O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL E O FATOR CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES**

Este capítulo apresenta a análise da condicionalidade educação e do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) do município de Vitória. Conseqüentemente, pretende-se compreender o processo implementação do Programa Bolsa Família neste município. Para tanto, se faz necessário, de antemão, apresentar um breve panorama socioeconômico desta capital federativa, apontada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como a segunda melhor cidade do litoral brasileiro para se viver, ficando apenas atrás de Florianópolis/SC (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2015). Cabe aqui também analisar os caminhos de articulação entre a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) e a Secretaria Municipal de Educação (SEME), frente à condicionalidade educação.

Esse capítulo, portanto, permite identificar as estratégias da coordenação federativa do PBF em concentrar a atuação do município na perspectiva de atingir o objetivo do programa, com intuito do rompimento do ciclo da pobreza intergeracional. Por fim, estabelece-se um comparativo do município de Vitória, a fim de indicar o nível de eficácia do programa quanto ao IGD-M e a condicionalidade educação, perante os resultados obtidos igualmente pelas capitais brasileiras, capitais da Região Sudeste e municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, entre os anos de 2011 e 2015<sup>30</sup>.

#### **3.1 As capacidades institucionais locais do município de Vitória/ES: Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal da Assistência Social**

##### *3.1.1. Um panorama do município de Vitória e o processo de implementação do Programa Bolsa Família*

A capital capixaba é uma ilha com 352.104 habitantes, divididos em 79 bairros. Vitória compõe a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) com outros seis municípios, chegando a um total de quase dois milhões de habitantes, o

---

<sup>30</sup> As informações na plataforma do MDS estão disponíveis a partir de 2011. Já os dados de 2016 ainda não se encontram consolidados por este Ministério.

que representa um elevado percentual da população do estado como um todo – com 3.885.049 habitantes (IBGE, 2014). Entre as capitais do país, Vitória apresentava em 2012 o maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita do país, com valor de aproximadamente setenta e três milhões<sup>31</sup>, sendo a composição do PIB no estado composto por atividades agropecuária (9,3%), indústria (34,5%) e serviços (56,3%), sendo estes a principal atividade econômica do estado. Vitória abriga os portos de Tubarão e Vitória, sendo esse último um dos que apresentam maior movimento do Brasil, fato que estimula esse segmento da economia no estado. Na agricultura destaca-se nos cultivos de arroz, feijão, café, legumes, cana-de-açúcar e diversas frutas (áreas litorâneas: plantações de banana, abacaxi, mamão, maracujá e limão; áreas de montanhas: cultivo de morango e uva).

O Espírito Santo é o segundo maior produtor de café em grãos do Sudeste, ficando atrás somente de Minas Gerais. Ainda em 2012, Vitória liderou o ranking das capitais no Índice de Desenvolvimento do SUS (IDSUS)<sup>32</sup> com valor de 7,08; em 2014, foi considerada a terceira capital do Brasil em qualidade de vida, de acordo com o índice Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), atingindo a pontuação de 0,8421<sup>33</sup>.

Segundo Serpa e Raizer (2012)<sup>34</sup>, a capital tem vocação para economia, política e desenvolvimento social, além de serviços importantes nas áreas de saúde, assistência social e educação. Em pesquisa recente, realizada pelo *Instituto Urban Systems*<sup>35</sup> em parceria com uma revista nacional, entre setecentas capitais pesquisadas, Vitória apresentou avanços na educação, saindo da terceira posição em 2015 para o primeiro lugar em 2016. A cidade também manteve a liderança conquistada em 2015 no quesito saúde e ocupou

---

<sup>31</sup> <http://cidades.ibge.gov.br/> > Publicação de 2012. Acesso em: maio de 2016.

<sup>32</sup> Portal Vitória em dados. <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/indicadores/idsus1.asp>> acesso em: maio de 2016.

<sup>33</sup> <<http://publicacoes.firjan.org.br/>> Publicação de 2014. Acesso em: maio de 2016.

<sup>34</sup> Secretária da Assistência Social e Subsecretária da Assistência Social, respectivamente, durante o período de implementação do SUAS no município de Vitória e autoras do Livro: “Política de Assistência Social no município de Vitória (ES): olhares sobre a experiência (2005-2012)”.

<sup>35</sup> A *Urban Systems* Brasil é uma empresa de Business Intelligence especializada em pesquisa comportamental e análise de dados estatísticos em mapas digitais, para dimensionamento de mercados e levantamento de tendências em mercados e cidades. A única empresa no mercado a analisar riscos de negócios a partir da Lógica Urbana.



o sexto lugar geral entre as cidades mais inteligentes em todo o Brasil no ranking Cidades Inteligentes e Conectadas (*Connected Smart Cities*)<sup>36</sup>.

**Tabela 1:** Evolução da capital Vitória (ES)

<b>Ranking Cidades Inteligentes e Conectadas</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Educação	3º	1º
Saúde	1º	1º
Geral	7º	6º

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Instituto *Urban Systems* (2016).

Quanto à educação, de acordo com o Censo Escolar (2015) o Brasil registrou um total próximo de setenta e dois milhões de matrículas no ensino regular (Educação Infantil e Ensinos Fundamental e Médio) e Educação Especial nas redes públicas municipais e estaduais. No estado do Espírito Santo, esse número chegou a 1.400.000 (um milhão e quatrocentos mil) matrículas. Desse total, a RMGV alcançou quase 700.000 (setecentas mil) matrículas e a capital, Vitória, atingiu aproximadamente 114.000 (cento e catorze mil), desse total.

Em relação ao CadÚnico para Programas Sociais, no país registrou-se, no mês de março de 2016, pouco mais de 26.500.000 (vinte seis milhões e meio) de famílias inscritas, o que corresponde aproximadamente a 79.000.000 (setenta e nove milhões) de pessoas cadastradas. Somente o PBF beneficiou, no Brasil, no mês de maio de 2016, 13.812.535 (treze milhões, oitocentos e doze mil e quinhentos e trinta e cinco) famílias. No estado do Espírito Santo, o total de famílias inscritas no Cadastro Único no mês de março de 2016 era de pouco mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil), dentre as quais apresentavam renda per capita conforme mostra a Tabela 2 a seguir. Em relação ao PBF, no mês de maio de 2016, 181.896 (cento e oitenta e um mil oitocentos e noventa e seis) famílias foram beneficiadas no estado.

---

<sup>36</sup> O *Connected Smart Cities* é uma plataforma que tem por missão encontrar o DNA de inovação e melhorias para cidades mais inteligentes e conectadas umas com as outras, sejam elas pequenas ou megacidades.

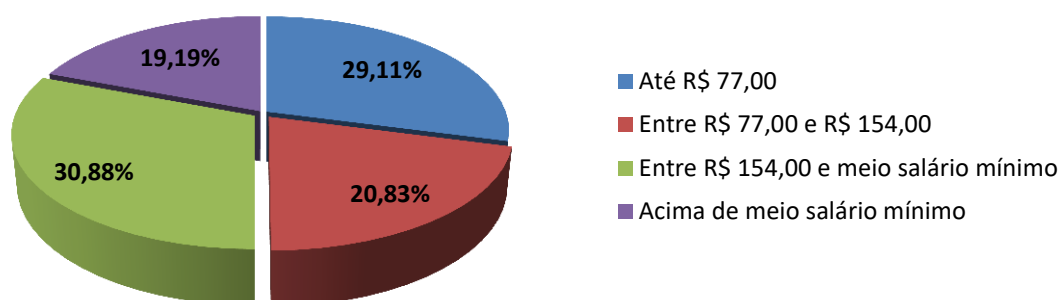
**Tabela 2:** Famílias inscritas no CadÚnico e renda per capita no Espírito Santo

Renda per capita familiar	Número de famílias
Até R\$ 77,00	133.741
Entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00	95.701
Entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo	141.881
Acima de meio salário mínimo	88.169
<b>Total</b>	<b>459.492</b>

Fonte: Relatório de Informações Sociais do MDS.

Abaixo, as mesmas informações supracitadas, sobre o estado do Espírito Santo, encontram-se dispostas em visualização percentual.

**Gráfico 1:** Percentual de famílias inscritas no CadÚnico e renda per capita no Espírito Santo



Fonte: Relatório de Informações Sociais do MDS.

Entre as microrregiões do estado, a RMGV apresenta o maior percentual de famílias inscritas no CadÚnico (30,9%), totalizando, 136.843 (cento e trinta e seis mil oitocentos e quarenta e três) famílias. Somente no município de Vitória, o total de famílias inscritas no Cadastro Único, em março de 2016, era de vinte seis mil quinhentos e setenta e quatro, como pode ser observado na Tabela 3. Vale ressaltar que só o PBF beneficiou, no mês de maio de 2016, onze mil duzentos e oitenta e oito famílias no município.

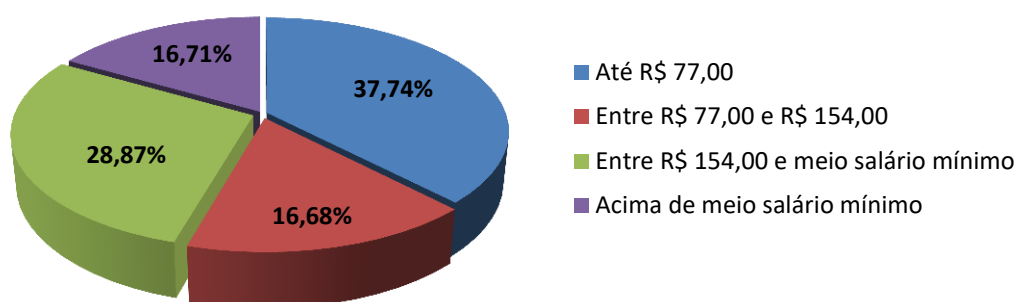
**Tabela 3:** Famílias inscritas no CadÚnico e renda per capita em Vitória (ES)

Renda per capita familiar	Número de famílias
Até R\$ 77,00	10.030
Entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00	4.432
Entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo	7.671
Acima de meio salário mínimo	4.441
<b>Total</b>	<b>26.574</b>

Fonte: Relatório de Informações Sociais do MDS.

Abaixo, as mesmas informações supracitadas, sobre o município de Vitória, encontram-se, igualmente, dispostas em visualização percentual.

**Gráfico 2:** Percentual de famílias inscritas no CadÚnico e renda per capita em Vitória (ES)



Fonte: Relatório de Informações Sociais do MDS.

No que diz respeito à condicionalidade educação, como apontado no Quadro 4, o acompanhamento da frequência escolar, no país, com base no bimestre concluído em novembro de 2015, atingiu o percentual de 88,89%, para crianças e adolescentes entre seis e dezessete anos (6 e 17 anos), o que equivale aproximadamente a quinze milhões de alunos acompanhados em relação ao público de quase dezessete milhões de alunos com perfil para acompanhamento.

Já no Espírito Santo, com base no mesmo bimestre, alcançou-se o percentual de 91,83% de acompanhamento da frequência escolar, para crianças e adolescentes entre seis e dezessete anos (6 e 17 anos), o que equivale a

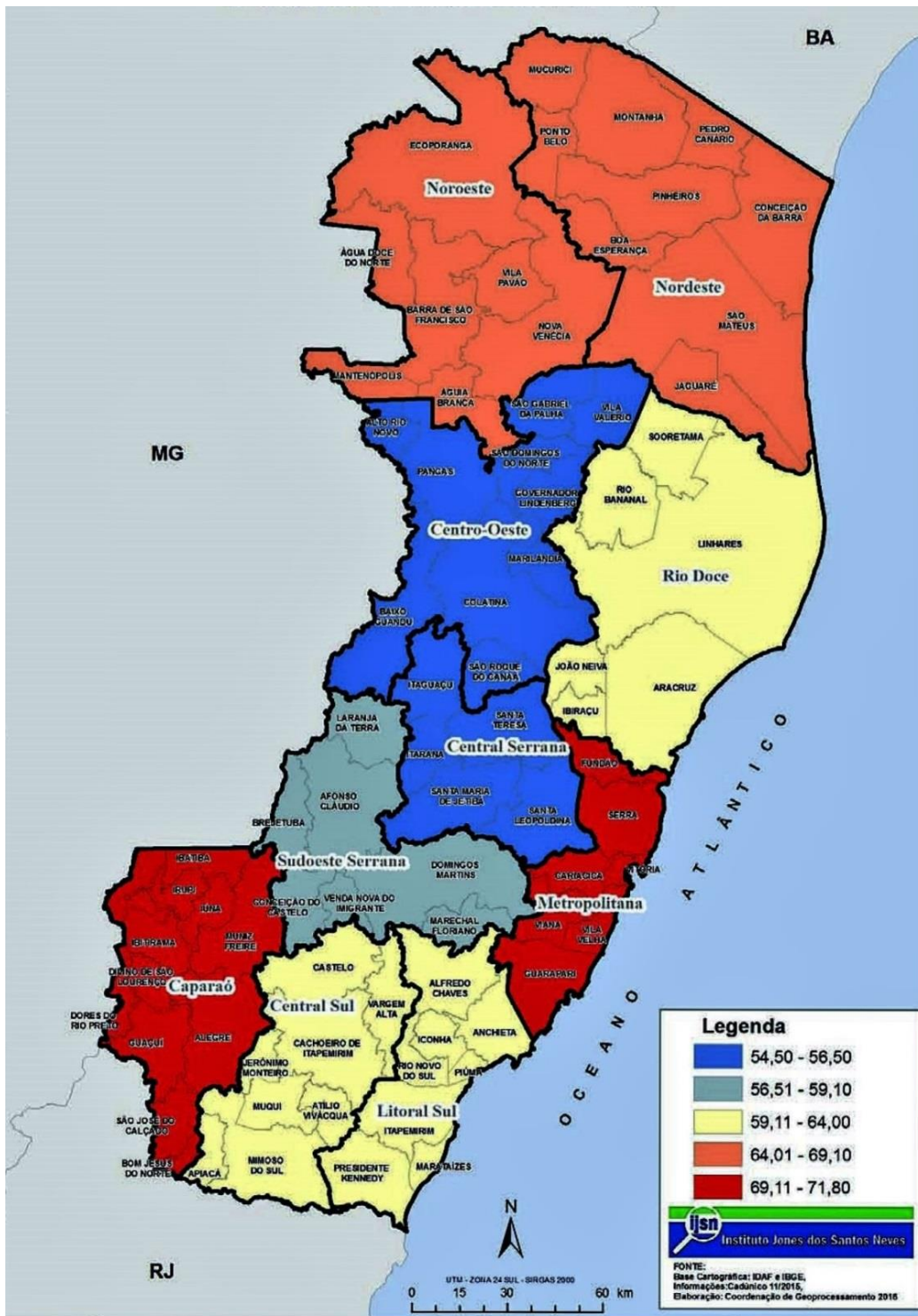
aproximadamente duzentos e vinte dois mil alunos acompanhados, em relação ao público total, no perfil equivalente, que corresponde a duzentos e quarenta mil alunos. Em Vitória, o percentual atingido foi maior do que o estadual, chegando a 95,5%, para crianças e adolescentes entre seis e dezessete anos (6 e 17 anos), o que equivale a treze mil trezentos e cinquenta alunos acompanhados em relação ao público total, no perfil equivalente, a treze mil novecentos e setenta, conforme se observa no Quadro 4. Esses dados destacam que as atividades de gestão da condicionalidade educação na capital capixaba podem indicar dois pontos fortes. De um lado, as afinidades entre as secretarias envolvidas no processo e, do outro, a dinâmica dos esforços da articulação entre secretarias e escolas, visando atingir as famílias beneficiárias da melhor maneira.

Em 2015, segundo o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)<sup>37</sup>, a taxa de pobreza das pessoas inscritas no CadÚnico no Espírito Santo foi de 66,5% e a de extrema pobreza foi de 39,0%. O Mapa 1, a seguir, mostra a taxa de pobreza em cinco classes por microrregião. A concentração de pobres na Microrregião Nordeste foi de 69,1%, acima da média estadual, com 66,5%. Nas Microrregiões de Caparaó, o percentual foi de 71,7% e na Metropolitana de 71,8%.

---

<sup>37</sup> Vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) do Espírito Santo, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) objetiva produzir conhecimento e dar subsídio a políticas públicas por meio da elaboração e implementação de estudos, pesquisas, planos, projetos e organização de bases de dados estatísticos e georreferenciados, nas esferas estadual, regional e municipal, direcionados ao desenvolvimento socioeconômico do Espírito Santo.

**Mapa 1:** Taxa de pobreza da população do Espírito Santo inscrita no CadÚnico por microrregião 2015



Fonte: CadÚnico, Novembro de 2015. Elaboração: Coordenação de Estudos Sociais - CES/IJSN

Após este panorama da capital capixaba, ao tratar do processo de implementação do PBF em Vitória e das capacidades institucionais do município, a prioridade da SEMAS foi realizar uma gestão criteriosa, com atenção inicial à base de dados do Cadastro Único, que apresentava, até 2005, um número reduzido de famílias cadastradas, em detrimento de um quantitativo elevado de famílias catalogadas, porém não digitadas.

Uma das primeiras providências foi selecionar uma servidora efetiva para coordenar o Cadastro Único do programa. Posteriormente, a aquisição de computadores e a contratação de servidores para digitação dos cadastros foram ações indispensáveis para o processo de alimentação dos dados no sistema. Realizou-se a divulgação do PBF na mídia, no CRAS e nas escolas públicas, favorecendo o ingresso de um número maior de famílias no programa. Em 2005, atendia-se 4.200 famílias. Em setembro de 2012, este total havia atingido 23.345 famílias. Ainda, há que se destacar a recorrente interlocução e cooperação entre secretarias municipais, a exemplo das pastas da Assistência Social, Saúde, Comunicação Social e, sobretudo, Educação (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VITÓRIA/ES).

Este processo nos remete à relevância das ações em nível local, enfatizados por Silva e Melo (2000). Ou seja, apesar do escopo federal do programa, a implementação é percebida como uma ação do município, onde deliberações decisivas são adotadas e implementadas coletivamente.

Devido à fragilidade que o PBF apresentava no momento da implementação frente aos questionamentos da mídia – em relação aos valores investidos, metas, cumprimento das condicionalidades, entre outros fatores – o município de Vitória adotou algumas medidas como estratégias para que o programa adquirisse credibilidade em sua gestão. Institui-se o Comitê Gestor Municipal do PBF formado por representantes da saúde, educação e da assistência social; definiu-se o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) como órgão de controle social do programa; foram visitar as famílias escolhidas de forma aleatória com o objetivo de avaliarem o impacto do programa; deram início a seminários intersetoriais anuais para debates

sobre as diversas dimensões do programa, esclarecendo dúvidas e legitimando a estratégia de transferência de renda (SERPA e RAIZER, 2012).

Após o recebimento do repasse dos recursos do IGD-M, por parte do Governo Federal, a SEMAS investiu na contratação de assistentes sociais e estagiários objetivando a qualidade do cadastramento no CRAS, das entrevistas e das visitas domiciliares. Investiu igualmente na contratação de profissionais de tecnologia para a criação e desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento da Atenção à Família (SIGAF) e na compra de maquinários (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

O sistema anterior era um software desktop, instalado em cada CRAS, que não conseguia comunicar-se com o banco de dados de outros CRAS. O novo sistema é um aplicativo online, que permite mobilidade e comunicação instantânea entre as unidades da Semas, para qualificar o atendimento ao munícipe usuário dos serviços e aos trabalhadores. Nele há um cadastro da família e do munícipe, o prontuário, a agenda do trabalhador e da unidade, a folha de pagamentos e a área de gestão” (SERPA e RAIZER, 2012).

Observa-se que os recursos do IGD-M foram investidos na construção da capacidade institucional local. Ou seja, aportou-se recursos e esforços no estímulo em uma gestão participativa, colaborativa e democrática, utilizando-se os recursos do IGD-M como instrumento de apoio para financiar gastos na área da assistência social para a própria melhoria da gestão entre distintos setores no âmbito municipal, como assinala Currelero e Alonso (2011).

Ao contrário da SEMAS, a SEME já dispunha, no momento da implementação do Programa Bolsa Família, de estrutura mais robusta em relação a equipes e recursos tecnológicos. O foco inicial, por parte da educação, foi a migração dos cadastros do programa Bolsa Escola para o PBF, o qual registrava um número aproximado de 3.000 (três mil) famílias entre julho de 2004 e fevereiro de 2005 (SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO, 2012).

A partir de reuniões com a Comissão Gestora Municipal do PBF e debates realizados entre as três secretarias (Educação, Assistência Social e Saúde), na busca por soluções frente às dificuldades encontradas, a SEME promoveu oficinas às famílias beneficiárias do programa, por bairros, com unidades do CRAS. Famílias estas que se encontravam em situação de descumprimento com a condicionalidade educação. Neste caso, é preciso conscientizar os pais

sobre a responsabilidade do envio e frequência de seus filhos, crianças e adolescentes, às escolas (SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO, 2012).

Observa-se que a intersetorialidade se apresenta neste contexto como forma conjunta das secretarias em se definir soluções onde todos os atores sejam beneficiados (GRAU, 2005). Ou seja, buscam caminhos para problemas que impactam não apenas a um órgão em específico, mas que, ao longo do processo, pode prejudicar distintos setores do programa.

Dentre as ações realizadas pela SEME, as quais estão igualmente relacionadas aos alunos beneficiários, pode-se destacar a articulação entre a SEME e o CREAS. Esta parceria ocorre nos casos de alunos em liberdade assistida no município, os quais são acompanhados e encaminhados às escolas de cada região (SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO, 2012).

Para que os registros e os atuais lançamentos dos beneficiários sejam devidamente efetivados com qualidade, a SEME realiza capacitações pontuais com funcionários administrativos – operadores – que inserem no sistema informações sobre a frequência escolar, conscientizando-os de sua importante função para o município e, conseqüentemente, para o programa. O acompanhamento das famílias que mudam de município também é realizado e monitorado por bairro. Dessa forma, busca-se garantir o acesso da criança ou adolescente na escola da nova região (SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO, 2012).

Percebe-se que as ações e decisões, tomadas em conjunto entre as secretarias envolvidas, impactaram positivamente no cumprimento dos objetivos do PBF. É possível afirmar que o grau do dinamismo, no nível municipal, em assumir e se adaptar as novas atribuições, impacta proporcionalmente nas decisões relacionadas à gestão das ações sociais municipais (FLEURY, 2003).

Dada a realidade para se enfrentar o desafio que o PBF apresenta para o nível local, incluindo a busca, por parte do município, em obter êxito na gestão do programa, é preciso garantir o bom funcionamento da SEMAS, com uma



atuação integrada entre as secretarias municipais de educação, saúde e outras que estejam envolvidas.

O acompanhamento das condicionalidades, como pode ser visto em Vitória (Quadro 4), aponta para uma ação ininterrupta e qualificada do município. Pois, os elevados índices de acompanhamento de condicionalidades, integrados a boas práticas de gestão do Cadastro Único e do atendimento às famílias, podem traduzir em mais recursos federais do IGD-M para no apoio das gestões municipais do Cadastro Único e do Bolsa Família.

Dessa forma, ao se garantir o acesso ao direito básico – permanência dos filhos na escola – e criar possibilidades para que as famílias compreendam o valor da educação como meio de superação da condição da pobreza, a SEME colabora para o combate à evasão escolar, além de elevar a qualidade do próprio PBF.

### *3.1.2. A coordenação federativa face ao Índice de Gestão Descentralizada Municipal de Vitória (ES)*

Ao analisar a evolução do IGD-M entre os anos de 2006 e 2015, é possível constatar que Vitória recebeu valores do PBF desde o início de seus repasses, não havendo ocorrências de ausência de pagamento ao longo destes anos, conforme aponta a Tabela 1. Isto indica que o município cumpriu com todos os fatores que compõem este mecanismo de coordenação federal.

**Tabela 4:** Repasses de Recursos: IGD-M

<b>ANO</b>	<b>Valores Repassados</b>
2006	R\$ 146.675,42
2007	R\$ 177.602,79
2008	R\$ 219.016,90
2009	R\$ 203.132,91
2010	R\$ 178.568,70
2011	R\$ 235.218,13
2012	R\$ 693.864,51
2013	R\$ 441.044,63
2014	R\$ 414.706,45
2015	R\$ 526.563,56
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 2.295.123,99</b>

Fonte: Elaborada pela autora, com base Matriz de Informação Social, da Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada (MDS, 2016).

Os valores dos recursos obtiveram aumento expressivo no decorrer da última década. Fato este que contribuiu de forma significativa no suporte à implantação de estratégias e execução de atividades frente à gestão de qualidade, conforme premissa enfatizada por Arretche (2004) e Gomes (2009), das quais se destacam as transferências federais imprescindíveis para que ocorra a efetiva implementação de políticas públicas. Ou seja, a descentralização de atribuições sem os devidos repasses de recursos financeiros não surtiria muito efeito no plano municipal.

O aumento do repasse desses recursos está diretamente relacionado à elevação do IGD-M. Conforme se observa na Tabela 5, o IGD-M de Vitória apresentou uma elevação progressiva entre os anos de 2011 e 2015<sup>38</sup>. E, ao atender a este critério, parte integrante da Lei nº 12.058 de 2010, o recebimento das transferências de recursos da União confirmam o cumprimento do município com o que foi estabelecido no nível federal. Este resultado indica aspectos positivos no processo de gestão do programa, tanto no que diz respeito às ações para o cadastramento das famílias, como no acompanhamento das condicionalidades, conforme aponta a Cartilha do IGD-M (MDS, 2012).

<sup>38</sup> Os dados do IGD-M, na Matriz de Informação Social, estão somente disponíveis a partir de 2010 (MDS, 2016).

**Tabela 5:** Índice da Gestão Descentralizada Municipal de Vitória/ES  
(2011 a 2015)

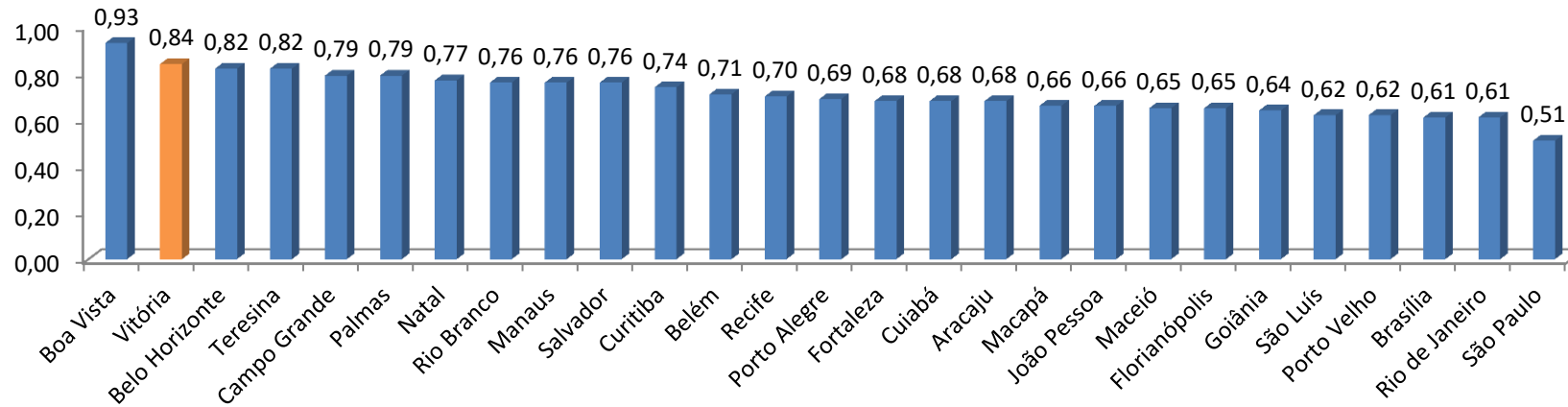
<b>Ano/mês</b>	<b>jan</b>	<b>fev</b>	<b>mar</b>	<b>abr</b>	<b>mai</b>	<b>jun</b>	<b>jul</b>	<b>ago</b>	<b>set</b>	<b>out</b>	<b>nov</b>	<b>dez</b>
2011	0,84	0,83	0,83	0,83	0,82	0,82	0,82	0,81	0,82	0,82	0,82	0,82
2012	0,82	0,84	0,84	0,84	0,85	0,83	0,81	0,83	0,83	0,83	0,85	0,85
2013	0,84	0,86	0,86	0,86	0,85	0,85	0,85	0,85	0,86	0,85	0,85	0,84
2014	0,84	0,84	0,85	0,85	0,86	0,86	0,85	0,86	0,86	0,86	0,86	0,86
2015	0,86	0,86	0,86	0,86	0,86	0,86	0,86	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborada pela autora, com base Matriz de Informação Social, da Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada (MDS, 2016).

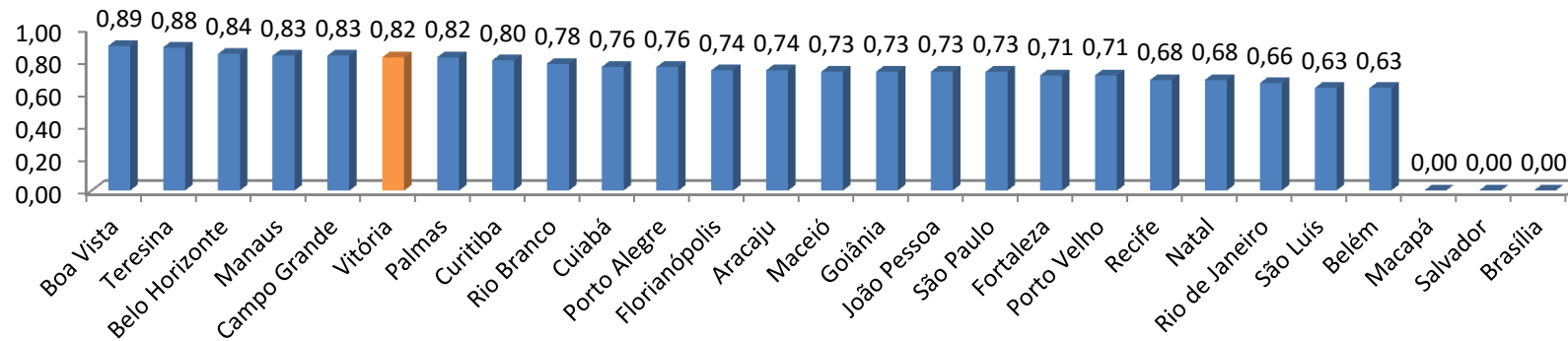
Como já apresentado anteriormente, a média do IGD-M pode oscilar entre 0 e 1. Neste caso, verifica-se que o município de Vitória, entre 2011 e 2015, atingiu a média de 0,84, enquanto que a média das capitais brasileiras, no mesmo período, correspondeu a 0,73. Os resultados individuais estão apresentados no Gráfico 3.

**Gráfico 3: IGD-M das Capitais Brasileiras: histórico 2011-2015**

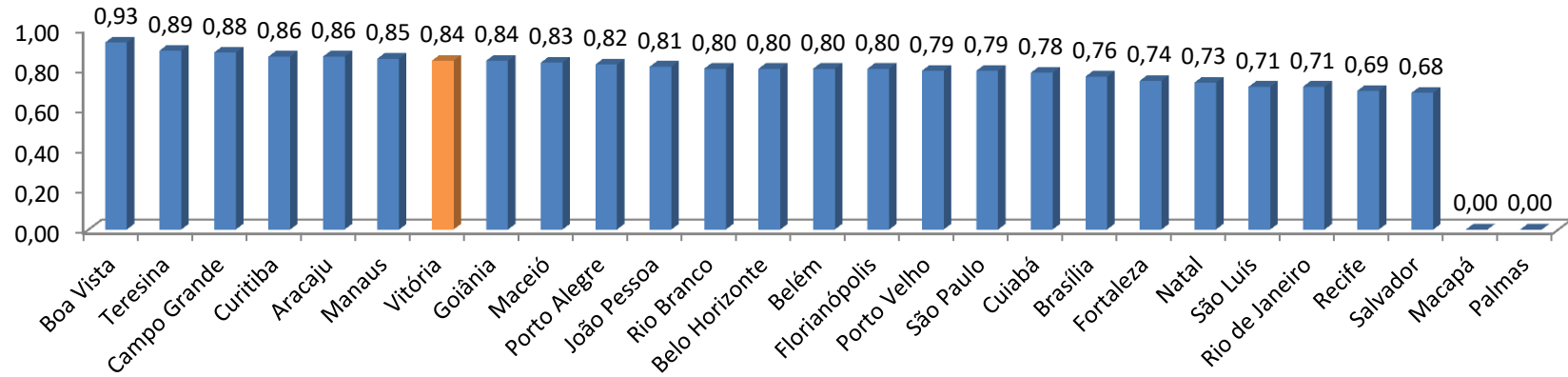
**2011**



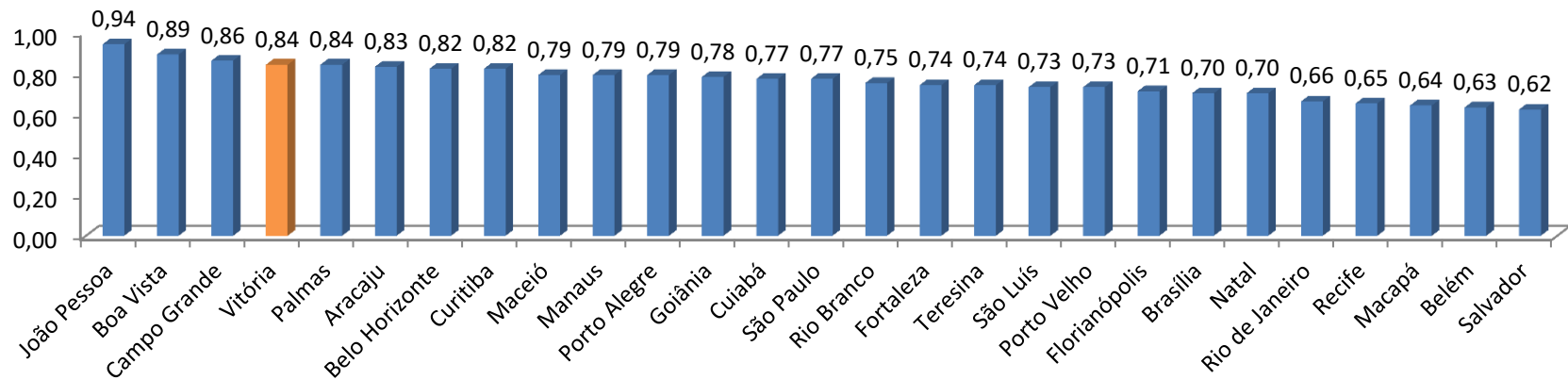
**2012**



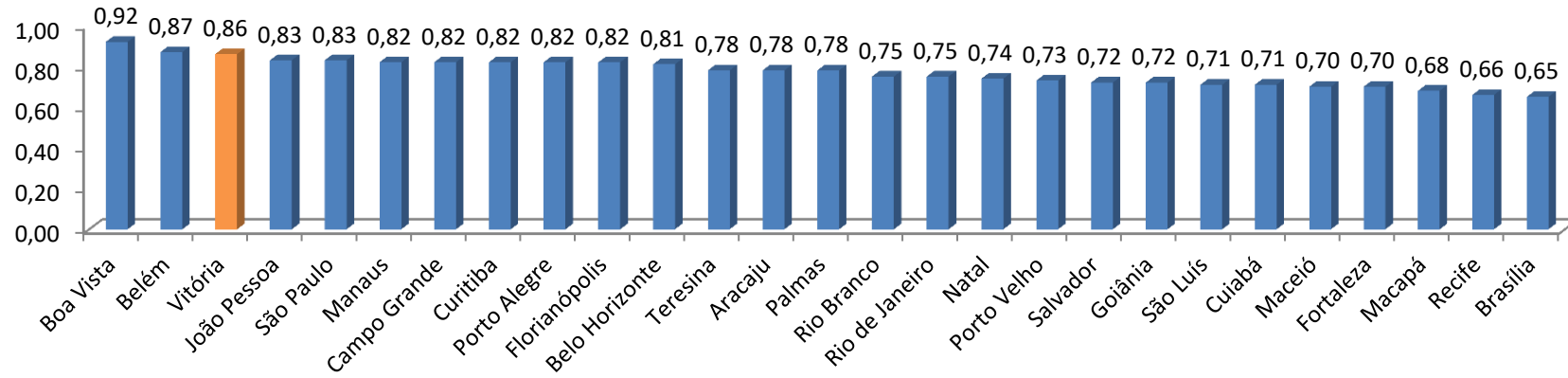
### 2013



### 2014



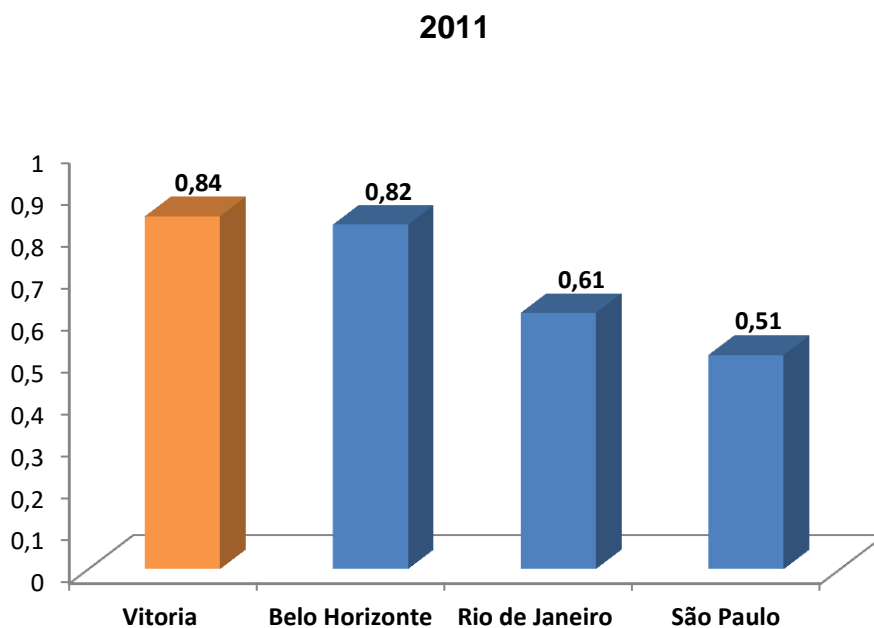
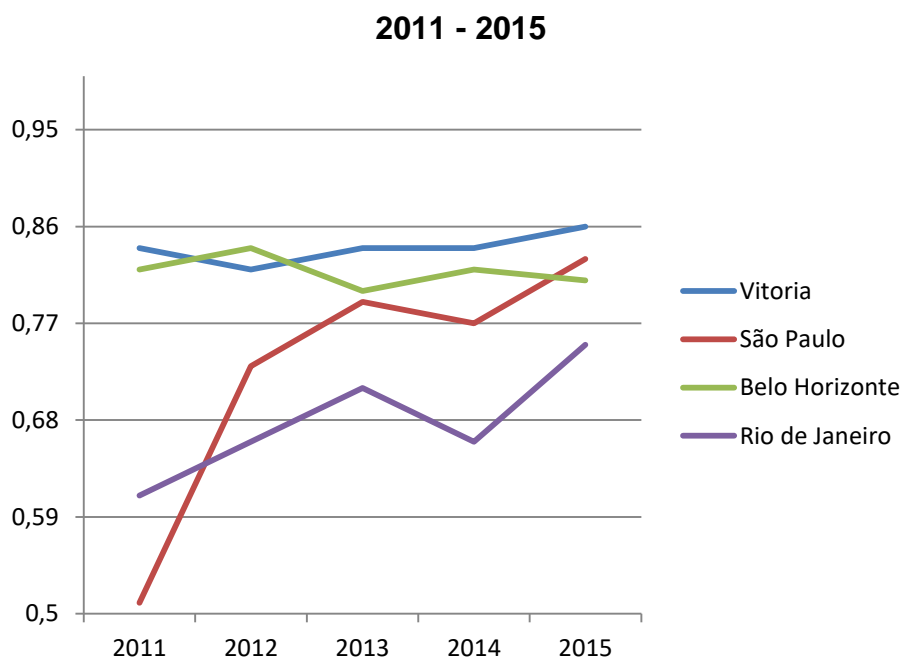
## 2015



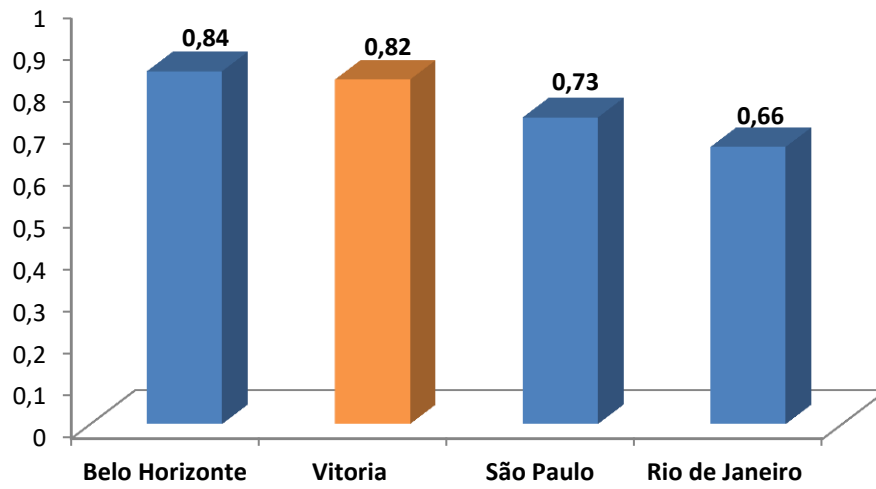
Fonte: Elaborado pela autora, com base na Matriz de Informações do MDS/SAGI.

Em relação às capitais da Região Sudeste, que apresentaram uma média de IGD-M de 0,61, Vitória se manteve líder nos últimos três anos, com a média de 0,84, o que confirma seu bom desempenho e qualidade da gestão local, como pode ser verificado nos gráficos a seguir.

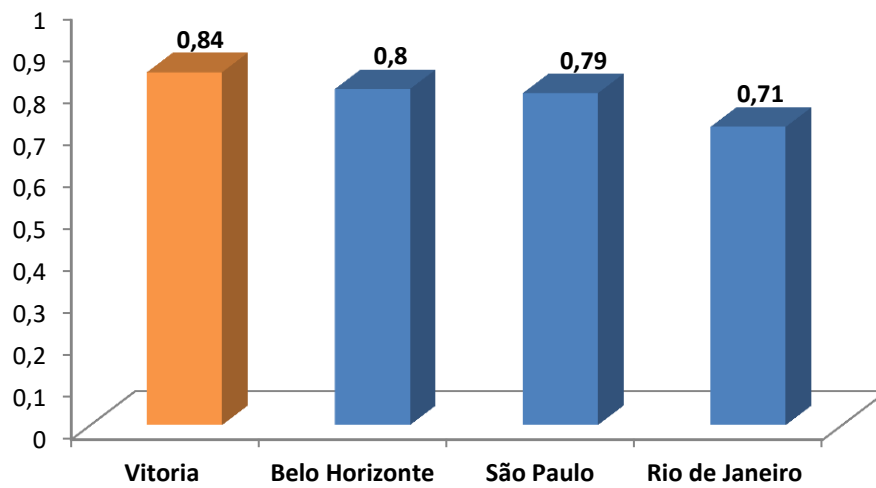
**Gráfico 4: IGD-M das Capitais da Região Sudeste: histórico 2011-2015**



## 2012

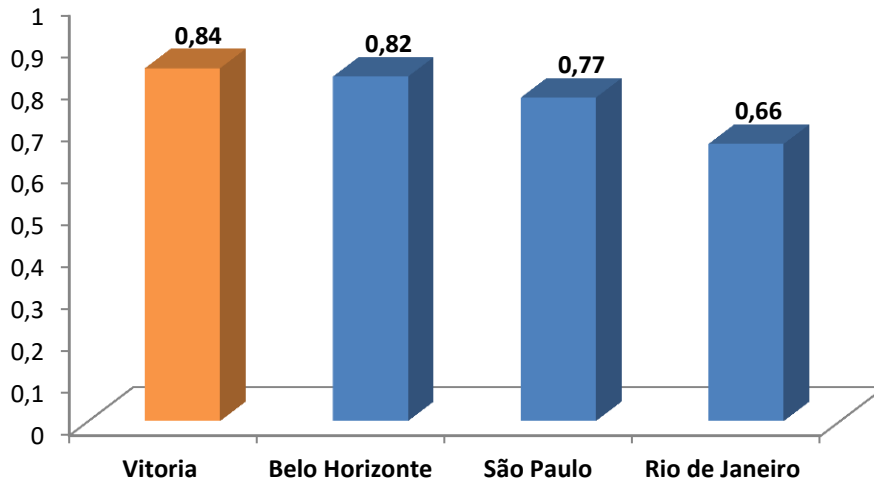


## 2013

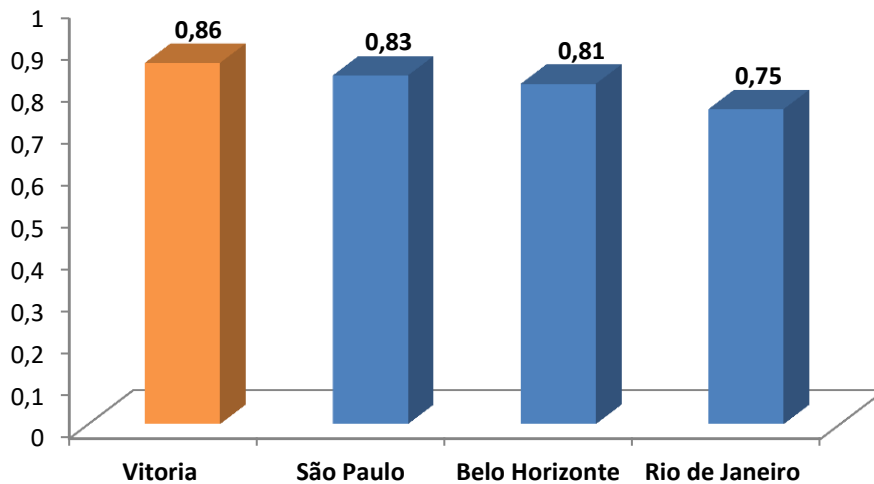




## 2014



## 2015

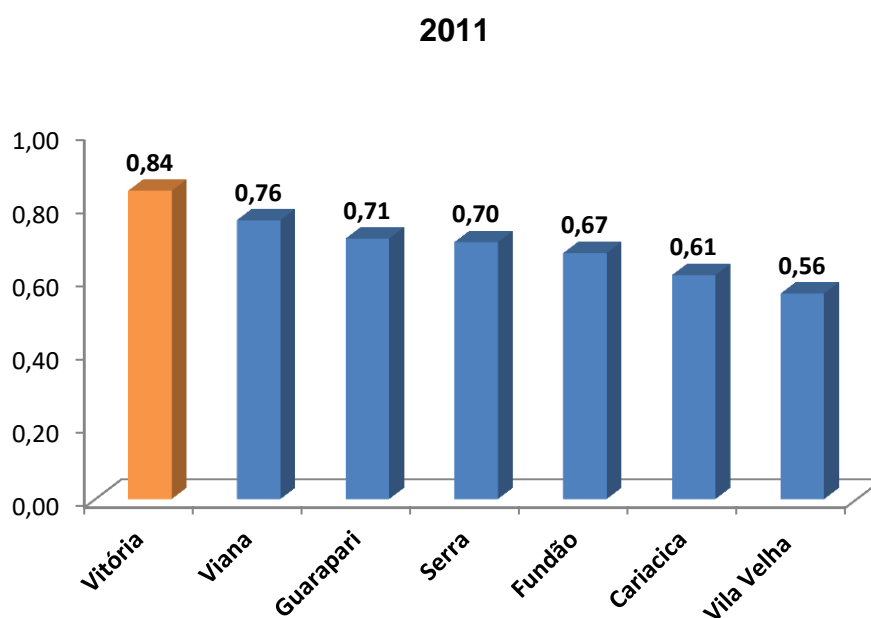
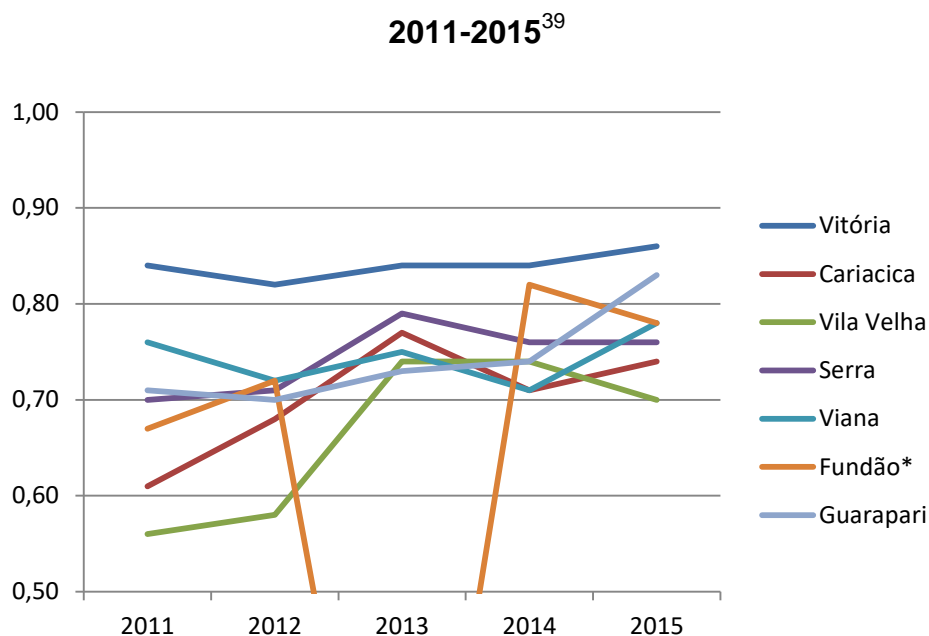


Fonte: Elaborado pela autora, com base na Matriz de Informações do MDS/SAGI.

Na análise do município de Vitória, em comparação com os municípios da RMGV, os resultados foram positivos. Vitória se manteve à frente, na primeira posição durante os últimos cinco anos, mantendo a média de 0,84 no IDG-M,

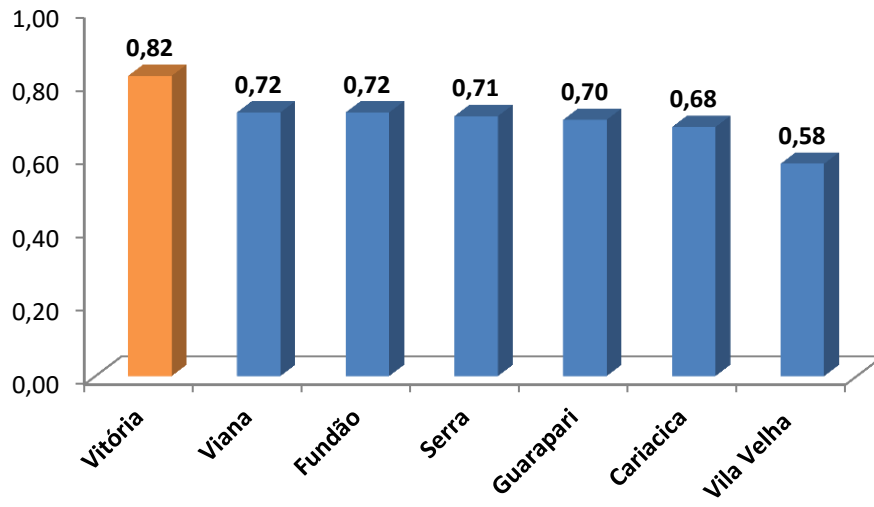
enquanto que a RMGV apresentou uma média de 0,71. Os resultados individuais estão apresentados no Gráfico 5.

**Gráfico 5: IGD-M da Região Metropolitana da Grande Vitória: histórico 2011-2015**

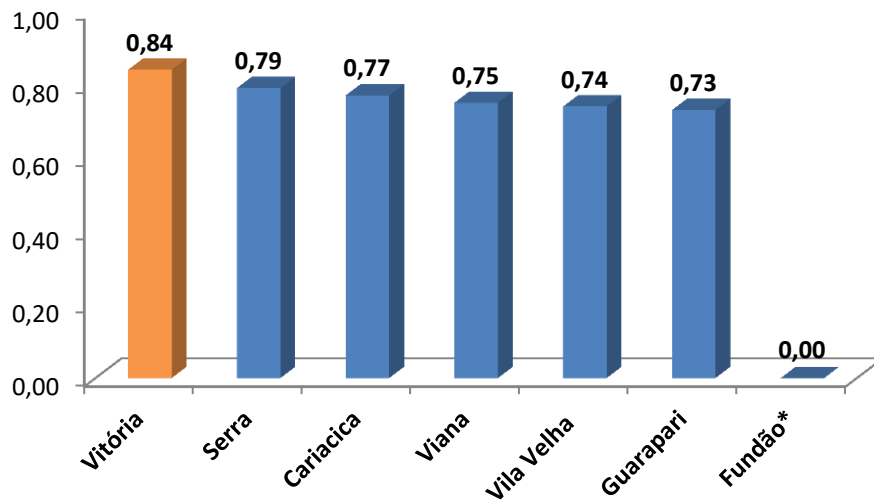


<sup>39</sup> \*Em 2013, o município de Fundão zerou no Fator 4 – Aprovação da Comprovação de Gastos. Expressa se o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) efetuou o registro no SUASWEB da deliberação pela aprovação total da prestação de contas. Como já explanado no subitem 1.3, ao zerar em qualquer um dos fatores do IGD-M, o cálculo resultará em zero, impedindo o município em receber o recurso.

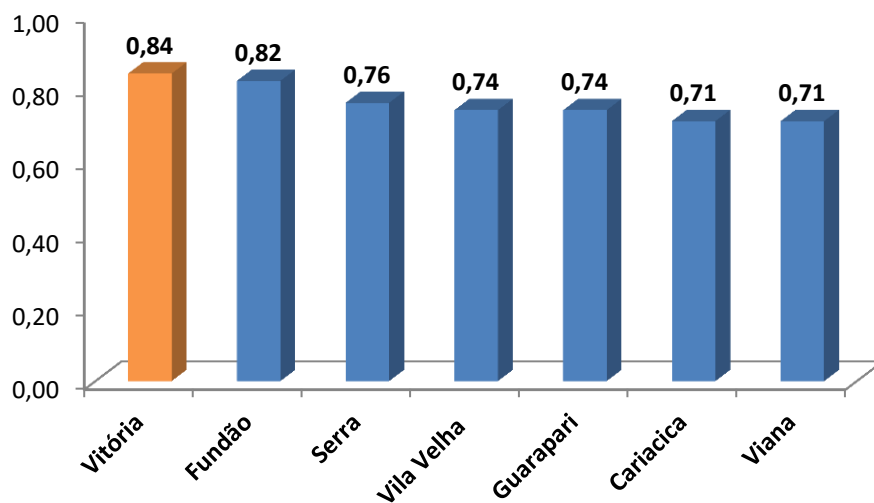
### 2012



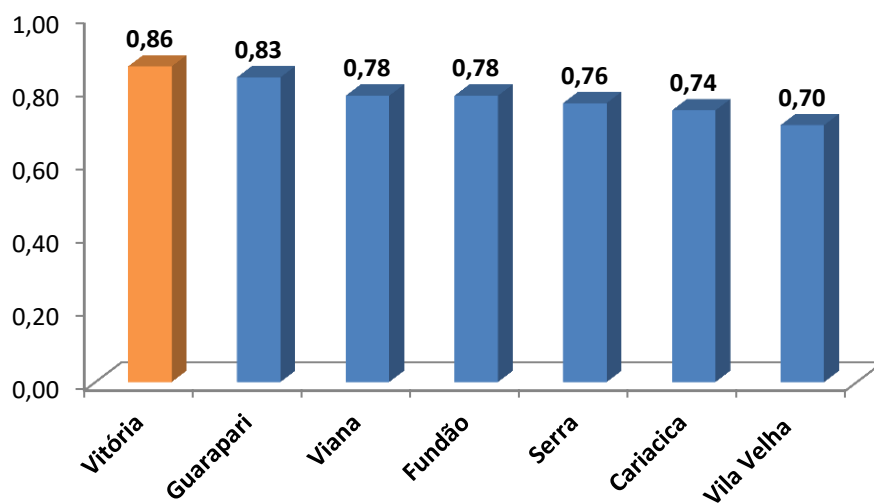
### 2013



### 2014



### 2015



Fonte: Elaborado pela autora, com base na Matriz de Informações do MDS/SAGI.

Neste aspecto, estes repasses, como forma de indução sobre o nível local, reforçam a relação de um federalismo centralizado, relegando ao município tarefas de ordem administrativas, sem uma participação tão efetiva no âmbito decisório, além da centralização federal dos recursos, conforme apontam Magalhães (2000) e Almeida (1995).

Mediante os resultados observados, é possível notar que Vitória mantém uma constância em seus valores do IGD-M, com sutil variação entre 0,84 e 0,86. Todavia, apesar de o município alcançar os índices neste período, é possível constatar que um dos índices que compõem o IGD-M não está atingindo seus objetivos de forma plena. Neste caso, a Tabela 5 apresenta os valores acumulados anualmente pelas taxas do Fator I, que compõem o IGD-M, a fim de identificar qual dos fatores apresentou esta deficiência.

**Tabela 6:** Média Anual das taxas que compõem o IGD-M do município de Vitória/ES (2006 a 2015) – (valores acumulados)

Ano/mês	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>TAFE</b> <sup>40</sup>	0,92	0,91	0,91	0,94	0,97	0,95
<b>TAAS</b> <sup>41</sup>	0,47	0,71	0,61	0,76	0,83	0,87
<b>TCQC</b> <sup>42</sup>	0,88	0,99	1	1	1	1
<b>TAC</b> <sup>43</sup>	0,74	0,75	0,75	0,67	0,56	0,60

Fonte: Elaborada pela autora, com base Matriz de Informação Social, da Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada (MDS, 2016).

Verifica-se uma tendência decrescente da Taxa de Atualização Cadastral (TAC), ao longo do período. Embora os cadastros válidos de famílias no município com perfil CadÚnico estejam sendo realizados adequadamente, a atualização destes dados não está ocorrendo de forma satisfatória. De fato, os dados demonstram que este fator, em particular, vem contribuindo para que a média do IGD-M não apresente uma melhora significativa em seus resultados finais. Faz-se necessário, portanto, realizar um estudo com profundidade sobre

<sup>40</sup> TAFE - Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar

<sup>41</sup> TAAS - Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde

<sup>42</sup> TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros

<sup>43</sup> TAC - Taxa de Atualização Cadastral

esta carência para se compreender quais as possíveis falhas existentes que estão dificultando esta ação. Tal resultado faz remeter a lógica deste mecanismo de coordenação federal, o qual, por meio da indução, premia os governos subnacionais que atingirem a média mínima com transferências de recursos ou os pune, com a perda deste repasse, caso não cumpram com suas obrigações previamente determinadas.

Por outro lado, a condicionalidade educação tem um desempenho melhor que os outros elementos que compõem o IGD-M. Esses dados podem indicar o papel preponderante da TAFE nos resultados positivos e perenes que o IGD-M de Vitória vem alcançando frente a outras capitais brasileiras e da região sudeste.

Após a identificação destes resultados, dedica-se, a seguir, especificamente, a análise da condicionalidade educação, com a observância à articulação intersetorial realizada no município de Vitória.

### *3.1.3 Condicionalidade educação: Articulação Intersetorial e Federativa*

Do ponto de vista do Ministério da Educação (2004), o baixo índice da frequência escolar é um dos indicadores de condição de risco. Neste sentido, a escola deve ser compreendida como um espaço de construção do conhecimento, formação humana e proteção social às crianças e adolescentes, assim como o acompanhamento da frequência escolar deve contribuir para a definição de políticas de proteção à família.

A Tabela 7 mostra o êxito da condicionalidade educação, como fator relevante nos patamares conquistados pela nota global do município.

**Tabela 7:** Condicionalidade Educação do município de Vitória/ES  
(2006 a 2015)

Ano/mês	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
2006	-	-	-	-	-	-	-	<b>0,41</b>	<b>0,41</b>	<b>0,40</b>	<b>0,40</b>	<b>0,40</b>
2007	0,45	0,45	0,45	0,53	0,53	0,60	0,60	0,60	0,77	0,77	0,77	0,77
2008	0,91	0,91	0,91	0,85	0,85	0,85	0,85	0,96	0,96	0,77	0,77	0,75
2009	0,74	0,74	0,74	0,74	0,87	0,87	0,81	0,81	0,87	0,87	0,83	0,92
2010	0,92	0,92	0,92	0,92	0,92	0,90	0,90	0,83	0,83	0,89	0,91	0,91
2011	0,91	0,91	0,91	0,91	0,89	0,89	0,90	0,90	0,94	0,94	0,93	0,93
2012	0,91	0,91	0,91	0,91	0,93	0,93	0,87	0,87	0,89	0,89	0,96	0,96
2013	0,94	0,94	0,94	0,94	0,93	0,93	0,90	0,90	0,94	0,94	0,95	0,95
2014	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97	0,93	0,93	0,95	0,95	0,96	0,96
2015	<b>0,97</b>	<b>0,97</b>	<b>0,97</b>	<b>0,97</b>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	<b>0,96</b>	<b>0,95</b>

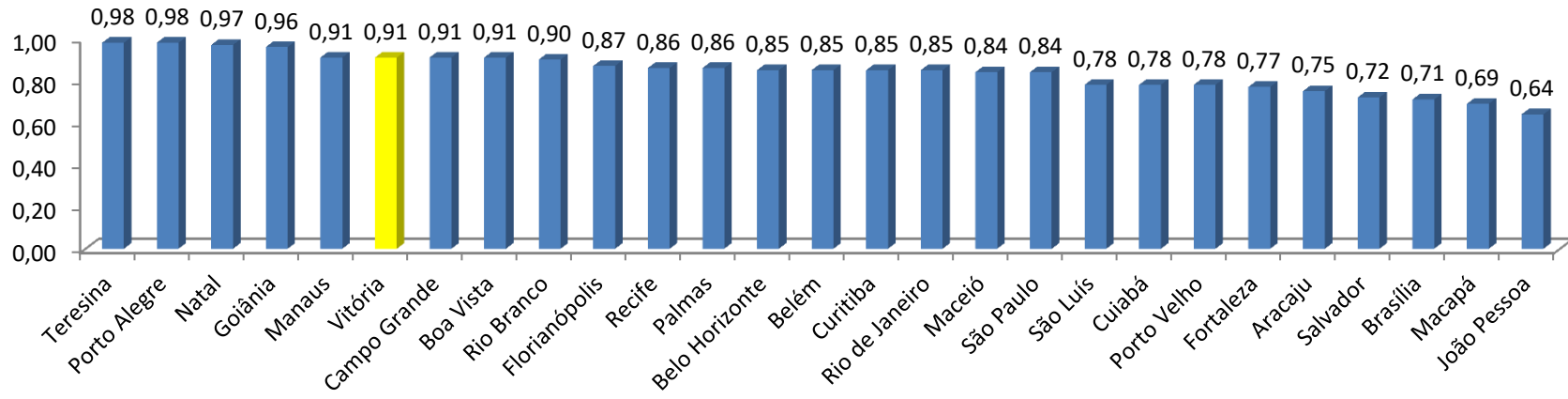
Fonte: Elaborada pela autora, com base Matriz de Informação Social, da Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada (MDS, 2015).

Esse crescimento específico na condicionalidade educação pode ser atribuído, em parte, à articulação entre as Secretarias da Educação e da Assistência Social. De um lado, a SEME repassa informações atualizadas sobre a frequência escolar de seus beneficiários. Em contrapartida, a SEMAS realiza reuniões nas escolas, encontros com famílias e efetivam consultas frequentes ao Sistema de Condicionalidade (SICON), com o intuito de obter informações sobre o cumprimento destas condicionalidades. A Assistência Social encaminha a relação das famílias em descumprimentos ao CRAS, para que este Centro de Referência adote as medidas cabíveis aos beneficiários (SERPA e RAIZER, 2012).

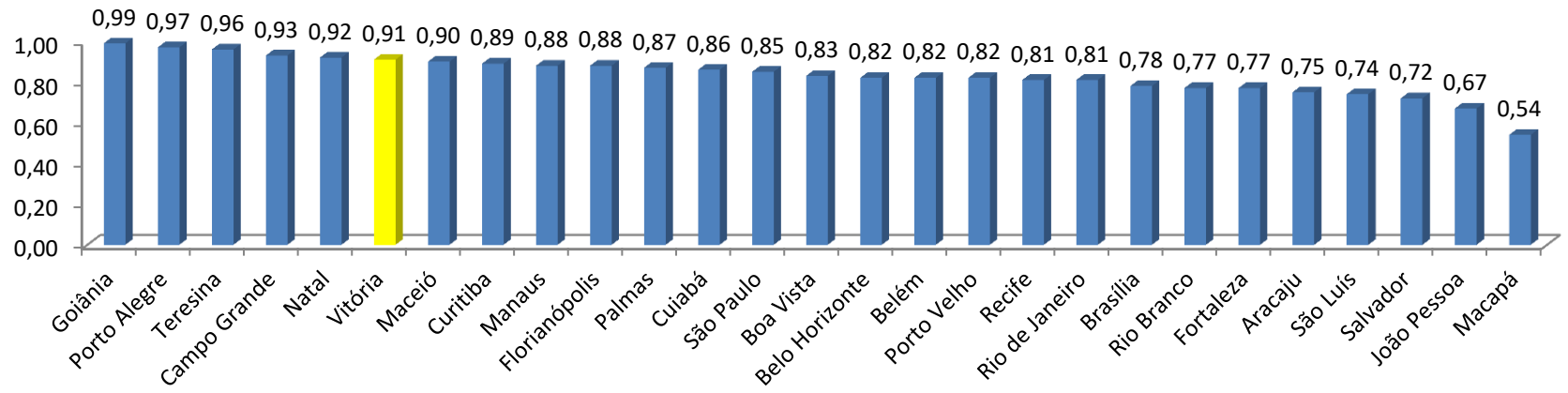
Ao analisar a média da condicionalidade educação do município de Vitória, verifica-se que a capital atingiu 0,93. Resultado positivo frente à média das capitais brasileiras que atingiu apenas a 0,79 nos últimos cinco anos. Os resultados individuais estão apresentados no Gráfico 6.

**Gráfico 6:** Condicionalidade educação das Capitais Brasileiras: histórico 2011-2015

2011

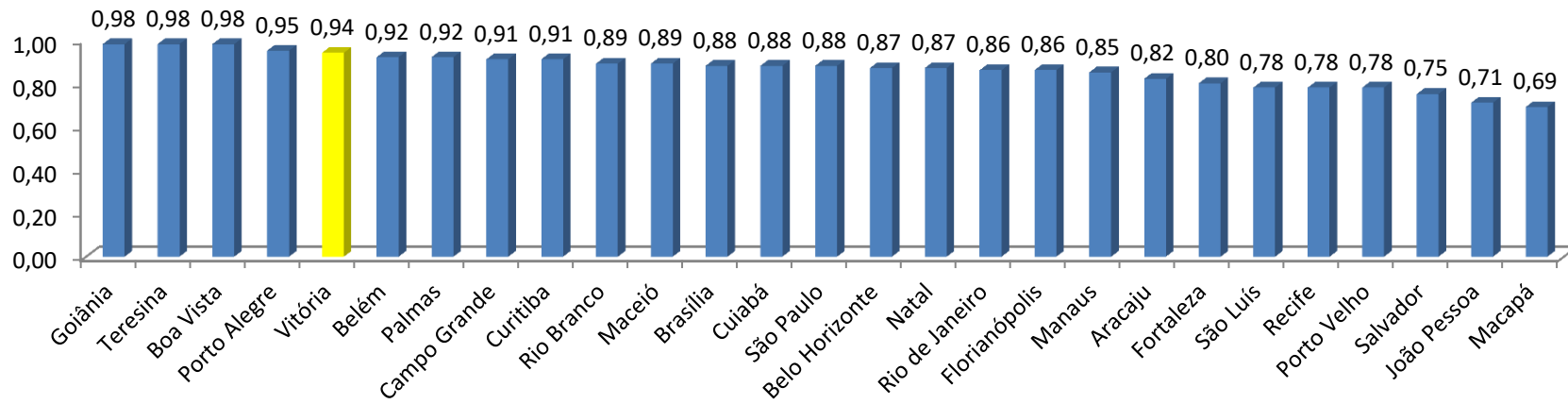


2012

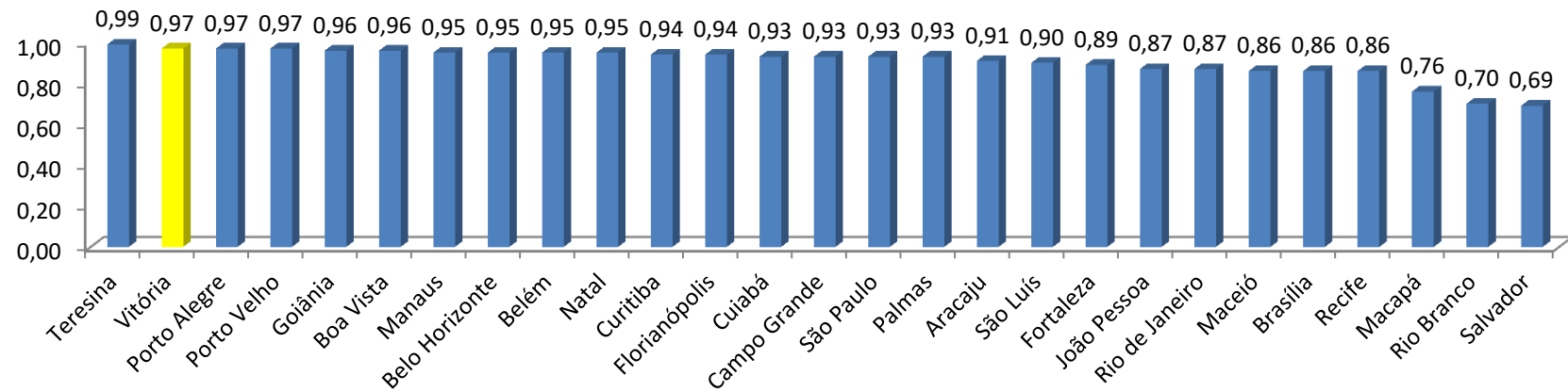




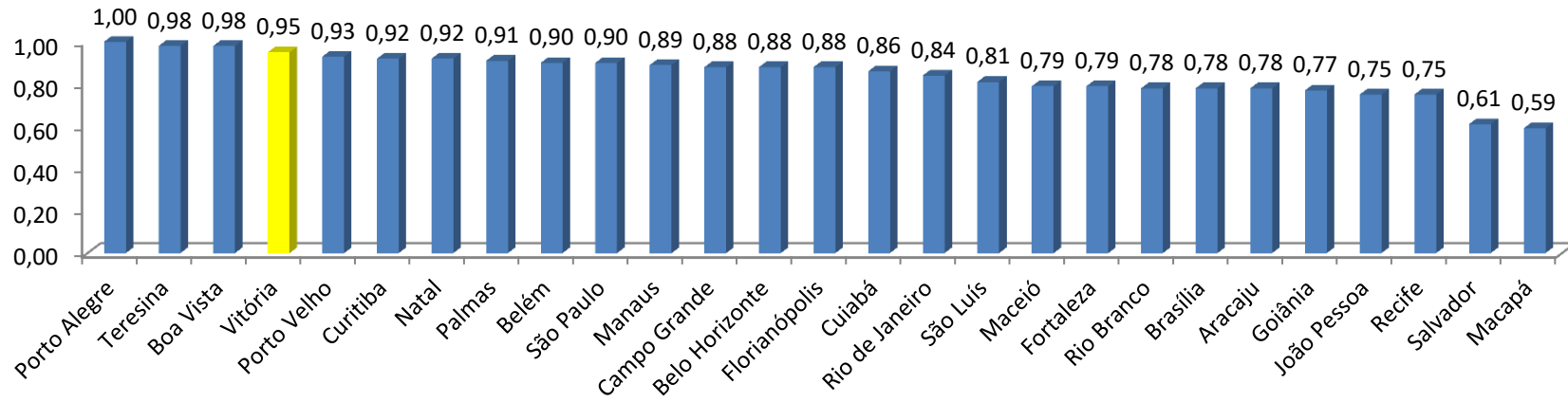
### 2013



### 2014



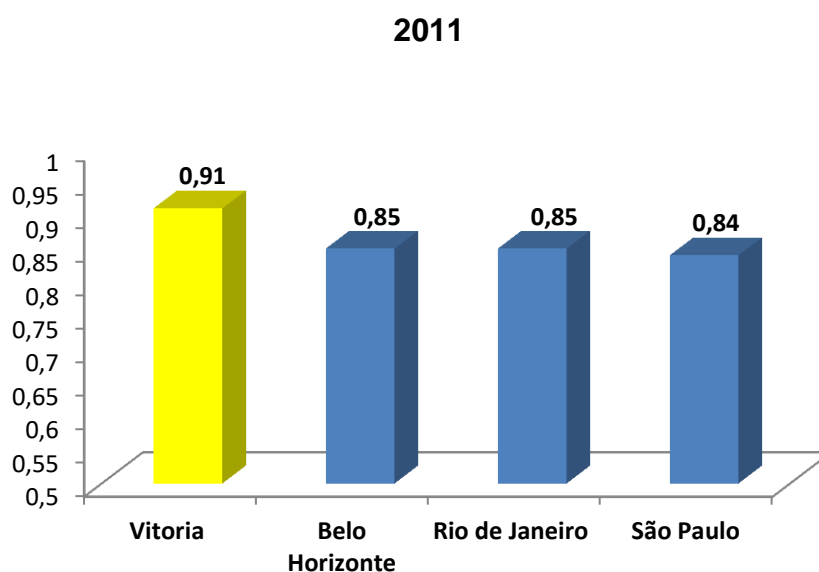
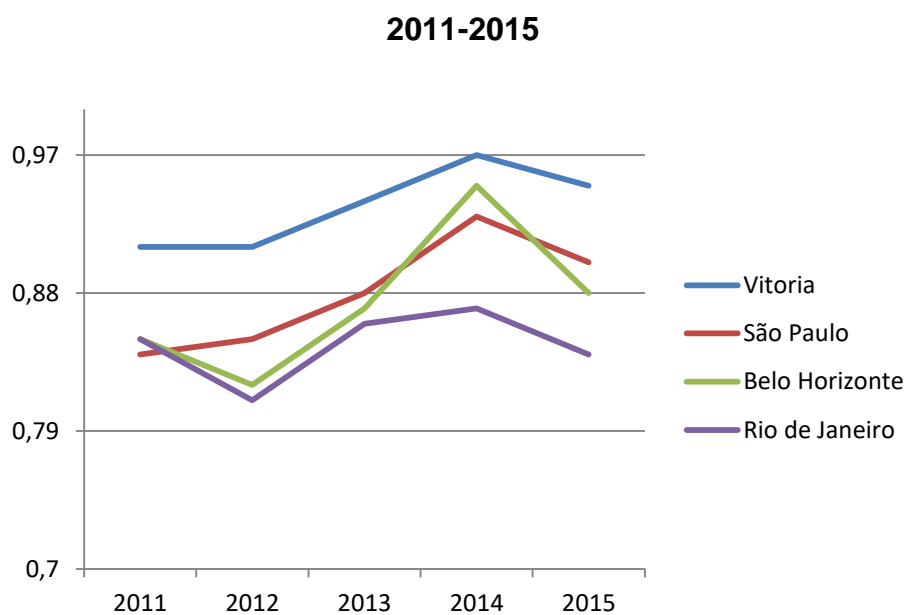
2015



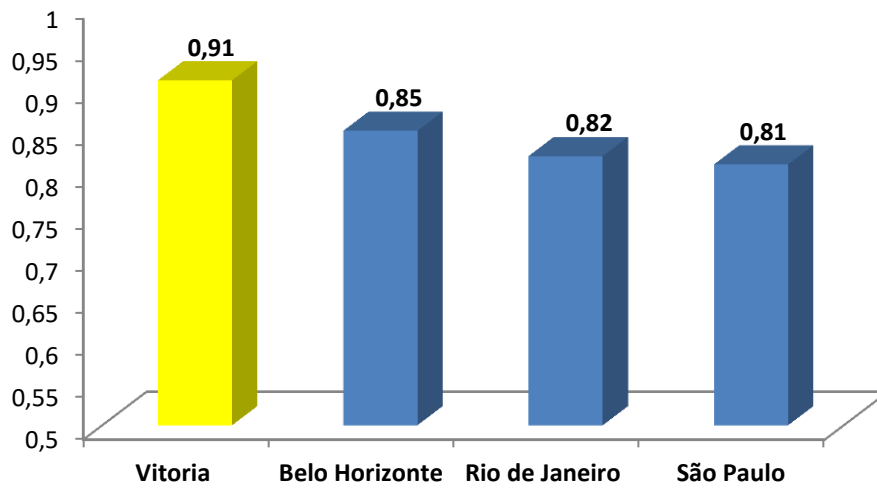
Fonte: Elaborado pela autora, com base na Matriz de Informações do MDS/SAGI.

Ao se comparar Vitória às capitais da Região Sudeste, que apresentaram a média de 0,88, percebe-se que os resultados positivos persistem, dada não apenas pela posição de liderança nos últimos cinco anos consecutivos, mas, sobretudo, com a sua média estabelecida em 0,94, como aponta o Gráfico 7.

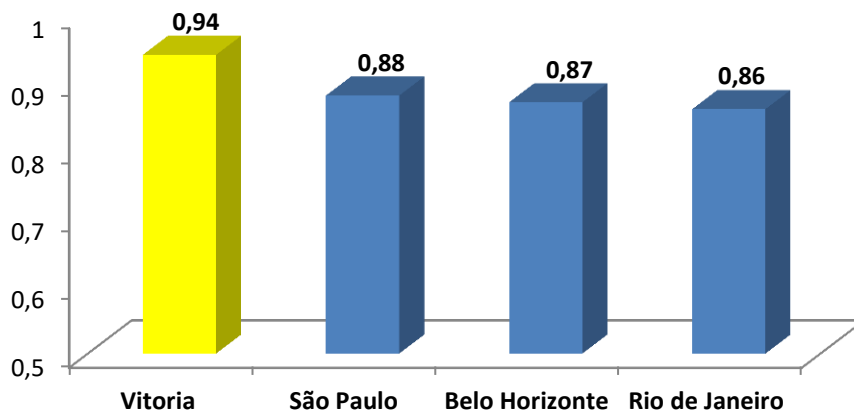
**Gráfico 7:** Condicionalidade educação das Capitais da Região Sudeste: histórico 2011-2015



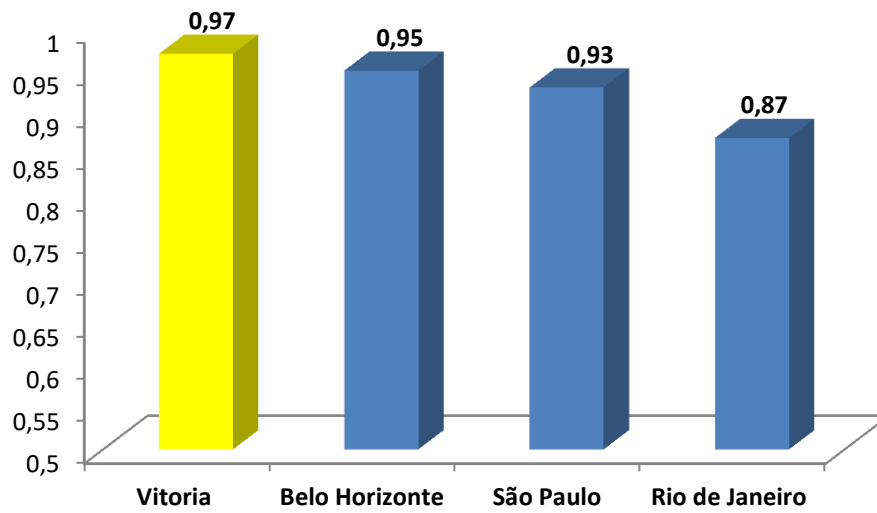
## 2012



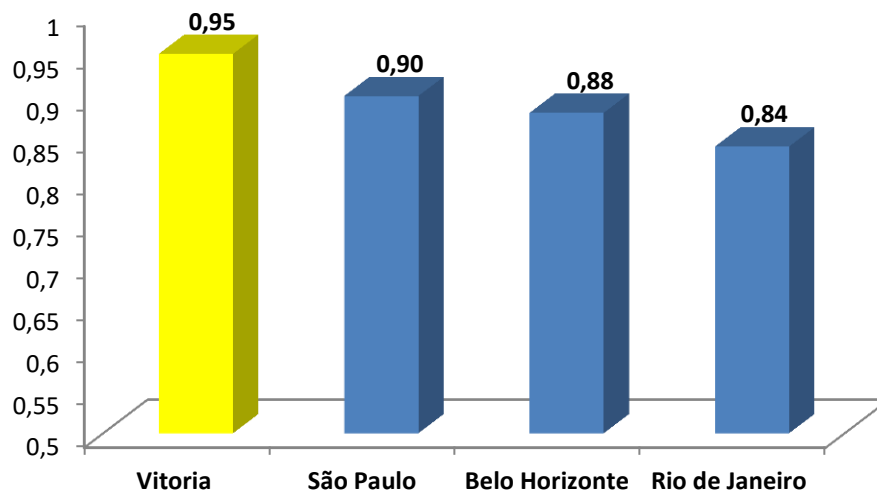
## 2013



## 2014



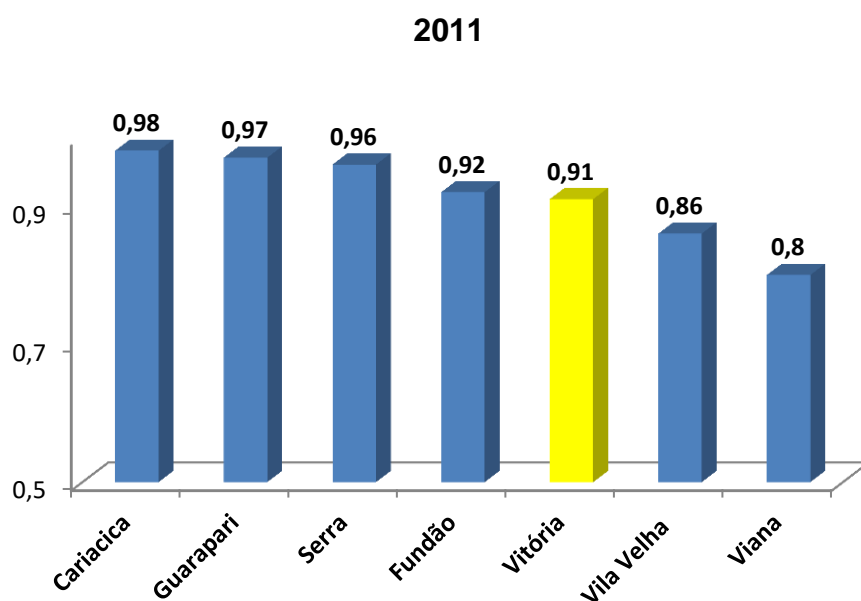
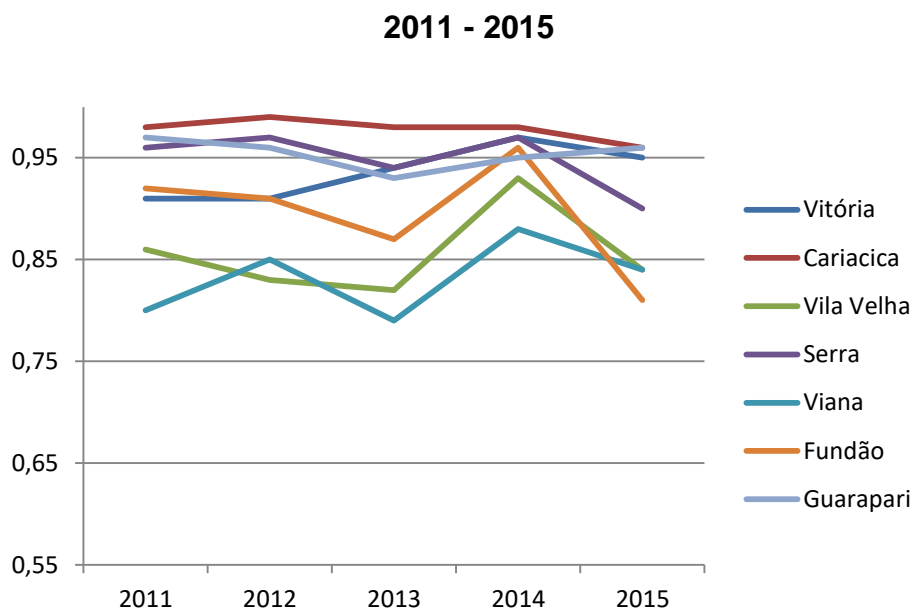
## 2015



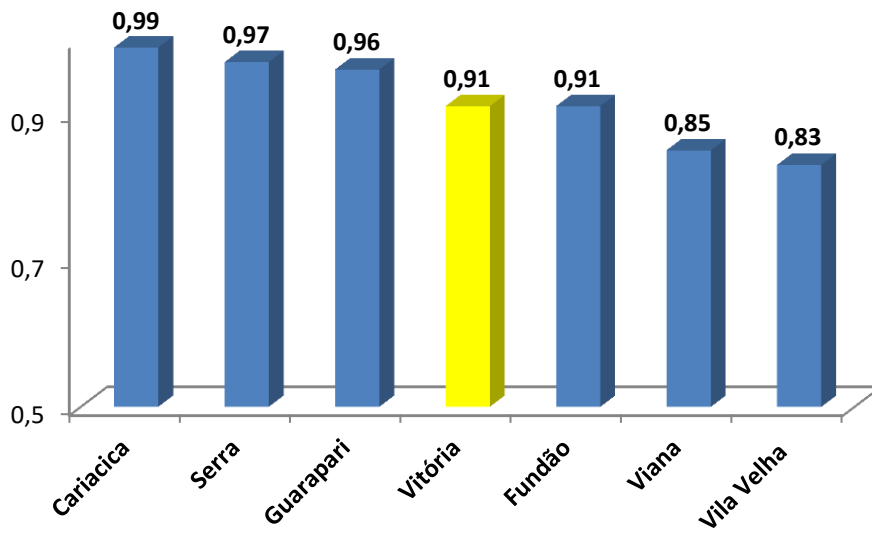
Fonte: Elaborado pela autora, com base na Matriz de Informações do MDS/SAGI.

Em relação à RMGV, que obteve média de 0,91 nos últimos cinco anos, a capital alcançou 0,94, permanecendo na situação positivo. Em 2011, os municípios de Cariacica, Guarapari, Serra e Fundão apresentaram melhores resultados, como mostra o Gráfico 8. Contudo, a capital se recuperou e manteve elevados índices durante os quatro anos seguintes.

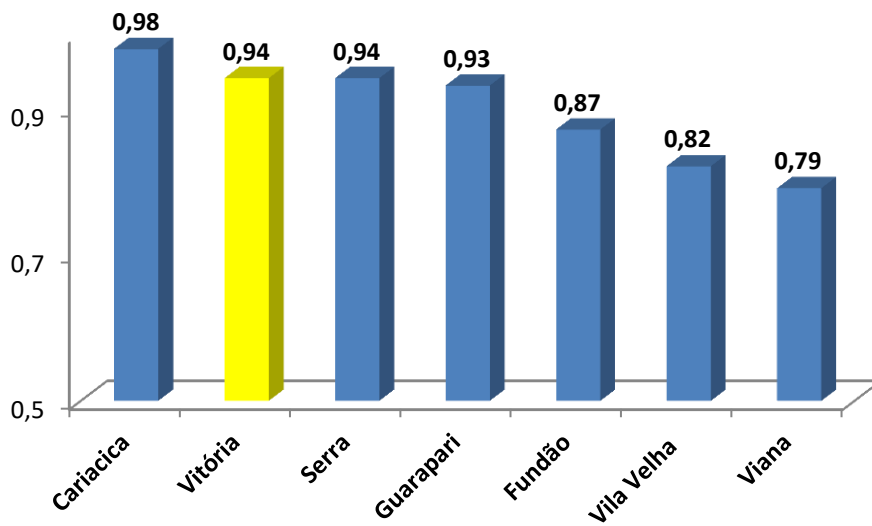
**Gráfico 8:** Condicionalidade educação da Região Metropolitana da Grande Vitória: histórico 2011-2015



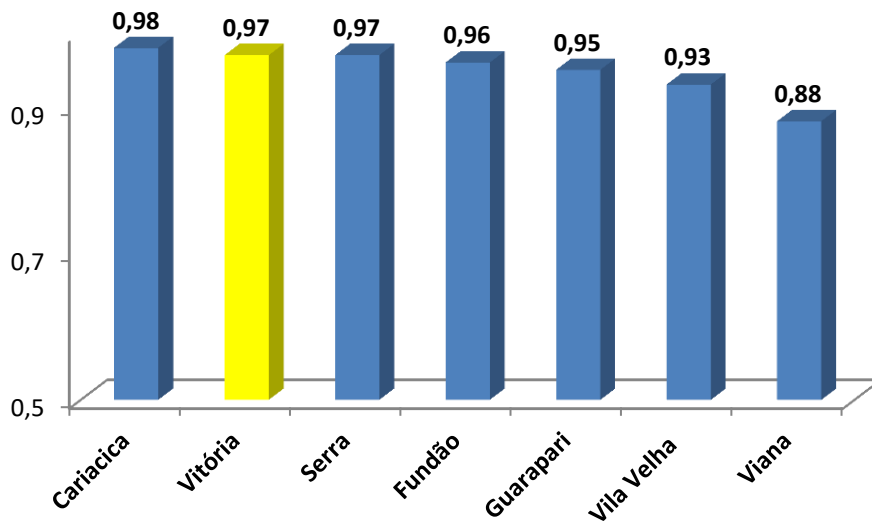
### 2012



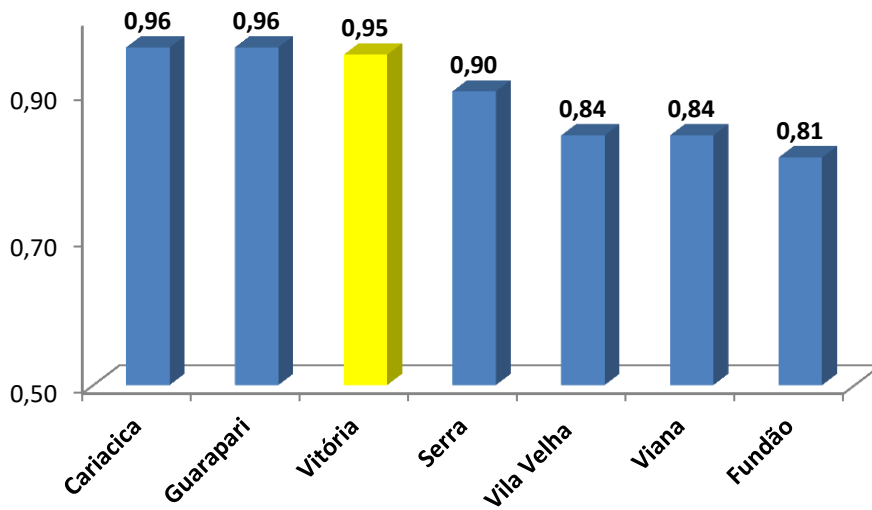
### 2013



### 2014



### 2015



Fonte: Elaborado pela autora, com base na Matriz de Informações do MDS/SAGI.



A partir dos resultados das análises apresentadas, observa-se que as duas secretarias, SEME e SEMAS, abandonaram a visão da gestão compartimentada, com suas respectivas hierarquias, abrindo espaço para o movimento de relações entre os atores, com base em estratégias delineadas intersetorialmente, conforme defendem Bronzo (2007) e Grau (2005). Assim, cidadãos e município não são os únicos beneficiados. A intersetorialidade contempla igualmente o âmbito federal com tais arranjos de gestão, uma vez que este mecanismo é capaz de alcançar soluções para assuntos e temáticas que ultrapassem a capacidade de um órgão.

As estratégias e iniciativas utilizadas em Vitória, para que a implementação do PBF ocorresse com o controle direto e indireto dos beneficiários, reforçam o que Arretche (2009) apresenta, ao assinalar que mesmo com o poder de indução que a esfera federal detém sobre os municípios, é possível que tais municípios articulem ações eficazes focadas em suas particularidades.

Apesar de se observar números robustos, a partir de 2007, nos índices da condicionalidade educação (Tabela 7), cabe notar que há um reduzido percentual de crianças e adolescentes ainda sem informações quanto à frequência escolar no município, conforme assinala o Quadro 4<sup>44</sup>.

Os dados da condicionalidade que estão contemplados no Quadro 4 “Acompanhamento Educação – Frequência Escolar de Beneficiários de 6 a 17 anos”, foram fornecidos pelo município ao Ministério do Desenvolvimento Social. Quadro este que representa um instrumento de análise macro às suas informações, tanto para as atividades intersetoriais para as intergovernamentais do programa, conforme indica o documento de Instrução Operacional Conjunta nº 23 SENARC/SNAS/MDS (2015, p. 2).

---

<sup>44</sup> Última análise bimestral fornecida pelo MDS.

**Quadro 4:** Tipo Relatório: Acompanhamento Educação - Frequência Escolar de Beneficiários de 6 a 17 anos - Período: Outubro e Novembro de 2015

MUNICÍPIO	a	Beneficiários acompanhados								Sem informação na frequência			
		CUMPRIMENTO				DESCUMPRIMENTO				o		p	
	b		c		d		e		o		p		
	TOTAL ACOMPANHADO		TOTAL EM CUMPRIMENTO - Frequência regular		TOTAL EM DESCUMPRIMENTO - COM efeito		TOTAL EM DESCUMPRIMENTO - SEM efeito		Escola não retornou a frequência		Sem informação da escola em que estuda (Não Localizados)		
PÚBLICO TOTAL - Beneficiários de 6 a 17 anos (Perfil educação PBF)	Quant.	% do perfil	Quant.	% das acompanhadas	Quant.	% das acompanhadas	Quant.	% das acompanhadas	Quant.	% do perfil	Quant.	% do perfil	
	<b>b + o + p</b>	<b>b</b>	<b>b / a</b>	<b>b - d - e</b>	<b>c / b</b>	<b>d</b>	<b>d / b</b>	<b>e</b>	<b>e / b</b>	<b>o</b>	<b>o / a</b>	<b>p</b>	<b>p / a</b>
<b>BRASIL</b>	<b>16.757.353</b>	<b>14.895.126</b>	<b>88,89%</b>	<b>14.280.779</b>	<b>95,88%</b>	<b>466.597</b>	<b>3,13%</b>	<b>147.750</b>	<b>0,99%</b>	<b>610.451</b>	<b>3,64%</b>	<b>1.251.776</b>	<b>7,47%</b>
ESPÍRITO SANTO	240.844	221.174	91,83%	204.779	92,59%	10.605	4,79%	5.790	2,62%	4.533	1,88%	15.137	6,28%
VITÓRIA	13.978	13.350	95,51%	12.301	92,14%	624	4,67%	425	3,18%	298	2,13%	330	2,36%

Fonte: Sistema Presença do MEC/Coordenação Geral de Acompanhamento das Condições do MDS.

Com base no Quadro 4, a porcentagem de alunos sem informação na frequência, no Brasil, em 2015, corresponde a 11,11%, ou seja, 1.862.227 alunos. No Espírito Santo, este número representa 8,16% ou 19.679 alunos. Enquanto que no município de Vitória, o percentual integra 4,49%, sendo, portanto, um contingente de 628 alunos. Ainda que o percentual de beneficiários não localizados no município de Vitória não seja tão expressivo em relação ao percentual do estado do Espírito Santo, esse número sugere que crianças e adolescentes podem ainda não ter sido alcançados no acesso a escola e pelo PBF. Por este motivo, cabe identificá-los, a fim de garantir que tenham, de fato, tanto o acesso a garantia do direito à educação quanto a permanência na escola, reforçando dessa maneira a contribuição que o PBF tem em acabar com o ciclo da pobreza intergeracional no país por meio da educação.

Ainda em análise do Quadro 4, verifica-se os registros de famílias com ou sem efeito por descumprimento da condicionalidade, resultado este que pode indicar tanto algumas dificuldades encontradas por parte do beneficiário ou até mesmo o não compromisso com o programa. No Brasil, o percentual dos beneficiários nestas situações chega a 4,12% do total de alunos acompanhados, próximo de 15.000.000 (quinze milhões) de pessoas, o que corresponde a quase um número de 615.000 (seiscentos e quinze mil) alunos. No estado do Espírito Santo, o percentual é de 7,41%, aproximadamente 16.400 (dezesesseis mil e quatrocentos) alunos, de um total de 240.884 (duzentos e quarenta mil oitocentos e oitenta e quatro) alunos acompanhados. Tanto em relação ao país quanto ao estado, Vitória apresenta o percentual mais alto de alunos nesta condição, atingindo 7,85%, de um total de acompanhados em torno de 14.000 (catorze mil) alunos. Fato este que merece uma atenção intensificada das secretarias envolvidas.

As circunstâncias em que ocorrem ao descumprimento “sem efeito” não levam a repreensões aos beneficiários, desde que os motivos se enquadrem nas seguintes situações: ausência por questão de saúde do aluno; doença/óbito na família; inexistência de oferta de serviços educacionais; fatos que impedem o deslocamento à escola; inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais. Por outro lado, as opções de filtro para o descumprimento “com efeito” acarreta em punições à família dos beneficiários, a

exemplo de: a) advertência, sem efeito no benefício; b) bloqueio, por trinta dias, podendo ser sacado junto com a parcela do mês subsequente; c) suspensão, do benefício por sessenta dias e a família não poderá sacar as parcelas suspensas após esse período; d) cancelamento, se o descumprimento persistir em situação de suspensão. E, após doze meses, o benefício é cancelado.

A sistematização das análises de informações do acompanhamento da condicionalidade educação é requisito indispensável não somente para o processo de gestão do PBF, mas, também, no estímulo à permanência e progressão escolar por meio do acompanhamento individual do beneficiário. Beneficiário este que, por diferentes motivos, pode apresentar tanto uma baixa frequência como uma não frequência (BRASIL, 2015c).

Realizar a busca por alunos não localizados exige um elevado empenho por parte dos governos subnacionais. Como verificado na Tabela 6, a Taxa de Atualização Cadastral no município de Vitória apresenta um índice reduzido. Fato este que pode refletir e comprometer a procura destes alunos em consultas ao Cadastro Único e ao Sistema Presença. Em virtude disto, a SEME e SEMAS identificam se estes beneficiários estão tendo acesso à escola para, posteriormente, averiguar quais problemas ocorreram na realização do cadastro.

Neste caso, a união das três esferas de governo, no acompanhamento de ocorrências do não cumprimento de condicionalidades, é uma maneira de apontar vulnerabilidades e firmar acordo mútuo (CUNHA e CÂMARA, 2008, p. 15). Mesmo que a SENARC em parceria com o MEC desenvolva ações de bloqueios às famílias com crianças e adolescentes em situação de não localizados, a intenção deste procedimento é incentivar beneficiários a procurar o poder público – escola, CRAS/CREAS, Cadastro Único – para efetuar a atualização das informações e normalização benefício.

Em 2009<sup>45</sup>, 2011<sup>46</sup> e 2015<sup>47</sup> essas ações de identificação das famílias ocorreram com o envolvimento da Assistência Social. Todavia, antes que o bloqueio aconteça, as famílias com pendências têm sido notificadas por meio de correspondência e

---

<sup>45</sup> Instrução Operacional nº 32 - SENARC/MDS, 2009.

<sup>46</sup> Instrução Operacional Conjunta nº 08 - SENARC/SNAS/MDS, 2011.

<sup>47</sup> Instrução Operacional Conjunta nº 23 - SENARC/SNAS/MDS, 2015.

mensagem no extrato de pagamento. A SEME efetua a análise dos alunos sem informação por meio do Censo Escolar.

Um dos principais temas debatidos pelo “Fórum Interministerial e Intergovernamental de Gestão de Condicionalidades”<sup>48</sup> tem sido a articulação de estratégias para a elevação do registro das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades. Este assunto tem, igualmente, sido estudado nos Seminários Intersetoriais que o município de Vitória realiza anualmente.

Diante do exposto neste capítulo, identificou-se que o acompanhamento das famílias beneficiárias ocorre tanto pela SEME como pela SEMAS, uma vez que as duas secretarias, em interlocuções e ações contínuas, empenham esforços no sentido da manutenção cadastral periódica. Pôde-se, em termos gerais, atestar que a condicionalidade educação, no município de Vitória, está de forma ativa sendo debatida e acompanhada, na direção de soluções aos gargalos existentes, bem como no aprimoramento dos objetivos propostos pelo Programa Bolsa Família. Neste contexto, também é possível destacar que os recursos do IGD-M estão sendo bem aplicados em ações relacionadas ao cadastramento de novas famílias, acompanhamentos de famílias em situação de maior vulnerabilidade etc., contribuindo para os bons resultados das atividades do município, conforme as prioridades apresentadas.

---

<sup>48</sup> O Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Condicionalidades do PBF oficializado pela Portaria Interministerial MDS/MEC/MS nº 2 de 2009 é composto por representantes do MDS, MEC, MS e das entidades de representação de estados e municípios. Estão envolvidos neste Fórum os titulares dos seguintes órgãos e entidades: Senarc/MDS, SNAS/MDS, SAS/MS, Secad/MEC, Consed, Conass, Fonseas, Congemas, Undime e Conasems.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O PBF tem beneficiado milhões de famílias ao longo de pouco mais de 12 anos, constituindo-se um marco histórico no desenvolvimento do país. Sem dúvida, é o maior programa de assistência social observado no Brasil, com valores monetários transferidos atingindo o patamar de bilhões de reais aportados. Contudo, assim como outros programas organizacionais, está sujeito a falhas e lacunas as quais demandam um acompanhamento da gestão do programa, de forma contínua e efetiva.

A emblemática característica da gestão integral e intersetorial que abrange o benefício do programa está centrada em suas condicionalidades. E é por meio do IGD-M que as ações dos gestores podem ser constatadas e analisadas de maneira que se obtenha resultados condizentes aos valores investidos no PBF.

Neste sentido, com base nas características elementares do federalismo brasileiro aqui percorridas, identificou-se que os municípios, ao serem posicionados como responsáveis executivos pelo programa, estabelecem melhores condições de negociações intergovernamentais perante as unidades federativas, no que diz respeito a dependência da União, em relação ao poder de implementação que os municípios apresentam.

Esta pesquisa efetuou um recorte específico no município de Vitória, no sentido de se compreender justamente tais questões inerentes ao processo de êxito ou lacunas frente à gestão do programa, no âmbito local. Pesquisa a qual foi pautada em dados qualitativos e também quantitativos, sendo estes últimos obtidos, sobretudo, junto ao Ministério do Desenvolvimento Social. Naturalmente, não é possível observar os avanços ou carências deste município ao se comparar Vitória consigo mesma. Não se pode “ler” índices e percentuais da capital capixaba a partir de números isolados, ou seja, sem parâmetros comparativos.

Assim sendo, buscou-se aqui, de forma macro, apresentar índices alcançados igualmente por todas as capitais brasileiras, bem como analisar o município em questão dentro da Região Sudeste e em sua Região Metropolitana. Os resultados apresentados permitiram maior elucidação àquilo que se procurou conhecer.

Ao final deste estudo, constatou-se que Vitória cumpre seu papel de executor do PBF de forma eficiente, uma vez que coordena e articula, proximamente, as redes próprias de assistência social, saúde e educação. Importantes exemplos são os encontros sistêmicos com a Comissão Gestora do programa e capacitação de funcionários que operam o Sistema Presença.

Ao analisar o IGD-M, se verificou como este mecanismo de coordenação federal tem cooperado para o sucesso do PBF no município de Vitória por meio dos repasses de recursos. As secretarias envolvidas com o programa se empenharam em manter uma qualidade elevada da gestão intersetorial, objetivando a ascensão da média do IGD-M e, automaticamente, o aumento dos valores dos recursos recebidos.

Destaca-se que, para que a evolução do programa tivesse ocorrido até o presente momento, na capital capixaba, foram imprescindíveis que capacidades institucionais locais fossem cumpridas, levando-se em consideração a superação de desafios existentes nos âmbitos políticos, técnicos, logísticos e de recursos humanos.

Com destaque à condicionalidade educação, a sua ascensão ao longo da implementação do PBF e seu posicionamento em relação às médias das capitais brasileiras, das capitais da Região Sudeste e dos municípios da RMGV, revelaram que o acompanhamento desses alunos tem ocorrido de forma satisfatória. Ou seja, os dados apresentados indicaram que os objetivos gerais do PBF vêm sendo atingidos no nível local, com observância a ações administrativas articuladas pautadas em metas conjuntas pelos distintos atores envolvidos.

Pode-se, portanto, considerar o município de Vitória como uma referência regional – além de destacada posição nacional – no sentido de garantia de repasses de recursos advindos da federação, ancorados em seus robustos índices de gestão descentralizada municipal. Ou seja, observa-se a indicação de um círculo virtuoso de sua própria capacidade gerencial, uma vez que quanto melhor os resultados apresentados, maiores serão os aportes financeiros recebidos nos meses subsequentes do programa. O desafio, não apenas de Vitória, mas daqueles municípios que também apresentam índices consistentes no Brasil, é manter a perenidade no longo prazo, fazendo com que, de fato, ocorra o rompimento desejado do ciclo da pobreza intergeracional.

Mediante resultados obtidos, intenta-se posicionar esta pesquisa como estímulo para novos estudos, no sentido de entender quais os gargalos e atalhos legais existentes, não apenas em relação à condicionalidade educação, mas, também frente a outros fatores que compõem o Índice de Gestão Descentralizada. Logo, há que se compreender com profundidade, igualmente, a Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros (saúde e educação), a Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde, entre diferentes aspectos das condicionalidades não investigadas aqui. Outras indagações que merecem atenção especial estão intimamente relacionadas às famílias que deixaram de ser beneficiárias do programa devido ao fato de terem atingido o patamar mínimo para a saída da linha de pobreza, estipulada pelo PBF.

Por fim, distintos são os aspectos que compõem o desenvolvimento humano como um todo. Investigá-los e interpretá-los significa munir gestores públicos de subsídios que darão suporte aos processos decisórios e, conseqüentemente, elevarão de forma gradativa e sustentada os padrões de qualidade de vida da população do país.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. **A nova política dos governadores**. Lua Nova, São Paulo, n. 40-41, p. 137-166, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264451997000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451997000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: nov. 2015.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no grande ABC. São Paulo: Cedec; Fundação Konrad Adenauer; Oficina Municipal, 2001.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010444782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782005000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: dez. 2015.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Estudos Sociais**, nº 28, ano 10. p. 88 a 108. Julho de 1995.

\_\_\_\_\_. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARAUJO, G. C. **Município, federação e educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/>>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Políticas educacionais e Estado Federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre Municípios, Federação e educação no Brasil. 1. ed. Curitiba: Appris, 2013.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas pública? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269091999000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091999000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, Cenpec, Cedac, 2001.

\_\_\_\_\_. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc., Campinas**, v. 23, n. 80, 2002, p. 25-48. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e políticas sociais no Brasil** – problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18 (2), 2004, pp. 17-26.

\_\_\_\_\_. **A centralização no Estado Federativo Brasileiro**. (Tese Livre Docência). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou, 1995. DADOS, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, 2009, pp. 377 a 423.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

ARROYO, M. G. Reinventar a política - reinventar o sistema de educação. **Educ. Soc., Campinas**, v. 34, n. 124, p. 653-678, Sept. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173302013000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302013000300002&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: jan. 2016.

AZEVEDO, J. C. **Reconversão cultural da escola**: Mercoescola e Escola Cidadã. Porto Alegre: Sulina, Editora Universitária Metodista, 2007.

BAGGIO, R. C. **Federalismo na nova ordem global**: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira. Curitiba: Juruá editora, 2006.

BICHIR, R. M. **Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, Sagi. 2014. Disponível em: [http://www.cienciapolitica.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/28\\_6\\_2012\\_22\\_3\\_15.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/28_6_2012_22_3_15.pdf). Acesso em: 31 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família, 2011.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: UNB, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria Interministerial** nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Condicionabilidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9908-portaria-interministerial-3789-04-secadi&category\\_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9908-portaria-interministerial-3789-04-secadi&category_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Condicionabilidade educação do Programa Bolsa Família, 2010**. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/condicionalidade.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/condicionalidade.pdf)> Acesso em: jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**, 2012. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Guias\\_Manuais/ManualIGD.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf)> Acesso em: jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Relatórios de Informações Sociais**. SAGI. MI Social. Menu de Relatórios. Novo RI Bolsa Família e Cadastro Único. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Estimativas>> Acesso em: dez. 2015a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. Disponível em: <[www.mds.gov.br/manual/gestao/pbf](http://www.mds.gov.br/manual/gestao/pbf)> Acesso em: nov. 2015b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS). Assuntos. CadÚnico. **O Que é e para que serve**, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>> Acesso em: jan. 2016; 2015c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Instrução Operacional Conjunta nº 23 SENARC/SNAS/MDS**, 2015. Disponível em: <<https://mds.gov.br/...operacional/instrucao-operacional-conjunta-no-23-senarc-snas-mds>> Acesso em: nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Medida provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003. **Cria o Bolsa Família**, 2003. Disponível em: <[http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b\\_start=0&c9=medida-provisoria](http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b_start=0&c9=medida-provisoria)>. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Institui o Programa Bolsa Família**, 2004. Disponível em: <[http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b\\_start=0&c9=medida-provisoria](http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b_start=0&c9=medida-provisoria)>. 2004a.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta o Programa Bolsa Família**, 2004. Disponível em: <[http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b\\_start=0&c9=decreto](http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b_start=0&c9=decreto)> 2004b.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Seção II - **Do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família**. Art. 5º O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao MDS. Disponível em: <[http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b\\_start=0&c9=decreto](http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b_start=0&c9=decreto)>. 2004c.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.157, de 16 de julho de 2007. **Ementa Constitucional**: dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa

Família. Disponível em: <[http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b\\_start=0&c9=decreto](http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b_start=0&c9=decreto)>.

\_\_\_\_\_. Decreto 8.232, de 30 de abril de 2014. **Efeito financeiro**. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <[http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b\\_start=0&c9=decreto](http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/legislacao#b_start=0&c9=decreto)>.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_205\\_esp](http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_205_esp)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069 de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394/96. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172/01. **Estabelece o Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>.

BRONZO, C. **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>> Acesso em: 2015.

BUARQUE, C. **A Revolução nas Prioridades: da Modernidade Técnica à Modernidade Ética**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

CAMARGO, J. M. **Os miseráveis**. Folha de São Paulo, São Paulo, 27.03.1993.

CAMARGO, A. **Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade**: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 69-94. (Debates n. 22).

CARDOSO, R. **Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21**. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 42-48, 2004.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

CAVALCANTI, D. M.; COSTA, E. M.; SILVA, J. L. M. **Programa bolsa família e o nordeste**: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. *Rev. econ. contemp.*[online]. 2013, vol.17, n.1, pp. 99-128 .Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482013000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482013000100004&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 1415-9848.> Acesso em: 28 jul. 2015.

COUTO, N. S. G. **Desempenho educacional de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família**: um estudo em duas escolas públicas estaduais em Salvador/Bahia/Brasil, 2012. Mestrado Acadêmico em Políticas Sociais e Cidadania.

CUNHA, R.; CÂMARA, B. **O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação**. In: XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires, Argentina. 2008.

CURRALERO, C. R. B.; ALONSO, A. L. F. **O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Sistema de Condicionalidades (SICON) como ferramentas de gestão intersetorial do Programa Bolsa Família**, 2011.

CURY, C.R.J. **Federalismo político e educacional**. In: FERREIRA, N.S.C.; SCHLESENER, A. (Org.). Políticas públicas e gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

DRAIBE, S. FONSECA, A. M. e MONTALI, L. **Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes**: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. IPEA. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo soc., São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, Nov. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010320702003000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320702003000200004&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: dez. 2015.

ELAZAR, D. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

ESTRELLA, J.; RIBEIRO, L. M. **Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 625-641, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122008000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122008000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 06 agos. 2015.

FERREIRA, L. A. **Bolsa Família**: importante determinante para a educação e crescimento socioeconômico do Brasil, 2012.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FLEURY, S. Novas bases para a retomada da seguridade social. In: Governo Lula: balanço do primeiro ano. Estudos de Política e Teoria Social. **Revista Praia Vermelha**, nº 9, Pós-Graduação em Serviço Social da UFRJ, segundo semestre de 2003.

- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultura, (1985).
- GABARDO, E. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 4<sup>o</sup> ed. - São Paulo: Atlas, 2002.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- GOMES, F. N. et al. **Programa Bolsa Família**: analisando o índice de gestão descentralizada em saúde e educação, 2013.
- GOMES, S. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 3, 2009, pp. 659 a 690.
- GRAU, N. C. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo**. In: X Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. 2005.
- HECKMAN, J.; ICHIMURA, H.; SMITH, J.; TODD, P. **Characterizing selection bias using experimental data**. *Econometrica*, v. 66, n. 5, p. 1017-1098, 1998. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2999630>>. Acesso em jul. 2015.
- HEVIA, F. J. **Nuevas y viejas relaciones entre los pobres y el gobierno**: el caso del programa Progresar/Oportunidades de México. Texto apresentado no seminário interno do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP). São Paulo, 2007.
- HILL, M. e HUPE, P. **Implementing Public Policy**. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C: Sage, 2009.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Espírito Santo. Vitória. Infográfico. Informações Completas**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=320530&search=espírito-santo|vitoria|infograficos:-informacoes-completas>>. Acesso em maio 2016.
- IJSN - INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Déficit habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico**. Vitória, ES, 2015. P. 52, il. tab. (Texto para discussão, 53).
- JUNQUEIRA, L. **Gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor**. *Saúde e Sociedade*, p. 25-36, 2004. Disponível em: [www.revistas.usp.br/sausoc/article/download/7105/8577](http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/download/7105/8577)>. Acesso em: fev. 2016.
- KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **Dados**, *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº1, 2009, pp. 53 a 83.

LAVINAS, L. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998. 42 p. (Texto para discussão, n. 596). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/1998/td\\_0596.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1998/td_0596.pdf)>. Acesso em: abr. 2015.

LEITE, I. C. **Pobreza, representações, identidade e Política Social**", em Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2, São Luís [Trabalhos apresentados], São Luís: UFMA, 2005.

\_\_\_\_\_. **Novos olhares, novos lugares:** por uma política social de combate à pobreza condizente com a construção da cidadania Convergencia. Revista de Ciencias Sociales [en linea] 2008, 15 (Mayo-Agosto): Disponível em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504703>> ISSN 1405-1435. Acesso em: fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Nomear, conceituar, representar:** os incapazes, ou a concepção de pobre(za) formulada pelo Banco Mundial. Mesa-redonda: "As concepções de pobreza como construções científicas, ideológicas e políticas na/para a América Latinall, no XIX Congresso Latino-Americano de Sociologia, promovido pela ALAS (Associação Latino-Americana de Sociologia), em Santiago, Chile, de 29/09 a 04/10/2013. Disponível em: [actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/pn/PN65/P\\_CorreaLeite.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/pn/PN65/P_CorreaLeite.pdf)>. Acesso em: jan. 2015.

LICIO, E. C. **Para além da recentralização:** os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese (Doutorado). Instituto de Ciências Humanas – IH. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia:** desempenho e padrão de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katalysis**, v. 10, p. 37-45, 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe.pdf>> Acesso em: jan. 2016.

LINDERT et al. **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program:** implementing conditional cash transfers in a decentralized context. World Bank, 2007. Disponível em: [http://josiah.berkeley.edu/2008Fall/ARE253/PN3%20Services%20for%20Poor/Brazil\\_BolsaFamilia.pdf](http://josiah.berkeley.edu/2008Fall/ARE253/PN3%20Services%20for%20Poor/Brazil_BolsaFamilia.pdf). Acesso em: out. 2015.

MAGALHÃES, J. L. Q. **Pacto federativo.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARTINS, J. S. **A sociedade vista do abismo:** novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2003.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda**: contribuições para o debate. IPEA, Texto para discussão nº 1283, Brasília, junho de 2007.

MELLO, M., A.; SILVESTRO, M., L.; ABRAMOVAY, R.; CLOVIS DORIGON, C. **Educação Formal e os desafios para a formação de uma nova geração de agricultores** (2003). XII Congresso da Sober - Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural.

MELO, R. M. S.; DUARTE, G. B. **Impacto do Programa Bolsa Família sobre a Frequência Escolar**: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. RESR, Piracicaba, SP, vol. 48, nº 03, p. 635-656, jul/set 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v48n3/07.pdf>> Acesso em: abr. 2015.

MENICUCCI, T. M. G. **Implementação da Reforma Sanitária**: a formação de uma política. Saúde e Sociedade v.15, n.2, p.72-87, maio-ago 2006.

NEDER, H. D; SILVA, J. L. M. **Pobreza e distribuição de renda em áreas rurais**: uma abordagem de inferência. Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 42, p. 469-486, jul./set., 2004.

NERI, M. **Focalização, universalização e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Econômica, v.5, n.1, p.163-170, junho de 2003.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade**. Nueva Sociedad, especial em português, Buenos Aires, outubro de 2007, pp. 53-75.

NORA, N. I. **Nova política velhos valores**: a condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família. Dissertação de Mestrado - Cascavel, PR: UNIOESTE, 2012.

OBINGER, H., LEIBFRIED, S. e CASTLES, F. **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. New York: Cambridge University Press, p. 2-23, 2005. Disponível em: <[http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_1/FEDERALISM%20Federalism%20and%20the%20Welfare%20State,%20New%20World%20and%20European%20Experiences.pdf](http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20Federalism%20and%20the%20Welfare%20State,%20New%20World%20and%20European%20Experiences.pdf)> Acesso em: fev. 2016.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. Cap. I e II, p. 29-60.

OLIVEIRA, M. A. **O programa bolsa família e a condicionalidade educação**: o caso de alunos matriculados na rede municipal de ensino de Boa Vista (RR) – Porto Alegre, 2011.

PIERSON, P. **Fragmented welfare states**: federal institutions and the development of social policy. Governance: An International Journal of Policy and Administration, v.8 (4), p.449–478. 1995.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Notícias**. Vitória entre as três cidades do país em qualidade de vida e infraestrutura. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/noticia/vitoria-e-a-segunda-melhor-cidade-do-litoral-brasileiro-para-se-viver-18114>>. Acesso em: fev. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Secretaria Municipal da Educação. Documento oficial de reunião da **Comissão Gestora Intersetorial do PBF**, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Secretaria de Assistência Social. **Perfil da vulnerabilidade social do Município de Vitória**. Disponível em: <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados/asocial/publicacoes/vulnerabilidade.a.sp>>.

PROJETO BASE. **Federalismo e Políticas Educacionais**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2015.

ROSENBAUM, P. R.; RUBIN, D. B. **The central role of the propensity score in observational studies for causal effects**. *Biometrika*, n. 70, p. 41-55, 1983.

SANTOS, W. C. **Programas de transferência de renda e as políticas educacionais**: o sistema presença e a gestão da pobreza na escola, 2012.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: política social na ordem, brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARTI, C. A. **A Família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres - 7. ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

SEN, A. **Inequality reexamined**. Harvard University Press, 1992.

SERPA, A. M. P.; RAIZER, E. C. **Política de Assistência Social no Município de Vitória (ES)**: olhares sobre a experiência (2005-2012) / Ana Maria Petronetto Serpa, Eugênia Célia Raizer (Organizadoras). Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2012.

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

SETUBAL, M. A. Equidade e desempenho escolar: É possível alcançar uma educação de qualidade para todos? v.91. Brasília: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, nº.228, mai-ago, 2010, p.345-366.

SILVA, A. A. P.; FERREIRA, M. A. M.; MONTEIRO, D. A. A. **Desempenho na Gestão pública do Programa Bolsa Família sob a perspectiva de análise do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)**. Desenvolvimento em Questão Editora Unijuí, ano 10, n. 21, set./dez. 2012, p. 211-241. Disponível em:<<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/issue/view/27>> Acesso em: 05 jul. 2015.

SILVA, M. O. S. Os Programas de Transferência de Renda e a Pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 9, n. 1, 2005, p. 251-278.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000. Disponível em: [http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf). Acesso em: fev. 2016.

SILVA E SILVA; YAZBEK, M.; GIOVANNI, G. **A Política Social no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVEIRA, Antônio Maria da. "Redistribuição de Renda". **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 29, n. 2, abr./jun. 1975. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/148/6309>>. Acesso em: 01 agos. 2015.

SILVESTRO, M. L.; ABRAMOVAY, R.; MELLO, M. A.; DORIGON, C.;BALDISSERA, I. T. **Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar**. Florianópolis/Brasília: Epagri/NEAD, 2001.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão nº 1424). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p.20-45, 2006.

\_\_\_\_\_. **Modernização do Estado**. Relatório para o Projeto Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil (PIS-BNDES). 2010.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. **O uso do método comparativo nas ciências sociais**. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHWARTZ, B. **O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SCHWARTZMAN, S. **Programas sociais voltados à educação no Brasil: o impacto do Bolsa Família**. Revista Sinais Sociais/SESC. 2006.

STEIN, R. H. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade**. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. M. dos; MIOTO, Regina C. T. (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 196-219.

SUPLICY, E. M. **Renda e Cidadania a saída é pela porta**. São Paulo, SP – 5ª edição, Cortez Editora, 2002.

VALENTE, Ana Lucia. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**, 2003, nº 24, set./out./nov./dez, pp. 165-182.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**: texto integral. São Paulo: Martin Claret, 2003.

\_\_\_\_\_. **Conceitos básicos de sociologia**. São Paulo: Editora Moraes, 1987.

YASBEK, M. C. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, n.18, 2004.