



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACE: FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
GESTÃO PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Alex Pereira Dos Santos

Políticas públicas, Avaliação e monitoramento Bolsa Família.

Monografia

Brasília
2019

Alex Pereira Dos Santos

Políticas públicas, Avaliação e monitoramento Bolsa Família.

Trabalho apresentado ao departamento de administração (FACE/UNB), para defesa do TCC em especialização em gestão Pública Municipal.

Orientador: Ricardo Corrêa Gomes
Coorientador: Coorientador

**Brasília
2019**

Alex Pereira Dos Santos

Políticas públicas, Avaliação e monitoramento Bolsa Família.

Trabalho apresentado ao departamento de administração (FACE/UNB), para defesa do TCC em especialização em gestão Pública Municipal.

Orientador: Ricardo Corrêa Gomes
Coorientador: Coorientador

Trabalho aprovado. Brasília, _____, 2019

Ricardo Corrêa Gomes

Orientador

Professor

Convidado 1

Professor

Convidado 2

Brasília

2019

Dedicatória

Dedico a Òrùnmìlà ifá e a todos os Orixás, Deus e Oxóssi (Odé), Oya (Iansã) à oportunidade por estar sempre ao meu lado, sempre me orientando e motivando para o meu desenvolvimento acadêmico, a pesquisa e me contradizer com o escrito e me reinventar como ser humano, falar sobre políticas públicas e suas importâncias no socioeconômico em virtude das avaliações setoriais da realidade humana no Brasil. Seu contexto de transferência de renda e norteadores da sociedade e seus paradigmas.

A minha família, principalmente, minha mãe Dona MARIA APARECIDA PEREIRA DE JESUS, que está sempre me incentivando à busca do conhecimento e me mostrando que apesar de sua pouca escolaridade, a maturidade e a cultura inserida em sua alma e em sua colocação como mulher de terreiro e de tradição negra, me levaram a novas descobertas me possibilitando transformar, mediar minha percepção cultural e de direitos. Ao meu pai ALBERTO LUIZ DOS SANTOS, um homem humilde e de fibra moral que me ensinou e mostra a cada dia como podemos ser humanos melhores e podemos transformar nossa realidade.

A todos os meus professores, em especial, ao meu tutor e orientador Doutor RICARDO CORRÊA GOMES, que me instigou e me fez ver como o berço cultural é importante nas denominações sociais e na identidade de cada indivíduo e, ainda, por me ajudar a dar mais um passo na vida profissional e acadêmica.

A todos meus professores de educação básica e universitária que me instigou e orientou com um pensamento crítico e me mostrou que posso alcançar meus objetivos, com responsabilidade e afinco na construção do meu paradigma profissional.

Agradecimentos

Devemos ser gratos por cada instante vivido em nossas vidas, desde simples fato de acordamos até o fato de podermos deitar a cada noite. Assim, sou grato à cultura iorubana que trouxe o que faltava em minha vida, a vertente, ser designado e escolhido pelos deuses africanos e ser ou tornar uma pessoa melhor a cada dia, em momento, trazendo renovação e alimento para a alma dia após dia.

Agradeço a minha família e amigos, por compreenderem a diferença e a transformação da minha visão quanto às culturas que estamos inseridos como seres sociais.

Os problemas diversos em concluir o curso, estando desempregado sem recursos para gerir a vida, mais com sede em poder me expressar e atingir mais um degrau na minha formação. Abrindo, assim, um conhecimento imaginário de possibilidades acadêmicas e cognitivas, com a possibilidade de sair da minha caixa e ver o mundo de uma forma mais ampla e extensa.

Ìbàà tínrín, okùn òtító kì í já; bí iró tó ìròkò, wíwó ní nwó.

Com este provérbio, estamos falando, de um lado, da impossibilidade da continuação perpétua da mentira ou ato enganoso, e, de outro, o fato que a verdade sempre prevalecerá no final de tudo. Neste mundo onde existem muitos que ensinam que a cultura ioruba não tem diferença entre certo e errado, a verdade e mentira, este provérbio milenar demonstra que antes de “exploração” ocidental na África, nossos ancestrais acreditavam e tinham conceito de certo e errado, bem e mal. Eu já ouvi dizer, aqui no Brasil, que “a mentira tem a perna curta” (CULTURA ORAL).

Este provérbio acentua todos os meus agradecimentos por ter a oportunidade de concluir meu curso de especialização, poder falar sobre a minha religião e a relação entre a cultura.

RESUMO

A gestão governamental e orçamentária do estado concomitante a aplicabilidade do dispositivo de transparência e a normativa de lei, a LRF (Lei de responsabilidade fiscal) com a derivação e concomitância das políticas públicas.

Essa relação de eficácia na gestão pública e modernização do estado, os atenuantes de mecanismo de controle sistemático de monitoramento e avaliação, metas fiscais orçamentárias.

Entre os estudiosos, encontram-se autores que criticam a LRF, com pressuposto de agressão ao estado, com a democratização da gestão pública, para alcance da sociedade e suas particularidades dos estados, centro de desenvolvimento social e econômico a implantação da conduta pública pautada por eminência e transparência.

Assim promulgando o planejamento da gestão pública, e a avaliação e monitoramento do sustentáculo do estado, com os objetivos e prioridades dos recursos necessários nas execuções das ações tais como (Programas, planos, projetos e atividades).

As políticas públicas, desenvolvidas nos âmbitos de direito, de caráter democrático, buscando a equiparar as desigualdades do estado e a congruência de oportunidade de crescimento intelectual e laboral dos envolvidos na política pública.

Palavras-chave: políticas públicas, bolsa família, avaliação e monitoramento.

ABSTRACT

The governmental and budgetary management of the state, concomitant with the applicability of the transparency mechanism and the law, the LRF (Fiscal Responsibility Law), with the derivation and concomitance of public policies.

This relationship of effectiveness in public management and modernization of the state, the attenuating mechanism of systematic monitoring and evaluation, budget fiscal targets.

Among the scholars, there are authors who criticize the FRL, with the assumption of aggression to the state, with the democratization of public management, to reach the society and its particularities of the states, center of social and economic development, the implementation of the public conduct ruled by eminence and transparency.

Thus promulgating the public management planning, and the evaluation and monitoring of the state support, with the objectives and priorities of the necessary resources in the execution of actions such as (Programs, plans, projects and activities).

Public policies, developed in the areas of law, of a democratic nature, seeking and equating the inequalities of the state and the congruence of opportunity for intellectual and labor growth of those involved in public policy.

Keywords: public policies family grant, evaluation and monitoring.

LISTA DE TABELAS

Tabela. 1	21
Tabela. 2.....	23

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 JUSTIFICATIVA:.....	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO:.....	112
3 METODOLOGIA:.....	145
3.1 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS CONDICIONALIDADES: ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD).	20
3.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF).....	211
3.3 GESTÃO DOS BENEFÍCIOS.....	222
3.4 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)	22
3.5 EDUCAÇÃO:.....	243
3.6 SAÚDE:	24
4 CONCLUSÃO.....	26
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	27

INTRODUÇÃO

O projeto de pesquisa é a relação entre a formalidade das políticas públicas e sua promulgação e o impacto orçamentário conforme sua memória de cálculo, benefícios sociais feitos no âmbito do estado e suas avaliações e monitoramento nos entes federados.

Nessa constante da realização da pesquisa para o programa de especialização em gestão pública municipal da Universidade de Brasília, a realização do mesmo, vem trazendo a avaliação e monitoramento da política pública da bolsa família aplicada no Distrito Federal.

Dessa forma, captar a avaliação e monitoramento feito pelos pares confederados para apreciação de transparência e sua discussão da prestação da aplicabilidade na gestão dos recursos orçamentários distribuídos para os assistidos no programa de uma forma linear das premissas para uma ressignificação da política e seu melhoramento.

Nessa base no projeto exposto à banca do programa de pós-graduação em gestão pública municipal, venho propor a linha de pesquisa como instrumento de avaliação e monitoramento da gestão pública. A criação e inovação de planejamento orçamentário e suas prerrogativas legais e aplicação do dispositivo LRF (Lei de responsabilidade fiscal), da concepção de políticas públicas e suas denominadas burocracias, esquematizada com o orçamento e as LRF's. As etapas do monitoramento e avaliação com o decorrer da forma que está sendo executada e sendo implantado na sua súmula o início das prerrogativas legais. O monitoramento e avaliação resgatam todas as derivativas, quantitativas em memória de cálculos e qualitativas dos assistidos, como instrumento de análise e suas conformidades.

Minha pesquisa é um estudo de avaliação documental e qualitativo da bolsa família na região centro-oeste referenciado no Distrito Federal, a gerenciamento governamental dos recursos e do controle da LRF.

1. JUSTIFICATIVA:

Desempenhar as diversas funções na sociedade a realização do convívio social e o processo político da sociedade.

As políticas públicas com espaços aglomerados de pesquisa e evolução da sociedade, com espaços de pesquisa e reindexação social da dignidade humana e de desenvolvimento da sociedade que está inserida na mesma. Desempenhar as diversas funções na sociedade a realização do convívio social e o processo político da sociedade.

Em parte, devido à complexidade inerente às metodologias de avaliação, em parte devido ao desinteresse dos policy makers e à desconfiança dos responsáveis pelos programas, têm-se deixado de lado um poderoso instrumento gerencial, capaz de subsidiar o processo decisório e de lançar luz.

Sobre a lógica das intervenções na realidade social. (COTTA, 1998, p.103)

Desempenhar as diversas funções na sociedade a realização do convívio social e o processo político da sociedade,

No momento da reconstrução de modelos administrativos e de estudos e pesquisa como instrumentos de gestão e transparência organizacional e aplicativa conforme a legislação e seus dispositivos.

Com desafios de nova programação da reflexão e execução orçamentária detalhada em plano de trabalho ou dirigida à pasta social na integração do orçamento público

2. REFERENCIAL TEÓRICO:

Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico, correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais, ou imateriais. Enfim, devem ser compreendidas como ações de governo, que em regimes democráticos visam atender direta ou indiretamente aos anseios dos

cidadãos.

Entretanto, a forma final das políticas depende do resultado de uma negociação muito mais ampla. “Uma política governamental tem a natureza de um processo, no qual intervêm múltiplos atores, portadores de distintas percepções e dispendo de desiguais recursos de poder, com os quais se confrontam e organizam (ou não) consensualmente as decisões” (DRAIBE, 1991:15).

Portanto, identificar os atores e, por consequências, esclarecer quais são os objetivos de uma determinada ação governamental não é resultado de uma constatação simples. Na verdade, a literatura sobre avaliação destaca a importância de identificar as metas e objetivos das políticas antes de iniciar a atividade de avaliação propriamente dita. O que dificulta esse processo é o fato que nada garante que tais objetivos sejam (sempre) resultantes de processos conclusivos de decisão política. Da mesma forma, nada garante que os objetivos não possam ser discutidos, ou questionados no contexto de uma mudança de governo, por exemplo. Essa dependência dos objetivos (das políticas públicas) faz também da avaliação uma tarefa dinâmica, além de árdua.

Como os agentes fiscalizadores são municipais geralmente os municípios não tem capacitação de servidores em gerenciamento pública para o, a avaliação e monitoramento do programa e as demandas nela inserida com concomitância com a lei e as aplicações, e sanções administrativas.

Nessa constante da política e sua dinâmica no contexto socioeconômico e desenvolvimento urbano e rural da política pública. Nas relações sociais os tratamentos oferecidos pela política e o crescimento de desenvolvimento da sociedade e seus índices.

A Bolsa Família inovou ao atender uma massa da população de baixa renda no país e também inovou no desenho de sua gestão. Inspirado nos princípios da descentralização federativa, ele se organiza de modo intergovernamental, como explica Currello e outros (2011).

Para entendimento da política da bolsa família (BF), cito a lei, que a representa e seus artigos conforme os parâmetros legais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA faz saber que o Congresso Nacional decreta sanciona a seguinte Lei:

Art. 1 Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa

Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

União regulamenta e financiam, os municípios atuam no cadastramento das famílias, assim como na prestação dos serviços básicos a partir da oferta do poder local e os estados respondem por programas de qualificação. Os municípios são atores fundamentais na implementação do programa. Essa mesma autora explica que intersectorialidade, porém a pesquisa feita aponta má distribuição da transferência de renda e falta de fiscalização e monitoramento dos estados confederados a essa distribuição e monitoramento.

Essa pesquisa tem como foco, não só no entendimento de avaliação e monitoramento das políticas públicas, sim sua composição do debate e nos perspectivas integradores do estado nas competências de sua pasta e forma de avaliação e aplicação das pastas e forma de avaliação e sua aplicação de do dispositivo com suas ressalvas e seus monitoramentos.

Segundo Khair (2000), a LRF “se apoia em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização”. Em outras palavras, a LRF afeta não apenas os resultados fiscais, mas igualmente modo de gestão das finanças públicas. Portanto, para entender os impactos da LRF em as suas as dimensões é preciso considerar outros indicadores, mesmo que estes não sejam imediatamente quantificáveis.

Na medida em que o controle das contas públicas é objetivo importante da LRF, mas não o único, objetiva-se nesse trabalho contribuir para a construção de uma metodologia mais ampla de avaliação da LRF, ou seja, que leve em conta outras dimensões e não apenas os resultados fiscais.

Objetivos Específicos:

Após este primeiro momento, foi revisitado, a bibliografia referente a políticas públicas e a avaliação de políticas públicas, para que se pudesse fazer uma revisão inicial do conteúdo presente no produto. Além das referências já utilizadas para a sua confecção, Monitoramento e Avaliação, como também os seus desafios, para que houvesse maior proximidade com a prática de avaliação de políticas públicas.

Apesar de suas declarações sobre o sucesso da reforma, há muitas críticas em relação à sua própria institucionalidade. Alguns autores, como Rezende (2002), Paula (2005) e Behring (2007), elaboraram fortes críticas às dimensões institucionais, de gestão e democráticas (ou sociais) da reforma.

3. METODOLOGIA:

Nesse exercício de construção de uma metodologia ampla de avaliação da LRF, destacamos os quatro eixos principais já indicados (planejamento das contas públicas, controle dos gastos com pessoal e do endividamento público, transparência da gestão fiscal e accountability dos gestores) e apresentamos um quinto: redução ou extinção de práticas predatórias dentro da federação (representado pela proibição do socorro financeiro entre níveis de governo).

No enfoque de cada eixo teremos indicadores de avaliação distintos, que deverão ser utilizados para analisar a eficiência, a eficácia e a efetividade da LRF. Para alguns deles, um enfoque quantitativo pode ser mais bem apontado, enquanto que para outros o enfoque qualitativo será necessário. Esse procedimento serve para avaliar a LRF e seus resultados em todos os três níveis de governo. Entretanto, no âmbito desse trabalho, e visando compreender melhor o esforço aqui realizado, considere-se como cenário os estados brasileiros. Em outras palavras, o exercício aqui proposto será feito.

Tendo em vista os resultados da LRF sobre a realidade dos estados do distrito federal e suas regiões administrativas.

Com uma visão gerencial, a LRF propicia a participação da sociedade, por meio do orçamento participativo, no orçamento público e a população passa a opinar e demandar

por serviços inovadores favorece o exercício da cidadania, onde os cidadãos podem participar da elaboração e avaliação da aplicação dos recursos públicos.

Com o advento da lei, a participação popular é privilegiada através de mecanismos como as audiências públicas e nesse incentivo a população opina sobre a política pública mais demandada em sua região. Após a LRF, vislumbra-se uma mudança comportamental dos gestores públicos bem como da própria sociedade e o desiderato da lei é evitar a malversação envolvendo os entes federados, os débitos e a falta de ajuste contábil sejam pelo menos regulados.

Em consonância a esse debate, a análise da categoria pobreza ganha centralidade em um dos artigos analisados (GRISOTTI E GELINSKI, 2010), ao problematizar a compreensão limitada de pobreza, compara mínimos sociais com necessidades básicas.

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não.

O básico, expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte,

A nosso ver, o básico que nas LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo.

(PEREIRA, 2007, p. 26-27) Enquanto o básico trata daquilo que é necessário para uma condição satisfatória de uma vida com dignidade, o mínimo vem consolidar aquilo que é pouco, menos, a mínima parte da qual uma pessoa precisa para sobreviver. Enquanto o básico instiga a vivência do ser, o mínimo lida apenas com a sobrevivência.

Sposati (1998) ressalta que num país como o Brasil, marcado pela colonização e escravização, a exclusão social abrange não só os pobres, aqueles que por ventura.

Estão incapacitados de prover a sua sobrevivência, mas todos aqueles que não se encaixam num padrão, num modelo de cidadão. Esse aspecto da exclusão contribui para essa visão dos mínimos sociais, seja ele em qualquer esfera das políticas públicas, o mínimo de respeito, o mínimo de dignidade, o mínimo de acessos, enfim, sempre o mínimo, motivo de humilhação e vergonha para aqueles que necessitam dos serviços e esperam usufruir seus direitos. Além de todas essas críticas que permeiam as análises dos diferenciados autores, Moura (2007) aponta para a ausência de um referencial conceitual para nortear as políticas sociais do governo Lula sugerindo que o programa, é uma resposta a uma demanda de marketing do governo e não de uma política pública de governo pré- concebida. Coloca-se ainda em evidência a relação com a política.

O que se espera da norma em epígrafe é que seja extirpado o mal que dilacerava a economia brasileira e refletia-se no cotidiano das classes mais pobres da sociedade.

O desenvolvimento da pesquisa e a problematização de um trabalho documental, quantitativo e qualitativo da aplicação política publica, equalizando as leis de diretriz orçamentaria.

Quanto à análise entre o número de famílias do PBF e os subcomponentes do IGD, verificou-se uma correlação negativa, indicando que quando uma cresce a outra decresce. Ou seja, o teste indica que, quanto maior o número de beneficiários, menores são os índices de cadastro, atualização e monitoramento das condicionalidades. Supõe-se que essa correlação negativa indica a capacidade limitada dos municípios em atender demandas maiores de beneficiários e aponta para a necessidade de forte investimento na capacidade de gestão dos municípios.

Essa relação negativa também foi encontrada no estudo de Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009) que realizaram uma análise do IGD dos municípios do estado de Minas Gerais através da Análise Exploratória dos Dados (AED) e Testes de Correlação de Pearson, verificando relação negativa entre o aumento da população e das famílias beneficiadas e o IGD-M, concluindo que municípios maiores apresentam menores escores de IGD dado que possuem a menor relação de demanda e assistência relativa.

Um dos fatores que podem ser determinantes nessa correlação negativa é a centralização da gestão do Programa em municípios maiores. Enquanto em municípios menores a localização das famílias e a comunicação são favorecidas por um território menor, em situações de maior demanda a execução das ações do Programa por unidades

centralizadoras (Cadastro Único, Secretaria de Saúde e Secretaria de Educação) pode ocasionar uma sobrecarga, sugerindo-se uma setorização da área. Outra possível causa dessa relação negativa consiste na insuficiência da capacidade administrativa dos municípios brasileiros resultante das complexas relações entre a arrecadação e o contingente populacional dos municípios e da separação entre as tendências de concentração espacial dos recursos e de concentração das demandas por esses recursos, indicadas por Veloso e colaboradores (2011).

O monitoramento e avaliação dos programas de governo são ferramentas pelas quais se busca aperfeiçoar a gestão, ocorrendo em todas as fases do programa. Por meio do monitoramento, o gestor pode acompanhar as ações em execução, reconhecendo possíveis problemas, podendo propor revisões e redirecionamento, explicam Rezende e Jannuzzi (2008).

Além de possibilitar o registro do acompanhamento das condicionalidades, a atuação conjunta das áreas de saúde, educação e assistência social permite a identificação de problemas relacionados à oferta e/ou ao acesso aos serviços públicos e a construção de ações específicas voltadas à resolução dos problemas enfrentados pelas famílias.

A hipótese desenvolvida nesse esboço reza que: os programas de estabilidade fiscal, em especial a LRF, ao promoverem maior controle e planejamento naquilo que diz respeito à economia pública e reduzir a improbidade administrativa e a corrupção no serviço público, garantem que o dinheiro arrecadado seja utilizado de forma correta e assim, permita-se programar mais políticas públicas.

Afirma Farah (2006), que a própria opinião pública desacredita na atuação do Estado, uma vez que considera este praticante de atos de clientelismo e pratica por meio dos agentes públicos a corrupção. A autora ainda atesta que tais eventos eram recorrentes mesmo com a democratização nos anos 80.

Apesar da compreensão da importância da estrutura dos municípios para o êxito da gestão da implementação do PBF, ainda são incipientes estudos sobre a implementação do Programa. Têm sido priorizados estudos de impacto que pretendem atender o maior questionamento que é a própria existência do Programa, porém pouco se avalia como os seus processos são operados. A principal pesquisa de avaliação realizada sobre o Programa é feita pelo governo federal: Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família I e II (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012).

Estudos pontuais em várias localidades do Brasil sinalizam a insuficiência da rede assistencial na qual o programa é implementado acarretando em limitação para o desenvolvimento das atividades obrigatórias em presença de maiores contingentes de famílias. As pesquisas descritas no quadro utilizaram a metodologia do estudo de caso, sendo realizada pesquisa através de análise de documentos oficiais do PBF, entrevistas com gestores e profissionais que atuam nas diversas secretarias (saúde, educação e assistência social) e grupos focais com famílias beneficiárias.

Constata-se de modo geral que fragilidades da rede de serviços reincidentes nessas localidades têm implicações diretas no desempenho das atividades do programa. A insuficiência quantitativa e de qualificação de recursos humanos, a insuficiência de recursos financeiros e institucionais, a falta de instâncias promotoras de descentralização, além da fragilidade ou ausência de uma rede de serviços sociais locais de educação e saúde, são resultados que sinalizam os motivos pelos quais os desempenhos de gestão do programa são menores quando se tem um maior número de famílias.

Tal situação não coadunava com o papel que deve ser desempenhado pelo Estado que nas palavras de Silva, se manifesta numa elaboração e execução de políticas públicas convergentes no interesse do setor público como um todo, ou seja, o Estado deve primar pelo desenvolvimento na sociedade através da prestação de serviços públicos e da realização de políticas públicas em benefício do total ou instituir políticas públicas que visem o bem comum e a saúde social. O Brasil não poderia ser diferente, tinha que acompanhar as mudanças já recorrentes no cenário da economia do mundo e balizarem-se nos novos modelos de gestão pública gerencial e para isso as instituições, tanto pública quanto privada importou normalmente nos fatores políticos, sociais e fiscais para a criação da LRF. Para Palmeira (2000, p. 293):

A respeito da interdependência dos processos do PBF evidenciada pela correlação positiva entre os componentes é pertinente apontar que tal evidência pode ser usada de modo estratégico para a gestão do Programa, enfatizando de forma clara a necessidade da intersetorialidade.

Nesse sentido, é possível destacar como um avanço a criação do Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Condicionais do PBF, por meio da Portaria Interministerial MDS/MEC/MS no 2/2009, formado por representantes do MDS, do MEC, do MS e das entidades de representação de estados e municípios nas três áreas. Esse espaço

deve propor medidas sinérgicas para o gerenciamento desta complexa política.

Apesar de suas declarações sobre o sucesso da reforma, há muitas críticas em relação à sua própria institucionalidade. Alguns autores, como Rezende (2002), Paula (2005) e Behring (2007), elaboraram fortes críticas às dimensões institucionais, de gestão e democráticas (ou sociais) da reforma. Rezende (2002) traz, a partir de um estudo comparativo sobre reformas do Estado, um dado interessante do caso brasileiro de 1995, pois, apesar das mudanças constitucionais empreendidas, a criação de novas organizações para definir as relações entre policy-making (formulação de políticas) e service entrega (serviços prestados à população) não foi exitosa, uma vez que a matriz institucional regulada pelo desempenho não foi bem aceita e encontrou dificuldades para transformar a burocracia e seu *modus operandi*.

Paula (2005), ao analisar a dimensão de gestão, observa uma tendência maior ao insulamento burocrático e o fortalecimento da tecnocracia, a partir do fortalecimento do núcleo estratégico.

É na possibilidade da ampliação do controle social que a avaliação das políticas públicas é considerada fundamental na atualidade. Todavia, diante da contextualização apresentada neste trabalho quanto ao papel do Estado e de suas políticas, desde a década de 1980, é possível inferir que duas dimensões foram fundamentais para a compreensão da administração pública brasileira, principalmente no contexto dos governos locais.

No entanto, apesar de a maioria das práticas de avaliação ser desenvolvida como meros controles de gastos existem tendências para a produção de avaliação como um instrumento de controle social, a partir de novas abordagens que enfatizam a análise do contexto social, econômico, político, cultural e organizacional (estrutura, dinâmica, relações de poder, interesses e valores), com o objetivo de melhorar as práticas governamentais, tornando-as transparentes à sociedade.

Antes da LRF, em 2000, a maioria dos gestores públicos brasileiros não tinha a preocupação com o controle dos gastos públicos. Era comum o esvaziamento dos cofres públicos e a postergação da responsabilidade orçamentária para os mandatos seguintes. E tal prática, era usada como uma maneira de inviabilizar os trabalhos de adversários políticos.

Más as dívidas públicas acumulavam-se ano após ano, sem incidir sobre os culpados qualquer responsabilidade, seja no âmbito administrativo, seja no criminal ou cível

e disso tiramos a experiência de que tais manobras políticas afetavam de forma agressiva à população.

Faz-se necessário estudar o contexto histórico da LRF no Brasil para entender sua atuação como uma política pública. O momento no Brasil era de alto índice de corrupção e abuso do patrimônio público pelos próprios gestores e clara entrada em miséria.

Antes de analisarmos a problemática do tema, a LRF como uma política pública, deveu considerar que as políticas públicas integram uma ferramenta capital para a realização do direito. Portanto, neste artigo procura-se verificar se esses dois instrumentos, um judiciário, outro, político, coadunam e se a LRF acarretou o controle dos gastos com pessoal e investimentos na saúde e previdência.

Simonetti ainda raciocina no real significado da expressão legal contida na LRF e expressa que “com o pressuposto de que ambientes com contas controladas e boa administração das dívidas apresentam melhores condições de desenvolvimento”. Vê-se que o artigo combina sensivelmente na problemática levantada nesta monografia, melhor explicado anteriormente, com uma política fiscal eficaz o montante que restar nos cofres públicos, serão direcionados para as políticas públicas de forma geral.

Diante do exposto na análise conclui-se que apesar de diferentes temas que perpassam a abordagem e análise do Programa Bolsa Família, todos os autores e autoras concordam com a questão de que há profundas limitações no enfrentamento e superação da condição de vulnerabilidade do público atendido pelo programa. É inegável a grandiosidade do programa e de como ele contribuiu para a diminuição da extrema pobreza no país, inclusive o programa já serve como referencial para outros países como medidas de proteção social nas políticas sociais, tendo ganhado o “Nobel Social” na Suíça, pela ISSA, Associação Internacional de Seguridade Social, em 2013. Porém também há que se fazer a crítica de que o programa participa de uma estratégia de injeção de capital real na economia brasileira, uma vez que essas famílias ao utilizarem esse recurso se inserem, mesmo que de uma forma bem pequena na lógica.

3.1. Avaliação da gestão das condicionalidades: Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Uma política pública de grande cobertura que passou em um curto prazo por

expansões significativas (de 3,6 milhões de famílias, no início em 2003, para 13,2 milhões de famílias, em 2012) necessita de mecanismos de avaliação descentralizados e que sejam efetivos para mensurar o alcance dos objetivos esperados.

Segundo Costa e Castanhar (2003), a avaliação sistemática de políticas públicas deve ser um mecanismo contínuo do ciclo dessas, pois, se trata de um instrumento fundamental para alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos aplicados, contribuindo para um processo de tomada de decisão mais bem fundamentado e resultando em uma gestão pública mais eficaz. Um dos principais tipos de avaliação é a partir de objetivos. Para elucidar essa tipologia que difere as avaliações de acordo com seus objetivos é necessária a compreensão da diferença semântica dos termos que relacionam processos e resultados: eficácia, eficiência e efetividade. O Quadro um, adaptado de Draibe (2000), sintetiza a diferença entre as terminologias dessas medidas de desempenho que são objetos de estudo avaliativos.

Tabela 1

INDICADOR	DEFINIÇÃO	TIPO DE AVALIAÇÃO
Eficácia	A relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua Implementação e os resultados a que chegam.	Avaliação de processo ou formativa
Eficiência	Qualidades de um programa, examinados os parâmetros técnicos de tempo. E custo.	Avaliação de processo ou formativa
Efetividade	Relação entre objetivos e meta com impacto e efeitos.	Avaliação de impacto

Fonte: Elaborado a partir de Draibe (2000).

3.2. O Programa Bolsa Família (PBF)

A Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, identificadas no Cadastro Único para

Programas Sociais do Governo Federal. Atualmente, são elegíveis ao PBF, as famílias que tenham:

Cadastros atualizados nos últimos 24 meses; renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição.

3.3.Gestão dos benefícios

No Distrito Federal, há 72.535 famílias beneficiárias da Bolsa Família.

Essas famílias equivalem, aproximadamente, a 7,51% da população total do município, e inclui 24.528 famílias que, sem o programa, estariam em condição de extrema pobreza. No mês de dezembro de 2018 foram transferidos R\$ 12.720.508,00 às famílias do Programa e o benefício médio repassado foi de R\$ 175,37 por família. Conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias do programa, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R\$ 1,78.

A cobertura do programa é de 75,81% em relação à estimativa de famílias pobres no município. Essa estimativa é calculada com base nos dados mais atuais do Censo Demográfico, realizado pelo IBGE.

3.4.Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

O município está abaixo da meta de atendimento do programa. O foco da gestão municipal deve ser na realização de ações de busca ativa para localizar famílias que estão no perfil do programa e ainda não foram cadastradas.

A gestão também deve atentar para a manutenção da atualização cadastrada beneficiária, para evitar que as famílias que ainda precisam do benefício tenham o pagamento interrompido.

Periodicamente, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) convoca as famílias beneficiárias do PBF para atualizarem seus cadastros nos processos de revisão cadastral e averiguação cadastral. Em cada um desses processos, as famílias são organizadas em grupos, com prazos diferenciados para a atualização cadastral. A listagem pode ser

acessada online no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família.

O pagamento da Bolsa Família é operado pela instituição financeira Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é responsável pela emissão e entrega dos cartões e pelo atendimento aos beneficiários.

Canais de pagamento: agências, correspondentes lotéricos e correspondentes CAIXA. O Distrito Federal possui, atualmente, 313 canais de pagamento. Confira o histórico de valores repassados às famílias beneficiárias do PBF no seu município nos últimos 12 meses:

Tabela 2

Mês	Qtd. De famílias	Valor
Dezembro de 2018	72.535	R\$ 12.720.508,00
Novembro de 2018	76.331	R\$ 13.230.081,00
Outubro de 2018	74.665	R\$ 13.076.889,00
Setembro de 2018	72.150	R\$ 12.494.255,00
Agosto de 2018	75.010	R\$ 12.851.306,00
Julho de 2018	73.544	R\$ 12.639.744,00
Junho de 2018	74.122	R\$ 11.949.954,00
Mai de 2018	76.879	R\$ 12.420.713,00
Abril de 2018	76.905	R\$ 12.400.467,00
Março de 2018	83.008	R\$ 13.330.892,00
Fevereiro de 2018	81.840	R\$ 13.214.312,00
Janeiro de 2018	80.959	R\$ 12.984.317,00

Fonte: Elaborado mds. Gov. BR/bolsafamilia.

Gerenciamento das condicionalidades e o acesso aos serviços públicos quando uma família entra no programa, ela e o poder público assumem.

Compromissos para garantir o acesso de suas crianças e adolescentes à saúde e à educação. Esses compromissos são conhecidos como condicionalidades:

- Crianças menores de sete anos devem ser vacinadas e ter acompanhamento de peso e altura; gestantes precisam fazer o pré-natal;
- Crianças e adolescentes de 6 a 15 anos devem ter frequência escolar mínima de 85% a cada mês; e jovens de 16 e 17 anos devem ter frequência escolar mínima de 75% das aulas a cada mês.

3.5. Educação:

No Distrito Federal, 99.932 crianças e jovens de 6 a 17 anos da Bolsa Família precisavam ter a frequência escolar acompanhada no último bimestre. Dessas, foram acompanhadas 90.687. Portanto, 90,75% das crianças e jovens de 6 a 17 anos da Bolsa Família tiveram a informação de frequência escolar registrada nesse período. A média nacional é de 91,07% de acompanhamento na educação.

O município possui, portanto, um acompanhamento da frequência escolar razoável, mas ainda abaixo da média nacional. É fundamental que o gestor municipal do PBF conheça e se articule com o coordenador municipal do PBF na Educação, que é o responsável técnico por esse acompanhamento na Secretaria Municipal de Educação. A partir disso, podem focar nos beneficiários que estejam sem informação ou com informação desatualizada sobre a escola em que estudam (“não localizados”), realizando ações de orientações às famílias para que informem nas secretarias escolares quando suas crianças e jovens forem beneficiários do PBF e para que atualizem o Cadastro Único quando eles mudarem de escola, ou ainda realizando a busca ativa de beneficiários que estejam fora da escola. Também é importante tentar identificar e registrar adequadamente os motivos que levam os alunos com baixa frequência a descumprirem a condicionalidade.

3.6.Saúde:

Na área da Saúde, 62.408 famílias foram acompanhadas no último semestre. As famílias que devem ser acompanhadas na saúde são aquelas que possuem crianças de até sete anos e/ou mulheres gestantes. O município conseguiu acompanhar 35.194 famílias, o que corresponde a um acompanhamento de 56,39%. A média nacional de

acompanhamento na saúde é de 72,76%. Assim, o município possui um acompanhamento da agenda de saúde baixo. Para melhorar essa situação, o gestor municipal do PBF deve conhecer e se articular com o coordenador municipal do PBF na Saúde, que é o responsável técnico por esse acompanhamento na Secretaria Municipal de Saúde. Eles podem solicitar orientação e, se for o caso, capacitação e apoio técnico da Coordenação Estadual Intersetorial do PBF. A partir disso, devem realizar atividades de orientação e esclarecimentos sobre o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF para as equipes do Programa Saúde da Família, das Unidades Básicas de Saúde, e para os agentes comunitários de saúde; realizar ações de orientações às famílias para que informem que são beneficiárias do PBF quando forem atendidas na rede de saúde e para que atualizem o Cadastro Único quando mudarem de endereço; e planejar ações periódicas de busca ativa de famílias não acompanhadas pela saúde.

Acompanhamento, pela assistência social, das famílias que descumprem as condicionalidades.

As famílias que descumprem as condicionalidades podem sofrer efeitos gradativos, que variam desde uma advertência, passando pelo bloqueio e suspensão do benefício quando o descumprimento é reiterado, até seu cancelamento em casos específicos. Esses efeitos são considerados sinalizadores de possíveis vulnerabilidades das famílias, pois demonstram que elas não estão exercendo seus direitos sociais básicos à saúde e à educação, determinando a priorização dessas famílias no acompanhamento familiar realizado pelas equipes da assistência social no município. O município apresenta 720 famílias em fase de suspensão no período acompanhado (julho de 2018). Dessas, 62 famílias apresentam registro de acompanhamento familiar no sistema de condicionalidades do PBF (Sicon). Esse registro é necessário para que estas famílias não deixem de receber os recursos da Bolsa Família, se for o caso.

4 CONCLUSÃO:

Dessa forma, analisando os impactos orçamentários supracitados conforme a lei de responsabilidade fiscal, LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000, que orienta junto ao poder legislativo e delega ao poder executivo o que é permitido conforme a lei complementar e seus artigos.

Essa pesquisa visa à relação que existe em política pública do programa de transferência de renda do estado brasileiro com a conformidade da lei de responsabilidade fiscal, avaliação e monitoramento da mesma para a análise do exercício. Dessa maneira a relação da construção de um controle mais eficaz de fiscalização da política e sua aplicabilidade conforme os parâmetros legais, e uma transparência da utilização do dinheiro público investido e distribuído para as pessoas de direitos na aplicabilidade da realização da política desenvolvida para sanar os problemas inerentes a custeio de dinheiro público, conforme a construção da avaliação e monitoramento da política e suas responsabilidades cabíveis ao cidadão brasileiro.

Nessa da pesquisa em avaliação e monitoramento da relação de equalização, orçamentária do alcance da política pública e sua benesse ao estado, da relação concomitante da avaliação e legislação aplicável em novas tecnologias e pesquisas em gerenciamento público e orçamento (LDO e PPA). Falta de monitoramento e avaliação da aplicação econômica e familiar das famílias envolvidas no programa de transferência de renda, e os impactos qualitativos e quantitativos para a governabilidade do executivo e quais os passivos da avaliação e monitoramento aplicáveis.

Na base do conhecimento e a problematização do programa social de transferência de renda e a base suas execuções orçamentárias e controle de avaliação e monitoramento.

O demonstrativo da pesquisa em construção de políticas públicas e a criação do projeto da bolsa família e sua dotação orçamentária conforme a lei de responsabilidade fiscal. Com a relação concomitante da política social e seu desenvolvimento e criação de mecanismos e avaliação do instrumento administrativo e a lei que a configura.

Nessa hipótese de alternância entre o orçamento planejado para a mesma e os mecanismos administrativos e governamental da avaliação e monitoramento. 'Práxis' do entendimento de avaliação e monitoramento do estado, conforme a LRF e as ressignificações da LDO e as competências orçamentárias e fiscais do gerenciamento público.

Nessa relação da programação orçamentária dos estados e os entes, a delegação da realização do monitoramento eficaz para correção de possíveis lisuras na estrutura do programa, trazendo a responsabilidade do que foi projeto para o benefício social dos brasileiros e as mudanças que o programa traz em todo seu âmbito.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Ministério de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social.

Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2004.

BRITTO, T.; SEPÚLVEDA, J; BARBOSA, D. Levantamento dos sistemas de informação dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

DRAIBE. S.M. BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Org.).

Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo:

IEE/PUC-SP, 2001. KUHN, T. S. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo:

Editora Perspectiva, 1992. LAUDON, C. K. LAUDON, J. P. Sistemas de informações.

4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999. NERI, M. Miséria em queda. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

WILDAWSKY, A. Speak truth to Power: the art and craft of policy analysis. Boston: Little, Brown & Company, 1979.

GIACOMONI, J. Orçamento público. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOBETTI, S. W; ORAIR, R. O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Texto para Discussão, n. 2190).

GOVE, W. Rua ET al. Overcrowding in the home: an empirical investigation of its possible pathological consequences. *American Sociological Review*, v. 44, p. 59-80, 1979.

HOWLETT, M. et. al. The elements of effective program design: a two-level analysis. *Politics and Governance*, v. 2, n. 2, p. 1-12, 2014. Disponível em: <[HTTPS://doi.org/10.1177/2071150214563111](https://doi.org/10.1177/2071150214563111)>.

JANN, W. WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J; SIDNEY, M. S.(Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. New York: CRC Press, 2007. P. 43-62.

JOHN, R. et al. The tools of policy formulation: an introduction. In: JORDAN, A. J; TURNPENNY, J. R.

(Eds.). *The tools of policy formulation: actors, capacities, venues and effects*. [s.l.]: Edward Elgar Publishing, 2015. 301 p.

JORDAN, A.; WURZEL, R.; ZITO, A. Still the century of “new” environmental policy

instruments? *Environmental Politics*, v. 22, n. 1, p. 155-173, 2013.

JORDAN, A. J; TURNPENNY, J. R. (Eds.). *The tools of policy formulation: Actors, capacities, venues and effects*. [s.l.]: Edward Elgar Publishing, 2015. 301 p.

KOTLER, P. **Administração de marketing**: a edição do novo milênio. 10. Ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000.

LEVY, P. M.; SERRA, M. I. F. Coeficientes de importação e exportação na indústria. **Boletim de Conjuntura**, n. 58, jul./ago. 2002. (Nota Técnica). Disponível em: <[HTTPS://goo. Gl/ke2cst](https://goo.gl/ke2cst)>.

MILLIKAN, B. (Org.). **Monitoramento e avaliação de projetos**: métodos e experiências. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. (Série Monitoramento & Avaliação, n. 1).

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais metodológicos. *Rev. Adm. Pública*, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

CURRALERO, Cláudia R. B.; ALONSO, Ana L. F. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Sistema de Condicionais (Sicon) como ferramentas de gestão intersetorial do Programa Bolsa.

DIAS, Magda N. A. O programa Bolsa Família no município de Bacabal-MA: avaliação do processo de implementação com foco nas condicionalidades. Dissertação (mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2008. Família. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, IV, 2011, Brasília.

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria C.; CARVALHO, Maria C. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2000.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 3, p. 625-641.