

GESTÃO DO CADÚNICO E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: desafios para a universalização do acesso e cobertura do benefício em Barueri, SP

CADÚNICO AND MANAGEMENT OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM: challenges for the universalization of access to and benefit coverage in Barueri, SP

Suellen de Araújo Costa ¹

RESUMO

Este artigo é resultado da dissertação de mestrado que teve como objetivo a análise da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Barueri, SP. Especificamente, trata-se de uma crítica do processo de inscrição dos potenciais beneficiários no Cadastro Único (CadÚnico); da cobertura, do financiamento e do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do PBF. O caminho metodológico percorrido nesta pesquisa qualitativa compreendeu uma investigação bibliográfica e documental, em fontes secundárias, e de campo. Os dados sistematizados evidenciam que a ausência de busca ativa às famílias, os baixos índices de atualização das informações no CadÚnico, os baixos índices de acompanhamento das condicionalidades na área da saúde e a ineficiente gestão dos recursos do IGD, além do deficiente monitoramento da gestão do PBF, comprometem o desempenho do PBF em Barueri. Também evidenciam uma tentativa do município para atender suas famílias mais pobres, por meio do recém-criado programa de transferência de renda Família Barueri. Todavia, a instituição deste novo programa, por si só, não garante que a inclusão dessas famílias ocorra. Para tanto, devem ser observadas a necessária articulação desta iniciativa municipal com o PBF, a fim de que não haja superposições de objetivos e competências nem tampouco desperdício de recursos públicos.

Palavras-chave: Proteção social; Assistência Social; Programas de transferência condicionada de renda; Gestão social; Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

This article is the result of the master's thesis that was aimed at the of the management of the Bolsa Família Program (PBF) in the city of Barueri, SP. Specifically, it is a criticism of the process of inscription of potential beneficiaries in CadÚnico; of coverage, funding and Decentralized Management Index (IGD) of PBF. The methodological path traversed in this qualitative research included a consistent bibliographic research, documentary, in secondary sources, and in the field. The data organized suggest that the absence of active search to the families, the low levels of update to the information in the CadÚnico, the low levels of monitoring of conditionalities in the health area, the inefficient management of resources of the PBF, in addition to the deficient management monitoring of PBF, undertake the performance of PBF in Barueri. Also shows an attempt by the municipality to meet its poorest families, through the newly created income transfer program Barueri Family. However, the imposition of this new program by itself does not guarantee that the inclusion of these families to occur, therefore, must be observed the necessary articulation of this municipal initiative with PBF, so that there will be no superposition of objectives and competencies, nor waste of public resources.

Keywords: Social protection; Social Assistance; Conditional income transfer programs; Bolsa Família Program.

¹ Graduada (2005), Mestra (2015) e Doutoranda (2016) em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC SP. Bolsista CAPES. E-mail: suellen02@hotmail.com.

Texto recepcionado em regime de fast-track do IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), ocorrido entre 19 e 21 de maio de 2016, na cidade de Porto Alegre/RS, Brasil. O evento foi organizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em parceria com a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS).

1. Introdução

O presente artigo, motivado pela insuficiência de estudos que retratem a realidade da cidade paulista de Barueri em relação às políticas sociais voltadas para a redução da pobreza, trata da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) do governo federal brasileiro, neste município.

Apesar de haver na literatura diversas definições sobre pobreza, a compreensão adotada desse fenômeno estrutural e multidimensional vai além da insuficiência de renda. Nesse sentido, a pobreza tem a ver com a desigualdade na distribuição de riqueza socialmente produzida e o não acesso a serviços básicos, informação, trabalho e renda, além da não participação social e política (SILVA, 2014).

Criado em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida depois na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família nasceu com o intuito de unificar procedimentos de gestão e execução de ações de transferência de renda do governo federal, de informações cadastrais e de gerência de diversos programas remanescentes do governo Fernando Henrique Cardoso (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás) e do início do governo Lula (Cartão Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e ProJovem Adolescente).

Apesar desse objetivo com caráter centralizador de todos os programas do governo federal, denotando uma racionalidade administrativa, o PBF integra outra iniciativa de maior amplitude, o Plano Brasil Sem Miséria, cuja finalidade é a superação da situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio de integração e articulação de políticas, programas e ações (BRASIL, Decreto nº 7.492, de 2 jun. 2011).

O Programa Bolsa Família baseia-se na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos e tem como eixos principais a transferência de renda, o cumprimento das condicionalidades e articulação com ações e programas complementares. Tem como público-alvo, indivíduos e famílias com renda familiar per capita inferior setenta e sete reais mensais, porém atende aquelas com renda mensal per capita de até cento e cinquenta e quatro reais.

A unificação dos programas de transferências de renda no Brasil, operada pelo Programa Bolsa Família é realizada sob responsabilidades partilhadas entre a União, os Estados, sociedade e municípios, sendo estes últimos, responsáveis pela implementação descentralizada, acordada mediante assinatura de Termo de Adesão².

A porta de entrada para o PBF no município é através do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), “instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção dos beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (art. 2º, do Decreto n. 6.135, de 26/06/2007).

O CadÚnico tem por finalidade o cadastro das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza de todos os municípios brasileiros, com dados e informações processados pela Caixa Econômica Federal. É

² Ver Portaria GM/MDS n. 246, de 20 de maio de 2005; Artigo 11 do Decreto n.5.209, de 17 de setembro de 2004 e Instrução Normativa n. 1, de 20 de maio de 2005. Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial/legislacao>. Acesso em 12.11.2013

utilizado para acesso a diversos benefícios ofertados por programas sociais do governo federal, tendo como principal usuário o Programa Bolsa Família e como característica central a intersectorialidade.

A gestão do cadastro acontece de maneira partilhada entre o Estado, Governo Federal e Municípios, que possuem responsabilidades específicas. O município é protagonista do processo de gestão definido para o cadastramento único, cabendo a este, identificar e inscrever as famílias, atentando para a importância da inclusão da população socialmente mais vulnerável.

O PBF é financiado pelos recursos da União alocados na Função Orçamentária 8, relativa à assistência social. A gestão financeira deste programa é realizada pelo MDS e administrada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), o pagamento dos benefícios para indivíduos e famílias é atribuição da Caixa Econômica Federal (CEF).

Conforme parágrafo primeiro da Portaria do MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, a expansão do número de beneficiários do Programa Bolsa Família, no nível municipal, depende prioritariamente da adesão ao Programa Bolsa Família, bem como da execução regular e bem gerida do Programa no âmbito local.

Apesar da crescente ampliação do número de beneficiários do PBF, desde sua criação, em 2003, grande parcela de famílias pobres ainda fica de fora do programa. Conforme lembra Sposati, “o PBF tem um teto de cobertura em razão da disponibilidade orçamentária da União, pelo qual estabelece cotas de acesso para os requerentes de cada município”. Acrescenta que “o teto é elevado, mas nem todas as famílias que estão em situação de pobreza e estão cadastradas no CadÚnico recebem o benefício de transferência condicionada de renda” (Sposati, 2013).

Como forma de estabelecer ações de apoio financeiro à gestão descentralizada do PBF e do CadÚnico e, de aferir a gestão do PBF em âmbito municipal, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) . A transferência de recursos é calculada a partir de indicadores de qualidade de gestão que reflitam a qualidade e a integridade das informações constantes no CadÚnico, apuradas por meio do percentual de cadastros válidos; atualização da base de dados do CadÚnico; informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação, apuradas conforme regulamentação vigente; e as informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde para as famílias do PBF. Esses componentes foram priorizados para estimular que os municípios qualifiquem, permanentemente, a base de dados do Cadastro Único e realizem os esforços para monitorar o cumprimento das condicionalidades relacionadas às áreas de Saúde e Educação.

Para receber os recursos financeiros do IGD, o Município deve cumprir três condições: ter aderido ao Programa Bolsa Família e Cadastro Único; ser habilitado na gestão da Assistência Social; e atingir pelo menos 0,4 no valor do IGD. Quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido para o Município. A transferência é feita, mensalmente, pelo Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social.

Ante as informações examinadas, este artigo, que trata do Programa Bolsa Família em Barueri, pretende refletir sobre como se dá a gestão pública e social do Programa Bolsa Família neste município. Parte do pressuposto de que a forma como o PBF vem ali sendo gerido acaba por comprometer a inclusão de famílias elegíveis neste programa.

Para cumprimento do objetivo e investigação da hipótese, opta-se por analisar o processo de inscrição dos potenciais beneficiários (CadÚnico), a cobertura, o financiamento e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família (PBF) na cidade paulista de Barueri, verificando a existência de contrapartida do município para este Programa.

O caminho metodológico percorrido nesta pesquisa qualitativa compreendeu investigação bibliográfica, em fontes secundárias, e pesquisas de campo.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada de forma a sintetizar e expor o pensamento de teóricos com reconhecida contribuição na discussão das temáticas elencadas. No campo da gestão social se tomou como referência, desde a introdução, as obras de Araújo, Carvalho e Wanderley. Na temática do Programa Bolsa Família, recorreu às obras de Cobo, Lavinias, Pereira, Rocha, Santos, Silva, Sposati e, Yazbek.

Realizou-se pesquisa em fontes secundárias para complementar as análises que se referem especificamente ao Programa Bolsa Família. Foram utilizadas informações de órgãos e pesquisas oficiais, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também se examinaram dados oficiais sobre o município de Barueri, que complementaram a descrição da realidade em âmbito local.

A pesquisa de campo foi utilizada de forma a identificar as dificuldades encontradas pelos gestores municipais no provimento das condições para execução do Programa Bolsa Família em Barueri, complementando assim as análises de sua gestão. Como técnica para coleta de dados, realizou-se entrevista semi-estruturada junto aos gestores do PBF no município, pois, ao mesmo tempo em que essa metodologia valoriza a presença do investigador, também dá espaço para que os sujeitos investigados tenham liberdade de participar e enriquecer a investigação (LAKATOS; MARCONI, 2007). Como forma de preparação para responder a entrevista, os entrevistados tiveram acesso ao formulário semi-estruturado, adaptado a partir de instrumento validado por Cobo (2012), composto com as principais questões abordadas pela pesquisadora para a coleta de dados no ato da entrevista. O instrumental foi enviado previamente aos entrevistados.

Buscou-se também obter permissões oficiais para a realização da pesquisa, na base nacional e unificada de registros de pesquisas envolvendo seres humanos — Plataforma Brasil, Comitê de Ética em Pesquisa da PUC-SP (Campus Monte Alegre) e governo municipal, representado pela Prefeitura de Barueri —, para obter acesso a documentos e entrevistar determinados funcionários. A partir das informações obtidas, os dados foram sistematizados de modo a permitir sua análise, tendo como base o referencial teórico escolhido.

Espera-se essencialmente, a partir da análise realizada, nutrir o debate sobre a universalização do acesso e da cobertura do benefício, além de contribuir para elevar o nível de gestão do Programa Bolsa Família em âmbito municipal.

Considerando que essa discussão sobre a gestão do Programa Bolsa Família insere-se no campo conceitual da gestão social, explicita-se, desde esta introdução, a concepção de gestão social adotada, a partir de um breve recorrido histórico de sua construção conceitual.

1.1 A concepção de Gestão Social utilizada

A gestão social cujas raízes estão nos movimentos sociais, camponeses e operários que “buscavam o desenvolvimento de processos decisórios, auto e co-gestionados, participativos e coletivizados” tem como horizonte a democratização das relações sociais e estímulo das práticas de cidadania (WANDERLEY, 2013, p. 19-20).

No Brasil, a partir dos anos 1990, o debate sobre gestão de políticas públicas, ocorre em ambiente acadêmico, dando visibilidade a diferentes concepções de gestão social.

Inicialmente debatida no campo da administração, essa nova vertente, que tinha como característica a “forte delegação da responsabilidade pública para o Terceiro Setor”, se inseria num contexto de crise neoliberal cujas orientações de redução do papel do Estado e predomínio do mercado culminou no surgimento de programas de transferência de renda “que preveem cessão monetária, mas, em contrapartida, as famílias beneficiadas devem investir na saúde e na educação de seus filhos” (Wanderley, 2013, p. 20). De acordo com Wanderley (2013), essa lógica gerencial desvirtuada do conceito inicial de gestão social demonstra a incapacidade dos governos para oferecerem serviços públicos suficientes e de qualidade, acabando por fazer com que indivíduos e famílias busquem no mercado a proteção social de que necessitam.

Também nos anos 1990 observa-se a emergência do debate em torno da gestão social no âmbito do serviço social, promovido inicialmente pelo Instituto de Estudos Especiais (IEE) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP), que culminou na publicação de *Gestão social: uma questão em debate* (RICO; RAICHELIS, 1999). Nesta obra, a concepção de gestão social adotada volta-se ao estabelecimento de diálogos entre universidade, agentes políticos e atores da sociedade civil, na perspectiva de substituição da gestão administrativa tecnocrática por um processo participativo envolvendo diferentes atores sociais (Wanderley, 2013).

Nos anos 2000, um precoce movimento de institucionalização da temática de gestão social foi suscitado por grupos de pesquisa da administração (na Universidade Federal da Bahia, na Fundação Getúlio Vargas, na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas e na PUC-SP), no desenvolvimento de relevantes estudos científicos na área e também na criação de curso de formação de gestores sociais.

Para diferentes especialistas, a temática da gestão social é uma questão ainda em debate no século XXI, sendo objeto de pesquisa das duas primeiras teses de doutoramento sobre a formação deste campo da gestão social no Brasil³, conforme elucidam Araújo e Boulosa (2013).

³ A primeira delas, de Airton Cançado, defendida na Universidade Federal de Lavras, no Doutorado em Administração, defende a existência da gestão social como uma área de conhecimento disciplinar; e a segunda, de Edilson Tavares de Araújo, na Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP), no Doutorado em Serviço Social, defende tratar-se ainda de um campo em construção, cujas principais lacunas seriam a inexistência de interditos e a excessiva endogenia (Araújo & Boulosa, 2013, p. 3).

Para Cançado, Pereira e Tenório (2013), este debate faz-se necessário, pois não há consenso entre as diferentes áreas do saber na delimitação de um campo do conhecimento para a temática da gestão social nem tampouco o esboço de um conceito que dê conta de seu significado, pelo que esta ainda não foi plenamente institucionalizada no Brasil.

A pesquisa feita por Araújo (2012), cuja análise comparativa da obra de Cançado como a de outros autores precursores da temática da gestão social demonstra que não há uma interpretação única do conceito de gestão social, apesar das similaridades na noção de gestão social na ótica desses autores, denotando a presença de valores (democracia, participação, justiça, equidade e bem-estar social; dialogicidade, horizontalidade e solidariedades nas relações) e ações (atuação intersetorial e interorganizacional).

Acrescenta Carvalho (2013) que a gestão social ganha amplitude quando, ao se fundamentar em princípios constitucionais e democráticos de cidadania, reconhece o papel do Estado na regulação das ações públicas, não se limitando apenas à administração técnica e administrativa de serviços e programas sociais. Refere-se essencialmente:

À governança das políticas e programas sociais públicos; à qualidade de bem-estar ofertada à nação e à cultura política impregnada ao fazer social. Opera a partir das prioridades inscritas na agenda política, garantindo processos de adesão dos sujeitos sociais implicados, bem como qualificando os processos de tomada de decisão e de implantação de políticas e programas sociais (Carvalho, 2014, p. 33).

Na ótica desta autora, a gestão social desdobra-se em programas, benefícios, serviços e projetos que, baseados no fazer político, na mobilização social, no investimento público e na regulação estatal, exigem uma nova arquitetura para sua implementação.

Para que este processo democrático ocorra, devem ser consideradas as necessárias negociações, articulações, flexibilizações de alternativas, a adesão de diferentes sujeitos e a tomada de decisão coletiva. As ações também devem ser realizadas de forma a garantir transparência nas ações públicas, implicando assim, “muito mais do que a mudança de formas tradicionais de gestão, trata-se essencialmente de uma mudança da cultura política” (DOWBOR, 2014, p. 11).

Assim, o conceito de gestão social aqui trazido não se reduz à gerência técnico-administrativa de serviços e programas sociais nem tampouco à gestão estratégica voltada para as ações de mercado que visam ao lucro. Refere-se “fundamentalmente à governança das políticas e programas sociais públicos”, que intervêm, entre outros aspectos, “[...] na qualidade de bem-estar ofertada; nas prioridades inscritas na agenda política; nos processos de tomada de decisão e implantação de políticas e programas sociais; nos processos de adesão dos sujeitos sociais implicados” (CARVALHO, 2014, p. 43).

Portanto, a gestão social está a serviço de propostas de valorização da gestão pública (participativa, articulada e complementar entre as esferas de governo, e intersetorial), da equidade, da vigilância social e, principalmente, da garantia de segurança de renda para as famílias que disso necessitam. As ações

operadas no campo da proteção social estão fundadas na lógica da cidadania, com foco nos territórios e seus habitantes.

No campo da geografia humana, o território pertence a um espaço geográfico que reflete as transformações sociais determinadas pela sociedade, os modos de produção e a distribuição da população, entre outras necessidades, e não pode ser compreendido geograficamente como sendo apenas uma área delimitada e constituída pelas relações de poder do Estado (SANTOS, 1979). Assim, uma compreensão mais complexa carece de considerar o contexto histórico, os diferentes atores e as relações sociais envolvidas, e o território deve pela forma como é organizado e instrumentalizado, ser usado como meio de se alcançar um projeto social igualitário (SANTOS, 2012, p. 151).

2. Análises da gestão do CadÚnico e do Programa Bolsa Família em Barueri

O objetivo da pesquisa de campo centrou-se na perspectiva de analisar a gestão do Programa Bolsa Família, verificando as possibilidades do município de Barueri para inclusão das famílias com perfil de elegibilidade neste programa.

Para tanto, tentou-se entrevistar o atual Secretário Municipal de Assistência Social, participante, na condição de gestor, do processo de implantação do PBF e do CadÚnico e atual responsável pela gestão do PBF. Buscou-se também entrevistar o atual coordenador da Assistência Social do município, responsável pelo acompanhamento técnico do PBF e do CadÚnico e também presidente do Conselho Municipal de Assistência Social. Este profissional, formado em Serviço Social, participou da implantação do programa, exercendo iguais funções em 2005. Apesar das inúmeras solicitações e explicações fornecidas sobre a pesquisa, não foi possível apresentar os entendimentos e percepções sobre a gestão do PBF na ótica destes atores sociais pois estes condicionaram a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) às análises conclusivas deste estudo.

Mesmo com estes percalços, foi possível complementar as apreciações com a entrevista de um funcionário que participa da gestão do CadÚnico e do PBF no município.

As análises empreendidas neste estudo possibilitaram refletir sobre o modelo de gestão do Programa Bolsa Família. Esta iniciativa, que objetiva alívio da pobreza e redução das desigualdades, tem beneficiado grande número de famílias pobres e extremamente pobres do País, sendo até certo ponto bem-sucedida. Por outro lado, apesar dos crescentes investimento e cobertura desde sua criação, e mesmo utilizando da estrutura do SUAS e dos recursos da assistência social, grande parcela de famílias pobres ainda fica de fora do programa.

Este aspecto também pôde ser observado nas análises da gestão do CadÚnico e do Programa Bolsa Família exercida em Barueri, território próspero e desigual, onde a cobertura do PBF nunca atingiu a universalidade.

Barueri é um município integrante da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que se encontra próximo da capital (a uma distância de 26,5 quilômetros do marco zero de São Paulo, na praça da Sé) e também de importantes rodovias paulistas, como a Castelo Branco (uma das mais importantes do estado), que corta o município de ponta a ponta. Ocupa uma área urbana de 64 km² e não apresenta zona rural.

Localiza-se entre os municípios de Santana de Parnaíba, ao norte, Carapicuíba, ao sul, Osasco, a leste, e Jandira e Itapevi, a oeste.

Atualmente, a divisão territorial do município é composta por dezesseis bairros (ver Figura 1).



Figura 1. Divisão oficial de bairros de Barueri ⁴

Fonte: Wikimedia Commons. Disponível em:

<http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_de_Barueri_bairros_oficiais.png?uselang=pt-br>. Acesso em: 7 jun. 2014.

Com uma população fixa estimada em 245.652 habitantes (Estimativa IBGE / 2012), Barueri é um município rico, reconhecido pela qualidade de sua rede de proteção social e também pela desigualdade. Apesar de próspero (com um PIB de R\$ 27,76 bilhões em 2010 e R\$ 31,93 bilhões com base no resultado econômico de 2011); de possuir um Índice de Desenvolvimento Humano Alto⁵, de 0,786 em 2010; e um índice de Gini de 0,61 (2010), ligeiramente superior à média brasileira (de 0,60), tem como característica ser um município desigual, fato demonstrado através do percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos do município, que é de 52,37% (2010), contra 48,93% (2010), média nacional.

Em Barueri, a instituição do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, bem como de seu respectivo Comitê Gestor, aconteceu em 2005, por meio do Decreto Municipal nº 5.745, de 8 de setembro de 2005. Já a formalização junto ao MDS ocorreu em dezembro de 2005, com a assinatura de termo de adesão, de acordo com a Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005, e acatando as determinações do Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010:

⁴ Ver Lei Municipal nº 1.709, de 17 de abril de 2008, que dispõe sobre a oficialização dos bairros do município de Barueri.

⁵ Segundo Atlas Brasil 2013, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, considera-se índice Desenvolvimento Humano Alto o IDHM entre 0,7 e 0,799.

I - Existência formal e o pleno funcionamento de instância de controle social na respectiva esfera federativa, na forma definida no art. 29;

II - Indicação de gestor municipal do Programa Bolsa Família e, no caso dos Estados e do Distrito Federal, do coordenador do Programa.

Desde então, os dois programas vêm sendo administrados pela Secretaria de Promoção Social, órgão gestor de assistência social no município. Na Secretaria, a gestão do CadÚnico e do PBF é realizada pela Coordenadoria Técnica de Assistência Social. Esta informação é corroborada pelo dado do Censo Suas de 2012 de que, em 96,5% dos 5.315 municípios brasileiros, a gestão do CadÚnico é conduzida por órgãos gestores de assistência social.

Os resultados da pesquisa demonstraram que o cadastramento das famílias no CadÚnico constitui um dos entraves para a eficiente gestão do PBF em Barueri, pois, embora o município tenha superado as estimativas do MDS para o cadastramento de famílias, apresenta baixa taxa de atualização cadastral. Este processo pode ser fortalecido com o incremento dos recursos humanos, além do estímulo à capacitação desses atores sociais para realização das atividades do CadÚnico e do PBF, especialmente na realização de visitas domiciliares com o objetivo de orientar as famílias a atualizarem seus respectivos cadastros. A estratégia de Busca Ativa e ações de vigilância socioassistencial também são elementos essenciais para o êxito de tal proposição, ao possibilitar o ingresso de novas famílias no CadÚnico.

Foi identificado que o comprometimento do desempenho da gestão do PBF em Barueri deve-se a questões como: postos de atendimento em detrimento de Busca Ativa às famílias; baixo índice de atualização das informações das famílias no CadÚnico; baixo índice de acompanhamento das condicionalidades na área da saúde; ineficiência na gestão dos recursos do IGD; e deficiência de monitoramento da gestão do PBF.

Os recursos do IGD destinados a Barueri também foram objeto de estudo nesta pesquisa. Neste município, os recursos financeiros do IGD são subutilizados pela assistência social, contrariando estudos que demonstram que o IGD favorece a adequação do PBF às especificidades locais, em virtude da flexibilidade de sua utilização e do processo de prestação de contas simplificado.

Constatou-se que Barueri jamais recebeu o teto máximo da transferência de recursos destinados ao fortalecimento da gestão descentralizada do PBF, pois não alcançou índices satisfatórios de atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades na área da saúde. Apesar de ter ciência dessas falhas, a gestão municipal revela baixo interesse em empregar o recurso nestas demandas, além do tímido esforço por parte da assistência social em monitorar estes fatores que repercutem no recebimento dos recursos do IGD.

Este quadro pode ser revertido com uma eficiente gestão de recursos do IGD, os quais devem ser empregados de forma planejada, articulada e integrada, levando em consideração as demandas da gestão do Programa no que se refere às áreas de assistência social, educação e saúde, em conformidade com o previsto no inciso primeiro do art. 1º da Portaria MDS nº 754, de 2010.

Considerando esta reflexão, observou-se que a promoção da prática intersetorial também é ponto a ser estimulado em Barueri, visto que atualmente a articulação intersetorial do PBF neste município limita-se ao

frágil incentivo da assistência social para ampliação da cobertura de acompanhamento das condicionalidades na área da saúde.

Ponderando que a expansão deste Programa (seja da quantidade de beneficiários, seja dos benefícios) depende das dotações orçamentárias federais existentes, buscou-se investigar o potencial de universalização da cobertura do PBF para as famílias elegíveis que não recebem o benefício em Barueri. Esta pesquisa não foi possível, pois os dados apresentados pelo Tesouro Nacional não distinguem a ocorrência de possíveis transferências financeiras fundo a fundo operadas pelos entes estadual e federal ao município, limitando o poder do gestor municipal de traçar novas possibilidades para a área social, na priorização de recursos para este ou outro programa.

Apesar deste impeditivo de análise do potencial de cobertura, foi investigada a estratégia adotada pelo município para garantir renda às famílias elegíveis que não recebem o benefício do PBF.

Quanto a esta questão, destaca-se a criação de um programa próprio de transferência de renda com condicionalidades, denominado Programa Família Barueri. Este novo programa é uma tentativa do município de não só atingir as famílias elegíveis não cobertas pelo PBF, mas ampliar sua cobertura para famílias com perfil de renda superior ao exigido pelo PBF. No entanto, o Programa Família Barueri, por si só, não garante a inclusão dessas famílias, pois, para tanto, deve ser observada a necessária articulação desta iniciativa municipal com o PBF, a fim de que não haja superposições de objetivos e competências nem tampouco desperdício de recursos públicos.

3. Considerações finais

Direcionando ao encerramento deste artigo e considerando a pesquisa desenvolvida, conclui-se que dessas análises, foram identificados os possíveis desafios colocados à gestão municipal do Programa Bolsa Família para garantir o acesso a uma parcela de famílias elegíveis que ainda não conseguiu acessar este benefício. A começar pela necessária remodelação dos processos de cadastramento, atualização cadastral, acompanhamento das condicionalidades e gestão dos recursos do IGD, que atualmente comprometem o desempenho do Programa, confirmando assim a hipótese inicial de que a forma com vêm sendo geridos os processos de cadastramento e financiamento interfere no desempenho do PBF a ponto de impossibilitar o acesso das famílias no programa.

A pesquisa realizada abre caminhos para a formulação de novos estudos relacionados à gestão municipal de programas sociais voltados para o enfrentamento da pobreza no campo da assistência social. No âmbito das transferências de renda, destacam-se, entre outras possibilidades de temas, a articulação do PBF com o Programa Família Barueri e outros programas de transferência de renda; impactos do benefício financeiro na vida das famílias; a participação social do beneficiário nos processos de gestão do PBF; e o trabalho social com as famílias desenvolvido nos Cras.

Por fim, os resultados gerais deste trabalho revelam que a “garantia de renda”, prevista no sistema de proteção social brasileiro, abrangendo a assistência social, ainda é uma segurança a ser conquistada na perspectiva dos direitos sociais. E que a gestão do Programa Bolsa Família é um aspecto a ser aprimorado em Barueri.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Edgilson Tavares. (In)Consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção. 2012. 257f. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.
- ARAÚJO, Edgilson Tavares de; BOULLOSA, Rosana de Freitas. Esfera pública, esfera social e gestão social: aproximações epistemológicas e ontológicas. Ensaio. 2013. Disponível: <http://www.lasociadadcivil.org/docs/ciberteca/ISTR2013/edgilson_tavares_de_araujo_y_rosana_de_freitas_boullosa.pdf>. Acesso em 13 de março de 2015.
- BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal e dá outras providências.
- _____. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria.
- _____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.
- _____. Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.
- CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: epistemologia de um paradigma. Curitiba: CRV, 2013.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social e políticas públicas: uma questão ainda em debate no século XXI. In: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; GONÇALVES, Sylmara L. F.; WANDERLEY, Mariangela Belfiore; MENDONÇA, Patrícia. Gestão social: mobilizações e conexões. Vol. VI. São Paulo: LCTE, 2013. p. 42-56.
- _____. Gestão social e trabalho social: desafios e percursos metodológicos. São Paulo: Cortez, 2014.
- COBO, Barbara. Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios. São Paulo: Cortez, 2012.
- DOWBOR, Ladislau. Prólogo. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social e trabalho social: desafios e percursos metodológicos. São Paulo: Cortez, 2014. p. 11-16.
- KOGA, Dirce. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2011.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Fundamentos da metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- LAVINAS, Lena. 21st Century Welfare. New Left Review [online]. London, n. 84, p. 5-40, Nov.-Dec. 2013. Disponível em: <<http://newleftreview.org/II/84/lena-lavinas-21st-century-welfare>>. Acesso em: 2 jun. 2014.
- _____. Lena Lavinas: Bolsa Família é mudança positiva, mas insuficiente. Entrevista por H. Villela. VIOMUNDO. Nova York. 3 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/lena-lavinas-bolsa-familia-e-mudanca-positiva-mas-insuficiente-na-ausencia-de-servicos-publicos-beneficia-sistema-financeiro.html>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

- _____. Transferências de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro. Sicsú, J. Arrecadação, de onde vem; e gastos públicos, para onde vão, 2006. Disponível: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf>>. Acesso em: 15 de março de 2014.
- PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização: um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). Capitalismo em crise: política Social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-129.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. Proteção social contemporânea: cui prodest? Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.
- ROCHA, Sonia. Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SANTOS, Milton. Espaço e sociedade. Petrópolis: Vozes, 1979.
- _____. O espaço do cidadão. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2012.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: intersectorialidade — dimensão central na implementação e nos resultados do Programa. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas: Papel Social, 2014. p. 165-183.
- SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho dos assistentes sociais. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013.
- WANDERLEY, Mariangela Belfiore. Discutindo a gestão social: conceitos e protagonistas. Serviço Social em Revista. Londrina, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, v. 16, n. 1, p. 19-29, jul./dez. 2013.
- YAZBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação Seade, v. 18, n. 2, p. 104-112, abr./jun. 2004.