



OSÉAS PEREIRA DOS SANTOS

**CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL LOCAL:
A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO
DE CAMPO BELO /MG**

**LAVRAS – MG
2022**

OSÉAS PEREIRA DOS SANTOS

**CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL LOCAL:
A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE
CAMPO BELO /MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. José de Arimatéia Dias Valadão
Orientador

**LAVRAS - MG
2022**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Santos, Oséas Pereira dos.

Capacidades estatais no nível local : a gestão do
Programa Bolsa família no município de Campo Belo/MG /
Oséas Pereira dos Santos. - 2021.

277 p. : il.

Orientador(a): José de Arimatéia Dias Valadão.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Lavras, 2021.

Bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Implementação. 3. Capacidades
estatais. I. Valadão, José de Arimatéia Dias. II. Título.

OSÉAS PEREIRA DOS SANTOS

**CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL LOCAL:
A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE
CAMPO BELO/MG**

**STATE CAPACITIES AT THE LOCAL LEVEL:
THE MANAGEMENT OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM IN THE MUNICIPALITY
OF CAMPO BELO/MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 22 de setembro de 2021.

Prof. Dr. Dênis Renato de Oliveira UFLA
Prof. Dr. Jorge da Silva Correia Neto UFRPE

Prof. Dr. José de Arimatéia Dias Valadão
Orientador

**LAVRAS - MG
2022**

DEDICATÓRIA

A Deus, pelo dom da vida.

À Marlize, minha esposa, aos nossos filhos Wagner Clayton e Helder Geovani, à Juliana (nora) e ao meu netinho João Gabriel, pelo carinho e amor.

Aos meus pais Paulo (Tininho) e Tereza (in memoriam), pelos ensinamentos e sabedoria que me repassaram.

AGRADECIMENTO

Novamente a Deus, pelas bênçãos e pelas graças que, todos os dias, derrama sobre a minha vida pessoal e profissional.

À minha família, pelo apoio, compreensão e força, frente aos momentos de dificuldade.

Aos docentes do Mestrado Profissional em Administração Pública, os quais aguçaram o meu senso crítico e contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

À professora Júlia Moretto Amâncio e ao professor Dany Flávio Tonelli pelos ensinamentos e pelo apoio na realização da primeira fase da dissertação.

Aos servidores do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, especialmente, às secretárias, Deborah Braga Resende e Luciana Andrade Costa, pela simpatia, atenção, comprometimento com o trabalho e ajuda de sempre.

Aos colegas de curso do Mestrado Profissional em Administração Pública, pela convivência fraterna e pelos conhecimentos compartilhados nas aulas presenciais.

À Secretaria Municipal de Assistência Social de Campo Belo - MG, pela disponibilidade, pela ajuda, cooperação e colaboração, que tornaram possível a realização desta pesquisa.

Aos professores Jorge da Silva Correia Neto e Denis Renato de Oliveira, pela participação na Banca e pelo enriquecimento proporcionado ao conteúdo do trabalho.

Ao prof. José de Arimatéia Dias Valadão, pelo incentivo, apoio, paciência e pela orientação na segunda fase da dissertação, os quais foram fundamentais para que esse sonho pudesse ser concretizado e se tornasse realidade.

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, pelo empenho, dedicação e pela excelência no ensino, os quais conduziram-me a uma formação ímpar na área.

Enfim, Mestre em Administração Pública! Que Deus me ilumine e me conceda muita sabedoria para fazer jus e empregar bem este título que me foi confiado!

Resumo

O objetivo deste trabalho consistiu em examinar as capacidades estatais mobilizadas no processo de implementação do Programa Bolsa Família em Campo Belo/MG, município do sudoeste de Minas Gerais, entre os anos de 2017 e 2020, tendo como fundamento as dimensões técnico-administrativa, político-relacional e fiscal. Salienta-se que a atuação do Estado, num ambiente federativo, compreende processos complexos e resultados incertos que reclama explicações tanto sobre a efetividade dos resultados das políticas públicas quanto à promoção do acesso aos direitos sociais. Acredita-se que algumas das respostas sobre o fracasso ou sucesso de uma política pública podem ser encontradas por meio da compreensão das capacidades estatais. O Programa Bolsa Família (PBF) assumiu a centralidade da política social brasileira, como forma efetiva de combate à pobreza e em nível internacional tornou-se uma das maiores referências em tecnologia de transferência de renda condicionada, devido à melhoria das condições de vida que proporciona a mais de 13,9 milhões de famílias brasileiras. Contudo, o processo de implementação do Programa ainda representa um grande desafio para o Estado e a sociedade na medida em que se sujeita às diferentes capacidades estatais presentes no nível local. No intuito de compreender o processo de implementação, realizou-se um estudo de caso, mediante uma pesquisa qualitativa de abordagem descritiva. Em relação à coleta de dados, foram adotadas entrevistas semiestruturadas, questionários e pesquisa documental. O método de análise empregado consistiu na análise de conteúdo. Embora os resultados sejam importantes para a avaliação de uma política pública, destaca-se que o foco principal deste trabalho não foram os resultados, mas sim os recursos, os processos, os instrumentos e os mecanismos bem como as interações/relações decorrentes dos processos que o Estado emprega em suas atividades cotidianas para alcançar suas metas e objetivos quanto à gestão e operacionalização do programa. Em suma, pretendeu-se, com base na pesquisa empírica, utilizar as capacidades estatais como lente teórica para apreciar as características do aparato estatal estruturado pelo município, a fim de identificar eventuais dificuldades e potencialidades que reduzem ou promovem o fortalecimento institucional, bem como verificar as influências que as capacidades estatais exercem na fase de implementação do PBF. Embora haja diversas capacidades estatais, constatou-se que suas dimensões são interdependentes e complementares de modo que atuam de forma articulada para o alcance das metas e objetivos do PBF. Enquanto as dimensões técnico-administrativa e fiscal apresentam a eficiência e a eficácia como condições necessárias para a entrega dos resultados, a dimensão político-relacional confere legitimidade e efetividade à atuação estatal. Salienta-se que a análise das capacidades estatais não necessariamente deve ser efetuada apenas na fase de implementação de uma política pública. Debates em outras fases do ciclo, por exemplo, na formação de agenda e formulação abrem campo para discussões relevantes sobre as capacidades estatais. Espera-se que os resultados alcançados possam fomentar o debate sobre as capacidades estatais bem como otimizar a implementação do Programa Bolsa Família em outros municípios de mesmo porte ou menor.

Palavras-chave: Políticas públicas. Implementação. Capacidades estatais. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

The objective of this work was to examine the state capacities mobilized in the implementation process of the Bolsa Família Program in Campo Belo/MG, a municipality in the southwest of Minas Gerais, between 2017 and 2020, based on the technical-administrative, political dimensions relational and fiscal. It should be noted that the State's action, in a federative environment, comprises complex processes and uncertain results that demand explanations both about the effectiveness of the results of public policies and the promotion of access to social rights. It is believed that some of the answers about the failure or success of a public policy can be found through the understanding of state capacities. The Bolsa Família Program (BFP) assumed the centrality of Brazilian social policy, as an effective way to combat poverty and at the international level it has become one of the greatest references in conditional income transfer technology, due to the improvement of living conditions that it provides to more than 13.9 million Brazilian families. However, the Program implementation process still represents a major challenge for the State and society as it is subject to the different State capacities present at the local level. In order to understand the implementation process, a case study was carried out, through qualitative research with a descriptive approach. In relation to data collection, semi-structured interviews, questionnaires and documental research were adopted. The analysis method used consisted of content analysis. Although the results are important for the evaluation of a public policy, it is emphasized that the main focus of this work was not the results, but the resources, processes, instruments and mechanisms as well as the interactions/relationships resulting from the processes that the State employs in its day-to-day activities to achieve its goals and objectives in terms of program management and operation. In short, based on empirical research, it was intended to use state capacities as a theoretical lens to appreciate the characteristics of the state apparatus structured by the municipality, in order to identify possible difficulties and potentialities that reduce or promote institutional strengthening, as well as verify the influences that state capacities exert in the implementation phase of the BFP. Although there are several state capacities, it was found that their dimensions are interdependent and complementary so that they act in an articulated way to achieve the goals and objectives of the BFP. While the technical-administrative and fiscal dimensions present efficiency and effectiveness as necessary conditions for the delivery of results, the political-relational dimension confers legitimacy and effectiveness on state action. It should be noted that the analysis of state capacities should not necessarily be carried out only in the implementation phase of a public policy. Debates in other phases of the cycle, for example in agenda-setting and formulation, open the way for interesting discussions on state capabilities. It is hoped that the results achieved can foster the debate on state capacities as well as optimize the implementation of the Bolsa Família Program in other municipalities of the same size or smaller.

Keywords: Public policies. Implementation. State capabilities. Bolsa Família Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1	Resumo da primeira seção.....	39
Figura 2.2	Capacidades estatais e dimensões.....	77
Figura 2.3	Programa Bolsa Família.....	84
Figura 4.1	Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.....	109
Figura 4.2	Atribuições e compromissos diante da gestão descentralizada.....	119
Figura 4.3	Execução financeira dos recursos do IGD-M.....	129
Figura 4.4	Utilização prática dos recursos do IGD-M.....	130
Figura 4.5	Gestão descentralizada do Cadastro Único.....	132
Figura 4.6	Quadro conceitual de análise das capacidades estatais.....	134
Figura 4.7	Dimensões das capacidades estatais.....	135

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instância de Controle Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada do Estado
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada do Município
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAA	Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação)
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SIBEC	Sistema de Gestão dos Benefícios
SIGPF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNB	Universidade de Brasília

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1- Indicativo para a pesquisa de implementação.....	30
Quadro 2.2 - Critérios empregados nas avaliações.....	31
Quadro 2.3 - Indicadores utilizados para mensuração.....	32
Quadro 2.4 - Dimensões das capacidades estatais propostas por Cingolani.....	56
Quadro 2.5 - Avaliação de capacidades técnico-administrativas.....	72
Quadro 2.6 - Critérios para avaliação de capacidades técnico-administrativas.....	72
Quadro 2.7 - Resumo das condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	80
Quadro 2.8 - Eixos que estruturam a gestão do Programa Bolsa Família.....	82
Quadro 2.9 - Dimensões que estruturam o Programa Bolsa Família.....	83
Quadro 3.1 - Temas delineados para a pesquisa exploratória.....	91
Quadro 3.2 - Dimensões das capacidades estatais.....	97
Quadro 4.1 - Legislação básica sobre a gestão descentralizada do PBF.....	103
Quadro 4.2 - Princípios que fundamentam o Programa Bolsa Família.....	105
Quadro 4.3 - Diretrizes do Programa Bolsa Família.....	107
Quadro 4.4 - Atribuições do governo federal na gestão do PBF.....	112
Quadro 4.5 - Responsabilidade do Governo Federal na Gestão descentralizada do PBF.....	113
Quadro 4.6 - Atribuições do governo estadual na gestão descentralizada do PBF.....	114
Quadro 4.7 - Responsabilidade do Governo Estadual na gestão descentralizada do PBF.....	114
Quadro 4.8 - Atribuições do governo municipal na gestão do Programa Bolsa Família.....	115
Quadro 4.9 - Competência dos municípios - artigo 14 do Decreto 5.209/2004.....	115
Quadro 4.10 - Compromissos municipais - Termo de Adesão Portaria 246/2005.....	116
Quadro 4.11 - Responsabilidade da Gestão Municipal na gestão descentralizada.....	117
Quadro 4.12 - Atividades referentes à gestão descentralizada do PBF.....	118
Quadro 4.13 - Legislação básica do Cadastro Único.....	121
Quadro 4.14 - Atribuições do Governo Federal na gestão do Cadastro Único.....	123
Quadro 4.15 - Atribuições do Governo Estadual na gestão do Cadastro Único.....	124
Quadro 4.16 - Atribuições do governo municipal na gestão do Cadastro Único.....	125
Quadro 4.17 - Atribuições do Gestor Municipal do PBF e do Cadastro Único.....	125
Quadro 4.18 - Atribuições do Gestor Municipal ligadas ao IGD-M.....	126
Quadro 4.19 - Atores envolvidos na gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único...	127
Quadro 4.20 - Compromissos e atribuições na gestão do PBF e do Cadastro Único.....	132
Quadro 4.21 - Categorias de análise de capacidades técnico-administrativas.....	136

Quadro 4.22 - Finalidade e competências da Secretaria Municipal de Assistência Social...	137
Quadro 4.23 - Etapas referentes à gestão do Cadastro Único.....	147
Quadro 4.24 - Ações desenvolvidas pelo município na Gestão do Cadastro Único.....	147
Quadro 4.25 - Cadastro Único.....	149
Quadro 4.26 - Famílias atualizadas no Cadastro Único.....	149
Quadro 4.27 - Famílias beneficiárias.....	149
Quadro 4.28 - Papel do gestor no acompanhamento das condicionalidades.....	152
Quadro 4.29 - Perfil educação.....	153
Quadro 4.30 - Pessoas com acompanhamento saúde.....	153
Quadro 4.31 - Perfil Saúde.....	154
Quadro 4.32 - Procedimentos da gestão de benefícios.....	155
Quadro 4.33 - Total de repercussões do tipo Suspensão por descumprimento de condicionalidades ligadas ao benefício variável jovem (BVJ) do PBF	156
Quadro 4.34 - Ações realizadas – descumprimento das condicionalidades.....	157
Quadro 4.35 - Canais de pagamentos disponíveis no município de Campo Belo/MG.....	158
Quadro 4.36 - Bolsa Família.....	159
Quadro 4.37 - Capacidades político-relacionais.....	161
Quadro 4.38 - Participação e Controle Social.....	170
Quadro 4.39 - Índice de Gestão Descentralizada Municipal.....	176
Quadro 4.40 - Recepção e triagem.....	182
Quadro 4.41- Famílias encaminhadas para o Cadastro Único.....	183
Quadro 4.42 - Famílias encaminhadas para atualização do Cadastro Único.....	183
Quadro 4.43 - Repasse mensal de IGD-M entre 2017 e 2020.....	185
Quadro 4.44 - Índice de Gestão Descentralizada.....	185

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	Objetivo geral.....	16
1.2	Objetivos específicos.....	16
1.3	Justificativa.....	17
1.4	Estrutura do trabalho.....	22
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	22
2.1	Relações federativas e o papel do município.....	22
2.1.1	Federalismo e descentralização.....	22
2.1.2	Políticas públicas.....	23
2.1.2.1	Ciclo de políticas públicas.....	24
2.1.2.2	Implementação de políticas públicas.....	36
2.2	Capacidades estatais.....	40
2.2.1	Capacidade estatal como estratégia analítica	40
2.2.2	Conceitos de capacidades estatais	42
2.2.3	Escolha do conceito.....	45
2.2.4	Mecanismos e atributos dos Estados.....	48
2.2.5	Mensuração das capacidades estatais.....	49
2.2.6	Dimensões das capacidades estatais.....	55
2.3	O Programa Bolsa Família.....	78
2.3.1	Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	79
2.3.2	Eixos ou dimensões que estruturam o Programa Bolsa Família.....	82
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	85
3.1	Contextualização do ambiente de estudo.....	87
3.2	Apresentação do município de Campo Belo/MG.....	87
3.3	Caracterização da natureza da pesquisa.....	88
3.4	Coleta de dados.....	89
3.5	Procedimentos para análise de resultados.....	97
4.	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	100
4.1	Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.....	101
4.1.1	Gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família.....	102
4.1.1.1	Legislação básica sobre o Programa Bolsa Família.....	102
4.1.1.2	Princípios que estruturam a implementação do Programa Bolsa Família.....	105
4.1.1.3	Diretrizes do Programa Bolsa Família.....	106
4.1.1.4	Papel da estrutura normativa.....	108
4.1.2	Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família.....	110
4.1.2.1	Atribuições de cada nível governamental - gestão descentralizada do PBF..	112
4.1.2.1.1	Compromissos municipais na adesão à gestão descentralizada do PBF.....	118
4.1.3	Gestão descentralizada do Cadastro Único.....	120
4.1.3.1	Atribuições de cada nível de governo – gestão do Cadastro Único.....	123
4.1.3.1.1	Definição das atividades para exame sob a ótica das capacidades estatais....	131
4.1.4	Capacidades técnico-administrativas, político-relacionais e fiscal.....	135
4.1.4.1	Capacidades técnico-administrativas.....	135
4.1.4.1.1	Estrutura administrativa.....	136
4.1.4.1.2	Recursos humanos.....	139
4.1.4.1.3	Estrutura física	141
4.1.4.1.4	Recursos tecnológicos e equipamentos.....	144
4.1.4.1.5	Estrutura normativa.....	144
4.1.4.1.6	Gestão do Cadastro Único.....	146

4.1.4.1.7	Gestão das condicionalidades.....	150
4.1.4.1.8	Gestão de benefícios.....	155
4.1.4.1.9	Gestão de pagamentos.....	158
4.1.5	Capacidades político-relacionais na implementação do PBF.....	160
4.1.5.1	Intersetorialidade.....	162
4.1.5.2	Articulação com a Assistência Social.....	165
4.1.5.3	Ações ou programas complementares.....	167
4.1.5.4	Participação social.....	168
4.1.5.5	Conselho Social.....	170
4.1.5.6	Apoio à fiscalização do Programa Bolsa Família.....	172
4.1.6	Capacidade fiscal.....	174
4.1.6.1	Monitoramento e avaliação.....	181
4.1.7	Avaliação do Programa Bolsa Família.....	183
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	186
	REFERÊNCIAS.....	196
	ANEXO A - Etapas que abrangem a gestão das condicionalidades.....	213
	ANEXO B - Atividades referentes à administração de benefícios do PBF.....	216
	ANEXO C - Procedimentos e atividades atinentes à gestão de benefícios.....	219
	ANEXO D - Gestão do município de Campo Belo/MG entre 2017 e 2020.....	220
	APÊNDICE A - Roteiro de questionário semiestruturado.....	232
	APÊNDICE B - Roteiro de questionário semiestruturado.....	244
	APÊNDICE C - Roteiro de questionário semiestruturado.....	253
	APÊNDICE D - Roteiro de questionário semiestruturado.....	261
	APÊNDICE E - Roteiro de questionário semiestruturado.....	268
	APÊNDICE F - Atividade segundo legislação básica PBF/Cadastro Único.....	274

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) restabeleceu o Estado democrático de direito no Brasil e por meio de uma série de mecanismos e dispositivos ampliou o envolvimento de atores políticos, econômicos e sociais no processo de formulação e de implementação de políticas públicas. Conseqüentemente, a adoção de novos instrumentos de controle, a legitimidade viabilizada pela participação social e o anseio pela transparência nas decisões públicas conferiram maior complexidade ao ambiente institucional para a formulação, coordenação e implementação (execução) de políticas no Brasil (GOMIDE; PIRES, 2014).

Em vista disso, o processo de implementação de políticas públicas, diante de um contexto democrático e descentralizado, tornou-se um dos grandes desafios que se apresentam à gestão pública no Brasil, na medida em que a ação do Estado requer a construção ou fortalecimento de capacidades estatais de coordenação entre as instituições responsáveis pela área de desenvolvimento social e aquelas que estão sob a incumbência de outras políticas sociais como a saúde, a educação, a assistência social e a geração de emprego e renda.

O Programa Bolsa Família é um modelo de política pública que assumiu a centralidade da política social brasileira, como forma efetiva de combate à pobreza e em nível internacional tornou-se uma das maiores referências em tecnologia de transferência de renda condicionada (CAMPELLO; NERI, 2013).

Segundo a Caixa Econômica Federal (CEF, 2020), o Programa Bolsa Família atende mais de 13,9 milhões de famílias brasileiras que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Nesse contexto, esta política social de transferência de renda condicionada afirmou-se como uma experiência que gera impacto nas condições de vida de milhões de famílias brasileiras.

No entanto, o processo de implementação do Programa Bolsa Família ainda representa um grande desafio para o Estado e a sociedade brasileira, na medida em que a gestão e operacionalização do Programa sujeitam-se não só à influência do seu desenho institucional definido no plano federal, mas também às capacidades estatais desenvolvidas nos níveis locais tais como: recursos humanos, capacidade de gestão e de articulação entre os diversos serviços e políticas, infraestrutura disponível, entre outros aspectos etc. A política recebe, ainda, a influência e a ação de diferentes interesses políticos na maior ou menor coordenação dos programas no nível local (BICHIR, 2011).

Assim sendo, no intuito de compreender a dinâmica e as tensões que envolvem a implementação de políticas públicas, frente ao contexto descentralizado e democrático concebido pela Constituição de 1988, o presente trabalho visou investigar as capacidades estatais para implementação de políticas públicas buscando respostas a seguinte questão norteadora: Que influências as capacidades estatais exercem na implementação do Programa Bolsa Família no município de Campo Belo/MG?

1.1 Objetivo geral

Compreender as influências das capacidades estatais na implementação do Programa Bolsa Família em Campo Belo/MG, município de pequeno porte do Sudoeste de Minas Gerais, a partir da apreciação das dimensões técnico-administrativa, político-relacional e fiscal.

1.2 Objetivos específicos

- a) Investigar as relações federativas e compreender o papel do município na gestão descentralizada e compartilhada do Programa Bolsa Família;
- b) Elaborar um quadro conceitual de análise a partir da observação da literatura sobre capacidades estatais e implementação de políticas públicas;
- c) Relatar a organização dos recursos humanos, financeiros e materiais empregados para a implementação do Programa Bolsa Família;
- c) Examinar o papel de coordenação bem como as formas de interação que se estabelecem entre os atores envolvidos com a implementação do Programa;
- d) Descrever a utilização (alocação) dos recursos financeiros destinados à coordenação e à execução das atividades atinentes à implementação do Programa Bolsa Família; e
- e) Servir-se das variáveis apresentadas no nível indicativo do quadro conceitual para apresentar características do arranjo de implementação organizado pelo município

bem como identificar potenciais associações em relação à entrega de resultados e à produção de inovações.

1.3 Justificativa

Na concepção de Craveiro e Ximenes (2013), o Programa Bolsa Família estrutura-se em três eixos principais: O primeiro deles consiste na diminuição imediata da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias. O segundo diz respeito ao reforço de acesso das famílias aos serviços sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, contribuindo para que as famílias rompam com o ciclo da pobreza entre gerações. Por fim, a integração com outras ações e programas do governo (nas três esferas) e com a sociedade, visa apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e pobreza (CRAVEIRO; XIMENES, 2013).

Salienta-se que, para a condução do processo de análise das capacidades estatais na implementação do Programa Família, faz-se necessário estabelecer a distinção entre os objetivos-meio e a finalidade da política pública de transferência de renda condicionada. Ressalta-se que os meios levam à finalidade do programa. Nessa ótica, a capacidade estatal deverá ser interpretada conforme a concepção que se pretende alcançar em cada um dos eixos. A finalidade do Programa Bolsa Família consiste em promover a emancipação econômica e social do indivíduo e de sua família. Portanto, para atingir sua finalidade é necessário que, inicialmente, os dois primeiros eixos do programa sejam acionados. No entanto, a capacidade estatal que envolve a operacionalização dos eixos é diferente em cada município. Destaca-se que os dois primeiros eixos, os quais contemplam a transferência de renda diretamente às famílias assim como a exigência do cumprimento das condicionalidades, associam-se à eficiência e à eficácia enquanto o último eixo, que compreende o fomento à autonomia das famílias para a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza, diz respeito à efetividade da política pública. Nesta pesquisa, embora aspectos atinentes à eficácia e à eficiência tenham sido captados, a pretensão consistiu em examinar a efetividade do programa público quanto ao alcance ou não de suas metas e objetivos.

Em se tratando de implementação de políticas públicas nacionais, como o Programa Bolsa Família, Bichir (2014) esclarece que há uma forte dependência da capacidade de coordenação da união, especialmente, no que tange aos instrumentos e mecanismos institucionais, os quais são disponibilizados como fonte de incentivos a fim de que os níveis subnacionais não percam de vista os objetivos gerais propostos pela política nacional.

Em certa medida, pode se dizer que essas dificuldades ou potencialidades do Estado para implementação de políticas públicas são consequências do processo de descentralização e do ambiente democrático gerado pela Constituição de 1988, no qual houve uma redefinição do papel dos municípios brasileiros no que tange ao provimento de bens e serviços públicos à sociedade (VELOSO *et al.*, 2011).

Por um lado, o processo de descentralização direcionou aos municípios brasileiros acesso a uma maior parcela de recursos públicos. Por outro, alargou a atuação direta dos entes municipais em áreas que antes estavam sob a responsabilidade do governo estadual e federal. Nessa perspectiva, estas novas incumbências e atribuições específicas promoveram tanto a necessidade de profissionalização da gestão municipal quanto a urgente instituição de controles democráticos e populares de ação pública (BICHIR, 2011).

De acordo com Bichir (2011), a repartição das competências, promovida pela Constituição de 1988, transmitiu maior autonomia para o poder local na execução dos serviços públicos. No entanto, em contrapartida, transferiu muitas obrigações e responsabilidades aos entes federados subnacionais que nem sempre poderão ser realizadas, em função da capacidade institucional reduzida e da carência de instrumentos de gestão (BICHIR, 2011). Nesse sentido, a autora (2011) pondera que essas capacidades estatais influenciam a qualidade da provisão e os resultados das políticas públicas e dizem respeito aos recursos humanos, técnicos e informacionais, à capacidade de gestão e à articulação entre diferentes serviços e políticas bem como outras dimensões presentes no nível municipal.

Pereira (2019), mencionando o entendimento de Cingolani (2013) e de Anastasia e Las Casas Oliveira (2015), registra que a literatura sobre capacidades estatais anuncia a necessidade de estabelecer o objeto de pesquisa para analisar quais capacidades estatais influenciam o fenômeno estudado. Nessa vertente, Pereira (2019) explica que capacidade estatal não se trata de um conceito singular. Nessa sequência, por um lado, adverte, que sua definição e instrumentos de medida dependem fundamentalmente do objeto apreciado e, por outro, relata que a literatura reconhece que a definição das dimensões sob as quais se projeta o olhar e sua decomposição em elementos observáveis representa um dos requisitos indispensáveis para promover a análise das capacidades estatais, conforme ensinam (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Na mesma linha de pensamento, Gomide, Machado e Albuquerque (2021) explicam que a capacidade estatal não pode ser observada diretamente porque a mesma se trata de um construto. Nesse sentido, esclarecem que a capacidade estatal, como qualquer noção social, necessita ser definida em bases teóricas e mensurada mediante a realização de testes

empíricos. Assim, com fundamento em Beach & Pedersen (2016), os autores (2021) indicam que o conceito de capacidades estatais deve ser operacionalizado por meio de seus atributos e dimensões constitutivas. Em seguida, Gomide, Machado e Albuquerque (2021) relatam a mesma estratégia de decomposição do conceito contida na pesquisa de Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7) e com base em Goertz (2006) e informam:

um conceito pode ser decomposto em três níveis: ontológico (básico ou teórico), constitutivo (secundário ou dimensional); e indicativo (realista ou observável). O primeiro nível foca na constituição do fenômeno; o segundo identifica os atributos ou dimensões que desempenham papel nas explicações e de seus mecanismos causais; e o terceiro nível operacionaliza as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 7; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021, p. 690).

Para Pereira (2019), a forma de medir (mensurar) constitui uma das principais dificuldades para se trabalhar com o conceito de capacidades estatais. Citando o pensamento de Cingolani (2013), o autor (2019) ressalta que, em geral, três espécies de abordagem podem ser empregadas: 1^a) medidas genéricas; 2^a) definição unidimensional específica; e, 3^a) várias medidas para dimensões distintas. Todavia, qualquer que seja a espécie de abordagem definida, Cingolani (2013) anuncia que a mesma deve ser fundamentada num *framework* conceitual sólido para que não ocorram inconsistências graves ou causalidades ou ainda graves contradições nas relações causais (PEREIRA, 2019).

Para operacionalizar e mensurar as dimensões constitutivas das capacidades estatais, Gomide, Machado e Albuquerque (2021) sugerem que seja empregado como método a MEE - modelagem das equações estruturais (GOMIDE, MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021).

A finalidade do Programa Bolsa Família consiste em combater a extrema pobreza e reforçar as capacidades humanas das famílias, possibilitando que saiam da linha de pobreza e consigam romper o ciclo de pobreza intergeracional (BICHIR, 2011).

Portanto, além da relevância social, este trabalho se justifica em função de perspectivas de duas naturezas. A primeira delas contempla o ponto de vista teórico porque a pesquisa pode contribuir para fomentar o debate e as discussões em torno das capacidades estatais que os municípios mobilizam para a implementação de políticas públicas, diante de um contexto federativo e descentralizado. A segunda perspectiva versa sobre o ponto de vista empírico, na medida em que a pesquisa realça e enriquece as discussões sobre capacidades estatais no nível municipal, na medida em que poderá auxiliar os gestores e os atores envolvidos na implementação na identificação de eventuais dificuldades e potencialidades, as

quais poderão ser utilizadas para promover o fortalecimento institucional dos arranjos de implementação a fim de aprimorar a entrega dos resultados ou a produção de inovações, em termos de prestação de serviços públicos aos cidadãos.

1.4 Estrutura do trabalho

O Estado permanece como um ator relevante para o desenvolvimento socioeconômico dos países, mesmo diante das mudanças e das transformações proporcionadas pela democratização, pela globalização e pela evolução da oferta de serviços públicos aos cidadãos (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Apesar da relevância das mudanças e do protagonismo exercido pelo Estado na implementação das políticas públicas, percebe-se que, na ciência política contemporânea, ainda há uma lacuna teórica em relação aos estudos que visam compreender o funcionamento do Poder Executivo e da burocracia governamental (FUKUYAMA, 2012; MARQUES, 2013a).

Nessa linha de pensamento, não se verifica como prioridade das pesquisas sobre implementação de políticas públicas, a construção de trabalhos orientados para examinar, empiricamente, o funcionamento interno da máquina estatal, notadamente, no que diz respeito aos recursos, às dinâmicas, aos processos, aos mecanismos, aos instrumentos, às negociações, às interações e aos consensos empregados no desenvolvimento de suas atividades cotidianas, voltadas à entrega de resultados e à produção de inovação, em termos de políticas públicas.

Salienta-se que as pesquisas sobre capacidades estatais visam esclarecer como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados para a produção das ações públicas. Desse modo, entende-se que a realização de pesquisas e o aprofundamento sobre capacidades estatais constituem atitudes essenciais destinadas a compreender o processo de implementação de políticas públicas.

Para atingir seus propósitos, este trabalho foi estruturado da seguinte forma. Após a introdução, a primeira seção do referencial teórico apresenta, brevemente, noções básicas sobre federalismo, descentralização, políticas públicas, ciclo de políticas públicas e implementação de políticas públicas. Nesta seção, foram expostas questões sobre as relações federativas, assim como o papel do município, frente à implementação de políticas públicas, perante um contexto descentralizado. Também foram relatadas, noções básicas sobre todas as fases do ciclo de políticas públicas, desde a identificação do problema público até a extinção da política ou programa, mostrando como se desenvolve a vida de uma política pública.

Na segunda seção, foi abordado o tema das Capacidades Estatais que é o foco principal deste trabalho. Devido às limitações, foram apresentadas, superficialmente, algumas características que envolvem as pesquisas sobre capacidades estatais, verificando-se a multiplicidade de conceitos bem como noções sobre a construção e a utilização de conceitos pelo pesquisador. Na mesma frente, foram examinados assim como aproveitados quadros ou sistematizações realizadas recentemente por diversos autores a fim de conhecer a aplicação ou complementaridade dos conceitos de capacidades estatais no que diz respeito à implementação de Políticas Públicas. Apreciaram-se ainda questões atinentes aos atributos, instrumentos, mecanismos e à mensuração da capacidade. A partir da revisão internacional da literatura efetivada por Cingolani (2013), reuniu-se diversos conceitos sobre as dimensões que estruturam as capacidades estatais a fim de construir um quadro conceitual que tornasse possível identificar, explorar e apreciar as influências que as dimensões técnico administrativa, político-relacional e fiscal exercem na implementação do PBF. O referido quadro será apresentado ao final da quarta seção, que diz respeito à metodologia, dado que o conteúdo da terceira seção foi considerado relevante para a elaboração.

A terceira seção apresenta uma descrição sobre o Programa Bolsa Família. Nela, foram abordados aspectos e características da gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único. Além disso, foram examinados os princípios, as regras e a legislação básica que regem o Programa, no intuito de verificar a conformidade das atividades de gestão e de operacionalização realizadas pelo município. Salienta-se que esses dados e informações foram apreciados, de acordo a normatização que rege o Programa e em consonância com as orientações contidas no Manual de Gestão do Programa Bolsa Família (Brasil, 2018a), que versam sobre o desenvolvimento das atividades e interações no nível municipal.

Após a apresentação do referencial teórico, na quarta seção, foram descritos a metodologia para desenvolvimento da pesquisa assim como os métodos empregados para a coleta e análise de dados.

Na quinta seção, foram apresentados os resultados do estudo de caso realizado no município de Campo Belo/MG, no qual foram examinadas as capacidades estatais mobilizadas para a implementação do PBF, considerando-se a perspectiva dos atores envolvidos na implementação do Programa, a fim de identificar e examinar eventuais dificuldades ou potencialidades que reduzem ou promovem o fortalecimento institucional.

Por fim, foram registradas as considerações finais sobre o trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir, serão abordados alguns temas considerados essenciais à compreensão das capacidades estatais. Acredita-se que a revisão, o desenvolvimento e a reflexão sobre os mesmos podem proporcionar uma melhor condição de investigar as influências que as capacidades estatais exercem sobre a fase de implementação de uma política pública.

2.1 Relações federativas e o papel do município

O federalismo pressupõe a ação conjunta de dois ou mais governos exercida harmônica e simultaneamente sobre um mesmo território. No campo das políticas sociais, Cavalcante (2009) destaca que o Brasil, após a constituição de 1988, saiu de um federalismo centralizado, reflexo do período de autoritarismo, para o federalismo cooperativo descentralizado. Segundo o mesmo autor (2009), este arranjo pressupõe o fortalecimento de parcerias que se fundamentam na clara definição de competências compartilhadas em um processo de negociação de soma positiva, ou seja, refere-se a um processo em que o ganho de um ator não implica necessariamente a perda do outro. Desse modo, para Cavalcante (2009), o federalismo e a descentralização são termos que não possuem muitas conceituações.

2.1.1 Federalismo e descentralização

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) foi fundamental para a descentralização das políticas públicas, contribuindo para que os municípios aprimorassem sua eficiência na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, os municípios receberam competências que antes pertenciam à União e aos Estados, assumindo maiores responsabilidades e participação frente ao fornecimento dos serviços públicos (PINHEIRO et al., 2015).

A descentralização do poder consiste na marca principal do federalismo que se dá de forma primordial pela repartição de competências entre os entes federativos, considerando-os pessoas jurídicas de direito público interno, a fim de que essas pessoas, de forma isolada e/ou em conjunto com as demais, possam exercer a direção política, financeira e administrativa do Estado Federal como um todo (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

O principal argumento que se utiliza em favor da descentralização reside na melhoria do gerenciamento de ações do setor público, uma vez que o governo municipal possui maior capacidade de alocar até de forma mais eficaz os bens e recursos públicos, cujos benefícios

sejam espacialmente ali localizados (GALVARRO *et al.*, 2012). Também, o fornecimento de bens públicos e a realização de atividades de interesse social pelos governos locais podem proporcionar maior flexibilidade e melhoria na adaptação dos investimentos públicos alocados às preferências da população (SANTOS, 2003).

Ademais, como o governo municipal atua sobre um universo menor de cidadãos, tende a favorecer uma maior participação popular na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, proporcionando, desse modo, uma maior democratização das estruturas de poder, bem como possibilitando dar melhor tratamento às demandas sociais, no sentido de proporcionar uma cidadania efetiva, o que confere legitimidade ao próprio Poder Público como um todo (GALVARRO *et al.*, 2012).

Embora a descentralização, com a repartição de competências, tenha transmitido maior autonomia para o poder local na execução dos serviços públicos, em contrapartida, transferiu muitas obrigações e responsabilidades aos entes federados subnacionais, que nem sempre poderão ser realizadas, em função da capacidade institucional reduzida e da carência de instrumentos de gestão. Por esta razão, torna-se interessante identificar as potencialidades e os desafios presentes no nível local para o desenvolvimento de políticas públicas.

Cabe registrar que o ambiente democrático restaurado pela Constituição de 1988 (Brasil, 1988) oportunizou a criação de uma série de mecanismos que visam o envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas na medida em que proporcionou o aumento dos instrumentos de controle, a participação social e a transparência nas decisões públicas. Nesse sentido, o ambiente institucional tornou-se mais complexo e um desafio para a coordenação e execução das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Considerando-se o ponto de vista da implementação, a descentralização de políticas sociais não ocorre de forma automática em uma abordagem de cima para baixo. Trata-se de um processo que envolve negociação, adesão, barganhas, estratégias ou mecanismos de indução, além de espaços de coordenação e muito consenso para alcançar as metas e objetivos das políticas públicas (MESQUITA, 2006, p. 471).

2.1.2 Políticas públicas

Na acepção de Souza (2006, p. 21), “entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas” (SOUZA, 2006, p. 21). Ainda segundo a autora (2006), a política pública,

enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica, surgiu nos Estados Unidos, quebrando barreiras e ultrapassando etapas realizadas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área as quais se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições que na produção dos governos (SOUZA, 2006).

Nessa sequência, pode se dizer que a área de política pública ganha vida mediante o desdobramento de diversos trabalhos que se fundamentam nas teorias explicativas sobre o papel do Estado. Souza (2006) descreve política pública, como:

O campo do conhecimento que visa “colocar o governo em ação” e/ ou analisar e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

De acordo com Pires e Gomide (2016), a investigação na literatura indica que o conceito de políticas públicas é amplo e impreciso. Todavia, estes autores com fundamento nas orientações de Dye (1972), Jenkins (1978) e Peters (1986) ensinam que as definições clássicas de políticas públicas convergem para um ponto de interseção, no qual “uma política pública exprime um curso de ação visando determinados resultados a partir de um conjunto de escolhas ou decisões tomadas por um governo” (DYE, 1972; JENKINS, 1978 e PETERS, 1986 apud PIRES; GOMIDE, 2016, p. 121). Seguindo a mesma perspectiva, Pires e Gomide (2016) lecionam ainda que “os planos, programas e projetos governamentais se constituem como políticas públicas, pois são ações decididas pelo governo visando determinados fins” (PIRES; GOMIDE, 2016).

No que tange à produção de políticas públicas, Pires e Gomide (2016) entendem que:

se trata de todo o conjunto de atividades e processos envolvidos na construção de ações, programas e planos governamentais (envolvendo construção de agenda, formulação, decisão, implementação, monitoramento, avaliação etc. que não são construídos necessariamente seguindo uma lógica linear e sequencial, tal como definida pela ideia de ciclo de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 122).

2.1.2.1 Ciclo de políticas públicas

Para Secchi (2014), o ciclo de políticas públicas contempla um processo (*policy-making process*) que compreende sete fases: a) identificação do problema; b) formação da

agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; e, g) extinção (SECCHI, 2014, p. 33). Ainda segundo o autor (2014), apesar de sua realidade heurística, o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) não representa o dinamismo e a realidade que envolve a vida de uma política pública. Desse modo, além da mistura que pode ocorrer entre as fases do ciclo, as mesmas poderão sofrer alternâncias na sequência. Salienta-se que esta linha de pensamento está em consonância com o entendimento de Pires e Gomide (2016, p. 122).

No que se refere à fase ou etapa de identificação do problema, Secchi (2014) ressalta “a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”. Assim, “um problema público é percebido como a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2014, p. 34).

Em relação à formação da agenda, o mesmo autor (2014) salienta que “a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (SECCHI, 2014, p. 36). De acordo com o entendimento de Cobb e Elder (1983), citado por Secchi (2014), a agenda se organiza basicamente em dois tipos: 1) política: “conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”; e, 2) formal: “também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar” (ibidem, p. 36). Secchi (2014) considera ainda como um terceiro tipo, a agenda gerada pela mídia. Trata-se de uma lista de problemas que estão em evidência ou receberam a atenção da mídia. Devido ao grande poder que a mesma detém sobre a opinião pública, não são raras as situações em que a agenda da mídia influencia na formação da agenda política ou institucional (SECCHI, 2014).

A partir da introdução do problema na agenda, surge a fase de formulação de alternativas. Nesta fase, os esforços direcionados à construção e combinações de soluções para os problemas são fundamentais. Nessa ótica, Secchi (2014, p. 36) salienta que “a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de estratégias e estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução”. O mesmo autor (2014) destaca ainda que esta fase ou etapa do ciclo de políticas públicas consiste no momento em que são planejados e organizados os métodos, programas, estratégias e ações que buscam alcançar os objetivos estabelecidos, vistos que os mesmos podem ser atingidos, mediante opção por diferentes formas bem como pela escolha de diversos caminhos.

Para cada alternativa estabelecida, Secchi (2014) destaca que o *policymaker* pode empregar quatro mecanismos para promover a indução do comportamento:

Premiação: influenciar comportamento com estímulos positivos [...]
Coerção: influenciar comportamento com estímulos negativos [...]
Conscientização: influenciar comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral [...] Soluções técnicas: não influenciar o comportamento diretamente. Mas sim aplicar soluções práticas que venham a influenciar o comportamento de forma direta (SECCHI, 2014, p. 39).

Ainda para o autor (2014), cada um desses mecanismos acarretam modificações sobre os custos de elaboração da política e no tempo para perceber os efeitos práticos sobre os comportamentos. Desse modo, os mecanismos poderiam ser propícios ou adequados em algumas situações e desastrosos ou inadequados em outras. Por um vértice, Secchi (2014) indica como exemplo de mecanismo empregado com eficácia, a premiação para a coleta de lixo ou redução do consumo de energia elétrica. Por outro, aponta a frustração que pode ocorrer quando se utiliza, por exemplo, o mecanismo de conscientização, como meio ou forma para promover a redução da criminalidade (SECCHI, 2014).

Nessa sequência, Secchi (2014) propõe que a avaliação *ex ante* é um processo que investiga as consequências e os custos das alternativas que poderão ser empregadas para a solução de um problema público. Nesta etapa, os especialistas e pessoas que possuem competência técnica para abordar o problema são muito importantes para encontrar as melhores e menos dispendiosas soluções. Na avaliação *ex ante*, leva-se em conta ainda a comparação das alternativas bem como a manutenção do *status quo* como uma das possíveis alternativas. Salienta-se que esta atividade pode ser desenvolvida mediante o suporte de três técnicas: projeções, predições e conjecturas. Assim, essas técnicas visam contribuir para uma melhor aproximação das alternativas com os acontecimentos futuros. Destaca-se ainda que a instabilidade e a complexidade das condições sociais constituem obstáculos que dificultam qualquer trabalho de previsão. Além do mais, há que se considerar que a falta de informações atualizadas, consistentes e confiáveis bem como a falta de recursos financeiros e tempo convertem-se em obstáculos para a realização de estudos mais elaborados. Devido às dificuldades e aos obstáculos mencionados, as conjecturas não estruturadas se tornam a técnica mais utilizada, principalmente, quando há insuficiência de recursos financeiros e de tempo para realizar predições, projeções ou conjecturas mais qualificadas (SECCHI, 2014).

Para Secchi (2014) a tomada de decisão é uma etapa do ciclo de políticas públicas que sucede à formulação de alternativas. De acordo com o autor (2014) compreende “o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento do problema público são explicitados” (SECCHI, 2014, p. 40).

De acordo com Silva *et al.* (2017, p. 35), citado por Secchi (2014), a etapa de tomada de decisão pode estruturar-se sob três formas: a) a partir de problemas para formulação de soluções; b) por meio de ajustes dos problemas às soluções disponíveis, num processo simultâneo e comparativo entre os problemas existentes e as soluções propostas; e, c) mediante a disponibilidade de soluções que perseguem a detecção de problemas, já preferidos pelos tomadores de decisão e propensos a serem identificados pela opinião pública como questões específicas que necessitam ser transformadas em política pública.

Quanto à primeira forma contida no parágrafo acima, Secchi (2014) esclarece que os problemas nascem primeiro e depois são tomadas as decisões. Nessa situação, o autor destaca o entendimento de que os problemas podem ser resolvidos, utilizando-se os modelos de racionalidade absoluta e de racionalidade limitada. Em relação ao modelo de racionalidade absoluta, proposto originariamente pelo matemático holandês Jan Tinbergen, a decisão contempla uma atividade puramente racional, na qual os custos e os benefícios das decisões são calculados a fim de encontrar a melhor solução possível. No que se refere ao modelo de racionalidade limitada, o mesmo foi elaborado pelo economista Herbert Simon. Nesse modelo, os tomadores de decisão sujeitam-se a limitações cognitivas e informativas, de maneira que não conseguem compreender a complexidade do problema com que estão lidando. É interessante ressaltar que o número de alternativas a ser explorado é amplo e que a quantidade de informações é elevada. Assim, nesse modelo, a tomada de decisão consiste na conjugação de esforços para escolher as opções consideradas mais satisfatórias, mas não necessariamente ótimas (SECCHI, 2014).

Em relação à segunda forma que a fase de tomada de decisão pode ser estruturada, Secchi (2014) explica que Lindblom (1959) indicou um modelo baseado no método mais corriqueiro que os tomadores de decisão empregam. Trata-se do incrementalismo. Segundo as lições de Lindblom (1959), citado por Secchi (2014, p. 42),

o incrementalismo comporta três características principais: 1) problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão; 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policymaker*. Segundo Lindblom (1959), a tomada de decisões é um processo de imitação ou de adaptação de soluções já implementadas em outros momentos ou contextos; 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, por isso, muitas vezes a solução escolhida não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de

construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses (SECCHI, 2014, p. 42).

Em continuação, Secchi (2014) ensina que o modelo incremental encontra-se em posição que contrasta com os modelos racionais de tomada de decisão, dado que em situações de alta complexidade o elemento político fala mais alto e prevalece sobre o elemento técnico.

Quanto à terceira forma para entender a dinâmica da tomada de decisão, os *policymakers* primeiro criam soluções para depois correr atrás de um problema que deverá ser solucionado. Esse tipo de interpretação foi reforçado por John Kingdon (1984) que aperfeiçoou o modelo de fluxos múltiplos, mediante a argumentação de que a confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis constituem requisito para o nascimento de uma política pública (SECCHI, 2014). Em vista disso, o modelo de fluxos múltiplos indica que o fluxo de problemas é dependente da atenção do público e que o fluxo de soluções depende dos empreendedores de política públicas que querem ver suas soluções implementadas. Quanto ao fluxo da política, o mesmo varia conforme eventos especiais. Assim, o autor (2014) cita, como exemplos: 1) o desenho e a aprovação de orçamento público; 2) as reeleições ou substituições de membros do Executivo; e, 3) o refinanciamento de programas públicos etc.

Salienta-se que o modelo dos fluxos múltiplos é interpretativo e que o mesmo constitui uma adaptação do modelo de lata de lixo concebido por Cohen, March e Olsen (1972). Para esses estudiosos da Teoria Organizacional, as decisões são decorrentes de meros encontros casuais dos problemas, soluções e das oportunidades de tomada de decisão (SECCHI, 2014).

De acordo com Silva *et al.* (2017, p. 35),

as etapas que envolvem o ciclo de políticas são moldadas de acordo com as intensas variações e interpretações dos policy makers e interferem, de forma decisiva, na tomada de decisão, as quais são influenciadas pelos interesses dos atores e pelas experiências técnicas e pessoais destes (SILVA, et al., 2017, p. 35).

Ainda em relação à fase de tomada de decisão, Secchi (2014) alerta que, frequentemente, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no planejamento. Atribui como obstáculos ou dificuldade: a falta de habilidade administrativa-organizacional, a falta de legitimidade da decisão bem como a presença de interesses antagônicos que interferem na implementação da política.

Segundo Secchi (2014), a fase de implementação de políticas públicas é aquela que sucede à tomada de decisão e que antecede os primeiros esforços avaliativos. Para o autor

(2014), trata-se de um arco temporal no qual são produzidos os resultados concretos da política pública. Com fundamento em O'Toole Jr. (2003) conceitua a fase de implementação como: “aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (SECCHI, 2014, p. 44).

Ainda para o autor (2014) os estudos sobre implementação ganharam notoriedade, após as contribuições teóricas de Pressman e Wildavsky (1973), geradas pela publicação de um livro em 1973, cujo título em português seria: “Implementação: como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland”. Este livro explica como e por que acontecem as falhas de implementação (*implementation gaps*). De acordo com Secchi (2014), o livro apresenta como grande síntese o entendimento de que:

a implementação de uma política pública não se traduz apenas em um problema técnico ou administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem intencionados planejamentos (SECCHI, 2014, p. 44-45).

Continuando nessa linha de pensamento Secchi (2014) destaca que a importância de estudar a fase de implementação reside na possibilidade de visualizar, mediante o emprego de instrumentos analíticos mais estruturados, as falhas e os obstáculos que ocorrem nesta fase do processo de diversas políticas públicas, tais como: saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão e outras. Falando sobre outras fases do ciclo de políticas públicas, o autor (2014) comenta ainda que a implementação consiste numa oportunidade para perceber erros que antecedem à tomada de decisão, decorrentes de problemas mal formulados, objetivos mal traçados e de otimismo exagerados (SECCHI, 2014).

Em se tratando do processo de análise sobre implementação, Secchi (2014) destaca como elementos básicos as pessoas e as organizações com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão). Adiciona ainda como elementos de análise, as relações existentes entre pessoas, instituições vigentes (regras formais e informais) bem como os recursos financeiros, materiais, informativos (capacidade de influência).

Fundamentado no pensamento de Sabatier (1986), Secchi (2014) explica que, basicamente, há dois modelos de implementação de políticas públicas:

Modelo *top-down*: caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre “Política e Administração” (WILSON, 1887), no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração) (SECCHI, 2014, p. 46).

Modelo *bottom-up*: caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto organizar e modelar a implementação de políticas públicas (SECCHI, 2014, p. 47).

Para o autor (2014), a diferenciação entre os modelos *top-down* e *bottom-up* serve como indicativo para pesquisas que visam analisar a fase ou etapa de implementação.

Abaixo, segue quadro que relata elementos indicativos contidos nos dois modelos de implementação:

Quadro 2.1 - Indicativo para a pesquisa de implementação.

Modelos	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Pesquisador	Atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários etc.)	Observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos policymakers, dos problemas e obstáculos práticos.
Fase do ciclo	Implementação	Elaboração de soluções (formulação de alternativas) e tomada de decisão.
Formato da política	Visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço para achar meios para os fins estabelecidos.	A política pública é modificável por aqueles que realizam a implementação no dia a dia. Existe maior discricionariedade por parte dos burocratas.
Exame	Falhas de implementação	Verificar como a política pública deveria ser; entender os porquês das desconexões e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas (falhas na dinâmica)
Responsável	Culpa da administração	Culpa do político

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Secchi (2014).

Realizando-se uma síntese do quadro apresentado acima, verifica-se que os modelos de implementação retratam diferentes indicativos para a pesquisa de implementação. Observa-se que o modelo *top-down*, na concepção de Secchi (2014), é o mais indicado quando o pesquisador for examinar as causas de falhas na implementação (culpa da administração) ao passo que o modelo *bottom-up* deverá ser empregado quando a finalidade da pesquisa for investigar as falhas nas dinâmicas do processo de elaboração de soluções e tomada de decisão (culpa do político) (SECCHI, 2014).

Com fundamento no pensamento de Anderson (1979, p. 711), Secchi (2014) ensina que a avaliação, como fase do ciclo de políticas públicas, consiste em um “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como, sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (SECCHI, 2014, p. 49).

No seguimento desse conceito, o mesmo autor (2014) apresenta três momentos nos quais deve ocorrer a avaliação de uma política pública; 1) avaliação *ex ante* (anterior à implementação); 2) avaliação *ex post* (posterior à implementação); e, 3) avaliação *in itinere*, também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento. Configura-se naquela que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos (COSTA; CALCANHAR, 2003).

Secchi (2014) considera a avaliação como o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases anteriores do ciclo de políticas públicas. Segundo o autor (2014), a avaliação de uma política pública implica a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance standards*).

No que se refere aos critérios, explica que os mesmos são:

mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos. Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal (SECCHI, 2014, p. 50).

Assim, os principais critérios empregados nas avaliações são os que se seguem:

Quadro 2. 2 - Critérios empregados nas avaliações.

Critérios	Indicação
Economicidade:	Contempla o nível de utilização de recursos (<i>inputs</i>).
Eficiência econômica	Cuida da relação entre <i>inputs</i> (recursos utilizados) e <i>outputs</i> (produtividade).
Eficiência administrativa	É relativo ao seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
Eficácia	Corresponde ao nível de alcance das metas ou objetivos preestabelecidos.
Equidade	Refere-se à homogeneidade na distribuição de benefícios.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Secchi (2014).

Em sequência, citando o pensamento de Subirats (1989), Secchi (2014) relata que os esforços de avaliação de uma política pública podem receber três espécies de conotações: 1) conotação jurídica ou legal; 2) conotação técnica ou gerencial; e, 3) conotação política.

No que se refere à conotação jurídica ou legal, a mesma diz respeito à avaliação que se preocupa em apreciar até que ponto os princípios da legalidade administrativa e eficiência foram cumpridos, sem descuidar do respeito aos direitos básicos dos destinatários da política.

Em relação à conotação técnica ou gerencial, trata-se uma avaliação que concentra sua atenção no nível de consecução das metas (eficácia), na menor utilização de recursos (economicidade) e na eficiência econômica de um sistema programa ou política pública.

Quando a avaliação recebe uma conotação política, a mesma investiga aspectos da percepção dos destinatários da política pública, a legitimidade do processo de elaboração da política, a participação dos atores nas diversas fases ou etapas de construção e implementação assim como os impactos que a política pública gera no macroambiente (SECCHI, 2014).

Retomando a questão dos critérios, Secchi (2014) adverte que os mesmos são operacionalizados por meio de indicadores os quais constituem artifícios (*proxies*) que podem ser utilizados para mensurar *input*, *output* e resultados (*outcome*).

Em referência aos indicadores, foi elaborado o quadro abaixo que retrata as explicações de Secchi (2014):

Quadro 2.3 – Indicadores utilizados para mensuração.

Indicadores	Emprego	Mensuração
Indicadores de <i>input</i> – entradas do sistema	Dizem respeito aos gastos financeiros, recursos humanos empregados ou recursos materiais utilizados.	Esforços
Indicadores de <i>output</i>	Relacionam-se à produtividade de serviços/produtos, como a quantidade de buracos tapados nas estradas, quantidade de lixo coletado, quilômetros de estradas construídas, número de pessoas atendidas em um posto de saúde etc.	Realização
Indicadores de resultados (<i>outcomes</i>)	Apresentam os efeitos da política pública sobre os <i>policytakers</i> bem como aponta a capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual a política pública havia sido elaborada. Os indicadores são operacionalizados por meio de médias ou percentuais de satisfação dos usuários/cidadãos qualidade dos serviços, acessibilidade da política pública, número de reclamações recebidas, cumprimento das diretrizes pelos agentes públicos, receitas geradas pela prestação de serviços	Realização

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Secchi (2014).

Continuando sua linha de pensamento sobre a fase de avaliação, Secchi (2014) esclarece que os padrões ou parâmetros conferem aos indicadores apresentados acima, uma fonte de referência comparativa. Desse modo, para os padrões, o autor (2014) apresenta a seguinte classificação:

- 1) padrões absolutos são aqueles que expressam as metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente à implementação da política pública;
- 2) padrões históricos constituem aqueles que contemplam valores ou descrições já alcançados no passado e que facilitam a comparação por períodos (meses, anos) e, por consequência, geram informações sobre declínio ou melhora da política pública; e,
- 3) padrões normativos são aqueles nos quais as metas qualitativas ou quantitativas são estabelecidas com base em *benchmark* ou *standard* ideal (SECCHI, 2014).

Em se tratando dos mecanismos de controle ou avaliação de uma política pública, Secchi (2014) destaca que os mesmos produzem referências e possibilitam uma comparação temporal do problema e da política pública. Nesse sentido, a avaliação pode ampliar a sensibilidade e a percepção dos atores envolvidos com a implementação de maneira que a política pública, de acordo com Secchi (2014, p. 51), pode sujeitar-se às seguintes situações:

a) continuação da política da forma como está, no caso das adversidades serem pequenas; b) reestruturação marginal dos aspectos práticos da política, nos casos em que as adversidades existem, mas não são suficientes graves pra comprometer a política pública; e, c) extinção da política pública, nos casos em que o problema público foi resolvido ou quando os problemas de implementação são insuperáveis ou quando a política torna-se inútil pelo natural esvaziamento do problema (SECCHI, 2014, p.51).

Secchi (2014) considera que, apesar da utilidade e da potencialidade dos resultados alcançados com as avaliações completas e significativas, as mesmas encontram obstáculos e dificuldades para serem realizadas. Para o autor, a avaliação sistemática é uma tarefa dispendiosa, na medida em que se leva em conta o tempo e as informações necessárias. Salienta-se ainda que a manutenção e a produção de dados atualizados contemplam esforços direcionados à organização de recursos materiais e humanos. Quando estes recursos não se encontram presentes, as avaliações tendem à verificação de alguns indicadores básicos. Conseqüentemente, deixam de apreciar aspectos qualitativos do processo bem como dos resultados produzidos (SECCHI, 2014).

Nessa perspectiva, Secchi (2014) aponta algumas situações em que há dificuldades para realizar avaliações. Inicialmente, indica as situações em que não há clareza em relação aos objetivos das políticas públicas. Em outras circunstâncias, os objetivos até são visíveis. No entanto, servem apenas para fins simbólicos. Outra constatação que dificulta a execução da avaliação é a multicausalidade. Nesta situação, não se consegue diferenciar os efeitos sociais produzidos pela política pública dos efeitos gerados por outras causas. Assim, o sucesso de uma política pública pode ser decorrente da ação governamental. Todavia, pode ser atribuído a outras variáveis incontornáveis como a taxa de câmbio, às condições climáticas, às condições higiênico-ambientais, às condições econômicas, às ações de agentes privados etc.

Outro ponto a ser considerado é que as avaliações encontram a própria resistência daqueles que serão avaliados. Desse modo, as agências governamentais ou não governamentais responsáveis pela implementação da política pública podem discordar dos

critérios, dos indicadores e dos padrões estabelecidos, principalmente, se os mesmos foram indicados por órgãos ou entidades externas (SECCHI, 2014).

Ainda sobre as dificuldades de execução das avaliações, o autor (2014) destaca que, a forma de apresentação dos resultados, também, pode comprometer um processo avaliativo. Nessa sequência, explica que informações relevantes podem ser perdidas ou desperdiçadas em função da falta de clareza dos objetivos da apresentação. Como exemplos de problemas frequentes das apresentações, destaca: o excesso de informações, a ausência de sumários, a forma de apresentação inadequada (gráficos, números ou descrições) bem como a falta de conexão que pode ocorrer entre a linguagem apresentada e a linguagem daqueles que se interessam pelos resultados da avaliação. Evidencia-se aqui que os descuidos nas apresentações podem ser propositais, principalmente, quando os resultados da avaliação prejudicam os interesses dos atores que dependem do sucesso ou fracasso da política pública (SECCHI, 2014).

Por fim, Secchi (2014) com fundamento nas lições de Sabatier (1993), esclarece que os efeitos de uma política pública são tangíveis apenas após 10 (dez) anos de implementação. Nesse sentido, a política pública necessita de um tempo de ajustamento, de assimilação dos seus propósitos e de mudanças no comportamento dos atores afetados.

De acordo com Secchi (2014), há muitos interesses em jogo no momento de avaliação da política pública. Assim, o autor (2014) anuncia que os usuários, os patrocinadores políticos e econômicos da política, as agências responsáveis pela execução bem como os atores incumbidos da avaliação desejam conhecer os resultados alcançados pela política pública.

Embora a avaliação seja construída com uso de ferramental técnico, Secchi (2014) adverte que a mesma pode ser utilizada como instrumento de disputas políticas. Por um lado, pode ocorrer tanto a manipulação da opinião pública em relação ao desempenho da política quanto a manipulação dos mecanismos de avaliação. Por outro, as avaliações podem gerar dados e informações úteis ao debate político. É necessário destacar que as avaliações possuem força para superar os debates simplistas e dualistas nos quais a retórica política quer prevalecer sobre a avaliação de desempenho de uma política pública (SECCHI, 2014).

Após a etapa de avaliação, pode ocorrer a extinção de uma política pública. Esta é a fase do ciclo que põe fim à vida de uma política pública. Secchi (2014, p. 53), com fundamento na orientação de Giuliani (2005), orienta que são três as causas básicas de extinção de uma política pública:

1^a) o problema que originou a política pública é percebido como resolvido; 2^a) os programas, as leis ou ações que ativaram a política pública são percebidos como ineficazes; e, 3^a) o problema embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas política e formais (GIULIANI, 2005 apud SECCHI, 2014, p. 53).

Assim como o ciclo de vida dos organismos, as políticas públicas, também, morrem, continuam vivas ou são substituídas por outras. A extinção de política pública, segundo De Leon (1978) mencionado por Secchi (2014) é carregada de dificuldades em virtude da relutância dos beneficiários, da inércia institucional, devido ao conservadorismo, em função dos obstáculos legais e por causa dos altos custos de iniciação.

Tecendo uma analogia com o nascimento dos organismos, Secchi (2014) argumenta que a extinção de políticas públicas, também, depende das janelas de oportunidades. Desse modo, as mesmas se abrem em momentos como: reformas ministeriais, mudanças de mandato do executivo e legislativo, aprovação de orçamentos etc. Trata-se de situações raras, passageiras e pontuais nas quais as políticas públicas aparentemente inócuas podem ser extintas ou substituídas por outras (SECCHI, 2014).

Em relação às fases ou etapas do ciclo de políticas públicas, Frey (2000) destaca que:

As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, 2000, p. 226).

Seguindo esta linha, Ferreira (2011) em sua tese opta pela contextualização da abordagem processual que investiga o ciclo de políticas públicas sob uma perspectiva reflexiva que abarca o Estado e a sociedade assim como o saber técnico e o saber local, Nessa concepção, a autora (2011) reforçando o pensamento de Frey (2000), leciona que o *policy cycle* caracteriza-se como uma categoria que vem adquirindo relevância na literatura e que o processo político-administrativo pode ser decomposto em três fases parciais: formulação, implementação e avaliação ou controle de dos impactos da política (FERREIRA, 2011).

Embora esse entendimento tenha sido explanado na pesquisa de Frey no ano 2000, o mesmo se mantém atual e, no mínimo, conduz a uma reflexão ou indagação: qual é a etapa ou quais são as fases mais relevantes do ciclo de vida de uma política pública? A formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas, devido ao fato de constituírem os objetos

mais comuns ou em evidência nas propostas bibliográficas sobre as fases ou etapas do ciclo, podem ser consideradas as mais relevantes?

Responder a estas indagações com profundidade não é diretamente o objetivo desta pesquisa. Nela, optou-se por dar ênfase à análise de implementação de políticas públicas, sob a ótica das capacidades estatais, dado o entendimento de que a implementação situa-se como uma etapa fundamental para a vida de uma política pública.

É interessante ressaltar que a análise das capacidades estatais não necessariamente pode ou deve ser analisada apenas na fase de implementação de uma política pública. Assim, as etapas iniciais de formação de agenda e formulação abrem campo para discussões interessantes na medida em que são nessas fases que se exterioriza o interesse em relação ao monitoramento da demanda assim como sua relação com as capacidades estatais.

2.1.2.2 Implementação de políticas públicas

Segundo Menicucci (2018), algumas premissas endereçadas à implementação de políticas públicas, atualmente, podem ser consideradas livres de qualquer contestação: a) o reconhecimento da importância da implementação no sucesso, aprimoramento ou revisão da política; b) a compreensão sobre as complexidades da implementação e como as políticas são transformadas no processo de implementação; e, c) a assunção de que a implementação não é algo desconectado da formulação, sendo que essa conexão pode ser vista de forma bifronte.

Nessa direção, Menicucci (2018) sustenta que:

se por um lado qualquer formulação de política deve considerar no desenho da política os elementos envolvidos na implementação (recursos, atores, organizações, instituições, relações etc.), por outro lado, a implementação envolve constantemente muitas decisões, sendo, portanto, também um processo de formulação da política no curso de sua adaptação a contextos diversos, às reações dos afetados negativamente pela política e aos elementos endógenos e exógenos que interferem na implementação da política (MENICUCCI, 2018).

Tratando o conceito de implementação de políticas públicas, de forma mais objetiva, Rua (1998) destaca que:

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo

precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto (RUA, 1998).

Nesse ponto de vista, pode-se dizer que o processo de implementação de políticas públicas compreende a mobilização organizada e estruturada de um conjunto de ações que visam retirar do papel, o desenho de uma política pública específica e concretizar sua execução, na prática. Assim, ao final de um determinado período, realiza-se uma aferição entre os resultados esperados (objetivos e metas) e os resultados alcançados, a fim de providenciar as correções necessárias e resolver os problemas observados e identificados.

Num tempo bem recente, acreditava-se, sem muita discordância ou oposição, que os problemas causados na fase de implementação de políticas públicas eram decorrentes do seu desenho. No entanto, a partir do debate sobre a implementação nasceu a constatação que, mesmo as políticas públicas mais bem desenhadas, mesmo as políticas dotadas de recursos disponíveis e de apoio político e social, podem deixar de gerar os resultados esperados (D'ASCENZI; LIMA, 2011).

Desse modo, diante da complexidade que envolve o processo de produção de políticas públicas no Brasil, após Constituição de 1988, Pires e Gomide (2016) indicam que o restabelecimento das instituições democráticas reivindica a exigência de novas capacidades de ação para o Estado Brasileiro. Nesta perspectiva, movimentam a noção de arranjos institucionais para lidar com essa dinâmica.

Segundo Gomide e Pires (2014, p. 19):

Arranjos institucionais podem ser definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Sendo assim, concebe-se que tais arranjos, quando bem organizados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014, p.19).

Em relação à definição de arranjos institucionais descrita acima, observa-se que há uma proximidade conceitual entre arranjos institucionais e governança. No entanto, registre-se que os conceitos são diferentes e que a governança refere-se a um dos elementos que compõem a capacidade estatal.

Salienta-se que, na visão destes autores (2014), o sucesso ou fracasso obtido na implementação de uma política pública depende, em parte, dos arranjos institucionais que fundamentam a gestão e a execução (operacionalização) dessa política. Nesse sentido,

apontam que os arranjos institucionais dotam o Estado das capacidades estatais necessárias e imprescindíveis à implantação de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Na percepção de Pires (2016, p. 197), as capacidades estatais podem ser classificadas em duas dimensões: a técnico-administrativa e a política. A primeira verifica-se na competência das burocracias do Estado para mobilizar ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados ao passo que a segunda contempla a capacidade política que se traduz nas habilidades que o executivo emprega para expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação dos diferentes atores envolvidos, processando conflitos e prevenindo a captura de interesses específicos.

Ainda segundo Pires (2016, p. 198):

a abordagem dos arranjos institucionais de implementação destina-se a identificar os atores envolvidos na implementação de política pública. A abordagem dos arranjos institucionais de implementação busca identificar os atores que se envolvem na implementação de uma política, os processos e os mecanismos que estabelecem papéis e vínculos entre eles e avaliar, também, como esses atores e processos estão aptos a produzir os objetivos pretendidos. Em suma, essa abordagem leva em consideração a natureza indeterminada dos processos de implementação, as características específicas do contexto político-institucional e a necessidade de articulação e coordenação dos múltiplos atores envolvidos (burocráticos, sociais e políticos) (PIRES, 2016, p. 198).

No entanto, não se pode dizer ou inferir que apenas a presença de arranjos institucionais bem organizados determina a existência de capacidades estatais. Nessa perspectiva, faz-se necessário destacar que os arranjos institucionais estão entre os elementos que auxiliam na compreensão das capacidades estatais. Assim, devem ser levados em consideração outros elementos como os mecanismos relacionais, estruturais e financeiros.

Gomide (2020) salienta que as capacidades estatais devem ser vistas como dotações. Assim, para o autor, atributos como a qualidade da burocracia do tipo ideal weberiano; a autonomia burocrática; a existência de recursos, expertise, por exemplo, constituem dotações necessárias para a implementação bem sucedida de decisões políticas (NUPERGS..., 2020).

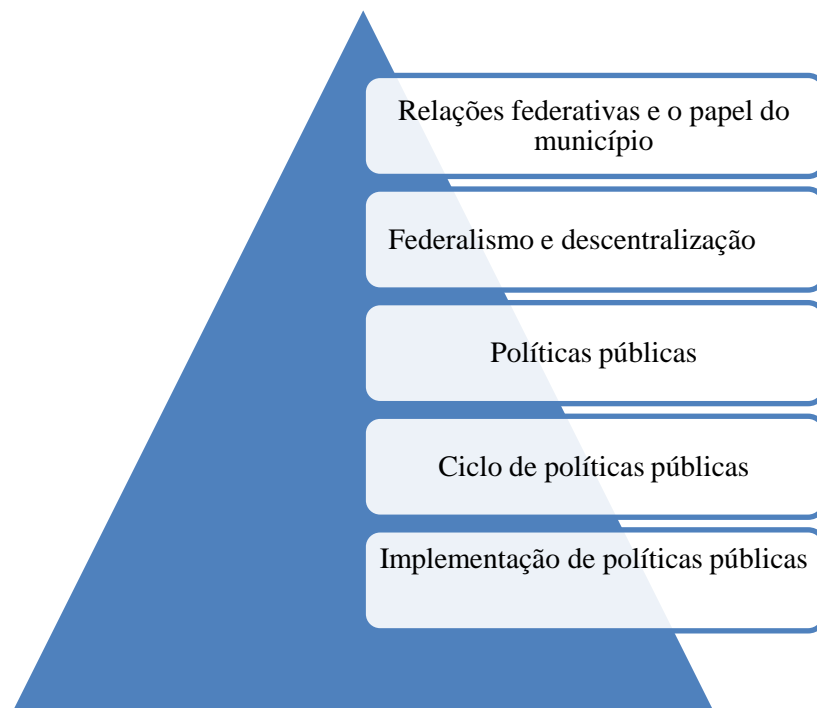
Segundo Coutinho (2013), a efetividade das políticas públicas está diretamente ligada aos arranjos político-institucionais que as estruturam (COUTINHO, 2013). Desse modo, tais arranjos devem municiar (dotar) o Estado de capacidades para que suas ações sejam concretizadas por meio das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Bichir (2014) adverte que a qualidade e os resultados de uma política pública são gerados em virtude das capacidades institucionais locais. Em vista disso, o processo de

implementação sofre a influência tanto do seu desenho determinado no plano federal quanto de suas capacidades institucionais desenvolvidas nos níveis locais tais como: recursos humanos, capacidade de gestão de articulação entre os diversos serviços e políticas, infraestrutura etc. Recebe, também, a influência e a ação dos diferentes interesses políticos na maior ou menor coordenação dos programas no nível local (BICHIR, 2011).

Assim, pelo exposto anteriormente, torna-se interessante compreender o processo de implementação do Programa Bolsa Família, sob a lente analítica das capacidades estatais, levando-se em consideração que a finalidade do programa consiste em combater a extrema pobreza e reforçar as capacidades humanas das famílias, possibilitando que saiam da linha de pobreza e consigam romper o ciclo de pobreza intergeracional.

Figura 2.1 – Resumo da primeira seção.



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

2.2 Capacidades estatais

O tema das capacidades estatais é um tema relativamente novo na agenda de pesquisas da Academia Brasileira e para Souza (2020), no debate promovido pelo NUPERGS - NÚCLEO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DA POLÍTICA – UFRGS, trata-se de um grande caminho a ser percorrido pelos pesquisadores na análise de implementação de políticas públicas (NUPERGS..., 2020).

Segundo Marenco (2020), muitos trabalhos no Brasil e fora dele salientaram os efeitos das capacidades estatais em diferentes áreas como: controle da violência, crescimento econômico, condições favoráveis à democracia, transparência, controle sob a corrupção, produção de bens públicos, além de outros (NUPERGS..., 2020).

2.2.1 Capacidade estatal como estratégia analítica

Tock (2019), citando o entendimento de Cingolani (2013), explica que a noção de capacidades estatais tem sido utilizada na literatura como estratégia analítica para compreender os diferentes resultados políticos do Estado, tais como o crescimento e desempenho econômico, industrialização, inovação, níveis de violência, prevenção de guerras civis e conflitos, implementação de acordos de paz, dentre outros (TOCK, 2019; NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Nesse sentido, infere-se que a investigação sobre capacidades estatais ou capacidades institucionais encontra aplicabilidade em vários temas e abarca diversas áreas, principalmente, aquelas que se dedicam à implementação de políticas públicas (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Em relação às indagações sobre a diferença entre capacidades estatais e capacidades institucionais, Gomide (2020) relata uma observação bastante interessante. Segundo o pesquisador e autor (2020), Fukuyama (2013) em determinada época, nomeou capacidades estatais como governança. Assim, para Gomide (2020), a nomeação dada ao tema ou à pesquisa não é o mais relevante. O que prevalece, em sua opinião, é o conteúdo da definição elaborada pelo autor do trabalho ou da pesquisa. Gomide (2020) ressalta ainda que, quando Fukuyama (2013) construiu o conceito de governança, informou na sua definição que se tratava da habilidade do estado de implementar decisões e de fazer valer a lei (NUPERGS..., 2020). Ramagem (2020, p. 43), citando o conceito de Fukuyama (2013) define a governança:

como a capacidade de um governo para fazer e aplicar regras e prestar serviços, independentemente de o governo ser democrático ou não. Este autor, a despeito de usar uma denominação diferente – governança – discute a mensuração da capacidade do poder Executivo e do aparato administrativo do Estado (RAMAGEM, 2020, p. 43).

Portanto, para Gomide (2020), o conteúdo da definição indica que Fukuyama (2013), na verdade, estava tratando de capacidades estatais (NUPERGS..., 2020). Nesse sentido, o trabalho ou a pesquisa podem receber diferentes denominações: capacidades estatais, capacidades institucionais, governança etc. Todavia, o conteúdo da definição é que determinará se a pesquisa se destina à investigação das capacidades estatais (NUPERGS..., 2020).

Para Souza e Fontanelli (2020) e para o NUPERGS... (2020), a literatura mais recente sobre capacidade estatal vem seguindo em três direções: A primeira delas organiza o debate metodológico e teórico em torno do conceito proposto por Cingolani (2013), que inaugurou uma agenda de discussões sobre capacidades estatais, a partir das categorias. A segunda direção visa testar a capacidade estatal, a partir de seus diferentes componentes. E a terceira tem por finalidade de juntar (discutir) as vantagens e desvantagens com as forças e fragilidades quanto às formas de mensuração da capacidade estatal. No que diz respeito às pesquisas sobre capacidade estatal, Souza (2020) apresenta algumas ressalvas, às quais considera relevantes nas discussões sobre o conceito (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Assim, na perspectiva da autora, a capacidade estatal deve ser vista como um processo. Nesse sentido, sua apreciação ou análise captura um determinado momento no tempo. Embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos, a literatura descreve que as forças militares e a diplomacia, de forma geral, são capacidades que sobrevivem por um breve tempo. Além disso, outras também podem se deteriorar (NUPERGS..., 2020, SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Outra ressalva destacada por Souza (2020) no NUPERGS... (2020) diz respeito à realização do teste empírico. Segundo a autora, obviamente a pesquisa se inicia pela revisão da literatura, das teorias etc. No entanto, a autora orienta que o teste empírico é importantíssimo para as pesquisas que versam sobre capacidade do Estado porque é a pesquisa empírica que vai dar molho a essas teorias e molduras teóricas. Nessa sequência, Souza (2020) salienta que as pesquisas sobre capacidades estatais devem desagregar seus componentes e que inexistente consenso sobre a forma como deverão ser desagregados.

Assim, diante da abrangência do tema das capacidades estatais, Souza (2020) afirma que não existe uma única capacidade estatal nem uma capacidade estatal mais importante que a outra. Nesse sentido, explica que há uma interdependência entre as capacidades estatais e enfatiza a importância do teste empírico para acumular conhecimento sobre o conceito bem como para construir e ampliar o referencial teórico e conceitual (NUPERGS..., 2020).

Relativamente aos achados das pesquisas, Souza (2020) explica que a maioria das teorias indica a capacidade estatal como variável explicativa. Desse modo, a capacidade estatal não é tratada como um fim em si mesma. Segundo a autora, a capacidade é uma variável explicativa importante. No entanto, adverte que deve haver um pouco mais de humildade em relação aos achados baseados nas pesquisas sobre capacidade estatal, posto que as pesquisas constituem proxies para conclusões sobre uma ou alguma das dimensões das capacidades estatais (NUPERGS..., 2020). Salienta-se que esta mesma constatação foi ressaltada e reafirmada em Souza e Fontanelli (2020).

2.2.2 Conceitos de capacidades estatais

Pires e Gomide (2016) explicam que o conceito de capacidades estatais possui um longo percurso na história das ciências sociais e que as definições apresentadas pelos diferentes autores refletem seus respectivos propósitos analíticos e tradições teóricas. Jessop (2001) reconhece a presença de pelo menos dois níveis ou duas gerações que se dedicaram à elucidação do tema (PIRES; GOMIDE, 2016).

Para uma primeira geração, sob a ótica de um nível mais amplo, o conceito de capacidades estatais direciona-se à criação e à manutenção da ordem dentro de um determinado território. Nesse sentido, consiste num conjunto de medidas e ações que visam defender a soberania, tais como: gerenciar o aparelho coercitivo, organizar a arrecadação de tributos e regular o funcionamento da justiça. Pode-se dizer ainda que esta primeira abordagem conduziu-se pela apreciação dos processos históricos relativos à construção do Estado com o objetivo de compreender a formação dos aparatos governamentais onde eles foram considerados frágeis e principiantes ou nunca existiram. Estas reflexões tornaram-se fontes de pesquisas destinadas a examinar a autonomia do Estado em contraposição aos grupos da sociedade (PIRES; GOMIDE, 2016).

Ainda de acordo com a primeira geração, sob a ótica de um nível macro, o conceito de capacidades estatais tem sido aplicado para descrever os contextos em que os Estados

emergem, administram conflitos internos e transformam suas sociedades e economias (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; LEVI, 1988).

A segunda geração de autores, também, embasada no conceito de capacidades estatais, busca compreender como os Estados ultrapassaram seus estágios iniciais de construção e se os mesmos detêm ou não condições de alcançar efetivamente os objetivos determinados pelas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (MATTHEWS, 2012).

Sob um nível mais concreto ou micro, considerado em relação ao anterior, alguns analistas pertencentes à segunda geração referem-se às capacidades estatais com o Estado em ação. Nessa vertente, essas capacidades do Estado dizem respeito à identificação de problemas, à formulação de soluções, à execução de ações e à entrega de resultados. Assim sendo, a junção de atores, instrumentos e processos, mediante uma atuação de forma coordenada tornam o Estado apto à produção de políticas públicas. (SKOCPOL, 1985; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; MANN, 1993; EVANS, 1995; GEDDES, 1996).

Embora a preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los tenha se apresentado como sinalizadores (orientação) dos trabalhos acadêmicos desenvolvidos ao longo do século XX, Pires e Gomide (2016) observam que, na virada do século, ocorreu uma profunda mudança ou transformação, não só em termos de pensamento, mas, acima de tudo na identificação das formas de organização e atuação dos Estados. Nessa perspectiva, as transformações acontecem dentro do próprio Estado e, sobretudo, nas suas relações com a sociedade e o mercado, num contexto no qual o conceito de capacidade estatal se aproxima do conceito de governança, visto que as relações entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil contribuem para a efetividade governamental (PIRES; GOMIDE, 2016).

Complementando esta sequência, Filgueiras (2018) explica que a governança democrática é composta por 03 (três) elementos fundamentais para a gestão pública: 1) as capacidades estatais para implementação e coordenação; 2) os mecanismos de transparência e accountability; e, 3) os mecanismos de participação política.

Skocpol (1985 citado por Bichir, 2015, p. 12) descreve a capacidade estatal como “a capacidade de um Estado realizar objetivos de transformação em múltiplas esferas”. A autora (2015) destaca ainda que os estudos que produziram mais frutos sobre a capacidade do Estado são aqueles que focalizaram as políticas sociais. Bichir (2015) menciona, também, o conceito de Pierson (1995, p. 449), o qual explica que as capacidades estatais “referem-se aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para moldar intervenções de políticas”.

Neste seguimento, Bichir (2015) expõe o pensamento de Skocpol e Finegold (1982) sobre o sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial no contexto do *New Deal* norte-americano. De acordo com os autores (1982), o êxito na política agrícola ocorreu em função da maior capacidade de intervenção do Estado na agricultura do que na indústria. Desse modo, esses autores colocam em posição central a ideia de que a capacidade estatal consubstanciada na intervenção é fundamental para a implementação das decisões governamentais, alertando que nem sempre ou nem todas decisões podem ser implantadas.

Evans (2011) apresenta uma proposta de abordagem entre as relações que se estabelece entre desenvolvimento e política social, que encampa o conceito de capacidades estatais. Para o autor, a abordagem das capacidades estatais deve acentuar os aspectos sociopolíticos do desenvolvimento humano que podem ser divergentes daqueles que determinam o crescimento da renda. Apreciando a questão do ativismo estatal, Evans (2011) salienta a construção dos sistemas sociais mais abrangentes e destaca a riqueza comparativa entre países emergentes como o Brasil e a África, argumentando sobre a necessidade de um paradigma que possa explicar as transformações recentes que ocorreram na atividade estatal.

Resgatando o conceito de Sagi (2009), Pinheiro *et al.* (2015, p. 136) orientam que capacidade institucional pode ser conceituada como “a habilidade de indivíduos, instituições e sociedades de desempenhar funções, solucionar problemas, definir e atingir objetivos de uma maneira sustentável”.

Segundo Pinheiro *et al.* (2015), esta capacidade institucional deve ser capaz de reunir esforços e ser edificada em todos os setores da sociedade, de modo que indivíduos, governos, empresariado, terceiro setor, instituições educacionais, mídia e sociedade civil, possam identificar soluções conjuntas e colaborativas para as diversas situações que regem a dinâmica social. No nível institucional, o esforço direciona-se às capacidades organizacionais relacionadas à habilidade de adaptação à mudança (PINHEIRO *et al.*, 2015).

Para Silva (2009, p. 20), capacidade institucional municipal (CIM) pode ser conceituada como “a capacidade das esferas municipais para gerenciar e implementar financeira e infraestruturalmente as políticas públicas locais, ou seja, os dispositivos institucionais existentes para gestar as políticas públicas.” (SILVA, 2009, p. 20).

Nesta perspectiva, ainda que a noção de capacidades estatais reúna diferentes significados, para Tock (2019) seu conceito está invariavelmente relacionado à autonomia dos governos e sua capacidade de implementar suas políticas (SKOCPOL, 1985), servindo como variável explicativa do porque alguns governos são mais eficientes e eficazes na provisão de serviços e no alcance de seus objetivo (TOCK, 2019).

Na medida em que se observa a elaboração de Skocpol (1985), infere-se que as capacidades estatais amoldam-se perfeitamente à determinação do Estado de implementar os objetivos do Estado de forma autônoma. Para o cumprimento deste propósito, arregimenta capacidades burocráticas, financeiras e coercitivas. Mencionando o entendimento de Skocpol (1985), Tock (2019) relata que as capacidades burocráticas dizem respeito à presença de um quadro confiável e profissional de burocratas; a capacidade coercitiva versa sobre a soberania e controle militar do Estado sob um determinado território; e, por fim, a capacidade financeira que estabelece a autoridade do Estado para cobrar impostos, tomar empréstimos, produzir e conduzir alterações tributárias, assim como determinar o uso de suas receitas (TOCK, 2019).

Desse modo, pode se dizer, em síntese, que as capacidades estatais referem-se à construção do aparato estatal consubstanciada na ideia de analisar a capacidade administrativa, a capacidade extrativa e a capacidade coercitiva do Estado. Nessa circunstância, tratar-se-á da situação de ordem territorial e do ambiente para o funcionamento de uma política pública (*state building*) assim como dos atributos que o Estado emprega para que seus objetivos sejam alcançados. Nessa perspectiva contemplam a discussão sobre estrutura, instrumentos, recursos, processos, coordenação etc (*State in act*).

2.2.3 Escolha do conceito

Nos seus trabalhos sobre capacidades estatais, Souza (2020), em sua participação no NUPERGS, relata que aplica o conceito de capacidades estatais como “a capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas”. Aparentemente, nos dizeres da autora, trata-se de um conceito relativamente simples, porém, na verdade não é (NUPERGS..., 2020). Nos dizeres da autora, infere-se que as capacidades estatais compreendem um conceito abrangente e multidimensional, o qual requer ser operacionalizado por meio de desagregações. Nesse sentido, os autores (2020) propõem que as capacidades estatais sejam decompostas em várias capacidades a fim de facilitar sua análise ou apreciação pelo pesquisador (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Quanto à multidimensionalidade do conceito, Souza e Fontanelli (2020) explicam que o mesmo é multidimensional porque abrange componentes institucionais, políticos, administrativos e técnicos. Em relação ao componente político, relaciona-se às regras do jogo que regulam o comportamento político, social e econômico. No que se refere ao comportamento legal, encerra as regras jurídicas que regulam as ações do governo e as ações

dos atores. Em se tratando do componente organizacional administrativo diz respeito àquele que informa a capacidade de prover bens e serviços públicos com eficiência através de uma burocracia profissionalizada. No que tange ao componente de políticas públicas, abarca as Instituições e estratégias que influenciam as decisões sobre política, sua formulação e sua execução. Cabe aqui, uma ressalva descrita por Gomide (2020) que, em posição divergente de Souza (2020), no debate promovido pelo NUPERGS... (2020), entende que a questão que envolve decisão das políticas situa-se mais no âmbito político que no âmbito das capacidades estatais (NUPERGS..., 2020). Lima (2020), também, possui a mesma opinião.

Salienta-se que esses componentes integram e incorporam a capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia a fim de examinar as condições nas quais as políticas públicas são formuladas e implementadas (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020). Na visão dos autores (2020) não se pode dizer que se trata de um conceito genérico. No caso, destaca-se que se trata de um conceito que incorpora várias dimensões, várias definições, sendo algumas mais amplas e outras mais restritas (NUPERGS..., 2020).

Na sua fala no NUPERGS... (2020), Gomide (2020) informa que se trata de um conceito essencialmente contestado, devido à formulação por diversos pesquisadores e porque o mesmo compreende múltiplas definições. Desse modo, há muita variação no que diz respeito ao objeto de pesquisa e a mesma é realizada sob a ótica pela qual o autor enxerga o papel do Estado. Por exemplo, para autores que entendem que o papel do Estado consiste apenas em garantir o contrato, ou garantir a ordem e a segurança, serão privilegiadas essas dimensões e as definições serão configuradas nessa direção. Todavia, para aqueles que projetam um papel mais ativo do Estado, apresentarão outras dimensões e definições, de maneira que os conceitos construídos serão reflexos da percepção do autor (NUPERGS..., 2020).

Salienta-se que ainda não há, na literatura brasileira, um consenso universalmente aceito sobre o conceito de capacidades estatais. Pelo contrário: pode-se dizer que há muitas vertentes, uma multiplicidade de conceitos bem como dissenso sobre quais são as dinâmicas geradoras e ainda sobre a forma pela qual as capacidades estatais se operam (MORTARA, 2017).

Na concepção de Gomide (2017), capacidades estatais é um conceito que está reflorescendo e que padece de muitos problemas, visto que diversos pesquisadores utilizam nomes diferentes para falar sobre a mesma coisa ou usam o mesmo nome para falar de coisas diferentes. Além disso, o conceito é considerado problemático, contestado ou disputado, cuja característica mais grave, nas palavras de Gomide (2017), consiste na ausência de poder

explicativo, quando a pretensão é realizar uma pesquisa. Por esta razão, alguns autores acabam utilizando o conceito para fornecer explicações circulares ou tautológicas. Para exemplificar esta situação, Gomide (2017) apresenta a seguinte pergunta: Como eu sei que a capacidade do Estado é baixa para implementar determinadas políticas públicas? Resposta: Porque as políticas públicas não apresentam resultados. Em seguida realiza a seguinte pergunta: Por que as políticas não dão resultado? Resposta: Porque a capacidade do Estado é baixa (GOMIDE, 2017).

Embora haja dissenso na literatura sobre o conceito, Gomide (2020) participando do NUPERGS... (2020), explica que o que existe de consenso na literatura sobre capacidades estatais diz respeito à sua aplicabilidade como: “capacidade relacionada à habilidade de implementar políticas públicas”. Capacidades para quê? Nessa concepção, este conceito híbrido sugerido por Gomide (2020) refere-se à capacidade estatal como “a habilidade de implementar de forma eficaz políticas públicas (SKOCPOL, 1985; FUKUYAMA, 2004) em todo o território (MANN, 1984; MIGDAL; 1988)”.

Ainda durante sua apresentação para o NUPERGS... (2020), Gomide (2020) ressalta que o conceito de capacidades estatais mencionado acima é normativamente neutro. Nessa concepção, poderá ser utilizado para implementar quaisquer tipos de políticas públicas. Desse modo, poderá ser aplicado para analisar, por exemplo, políticas de bem estar, políticas de desenvolvimento, políticas de segurança e ainda outras situações como expropriação e até mesmo no caso de genocídio, o que demonstra que o Estado detém capacidade para realizar ou solucionar qualquer coisa ou problema. Assim, para qualquer fim ou problema público, haverá uma espécie de capacidade estatal configurada (GOMIDE, 2020; NUPERGS..., 2020).

Nessa direção, entende-se que o conceito normativamente neutro apontado por Gomide (2020), poderá ser empregado, inclusive, para analisar as capacidades estatais mobilizadas na implementação do Programa Bolsa Família. Todavia, presume-se que este conceito mira na apreciação das dimensões que abrangem a eficiência e eficácia da política pública. No entanto, é necessário salientar que a análise de uma política pública poderá ser direcionada tanto para apreciar os objetivos-meio (eficiência, eficácia) quanto para verificar a finalidade do programa (efetividade). Nesse sentido, a investigação das capacidades estatais mobilizadas na implementação do Programa Bolsa Família, com foco na eficácia e eficiência; por exemplo, objetiva averiguar se ocorre e como é realizada a entrega dos recursos monetários ou benefício às famílias; quais são e como são utilizados os recursos fiscais/financeiros para implementação, enquanto a análise com base na efetividade visa investigar se o ente municipal cria condições, acompanha, monitora e, de fato, avalia ao longo

do tempo a situação da emancipação das famílias em situação de pobreza e de vulnerabilidade e constrói ações para possibilitar a superação.

Gomide (2020), na sua participação no NUPERGS... (2020) relata que, nas últimas duas décadas, houve um ressurgimento do conceito de capacidade estatal na medida em que o mesmo recebeu nova ressignificação, visto que o tema havia sido destaque nos estudos dos neoinstitucionalistas nos anos 1980 e 1990. Atualmente, vários autores escrevem sobre o tema das capacidades estatais de modo que surgem novas e várias criações teóricas, inclusive, algumas versam sobre a má distribuição das capacidades estatais (NUPERGS..., 2020).

Ainda Gomide (2020), comentando a opinião de Souza (2020) no NUPERGS... (2020), reforça que a capacidade estatal é mal distribuída. Em vista disso, ela varia e não é uniforme. Nesse prisma, as capacidades estatais variam entre políticas públicas, variam entre regiões, variam entre Estados, variam dentro de um mesmo Estado e variam até mesmo no tempo. Por esta razão, o Estado pode construir capacidade num determinado período e pode perder esta capacidade com o decorrer do tempo. Pode-se dizer então que nas implementações municipais é muito comum a perda da capacidade pelo decurso do tempo, principalmente, quando há troca das administrações municipais ou substituição de servidores (NUPERGS..., 2020).

2.2.4 Mecanismos e atributos dos Estados

Ainda com foco na discussão sobre os conceitos de capacidades estatais, Souza e Fontanelli (2020) informam que, nos países democráticos, os governos são eleitos para formularem e implementarem políticas públicas que espelhem e atendam as preferências dos seus eleitores. Em suas explanações para o NUPERGS... (2020), Souza (2020) realiza as seguintes indagações: Por que as capacidades estatais são importantes? Por que alguns países conseguiram construir modelos que estimulam a capacidade estatal enquanto outros não? Por que, na tentativa de implementar sua agenda de políticas públicas, alguns países e governos falham ao passo que outros alcançam seus objetivos? (NUPERGS..., 2020).

Assim, para elucidar as questões propostas, Souza (2020) enfatiza que a pura vontade política dos atores envolvidos na implementação das políticas públicas não é condição suficiente para que os objetivos sejam alcançados. Por conseguinte, orienta que não se deve lançar um olhar apenas para a vontade política. É necessário verificar a capacidade do Estado e levar em consideração tanto suas limitações quanto suas potencialidades. No entendimento

da autora, a vontade política pode ser enorme, pode ser até um compromisso dos eleitos com os eleitores. No entanto, é preciso que a vontade política seja complementada por uma série de insumos para que a implementação possa ser realizada. É exatamente aqui, nesse ponto, que a autora acentua e aponta a questão dos atributos do Estado (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Nesse prisma, os atributos do Estado necessariamente precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem as ações, ou seja, por mecanismos adequados e capazes de induzir a implementação das políticas públicas (NUPERGS...,2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020). Nesse alinhamento, a autora pega uma carona nos clássicos das ciências sociais para ensinar o que é capacidades estatais. Assim, traz à tona o ensinamento de Mann (1984), no qual o Estado deve ser capaz de penetrar em todo o seu território e alcançar diferentes grupos sociais. Estruturada nas lições de Evans (1992) assim como em Skocpol e Finegold (1982), realça que o Estado deve ser aparelhado com instrumentos, instituições e organizações para que seja capaz de realizar a provisão de bens e serviços públicos (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Arrematando, pode se dizer que os atributos do Estado precisam ser complementados por mecanismos que, além de possibilitar sua ação, tenham condições de compelir e impulsionar a implementação de políticas públicas (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020). Assim sendo, a existência de capacidades estatais é vista como uma das formas ou meios para o Estado alcançar certos objetivos. Ressalta-se, no entanto, que não se trata da única fonte, principalmente, no que concerne às políticas públicas sobre as quais os políticos eleitos se comprometeram com seus eleitores (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Em que pese a disputa ideológica em torno das funções do Estado, esses teóricos reconhecem que a promoção do desenvolvimento está dentre seus principais atributos e preocuparam-se em elucidar a existência de outras variáveis que expliquem a formação e função do Estado que não o capital (LANZARA, 2016). Tal reconhecimento implica, acima de tudo, na necessidade de conhecer as estruturas organizacionais que influenciam o seu poder de agência (TOCK, 2019).

2.2.5 Mensuração das capacidades estatais

No que tange às dimensões das capacidades estatais, Souza (2010) menciona que elas podem estar relacionadas ao desenho da política ou relacionadas à implementação. Quanto

àquelas que se relacionam ao desenho da política, as mesmas dizem respeito às regras, informacional, aprovação legislativa, conciliação com interesses privados, legado de políticas prévias e aprendizagem. No tocante às que são mobilizadas para a implementação, versam sobre recursos financeiros, cobertura territorial e infraestrutura (SOUZA, 2010).

Atualmente, um dos maiores desafios para as pesquisas sobre capacidades estatais reside na mensuração. O que fazer para medir as capacidades estatais?

Segundo Souza e Fontanelli (2020), a primeira dificuldade apontada pela literatura internacional consiste no acesso aos bancos de dados com séries históricas, confiáveis e que permitam realizar comparações. Nesse sentido, os autores (2020) advertem que Fukuyama (2013) publicou duras críticas à falta de clareza do que são capacidades estatais e seus meios de mensuração.

Tendo em vista que se trata de um conceito composto de múltiplas definições e que abarca diversos temas, Souza (2020) anuncia três grandes estratégias para lidar com a mensuração das capacidades estatais. A primeira proposta refere-se à utilização de surveys.

Segundo Freitas *et al.* (2000, p. 105) :

A pesquisa survey pode ser descrita como a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, por meio de um instrumento de pesquisa, normalmente um questionário. (TANUR apud PINSONNEAULT & KRAEMER, citado por FREITAS *et al.*, 2000, p. 105).

No que se refere às surveys, Souza (2020) recomenda a utilização das mais conhecidas e daquelas que foram bastante utilizadas. Registra, inclusive, indicar as surveys com especialistas que foram empregadas na pesquisa inaugural sobre a Capacidade de Burocracia e Profissionalização da Burocracia efetuadas pelo Evans e Rauch (1999).

Em seus relatos para o NUPERGS... (2020), Souza (2020) elucida que, as surveys em geral, são realizadas por especialistas, publicados em geral ou vendidos por agências multilaterais. A confecção ou elaboração dos surveys se fundamenta na percepção de grupos de interesses, empresários, por exemplo, elites ou especialistas em políticas públicas ou temas acadêmicos (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Souza e Fontanelli (2020) enfatizam ainda que os surveys apresentam problemas porque as mensurações podem ser subjetivas ou enviesadas, principalmente, com noções pré-concebidas, consoante ensinam Kurtz e Schrank (2007). Todavia, os surveys são capazes de aprofundar o conhecimento sobre o tema e responder mesmo que, de forma parcial, ao difícil

problema de acessibilidade de dados e às possibilidades de comparação (SOUZA; FONTANELLI, 2020). Desse modo, a despeito dos problemas dos surveys, a autora até brinca e comenta que: “não pode jogar os surveys junto com a água do banho” (NUPERGS..., 2020).

A segunda proposta estratégica é um pouco mais complicada, diz respeito à análise das capacidades estatais pelo resultado apresentado pelas políticas públicas. Tem sido bastante comum e recorrente investigar a capacidade administrativa dos governos pelos resultados da provisão de bens e serviços, tal como uma porcentagem de crianças matriculadas no ensino fundamental, taxas de mortalidade infantil, taxas de analfabetismo. Analisa-se também, do mesmo modo, a capacidade extrativa a partir de indicadores do PIB ou tipos de impostos arrecadados (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Conforme Souza (2020) ilustra para o NUPERGS... (2020), há diversos sistemas, bancos de dados formados por organismos mundiais, tais como: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outros que organizam dados. Esses são dados que apresentam facilidade de compilação. Em síntese, Souza (2020) argumenta que essas medidas são bastante atraentes pela sua objetividade, amplitude da cobertura e disponibilidade de dados. No entanto, a principal crítica que se faz a esse método é que os resultados podem ser atribuídos a vários e diversos processos causais (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Nesse sentido, Souza e Fontanelli (2020) mencionam que Fukuyama (2013) foi um dos pesquisadores que teceram fortes críticas à utilização dos *outcomes* ou resultados para medir as capacidades estatais. Quando se aprecia ou se analisa as capacidades estatais, a partir dos resultados, obviamente surgirão problemas de endogenia, causalidade e circularidade (NUPERGS..., 2020).

Na percepção de Souza e Fontanelli (2020), uma das mais difíceis questões nas pesquisas, notadamente, nas ciências humanas, consiste em identificar as causalidades. Em relação à endogenia e à circularidade, Gomide, Pereira e Machado (2018) enfatizam que as mesmas constituem um dos obstáculos para os pesquisadores na aplicação do conceito, visto que a capacidade passa a ser confundida com seus efeitos (CINGOLANI, 2013).

Todavia, a autora apresenta um contra-argumento apontado por Reinsberg *et al.* (2019). De acordo com Souza e Fontanelli (2020), esses autores (2019) realizaram uma discussão a respeito dessas limitações. No entanto, Reinsberg *et al.* (2019) registraram que a análise ou apreciação das capacidades estatais, a partir dos resultados, pode ser efetuada

mediante a utilização de sofisticados métodos econométricos que reduzem os obstáculos. Em relação aos métodos econométricos, Souza alega sua teimosia e insiste na lembrança de que as premissas dos modelos econométricos não são testáveis. Desse modo, ratifica que a maior parte das premissas não é testável (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Por fim, a terceira proposta, que Souza (2020) vem adotando e espera que a mesma seja predominante nas pesquisas sobre capacidades estatais, trata-se da estratégia que consiste em analisar os atributos (NUPERGS..., 2020). Na visão da autora, os atributos do estado não são suficientes. Por esta razão, torna-se necessário o emprego de mecanismos que viabilizem esses atributos. A pesquisadora realça ainda que esses mecanismos estão inseridos dentro das capacidades estatais e que os atributos são proxies – podem ser proxies – da capacidade do governo de arrecadar impostos, prover a segurança nacional e implementar políticas públicas (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Destaca-se que o conceito de “atributos” apresentado por Souza (2020), pode se aproximar do conceito de “externalidades” que se traduz nas implicações negativas do ponto de vista gerencial. Nesse sentido, o atendimento de demandas pelo gestor deverá ocorrer somente nas ocasiões em que a solução para o problema público não for gerar novos impasses, embaraços, ou dificuldades. Assim, no debate teórico sobre as capacidades estatais, deve se incluir também a avaliação da capacidade que o Estado detém de mitigar as externalidades, realizando-se, do ponto de vista técnico, uma típica avaliação entre a estrutura e a conjuntura, por exemplo. Há um problema social, soluções precisam ser criadas. No entanto, faz-se necessário avaliar o grau de prioridade ou momento adequado para apresentar a solução, considerando-se a capacidade do Estado, na perspectiva institucional-administrativa, na perspectiva relacional ou política e na perspectiva fiscal.

Em síntese, Souza e Fontanelli (2020) empregam duas grandes opções para a mensuração das capacidades estatais: atributos e resultados das políticas públicas (*outcomes*). Segundo os autores (2020), quando a opção para a mensuração de capacidades estatais se fundamenta na construção de pesquisas e conceitos, as questões serão respondidas pelos atributos.

Segundo Pereira (2019), o termo capacidades estatais estabelece uma ampla diversidade de objetos. Com fundamento em Tilly (1975), Skocpol (1979) e Hendrix (2010) aponta que o termo tem sido associado aos atributos que possibilitam ao Estado conduzir os rumos da sociedade, realizando a administração dos conflitos e problemas de ordem interna.

Estruturado em Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Evans (1995), Bersch, Praça e Taylor (2012) e Bichir (2015) relata que o termo capacidades estatais diz respeito aos

atributos que o Estado detém ou não para atingir seus objetivos por meios das políticas públicas. Baseado em Mann (1986), Migdal (1988) e Pereira (2014), Pereira (2019) explica que as capacidades estatais referem-se aos atributos do Estado em suas relações com o sistema social. Em vista da variedade de objetos, Pereira (2019) cita Hendrix (2010) apud Bersch, Praça e Taylor (2012) e enuncia que o conceito assume uma multiplicidade de definições, que, constantemente, sobrepõe-se a outras concepções, como a autonomia do Estado (PEREIRA, 2019).

Particularmente, Souza e Fontanelli (2020), defendem a ideia de que a literatura sobre a construção de conceitos é fonte de apoio para realização de pesquisas mais robustas. Considera ainda que uma das saídas para superar as limitações em relação à causalidade e outros é puxada pela ciência política, cuja contribuição sobre a construção de conceitos vem antes de 1800, a qual teve seu status atualizado ou elevado, a partir de pesquisas modernas efetuadas por cientistas políticos como Sartori (1970) Collier e Mahon Junior (1993) e posteriormente por Mahoney e Goertz (2006) (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Em sua explanação para o NUPERGS... (2020), Souza (2020) explica que a construção de conceitos para quem ainda não está familiarizado é uma característica chave de um fenômeno e há relações entre essas características. De acordo com o modelo formulado por Goertz (2006), a construção de conceitos possui três níveis, básico, secundário e conceitos de dimensões e indicadores que possuem capacidade de integrar pesquisas qualitativas e quantitativas. Desse modo, o teste sob a moldura de Goertz (2006) pode contribuir para superar alguns dos problemas relacionados ao conceito de capacidade do Estado, principalmente, em relação à abrangência e à ambiguidade (NUPERGS..., 2020).

Souza e Fontanelli (2020) alertam que uma das coisas mais importantes que a construção de conceitos proporciona é a condição de fugir ou de não cair no chamado alargamento conceitual (*concept stretching*), ou seja, aplicar o conceito onde eles não são apropriados (NUPERGS..., 2020).

Ainda para a autora, o alargamento conceitual foi uma das preocupações que guiaram as pesquisas de Amorim Neto e Malamud (2015), Bersch, Praça e Taylor (2017) e Souza e Fontanelli (2020). Tratam-se de pesquisas atentas à circularidade e à endogenia que os estudos sobre capacidades estatais podem cometer ou incidir. Ainda Souza (2020) citando Cingolani (2013) registra que o alargamento conceitual decorre da variedade e da multiplicidade de conceitos de capacidades estatais, além da possibilidade de estabelecer conflitos, por exemplo, com o conceito de governança (NUPERGS..., 2020; SOUZA;

FONTANELLI 2020). Exemplificando, relata que, no caso das capacidades estatais, há um sério risco de confundir o conceito de capacidade com o conceito de governança (NUPERGS..., 2020). No entanto, salienta-se que Peters e Pierre (2006) e Fukuyama (2013), por exemplo, discutem o tema a partir do conceito de governança.

Concluindo, Souza (2020) elucida para o NUPERGS... (2020) que, quando se usa a construção de conceitos buscando os atributos do fenômeno, a relação que se encontra é de identificação e não de causalidade. Ainda segundo Souza (2020), a explicação contida acima é uma coisa que ela gostaria de deixar assim bastante iluminada e novamente cita duas pesquisas que realizaram tentativas de discutir capacidades estatais, à luz da moldura teórica proposta por Goertz (2006). A primeira pesquisa foi realizada por Amorim Neto e Malamud (2015) Trata-se de uma pesquisa aplicada no ano de 2019 que versa sobre a capacidade de formulação de políticas dos Ministros do Exterior, no período entre 1946-2015, nos países presidencialistas Argentina, Brasil e México. Nesta pesquisa, aplicaram a proposta de Goertz (2006) e foram levantados dados sobre: formas de recrutamento, promoção e treinamento das burocracias, a influência das doutrinas, os padrões de e a relevância da chamada diplomacia presidencial (NUPERGS..., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

A segunda pesquisa foi realizada por Souza (2020), em co-autoria com Flávio Fontaneli (2020). Nela, houve coleta de dados sobre o Brasil, sobre o governo federal brasileiro e sobre capacidade burocrática do governo federal brasileiro em quatro políticas de desenvolvimento. Foi um trabalho desenvolvido junto com IPEA, em que houve a construção de conceito segundo a moldura do Goertz (2006) para analisar as capacidades estatais. Segundo Souza (2020), o pesquisador deve formular um conceito que seja o mais simples possível porque quanto mais simples for o conceito melhor será a sua aplicação (NUPERGS..., 2020).

Em relação às dimensões da capacidade estatal, com fundamento nos conceitos elaborados por diversos autores bem como na revisão internacional da literatura efetivada por Cingolani (2013), pretende-se construir um quadro conceitual, a partir da estrutura conceitual proposta por Goertz (2006) a fim de identificar e explorar as dimensões técnico administrativa, político-relacional e fiscal, mobilizadas para a implementação do Programa Bolsa Família.

No nível básico, o debate apresentado nas seções anteriores relatou aspectos gerais sobre as capacidades estatais e sua ontologia. Na próxima seção, no nível secundário, pretende-se identificar os atributos e as dimensões componentes das capacidades estatais ao passo que, no nível operacional, a investigação direciona-se ao exame dos indicadores que

viabilizem mensuração das capacidades estatais. Quanto ao nível operacional, Tock (2019) relata que, parte da literatura representada por Geddes (1996) e Hanson e Sigman (2013), anuncia que as variáveis a serem observadas são aquelas que causam as capacidades estatais. Desse modo, a análise recai sobre estruturas que hipoteticamente produzem os resultados e não os resultados de *per se*. Nessa continuidade, Tock (2019) relata o enfoque de capacidades estatais formulado por Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 93). Para estes autores, “a capacidade estatal é a resultante da combinação de uma série de atributos ou fatores que devem ser observados empiricamente, por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores” (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2018, p. 93). Para Tock (2019) esta ressalva é importante porque minimiza o risco de tomar o resultado como indicador de capacidade.

Ainda sobre o pensamento de Gomide, Pereira e Machado (2018), Tock (2019, p. 33) relata que:

os autores alertam que a simples existência de tais atributos no interior do Estado não pode ser interpretada como sinônimo de capacidades estatais. Isto se deve ao fato de que tais recursos e competências podem não ser mobilizados na prática ou transformados em ação. Assim, os atributos devem ser apreciados dentro do conceito específico no qual são mobilizados (TOCK, 2019, p. 33).

Destaca-se ainda que as capacidades estatais não são atributos fixos e atemporais. Desse modo, sujeitam-se a variações no tempo, no espaço e de acordo com a área de atuação. No primeiro exemplo, Gomide (2016) apresenta um Estado que possuía alta capacidade de direção em um passado autoritário, porém, teve sua capacidade enfraquecida, devido à ocorrência de vetos no sistema político. No mesmo sentido, o autor (2016) aponta que, numa federação, um ente subnacional pode ter mais capacidade fiscal que o outro. Por último, Gomide (2016) argumenta que determinadas agências ou burocracias possuem maiores capacidades administrativas que outras.

2.2.6 Dimensões das capacidades estatais

Salienta-se que a retomada recente das discussões acerca das capacidades estatais contempla uma significativa polissemia, a qual envolve uma grande variedade conceitual. Nessa direção, observa-se que, por um lado, as pesquisas realizadas abrangem desde as abordagens mais genéricas até a identificação das diferentes ou diversas dimensões

componentes. Por outro lado, ressalta-se a grande dificuldade de mensuração do conceito. Nessa linha, buscam afastar-se da definição das capacidades, a partir dos resultados das políticas públicas a fim de evitar que ocorra a produção de argumentos ou resultados circulares (BICHIR, 2016a).

Em relação às dimensões das capacidades estatais, Gomide (2016) citando Cingolani (2013), explica que o conceito de capacidades estatais pode ser apresentado sob a forma de variáveis que se associam às atividades exercidas pelo Estado. Nessa linha de pensamento, as atividades do Estado contemplam as dimensões: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política. Segue, abaixo, quadro que relata o conteúdo de cada uma delas:

Quadro 2. 4 - Dimensões das capacidades estatais propostas por Cingolani (2013).

Dimensão	Mensuração
Coercitiva	Associa-se à função básica do Estado de manter a ordem pública e a defesa do território. Trata-se de uma dimensão privilegiada nos estudos sobre os Estados frágeis, isto é, países caracterizados pelo fraco poder ou legitimidade de seus Estados para proteger seus cidadãos, deixando-os vulneráveis a eventos de risco, como conflitos internos, violência, fome etc.
Fiscal, financeira ou de financiamento	Realça a faculdade do Estado de extrair recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos para, com isso, financiar seus programas e prover bens e serviços públicos
Administrativa ou burocrática	Está diretamente ligada ao potencial de implementação das políticas públicas. Pressupõe a existência de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários. Refere-se a uma das dimensões privilegiadas nos estudos sobre os Estados desenvolvimentistas (Evans e Rauch, 1999).
Relacional	Salienta as habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade. Esta dimensão versa sobre a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações. Trata-se de uma dimensão que vem sendo privilegiada nos estudos sobre governança, uma vez que o Estado por si só não seria capaz de orientar e implementar as políticas necessárias ao desenvolvimento socioeconômico, sendo essencial a participação de outras partes interessadas, tais como associações empresariais, sindicatos de trabalhadores e demais organizações da sociedade civil. Inclui-se nesta dimensão, a capacidade dos governos centrais em articular políticas nacionais em Estados federativos, nos quais as unidades subnacionais detêm autonomia.
Legal ou regulatória	Diz respeito às capacidades do Estado em definir e garantir as “regras do jogo” que vão normatizar as interações dos atores.
Política ou de condução steering capacity	Relaciona-se ao poder de agenda ou à faculdade dos governos eleitos de fazerem valer suas prioridades. Enfoca, assim, tanto as competências de planejamento estratégico e fixação de objetivos de longo prazo quanto o poder de veto de atores político-institucionais sobre as decisões do Poder Executivo.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Gomide (2016) bem como em Cingolani (2013).

No que se refere às dimensões, Gomes, Ferreira e Amâncio (2017, p. 89) anunciam o entendimento de Souza (2010, p. 4) e registram que o conceito de capacidade do Estado incorpora:

dimensões políticas, institucionais, administrativas e técnicas, ressaltando que “o enfoque das capacidades estatais não implica assumir que as políticas foram bem sucedidas em seus resultados, mas sim avaliar a capacidade de provisão das políticas” (SOUZA, 2010, p. 4).

Souza (2017), posicionando-se posteriormente sobre o conceito de capacidades estatais, reforça seu conteúdo abrangente e enfatiza seu envolvimento com múltiplas dimensões. Assim, efetua a organização das dimensões sob a forma de componentes. Para a autora (2017):

O conceito incorpora quatro grandes grupos: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, objeto deste artigo, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes ressalvas sobre a capacidade do Estado é sua desigualdade ou variedade entre áreas de políticas públicas (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982)

Extrai-se do conteúdo dos componentes organizados acima que as definições apresentam proximidade com a conceituação das dimensões propostas por Cingolani (2013).

Grindle (1996 apud Ramagem, 2020, p. 46), de forma mais concisa, anuncia que o conceito de capacidades estatais compreende quatro dimensões:

a) capacidade administrativa: estrutura organizacional para executar funções essenciais e a prestação de serviços públicos; b) capacidade técnica: habilidades para formular e gerenciar políticas; c) capacidade institucional: definição de “regras do jogo” relativas à regulação econômica e comportamento político dos atores sociais; d) capacidade política: estabelecimento de canais legítimos e eficazes para lidar com demandas sociais (RAMAGEM, 2020, p. 46).

Ramagem (2020), citando o entendimento de Grin (2018) a respeito de Grindle (1996), atribui destaque especial à capacidade política e institucional e à capacidade administrativa e técnica, na medida em que as mesmas definem as possibilidades de “poder infraestrutural” descritas inicialmente por Michael Mann em 1984. Segundo Ramagem (2020), este autor (1984) reconhece que, para além do poder político clássico, exercido pelo governo numa situação de comando-obediência, existe uma espécie de poder infraestrutural,

que versa sobre a capacidade de penetrar a sociedade e de organizar as relações sociais no território (MANN, 1984, 1993, 2008). Ramagem (2020) ressalta ainda que estas dimensões das capacidades estatais têm apresentado maior conexão com o conceito de governança (MANN, 2008; MATTHEWS, 2012; CINGOLANI, 2013).

Retomando o entendimento de Souza (2017), as respostas mais usuais para a questão da “capacidade para fazer o quê” são as que se seguem: cobrar tributos, prover bens e serviços, fazer cumprir contratos e proteger direitos (*grifo nosso*). Nessa perspectiva, a capacidade estatal incorpora tanto uma dimensão burocrática quanto uma dimensão de alcance territorial. A autora (2017) considera ainda que a capacidade estatal pode ser vista como um processo, de modo que sua análise captura um determinado momento no tempo. Dessa forma, algumas capacidades podem ser mantidas por séculos. Ressalta ainda que os achados de pesquisas baseadas no conceito de capacidade do Estado constituem *proxies* para se chegar a conclusões sobre uma ou algumas das inúmeras dimensões de capacidade (SOUZA, 2017).

Tecendo um comentário a respeito da ausência de uma teoria geral da implementação, Menicucci (2018) evidencia a necessidade de especificação precisa das variáveis (dimensões) e dos mecanismos causais que afetam a implementação das políticas públicas. Após esta identificação, a autora (2018) recomenda submetê-los a testes empíricos (MENICUCCI, 2018). No entanto, salienta-se que a autora (2018) reconhece ainda o avanço da literatura no entendimento sobre os múltiplos fatores que afetam a implementação, tais como: como as burocracias, as capacidades estatais e os arranjos que favorecem a coordenação federativa (MELLO et al.; 2020; MENICUCCI, 2018). Nesse sentido, anuncia que a literatura considera temas relevantes não só as capacidades estatais, mas também os instrumentos de políticas públicas representados pelas regulações, taxações, formas de contratação, sistemas de informação, modos de comunicação, sistemas de monitoramento e gestão da informação, tecnologias sociais (MENICUCCI, 2018).

Menicucci (2018, p. 51), também, destaca a polissemia da utilização do conceito de capacidades estatais. Porém, adverte que não se trata de uma especificidade brasileira. A autora (2018, p. 51) explica ainda que, na produção brasileira, o conceito compreende:

dimensões técnicas e administrativas (existência de órgãos e agências com autoridade e alguma autonomia para formulação e implementação de políticas; disponibilidade, perfil e capacitação de recursos humanos; disponibilidade de recursos financeiros; instrumentos de regulação e transferência de recursos e ou a **dimensões políticas e relacionais** (formas de coordenação entre áreas governamentais e áreas governamentais e não

governamentais; capacidade de construção de coalizões de apoio e formas de legitimidade para as agendas propostas); ou ainda a **capacidade institucional**, referindo-se a existência de estruturas organizacionais e burocráticas, que amplia a possibilidade de agência dos líderes políticos (MENICUCCI, 2018, p. 51. *grifo nosso*).

Continuando Menicucci (2018) salienta que a construção de capacidades estatais encontra ressonância no desenvolvimento de arranjos institucionais, políticos e administrativos, visto que o conceito encampa variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas (MENICUCCI, 2018).

Realizando-se uma síntese sobre os diversos temas das capacidades estatais, de modo geral e de nomenclatura simplificada, Souza e Fontanelli (2020) explicam que a capacidade estatal se traduz em três grandes objetos: i) capacidade extrativa, isto é, a capacidade que se direciona a instituir e realizar a cobrança de tributos; ii) capacidade coercitiva, trata-se da capacidade de impor a lei e a ordem; e, iii) capacidade administrativa, aquela que diz respeito à capacidade para formular e implementar políticas públicas através de uma burocracia profissionalizada (SOUZA; FONTANELLI, 2020). No entanto, os autores (2020) salientam que Wang (1995) propõe quatro capacidades básicas:

capacidade de mobilizar recursos financeiros da sociedade para alcançar o que os *policymakers* avaliam como sendo de *interesse nacional* (capacidade extrativa); capacidade de guiar o desenvolvimento socioeconômico nacional (capacidade de *steering*/direção); capacidade de dominação pelo uso de símbolos e pela criação de consensos (capacidade de legitimação) e capacidade de dominação pelo uso ou pela ameaça da força (capacidade coercitiva). (WANG, 1995 apud SOUZA; FONTANELLI, 2020, p. 45).

Para Nascimento e Neto (2020), a capacidade estatal encerra pelo menos três dimensões: (i) capacidade extrativa, (ii) capacidade administrativa e (iii) capacidade coercitiva. De acordo com os autores (2020):

A capacidade extrativa reflete a capacidade de alcançar a população, coletar e gerenciar informações, possuir agentes confiáveis para gerenciar a receita e garantir o cumprimento da política tributária (HANSON & SIGMAN 2013, p. 4). A capacidade administrativa, por sua vez, refere-se à habilidade de desenvolver políticas, produzir e entregar bens e serviços públicos, além de regular a atividade comercial (ibidem). Para que um Estado possua esse tipo de capacidade, é necessária a existência de competência técnica, agentes confiáveis e profissionais, monitoramento e extensão de todos esses fatores por todo o território. Por fim, a capacidade coercitiva refere-se à capacidade de preservar fronteiras, proteger-se de ameaças externas, manter a ordem interna e conter a violência (ibidem) (NASCIMENTO; NETO, 2020, p. 6).

Fazendo menção aos ensinamentos de Skocpol (1985, p. 16), Nascimento e Neto (2020) registram que estas três dimensões são identificadas como os “fundamentos gerais das capacidades do Estado”, os quais compreendem recursos abundantes, controle administrativo-militar de um território assim como funcionários leais e qualificados. Desse modo, um governo efetivamente capaz nessas três dimensões é condição necessária para o bem-estar social, onde se inclui segurança, ordem política, crescimento econômico e bem-estar (NASCIMENTO; NETO, 2020).

Alicerçado especialmente em Cingolani (2013), Pires e Gomide (2016) e Bichir (2016a), Pereira (2019, p. 70), promove algumas adaptações nos conceitos sobre dimensões elaborados pelos autores e propõe, com base em seu entendimento, a criação de um quadro conceitual, no nível constitutivo, composto por três dimensões: i) dimensão técnico-administrativa.; ii) dimensão político-relacional; e, iii) dimensão fiscal. Na concepção do autor (2019, p. 70), as dimensões de análise da capacidade estatal são definidas do seguinte modo:

Dimensão técnico-administrativa: compreende as capacidades relacionadas à existência e ao funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais e tecnológicos necessários para organizar e conduzir processo de planejamento governamental.

Dimensão político-relacional: compreende as capacidades relacionadas à existência de canais, instrumentos ou mecanismos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos), de forma articulada, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte à formulação, aprovação e gestão do plano.

Dimensão fiscal: compreende as capacidades relacionadas à arrecadação de receitas, próprias ou não, para: (i) financiar o aparato estatal necessário ao desenvolvimento do processo de planejamento governamental; e (ii) financiar os projetos estratégicos incluídos no plano. (PEREIRA, 2019, p. 70. *Grifo nosso*).

Para Tock (2019), alguns autores trabalham a dimensão fiscal como *proxy* de capacidade administrativa. Nessa orientação, apresenta o trabalho de Grindle (1996). Em outras situações, por vezes, os autores tratam os componentes “capacidade extrativista” e “uso da receita” sob um mesmo rótulo, qual seja, sob a perspectiva fiscal. A título de exemplo, Tock (2019) cita Skocpol (1985). Todavia, outros autores abordam separadamente estes dois componentes, associando o primeiro à dimensão fiscal e o segundo à dimensão administrativa (e.g. Cingolani, 2013) (TOCK, 2019).

Gomes (2010), com base em Schneider (2003), registra que a autonomia administrativa diz respeito à capacidade do governo de decidir qual pacote de políticas será

ofertado pelo Estado bem como autonomia para decidir como seus objetivos serão alcançados. Em relação a este conceito, Gomes (2010) destaca que se trata de uma situação específica, dado que para Schneider (2003) a capacidade de gasto do governo não faz parte da dimensão fiscal, como, usualmente, tratam as pesquisas da área. Assim, para o autor (2003) a capacidade de gasto deve ser apreciada na dimensão administrativa (GOMES, 2010).

Segundo Gomes (2010), a dimensão fiscal para Schneider (2003, p. 10) refere-se apenas à alocação de:

(...) “uma proporção maior de recursos fiscais em um nível diferente do centro” (Schneider 2003, 10) e não estão, portanto, conceitualmente associados à autonomia decisória. Assim: “(...) um sistema pode ser descentralizado fiscalmente sem descentralização administrativa se o uso de fundos locais for definido no nível central” (Schneider 2003, 10). Portanto, a capacidade de decidir onde e de que forma as receitas públicas serão alocadas é a essência da descentralização em termos administrativos (SCHNEIDER, 2003, p. 10).

Para Gomes (2010), fundamentada no pensamento de Schneider (2003), Falleti (2006) e O'Dwyer e Ziblatt (2006), a dimensão da descentralização administrativa é o que define a capacidade autônoma dos governos locais e, portanto, é o fator mais relevante para explicar o desempenho do governo (GOMES, 2010).

Salienta-se que os primeiros trabalhos sobre capacidades estatais deram ênfase à apreciação da capacidade fiscal, coercitiva e de penetração no território, em função da extração de recursos da população e em virtude da minimização de resistências. Posteriormente, outros estudos passaram a observar o papel da sociedade, levando-se em conta que a mesma deixou de ser agente passivo para se tornar um ator de relevância (AGUIAR; LIMA, 2019). Na sequência, os autores (2018) orientam que as definições sobre capacidades estatais examinadas na sua pesquisa ressaltam diferentes dimensões (AGUIAR; LIMA, 2019).

Para Aguiar (2018, p. 18), a capacidade estatal pode ser compreendida como:

como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (SOUZA, 2015, 2016), dimensionadas em: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política (GOMIDE, 2016) Os fatores estruturantes advêm da capacidade administrativa e podem ser entendidos como elementos basilares para o funcionamento de uma política e serão desdobrados em quatro: instrumentos de planejamento, incentivos ao setor, estrutura organizacional governamental e relações intergovernamentais (AGUIAR, 2018, p. 18).

Tecendo comentário a respeito da revisão sistemática efetuada por Cingolani (2013), Aguiar (2018) esclarece que a autora (2013) agrupou uma série de estudos sobre capacidades estatais em sete dimensões principais. Desse modo, para Cingolani (2013), a capacidade estatal pode ser uma ou a combinação de uma ou mais dessas dimensões. Falando sobre a capacidade fiscal, Aguiar (2018) ensina que a mesma diz a respeito à capacidade do Estado de extrair recursos da sociedade, entretanto, pode destinar-se, também, para examinar a eficiência dos gastos do governo (AGUIAR, 2018).

Gomide e Pereira (2016, p. 7), orientando-se pela linha desenvolvida por Painter e Pierre (2005), consideram que:

as capacidades administrativas relacionam-se com a eficiência da gestão dos recursos (o que no nosso caso se refletiria diretamente na qualidade do planejamento e dos projetos das obras) e que as capacidades relacionais estão associadas à legitimidade e transparência das decisões governamentais (PAINTER; PIERRE, 2005 citado por GOMIDE; PEREIRA, 2016, p. 7).

Grin, Demarco e Abrucio (2021), expondo o entendimento de Marinho e Jorge (2015), salientam que a escassez de recursos financeiros é uma tema recorrente no debate referente às limitações e dificuldades que os governos enfrentam para atender às demandas sociais e para garantir o funcionamento do Estado. Nesse sentido, os autores (2021) descrevem que a suficiência financeira torna-se imprescindível tanto para a construção de estruturas organizacionais qualificadas quanto para a execução das atividades de execução.

Souza (2018), também, atribui destaque à capacidade financeira e burocrática do Estado. Nesse sentido, reafirma a recorrência do tema na literatura internacional. A autora considera ainda que as dimensões financeiras, infraestruturais e o alcance territorial são fundamentais para a fase de implementação.

De acordo com Ferreira (2020, p. 37), as competências financeiras podem ser entendidas como: “a capacidade dos estados de mobilizar recursos para angariar receitas e custear suas ações” (FERREIRA, 2020, p. 37). Apresentando o pensamento de Cárdenas (2010), Ferreira (2020) ressalta que a capacidade fiscal é essencial para a aptidão do estado a prover bens públicos ou mesmo para promover políticas redistributivas entre grupos da sociedade. Prosseguindo, Ferreira (2020), com base em Fukuyama (2013) explica que a capacidade arrecadatória mensura a capacidade estatal em duas perspectivas: primeiro porque os Estados necessitam mobilizar um aparato para tributar a população e, posteriormente, porque o resultado deste esforço será determinante para permitir que o governo opere sobre os seus domínios. Nessa continuidade, traz as lições de Weir et al (1985), destacando que a

arrecadação financeira é um mecanismo imprescindível para assegurar a autossuficiência dos estados em implementar seus objetivos.

Para Lima e Papi (2020), o tema das capacidades estatais cada vez mais adquire espaço nas análises de políticas públicas. Fundamentadas em Cingolani (2013), Gomide e Boschi (2016), Gomide e Pires (2014) e Souza (2017), Lima e Papi (2020) salientam que há um reforço gradativo nas ações do Estado para que o mesmo tenha condições para concretizar a promoção do desenvolvimento econômico e social bem como realizar a entrega de serviços públicos qualificados aos cidadãos (LIMA; PAPI, 2020).

Nos estudos sobre capacidades estatais, Lima e Papi (2020) lecionam que, geralmente, as capacidades estatais têm sido apresentadas como variável independente. Nesse sentido, extrai-se da literatura que as capacidades estatais como a burocrática, a fiscal e a relacional podem contribuir para a formulação e a implementação de políticas públicas (GOMIDE; BOSCHI 2016; GOMIDE; PIRES, 2014; SOUZA, 2017). Desse modo, a capacidade administrativa ou burocrática, que se refere à existência de um corpo administrativo profissional, dotado de recursos e de instrumentos próprios, segundo os argumentos de Cingolani (2013) e Souza (2017), revela-se como um atributo essencial à implementação de políticas públicas de forma que se torna uma condição que qualquer Estado exerça sua autonomia e seja capaz executar suas atividades e ações direcionadas ao desenvolvimento (LIMA; PAPI, 2020).

Tendo como ponto de partida a premissa de que as capacidades estatais colaboram para a implementação de políticas públicas, Lima e Papi (2020) conceituam o planejamento:

como um elemento que compõe a competência estatal administrativa, pois permite: 1) projetar o futuro de forma sistemática, propondo objetivos estratégicos e meios de viabilização dos mesmos diante da realidade complexa; 3) organizar a implementação de acordo com objetivos traçados pelos atores que participaram da formulação dos problemas, concebendo a complexidade que envolve o cotidiano de execução dos serviços, as mudanças de cenário, e a ação dos implementadores (LIMA; PAPI, 2020, p. 122).

Na perspectiva do conceito apresentado acima, percebe-se a relevância de empregar a capacidade estatal administrativa tanto na fase de formulação ou desenho quanto na fase de implementação de uma política pública.

No intuito de promover uma discussão teórica e trazer à baila os estudos sobre capacidades estatais, Gomes, Ferreira e Amâncio (2017), aprofundam um pouco mais no tema e propõem que as capacidades estatais sejam aplicadas ao município na ocasião em que

ocorre a formulação das políticas públicas. À vista disso, destacam as dimensões da gestão pública democrática elaboradas por Paes de Paula (2005). Nesse perspectiva, as autoras (2017, p. 85-86) ressaltam que:

o conceito de capacidades estatais refere-se aos recursos (administrativos, financeiros, políticos etc.) disponíveis para moldar as intervenções estatais (Pierson, 1995) de forma a alcançar maior eficiência e eficácia para atingir objetivos em políticas públicas, parte-se do pressuposto de que, para que se demonstre capacidade estatal para a formulação de políticas locais, o município deve basear-se na construção de uma gestão pública democrática, a qual passa pela análise e desenvolvimento de três dimensões fundamentais: 1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão (PAES DE PAULA, 2005, p. 40, citada por GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017, p. 85-86).

De acordo com o entendimento de Grin, Demarco, e Abrucio (2021), as capacidades estatais podem ser abordadas, levando-se em consideração duas grandes dimensões: i) técnico-administrativa que retrata a eficiência organizacional para executar funções essenciais como provisão de serviços e habilidades existentes para formular e gerir políticas públicas; ii) político-institucional que compreende os instrumentos de políticas públicas que garantem a gestão do território e condicionam o comportamento de atores sociais e recursos para desenvolver canais de mediação de conflitos e interação com a sociedade e em nível intergovernamental.

Complementando, os autores citam o entendimento de Repetto (2004) e Completa (2017) e relatam que as capacidades estatais podem ser classificadas em administrativas e políticas. Quanto à dimensão política, explanam que a mesma consiste na habilidade dos governantes em problematizar as demandas sociais, tomando decisões que expressem seus interesses e ideologias, os quais vão além dos recursos que possam notabilizar-se na esfera pública (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021, p. 29).

Ainda de acordo com os autores, Bergue (2019) investiga as capacidades estatais no plano municipal, segundo a perspectiva dos agentes e ressalta a relevância da burocracia local para a execução das políticas públicas bem como para a produção de valor público para o federalismo brasileiro. (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

Bergue (2019) salienta ainda que o município constitui a instância de contato primário do cidadão com o poder público e o local de onde as respostas são esperadas. Desse modo, diante da heterogeneidade em termos de capacidades estatais, informa que os municípios revelam-se frágeis.

Segundo Grin *et al.* (2021), o desempenho dos dirigentes nas burocracias encontra-se fundamentalmente subordinado à sua atitude ética. Nessa ótica, o desempenho dos dirigentes não seria necessariamente determinado pela sua origem: carreira ou designação. Assim, a valorização seria de acordo com o conteúdo valorativo e a postura ética empregada nas decisões e ações tomadas diante do exercício das suas atribuições, orientando-se, necessariamente, pela prática do interesse público. Desse modo, esses tipos de capacidades assumem centralidade num cenário de geração de políticas públicas quando se está num ambiente federativo. Trata-se da dimensão substantiva da burocracia local que impacta as capacidades estatais referida por Segatto (2021). Essas capacidades, segundo Grin *et al.* (2021), são referenciadas também por Gomide, Pereira e Machado (2017, 2018) e para Bergue (2019) convergem-se para a capacidade político-gerencial. Segundo o autor (2019), trata-se de um tipo de capacidade que visa:

compreender o contexto em sua complexidade, além de estabelecer interações significativas e virtuosas, e mediações éticas orientadas para o interesse público. Esta competência reconhece, portanto, a dimensão política dos arranjos institucionais. Trata-se de pensar um gestor que além do domínio da sua área de influência formal direta é capaz de compreender e interagir em uma esfera mais ampla. Isso em cada nível e área, em cada política, programa ou processo da organização. A dimensão político-gerencial aqui é tomada como capacidades que valorizam o reconhecimento e o tratamento dos aspectos relacionais, decorrentes da assunção das organizações como arenas de disputas entre visões de mundo e uma multiplicidade de interesses legítimos e por vezes conflitantes coexistentes. (BERGUE, 2019, p. 71-72).

Para Gomide e Pereira (2016, p. 5), a explicação para a efetividade da ação estatal encontra ressonância no conceito de capacidades estatais desenvolvido por Painter e Pierre (2005). Segundo os últimos autores (2005), as capacidades governativas abrangem:

i) a capacidade administrativa, que se refere às habilidades de se gerenciar os recursos físicos e humanos necessários para a entrega resultados; ii) a capacidade política, entendida como as habilidades de se definir orientações estratégicas para a alocação de recursos escassos em objetivos públicos; e iii) a capacidade estatal para mobilizar o apoio e o consentimento social para a realização dos objetivos estabelecidos (GOMIDE, 2016, p. 5).

Ainda Gomide e Pereira (2016), citando o entendimento de Christensen e Gazley (2008) e Gestel, Voets e Verhoest (2012), elucidam que a capacidade estatal é delineada em função de i) **fatores internos**, tais como a infraestrutura organizacional, os recursos humanos e financeiros e os sistemas de gestão; e, ii) **fatores externos**, os quais incluem apoio social, qualidade dos relacionamentos e o acesso a informações. Nessa sequência, Gomide e Pereira (2016, p. 5) ensinam que as dimensões podem ser apreciadas:

endogenamente, a partir de uma **perspectiva técnico-administrativa**, pautada pelo desenvolvimento de um sistema de gestão capaz de formular e implementar políticas com a presença de profissionais especializados, recursos financeiros e continuidade organizacional; e **exogenamente**, a partir de uma **perspectiva político-relacional**, embasada pela natureza das ligações e associações entre Estado e sociedade (GOMIDE; PEREIRA, 2016, p. 5; GOMIDE; PEREIRA, 2018, p. 938 – *grifo nosso*).

Com fundamento em Gestel, Voets e Verhoest (2012), os autores (2016, p. 5) apontam que:

a **dimensão técnico-administrativa** destaca as estruturas internas do Estado relacionadas aos recursos humanos, seus conhecimentos, experiências, quantidade e qualidades disponíveis (Gestel, Voets e Verhoest, 2012). Há, assim, ênfase nos atributos como profissionalização, autonomia e coesão na ação para o fortalecimento estatal (Evans, 1995) enquanto a **abordagem relacional**, por sua vez, surge como uma crítica e um complemento à perspectiva interna, que, segundo Weiss (1998), é pautada por uma visão de soma-zero das relações de poder, negligenciando os efeitos dos conflitos e das negociações – as possibilidades de construção de capacidades estatais a partir da colaboração com atores de fora do Estado. Essa perspectiva se alinha à dimensão de capacidade “externa” elaborada por Gestel, Voets e Verhoest (2012), que enfatiza o apoio social, a qualidade dos relacionamentos e os processos de articulação (GOMIDE; PEREIRA, 2016, p. 5; GOMIDE; PEREIRA, 2018, p. 938 – *grifo nosso*).

Tendo como suporte teórico as capacidades estatais, Grin *et al.* (2018) realizam uma análise para verificar a relação entre a gestão pública e a performance fiscal municipal. Para fundamentar a definição das variáveis explicativas (dimensões), levaram em consideração as dimensões: administrativa, técnica, institucional e política. Segundo os autores (2018, p. 312):

Capacidade administrativa avalia a estrutura organizacional – número de servidores per capita, realizar licitações e atender aos cidadãos – para executar funções e serviços públicos essenciais. Capacidade técnica trata das habilidades para formular e gerir políticas e depende da qualificação dos recursos humanos e do planejamento municipal, por exemplo. Capacidade institucional trata do poder para legislar sobre regulações que afetam o comportamento dos atores econômicos e influenciam a performance fiscal local (por exemplo, plano diretor, lei de zoneamento urbano e taxa de contribuição de melhoria). Capacidade política analisa como o governo municipal estabelece canais de interlocução para lidar com demandas sociais por meio

de conselhos de políticas públicas e consórcios intermunicipais (GRIN *et al.* 2018, p. 312).

Fundamentados em Mann (1984) os autores (2018) explanam que: capacidade política e institucional e a capacidade administrativa e técnica constituem as possibilidades de poder infraestrutural para que o Estado tenha condições de implementar suas ações junto à sociedade (MANN, 1984). Nessa sequência, Grin *et al.* (2018) entendem que é necessário identificar os aspectos essenciais da efetividade burocrática, responsáveis por gerar coesão administrativa (coerência interna) e as formas pelas quais o Estado atua junto à sociedade (conexão externa). Destacam ainda que a capacidade transformadora do Estado depende desse duplo modo de agir, o qual Evans (1995) chama de autonomia inserida.

Em sua pesquisa, Grin *et al.* (2018, p. 316), expondo a concepção de Kjaer, Hansen e Thomsen (2002) e Skocpol (2002), orientam que algumas capacidades são “centrais” para a organização para. Como exemplo, citam: competências administrativas, gestão de pessoas, extração de impostos, planejamento governamental para implementar políticas públicas e prestação de serviços (GRINDLE, 2006). Na mesma sequência, advertem que gestão da informação, organizacional, modelo de gestão, responsividade burocrática e formas de comunicação institucional são indispensáveis.

Posteriormente, Grin *et al.* (2021, p. 46) anunciam que determinadas capacidades se encontram no cerne organização estatal e que a partir delas pode ser estabelecida uma distinção entre “capacidades centrais” e “capacidades geradoras de arranjos” (GRIN, DEMARCO; ABRUCIO, 2021, p. 46.) Desse modo, esses autores (2021), baseados em Kjaer, Hansen e Thomsen (2002), Hall (2008), Bowman e Kearney (1988) e Fredericksen e London (2000), informam que as capacidades centrais são as competências essenciais, mais orientadas para as atividades administrativas, gestão de pessoas, capacidade de arrecadação de impostos e planejamento governamental, enquanto as capacidades geradoras de arranjos contribuem para gerar maiores níveis de legitimidade da ação do Estado perante a sociedade.

Nessa perspectiva, a capacidade do estado revela-se por intermédio da dimensão técnico-administrativa e da dimensão política, alicerçadas em órgãos do governo que operacionalizam de forma coordenada, fazem de usos de instrumentos e tecnologias assim como estabelecem vínculos com setores não estatais de forma que sejam capazes de expandir sua capacidade de ação (BERTRANOU, 2012).

Sob a ótica weberiana, Grin *et al.* (2021) esclarecem que as capacidades estatais indicam o domínio de atributos técnicos e administrativos que aumentam as possibilidades do

Estado de proporcionar segurança, regularidade e objetividade na aplicação das normas. Desse modo, a burocracia possui capacidade técnica capaz de conduzir ação do Estado de forma que o mesmo possa atuar como indutor da vida social. Por conseguinte, a disposição de um aparato burocrático profissional, especializado e qualificado adquire prioridade na medida em que passa a ser uma das primeiras tarefas para não limitar a implementação da ação governamental do Estado e de suas decisões políticas (DÁRCY; NISTOTSKAYA, 2020; EVANS; RAUCH, 2014; NISTOTSKAYA; CINGOLANI, 2015; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Segundo Ramagem (2020), a preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los assinala a literatura sobre capacidades estatais. Em relação aos estudos das ciências sociais, os autores (2020) explicam que o conceito, inicialmente, direcionava-se ao apontamento do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado ou “boa governança” (MATTHEWS, 2012; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE, 2016).

Ramagem (2020, p. 43), citando o conceito de Fukuyama (2013) define a governança: como a capacidade de um governo para fazer e aplicar regras e prestar serviços, independentemente de o governo ser democrático ou não. Este autor, a despeito de usar uma denominação diferente – governança – discute a mensuração da capacidade do poder Executivo e do aparato administrativo do Estado (RAMAGEM, 2020, p. 43).

Baseado em Marques (2013b), Ramagem (2020) relata que o conceito de governança pode ser a chave para discutir ideias sobre políticas públicas baseadas nas conexões entre vários atores, posto que os arranjos institucionais atravessam fronteiras organizacionais. Complementando, Ramagem (2020) declara que o estabelecimento de sistemas de coordenação se torna elemento fundamental para a capacidade de promoção de políticas públicas. Para fazer frente aos desafios inerentes à coordenação necessária para o enfrentamento de problemas complexos, o Governo Federal brasileiro, nos últimos anos tem experimentado uma variedade de arranjos institucionais cujo objetivo é construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial como o brasileiro, marcado pela diversidade e complexidade (LOTTA; VAZ, 2015; GOMIDE; PIRES, 2014).

Lotta e Favareto (2016, p. 54), citando Pires e Gomide (2014), explicam que:

os arranjos institucionais são aqui compreendidos como regras específicas que os agentes estabelecem para suas transações econômicas ou nas relações

políticas e sociais e que definem a forma de coordenação de processos em campos específicos, “delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste e as formas de relação entre os atores” (PIRES; GOMIDE, 2014).

Ainda segundo Lotta e Favareto (2016), a análise dos arranjos institucionais possibilita a observação de variáveis centrais que visam e compreender: 1) a definição dos atores envolvidos; 2) como se efetiva a governança; e 3) os processos decisórios; e, 4) o grau de autonomia.

No que se refere a alguns arranjos institucionais, Lotta e Favareto (2016, p. 49-50) entendem que os mesmos contemplam a presença de três componentes:

(i) articulação de temáticas intersetoriais; (ii) construção de modelos de gestão de políticas com coordenação entre os entes federativos e a sociedade civil; (iii) a busca de enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas. Dito de outra forma, i) trata-se de uma tentativa de promover uma **integração horizontal** (entre setores de políticas públicas) e, ii) **vertical** (entre entes federativos) e, iii) de absorver de forma substantiva a **dimensão territorial**. (LOTTA, FAVARETO, 2016, p. 49-50 – *grifo nosso*).

Atribuindo denominações um pouco diferente das apresentadas acima, Ramagem (2020, p. 36), com base em Lotta e Favareto (2016), descreve quatro dimensões analíticas que podem ser empregadas para compreender as inovações que têm sido realizadas das políticas públicas:

(i) articulação de temáticas intersetoriais (dimensão horizontal), (ii) relações federativas (dimensão vertical), (iii) dimensão territorial no que se refere a forma como as políticas são produzidas e (iv) dimensão da participação social (participação de atores não estatais). (RAMAGEM, 2020, p. 36).

Nessa continuação, Lotta e Favareto (2016, p. 50) relatam que quando se lança um olhar mais detido sobre os arranjos institucionais, torna-se perceptível que os mesmos se fundamentam em estruturas e lógicas de coordenação bastante diversas, nas quais as diferenças se concretizam. Nessa perspectiva, buscam respostas sobre:

a) como promovem a intersetorialidade; (b) modelos de gestão adotados; (c) relações que estabelecem entre os entes federativos; (d) espaço dado à participação da sociedade civil; (e) o papel conferido aos territórios e a articulação das políticas e programas que são objeto desses arranjos com o desenvolvimento territorial (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 50).

No que se relaciona às dimensões das capacidades estatais, Ramagem e Gomes (2019) relatam que Lotta e Favareto (2016) apresentam quatro variáveis analíticas: i)

intersetorialidade ou articulação horizontal; ii) relações federativas ou verticalidade; iii) participação social; territorialidade ou dimensão territorial (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Segundo Pires e Gomide (2016), a virada do século atual foi marcada por profundas transformações, não só em termos de pensamento, mas, também, nas formas pelas quais os Estados se estruturam e organizam. Nesse sentido, tais transformações ocorrem, não só internamente nos governos, mas também nas relações externas que o Estado estabelece com a sociedade e o mercado. Nessa circunstância, o conceito de capacidades estatais passa a se relacionar com o conceito de governança, na medida em que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil tornam-se indispensáveis para promover a efetividade do governo. Nessa perspectiva, Pires e Gomide (2016), mencionam o entendimento de Rhodes (1996, p. 652) e explanam que:

Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada (RHODES, 1996, p. 652).

Em sua pesquisa, Bichir (2015, p. 12) realça que as capacidades estatais podem ser compreendidas como a:

habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes (BICHIR, 2015, p. 12).

Destaca-se que o estudo de Bichir (2015) visou apreciar quais capacidades e quais limitações estatais (no Brasil, Argentina e África do Sul) possibilitam a compreensão da crescente centralidade dos programas de transferência de renda na agenda dos governos, bem como se organizam os arranjos institucionais desenvolvidos para sua implementação (BICHIR, 2015).

As capacidades institucionais são imprescindíveis para que a implementação de políticas públicas produzam resultados efetivos e de qualidade. Nesse sentido, Bichir (2016a, p. 50) descreve que, além da coordenação e dos instrumentos institucionais que a União utiliza para incentivar os níveis subnacionais, a entrega com qualidade e a provisão de políticas públicas, dependem, também, das capacidades locais, “particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes

serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal” (BICHIR, 2016b, p. 50).

Posteriormente, Bichir (2016a, p. 117) comenta que as capacidades estatais encerram:

o conjunto de recursos (institucionais, humanos, financeiros), tecnologias e Instrumentos de políticas que são articulados de modo variado — e com diferentes resultados, não necessariamente “positivos”, como nas abordagens mais normativas —, visando à definição de agendas, formulação e implementação de políticas públicas (BICHIR, 2016a, p. 117).

Na mesma pesquisa, Bichir (2016a, p. 117), avançando, diante da conceituação proposta por Gomide e Pires (2014) explica que o conceito de capacidades:

abarca **dimensões técnicas e administrativas** tais como existência de órgãos e agências com autoridade e alguma autonomia para formulação e implementação; disponibilidade, perfil e capacitação de recursos humanos; disponibilidade de recursos financeiros; instrumentos de regulação e transferência de recursos e também **dimensões políticas e relacionais** [...]; construção de coalizões de apoio e formas de construção de legitimidade para as agendas propostas (BICHIR, 2016a, p. 117 – grifo nosso).

Na concepção de Bertranou (2015), citado por Moreira (2020), as capacidades técnicas constituem entendimentos sobre o desenvolvimento das atividades fins das entidades públicas. Assim, os recursos administrativos estão inseridos nessas capacidades técnicas, de maneira que viabilizam a presença de subsídios para que a atividade das instituições ou organizações sejam atingidas (MOREIRA, 2020).

No trabalho elaborado por Coutinho (2013) sobre o Programa Bolsa Família, a abordagem é centrada na noção de arranjos institucionais, no qual se utilizam as seguintes categorias: a) capacidades técnico-administrativas – constituem aquelas que se associam à dimensão da efetividade da políticas públicas; e, b) capacidades políticas – compostas por aquelas que expressam dimensão da legitimidade. Na concepção do autor (2013), a dimensão efetividade pode ser entendida como a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental ao passo que a dimensão legitimidade é aquela que informa a presença de instituições representativas, participativas e deliberativas voltadas à inclusão de novos atores, à negociação de interesses, à construção de consensos e à formação de coalizões políticas de suporte (COUTINHO, 2013).

Na concepção de Gomide e Pires (2014), às capacidades técnico-administrativas são decorrentes do conceito weberiano de burocracia e abarca as habilidades que o Estado

mobiliza para levar a efeitos suas políticas, mediante a produção de ações coordenadas e voltadas à entrega de resultados. Mortara (2017) citando Gomide e Pires (2014) explica que os operacionalizadores da capacidade técnico-administrativa contemplam: i) presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; ii) existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e iii) Estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho).

Destaca-se que os operacionalizadores da capacidade técnico-administrativa mencionados acima podem ser convertidos em critérios para avaliação e distribuídos em subcategorias.

Segue, abaixo, o quadro 2.5 que evidencia esse conteúdo.

Quadro 2.5 – Avaliação de capacidades técnico-administrativa.

Dimensão/capacidade	Crítérios para avaliação	Subcategorias
Técnico-administrativa	Presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações;	Recursos organizacionais ou infraestrutura
	Existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e	Coordenação intergovernamental e intragovernamental
	Estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho).	Monitoramento e avaliação

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Gomide e Pires (2014)

A exemplo de Mortara (2017), na verificação das capacidades técnico-administrativas, serão acrescentadas duas outras dimensões que visam contribuir para os resultados da presente pesquisa. Tais dimensões foram extraídas do texto de Pedrotti In, Gomide e Pires (2014). São elas: i) processual-organizacional, que contempla os processos de planejamento, controle e gestão, e envolve os instrumentos de coordenação intragovernamental; e ii) jurídica, que diz respeito ao arcabouço regulatório que dá sustentação à política pública;” (PEDROTTI IN: GOMIDE; PIRES, 2014). O quadro 2.6 contempla os critérios para avaliação.

Quadro 2.6 – Critérios para avaliação de capacidades técnico-administrativas.

Dimensão/capacidade	Crítérios para avaliação
Técnico-administrativa	Processual-organizacional, que contempla os processos de planejamento, controle e gestão, e envolve os instrumentos de coordenação intragovernamental;
	Jurídica, que diz respeito ao arcabouço regulatório que dá sustentação à política pública;” (PEDROTTI IN: GOMIDE; PIRES, 2014)

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Mortara (2017).

Levando-se em consideração que o contexto de descentralização resultante da Constituição de 1988 (Brasil, 1988) despertou uma série de demandas aos municípios, Grin, Demarco, e Abrucio (2021), com base em Menezes e Jannuzzi (2005), Souza (1999) e Souza (2017), indicam que a capacidade fiscal, a capacidade burocrática e a capacidade política constituem tipos de capacidades estatais inter-relacionadas que são fundamentais para estruturar e institucionalizar os processos de planejamento nos municípios.

Em um interessante trabalho que articula o debate em torno do planejamento governamental e das capacidades estatais, Pereira (2019) acrescenta à concepção dualista das dimensões proposta por Gomide e Pires (2014) uma terceira dimensão que trata da perspectiva fiscal. Nesse sentido, Pereira (2019) destaca a relevância de aprofundar as pesquisas em torno da dimensão fiscal dado que a mobilização da mesma é fundamental para que o Estado, diante de um cenário de recursos fiscais escassos, tenha condições de organizar sua estrutura bem como estabelecer suas estratégias a fim de atingir seus objetivos e finalidade.

De acordo com Pereira (2019, p. 62):

a dimensão das capacidades fiscais enfatiza o poder do Estado de extrair recursos da sociedade, particularmente, sob a forma de tributos (BESLEY; PERSSON, 2009) apud SAVOIA; SEN. 2012; CINGOLANI, 2013). Pode ainda referir-se à eficiência do Gasto governamental (CINGOLANI, 2013).

Assim, para Pereira (2019), a dimensão fiscal “compreende as capacidades relacionadas à arrecadação de receitas, próprias ou não, para: (i) financiar o aparato estatal necessário ao desenvolvimento do processo de planejamento governamental; e (ii) financiar os projetos estratégicos incluídos no plano”. Nesse sentido, advoga que o processo de planejamento governamental requer a mobilização de recursos humanos, organizacionais e tecnológicos. Nessa ótica, ressalta a necessidade de lançar um olhar mais profundo sobre a capacidade financeira que o governo municipal detém para desenvolver este processo,

Em continuidade, o autor (2019) salienta ainda que o planejamento dos recursos financeiros contempla indubitável relevância na medida em que deve ser levado em conta o quadro de dependência financeira da União. Desse modo, além das capacidades técnico-administrativas e político-relacionais defende e insere em sua pesquisa a apreciação da dimensão fiscal, dado o papel que o planejamento pode exercer (influenciar) na racionalização do gasto público e na efetividade da política pública (PEREIRA, 2019).

Em nosso entendimento, este mesmo raciocínio sobre capacidades estatais se amolda perfeitamente ao planejamento e à fase de implementação do Programa Bolsa Família em

nível local, devido à relevância da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para implementação e desenvolvimento da política pública. No entanto, devido às limitações deste trabalho e à abrangência do tema, o exame referente à capacidade fiscal não possui como foco as fontes de recursos, a capacidade de arrecadação estatal ou as transferências intergovernamentais para pagamento direto aos beneficiários. Aqui, o terceiro ponto de atenção da pesquisa consiste em apontar como a questão do financiamento (dimensão fiscal) pode influenciar na capacidade do estado em operacionalizar o programa público em nível local. Nesse sentido, a pesquisa visa examinar como ocorre o financiamento da política pública bem como pretende verificar a utilização dos recursos financeiros para a implementação. Entende-se que a questão do financiamento e sua gestão vinculam-se à capacidade institucional dos municípios. Assim, no que diz respeito à capacidade fiscal, o principal foco é compreender a utilização (alocação) dos recursos financeiros destinados à coordenação e à execução das atividades cotidianas de implementação do programa em nível local.

Em relação aos recursos financeiros para a implementação (operacionalização) das políticas públicas, observa-se que em alguns trabalhos sobre capacidades estatais, os mesmos são tratados como recursos organizacionais e são contemplados quando se analisa a dimensão técnico-administrativa. No entanto, para um estudo refinado e multidimensional das capacidades estatais na execução de uma política pública, torna-se interessante incluir a perspectiva fiscal como escolha metodológica. Salienta-se que a questão de financiamento implica na capacidade do estado de operacionalizar a política e as políticas públicas *top down*, de cima para baixo, exigem um grau de detalhamento para sua execução. Acredita-se que esta escolha possibilita a identificação dos recursos financeiros empregados para a execução da política. Muitas vezes, verifica-se a existência de um discurso político no sentido de que não há recursos para a execução da política. No entanto, o que se constata em muitas situações é que há disponibilidade de recursos. Todavia, por incompetência, incapacidade técnica ou por desconhecimento das fontes de recursos financeiros, alguns municípios desconhecem a possibilidade de utilização dos recursos federais, estaduais ou municipais na implementação do Programa Bolsa Família. Cita-se como exemplo, o emprego dos recursos financeiros para atualização dos dados cadastrais do Cadastro Único, considerado porta de entrada para diversas políticas públicas.

De acordo com Gomide e Pereira (2016), o conceito de capacidades estatais encerra as ideias de efetividade e de desempenho. Fundamentados em You Lee (2002), os autores (2016) relatam que, de forma geral, o conceito pode ser apreendido como a habilidade de executar

um trabalho com sucesso. Prosseguindo, Gomide e Pereira (2016, p. 4) definem a capacidade estatal como: “a habilidade do governo de dirigir e controlar seus recursos humanos, financeiros, informacionais e físicos, com o objetivo de realizar as missões organizacionais CHRISTENSEN; GAZLEY, 2008; INGRAHAM; JOYCE; DONAHUE; 2003 apud GOMIDE; PEREIRA, 2016, p. 4). Fazendo menção ao entendimento de Cingolani, Thomson e Crombrugghe (2015), Gomide e Pereira (2016) salientam que as capacidades estatais constituem uma fonte de fortalecimento institucional moldando a implementação e o impacto final das políticas públicas.

Ainda segundo Gomide e Pereira (2016), a explicação para a efetividade da ação estatal encontra ressonância no conceito de capacidades estatais desenvolvido por Painter e Pierre (2005). Segundo os últimos autores (2005), as capacidades governativas abrangem:

- i) a capacidade administrativa, que se refere às habilidades de se gerenciar os recursos físicos e humanos necessários para a entrega resultados; ii) a capacidade política, entendida como as habilidades de se definir orientações estratégicas para a alocação de recursos escassos em objetivos públicos; e iii) a capacidade estatal para mobilizar o apoio e o consentimento social para a realização dos objetivos estabelecidos (PAINTER; PIERRE, 2005, citados por GOMIDE; PEREIRA, 2016, p. 5).

Posteriormente, Gomide e Pereira (2018) registram que, o conceito de capacidades estatais, formulado por Painter e Pierre (2005), “associa-se à habilidade de o Estado reunir os recursos necessários para fazer escolhas coletivas e estabelecer orientações estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos” (GOMIDE; PEREIRA, 2018). Desse modo, constata-se na parte final do conceito que o mesmo apresenta um conteúdo relacionado à dimensão fiscal.

No nível teórico ou básico, este estudo relata e se apoia em diversos conceitos sobre capacidades estatais e dimensões. No entanto, para fins desta pesquisa, foram selecionados os conceitos de capacidades estatais mencionados acima, propostos por Gomide e Pereira (2016) e por Painter e Pierre (2005), no entendimento de que são próximos, complementares, flexíveis e que se direcionam a investigar a efetividade da ação estatal na realização dos objetivos organizacionais, nesse caso a implementação.

Aliás, o conceito de capacidades governativas, elaborado por Painter e Pierre (2005) e desenvolvido por Gomide e Pereira (2016), retrata as dimensões administrativa, relacional e fiscal. Desse modo, foi escolhido porque sua flexibilidade permite explorar os resultados decorrentes de uma combinação das dimensões de capacidades estatais que pode ser empregada como fonte para explicar a efetividade da atuação estatal (GOMIDE; PEREIRA,

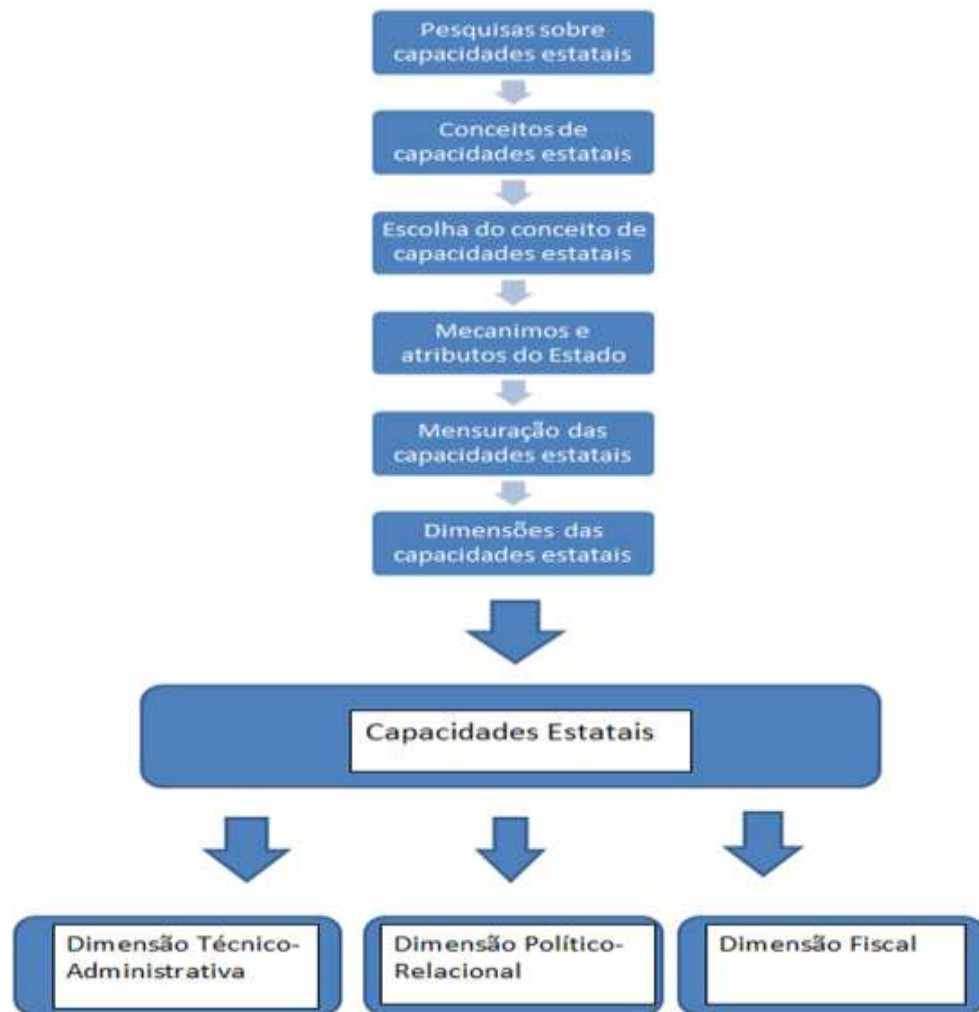
2016). Desse modo, vislumbra-se na junção dos dois conceitos uma perspectiva capaz de relacionar o conceito de capacidades estatais com a efetividade da atuação estatal na implementação de um programa governamental ou política pública. Embora a ênfase da pesquisa seja a análise da efetividade da ação do Estado na implementação do Programa Bolsa Família, a eficiência e a eficácia, também foram observadas, em virtude da aproximação, bem como das influências que as dimensões das capacidades estatais que exercem no processo de implementação,

Assim, para fins deste trabalho, desagregou-se o conceito de capacidades estatais em três dimensões principais, as quais foram operacionalizadas em variáveis passíveis de submissão ao teste empírico. A primeira dimensão do conceito, denominada capacidade técnico-administrativa, associa-se aos critérios de eficiência e coerência nas ações governamentais. Esta dimensão será operacionalizada pelas seguintes variáveis (categorias) em dois momentos. No primeiro, foram eleitas as seguintes categorias: estrutura administrativa; estrutura normativa; estrutura física; recursos humanos, tecnológicos e instalações. No segundo momento, elegeram-se as seguintes atividades de gestão como categorias a serem analisadas: gestão do Cadastro Único; gestão das condicionalidades; gestão dos benefícios; e, a gestão de pagamentos.

No que se refere à segunda dimensão, tratada como capacidade relacional, a mesma diz respeito aos critérios de legitimidade e transparência, sendo, nesta pesquisa, operacionalizada pelas seguintes variáveis: intersetorialidade; articulação com a Assistência Social; ações ou programas complementares; participação social; Conselho Social; e, Apoio à fiscalização do Programa Bolsa Família.

Por fim, a capacidade fiscal alusiva ao exame do planejamento e à alocação dos recursos para a execução da política pública em nível local. Salienta-se que aqui a investigação não possui como foco principal as fontes de recursos, a capacidade de arrecadação estatal ou as transferências intergovernamentais para pagamento direto aos beneficiários. Aqui, a atenção da pesquisa consiste em apontar como a questão dos recursos financeiros pode influenciar na capacidade do estado em operacionalizar o Programa Bolsa Família.

Figura 2.2 – Capacidades estatais e dimensões.



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

A figura 2.2 sintetiza alguns temas explorados sobre as capacidades estatais bem como informa as dimensões das capacidades estatais que serão verificadas empiricamente.

2.3 O Programa Bolsa Família

Em 20 de outubro de 2003, o Governo Federal criou o Programa Bolsa Família mediante a edição da Medida Provisória nº 132 que posteriormente foi convertida na Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2003, 2004a). O Programa, segundo Barrientos (2013), surgiu de um processo de unificação dos procedimentos de gestão e execução das várias ações de transferência de renda do governo federal, especialmente, do Programa Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), do Programa Auxílio-Gás e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal.

Autores como Colin, Pereira e Gonelli (2013) consideram 2004, ano seguinte à criação do Programa Bolsa Família, um marco na trajetória do novo modelo de proteção social brasileiro, devido à construção da gestão integrada entre serviços, benefícios e transferência de renda. Estes autores destacam que no ano de 2004, houve a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atual Ministério da Cidadania; aconteceu a instituição do Programa Bolsa Família; ocorreu a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Além disso, foram criados o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), voltado ao acompanhamento às famílias no âmbito da proteção social básica do Suas, preferencialmente, famílias beneficiárias do PBF e do BPC.

Nessa vertente, emergiram um conjunto de órgãos, instituições e programas os quais foram criados com a intenção de promover a integração para o desenvolvimento de políticas governamentais conjuntas entre os entes federativos, visando fomentar a proteção social (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

Em 2013, dez anos após sua criação, o Programa Bolsa Família apresentou nova estrutura de modo que aprimorou mecanismos; elevou o número de benefícios e beneficiários; ampliou o alcance e o impacto distributivo das transferências de rendas; consolidando-se como forma efetiva de combate à pobreza (CAMPELLO; NERI, 2013).

Atualmente, o programa atende mais de 13,9 milhões de famílias brasileiras as quais se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Para o PBF, famílias extremamente pobres são consideradas aquelas cuja renda familiar per capita é de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) por mês, enquanto que, famílias pobres, são aquelas cuja renda per capita varia de R\$ 89,01 (oitenta e nove reais e um centavo) a R\$ 178,00 (cento e setenta e

oito reais) mensais. São consideradas ainda famílias pobres aquelas que tenham em sua composição gestantes, nutrizes (mãe que amamenta) com idade entre 14 e 44 anos ou crianças ou adolescentes com idade entre 0 (zero) e 17 (dezesete) anos (CEF, 2020).

Para que haja inclusão das famílias em situação de extrema pobreza, pobreza ou vulnerabilidade no Programa Bolsa Família, é necessário realizar a inscrição junto ao Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, denominado CadÚnico, no município de residência (BRASIL, 2017a).

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 (BRASIL, 2017a).

A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em diversos programas federais, estaduais e municipais. Logo após o cadastramento/inclusão das famílias no Cadastro Único, a seleção será efetuada pelo Ministério da Cidadania, sendo que o principal critério para a escolha das famílias é a renda, de maneira que as famílias com menor renda terão preferência de inclusão no Programa. Tratando-se ainda da seleção, a mesma ocorre de forma automatizada e não há privilégio individual.

Destaca-se que para cada município há um número de famílias em situação de pobreza, cuja estimativa é calculada com base nos dados mais atualizados do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos operacionalizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Ultrapassada a fase de seleção das famílias, a Caixa Econômica Federal realiza a emissão dos cartões em nome do responsável familiar, preferencialmente, mulheres, para que as famílias beneficiárias possam realizar o saque (BRASIL, 2021b). No entanto, para que as famílias permaneçam ou continuem beneficiárias dessa política pública de transferência de renda condicionada, o PBF exige que as famílias cumpram determinadas condicionalidades, que foram regulamentadas pela Portaria GM/MDS n. 551 (BRASIL, 2005b).

2.3.1 Condicionalidades do Programa Bolsa Família

De acordo com Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atual Ministério da Cidadania, as condicionalidades constituem compromissos assumidos, tanto

pelas famílias inscritas no Programa Bolsa Família quanto pelo Poder Público, que visam ampliar o acesso das famílias aos direitos sociais básicos, saúde, educação e assistência social. Dessa forma, as famílias assumem esses compromissos para continuarem como beneficiárias no Programa Bolsa Família, enquanto ao Poder Público, cabe a responsabilidade pela oferta dos serviços públicos ligados à área de saúde, educação e assistência social (BRASIL, 2018a).

Na área da Saúde, as famílias devem: a) cumprir o calendário vacinal e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 07 (sete) anos; e, b) as mulheres na faixa de 14 a 44 anos que estiverem gestantes ou nutrizas devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê (BRASIL, 2018a, 2018c).

Em relação à área da Educação, todas as crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos devem estar matriculados na escola e ter frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75% (BRASIL, 2018a, 2018c).

Quanto à área da Assistência Social, crianças e adolescentes de até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI, e ainda obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal (BRASIL, 2018a). Nesse sentido, Carloto (2013) reforça que os beneficiários precisam frequentar atividades socioeducativas/cursos profissionalizantes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O quadro 2.7 retrata as condicionalidades do Programa Bolsa Família:

Quadro 2.7 - Resumo das condicionalidades do Programa Bolsa Família (Continua).

Condicionalidades da Educação	Condicionalidades de Saúde	Condicionalidade de Assistência Social
Para crianças e adolescentes	Para grávida e mulheres que amamentam	Para crianças e adolescentes
<ul style="list-style-type: none"> matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos nas escolas; 	<ul style="list-style-type: none"> fazer os exames antes do nascimento do bebê (pré-natal); 	<ul style="list-style-type: none"> crianças e adolescentes de até 16 anos em situação de trabalho infantil devem frequentar as atividades do Serviço Socioeducativo do PETI.
<ul style="list-style-type: none"> garantir a frequência mínima de 85% nas aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos; 	<ul style="list-style-type: none"> ir às consultas no posto de saúde mais próximo de sua casa, com o cartão da gestante, de acordo com o calendário estabelecido pelo Ministério da Saúde; e 	<ul style="list-style-type: none"> frequência mínima de 85% da carga horária mensal.
<ul style="list-style-type: none"> informar à escola quando o aluno precisar faltar a aula e explicar o motivo da falta; e 	<ul style="list-style-type: none"> participar de atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. 	

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a, 2018c).

Quadro 2.7 - Resumo das condicionalidades do Programa Bolsa Família (Conclusão).

Condicionalidades da Educação	Condicionalidades de Saúde	Condicionalidade de Assistência Social
<ul style="list-style-type: none"> informar, sempre que ocorrer mudança de escola dos dependentes de 6 a 17 anos, para que seja possível continuar o acompanhamento da frequência escolar. 		
	Para os responsáveis por crianças menores de 7 anos	
	<ul style="list-style-type: none"> levar as crianças aos locais de campanhas de vacinação; 	
	<ul style="list-style-type: none"> manter atualizado o calendário de vacinação, conforme instruções do Ministério da Saúde; e 	
	<ul style="list-style-type: none"> levar as crianças ao posto de saúde, com o cartão de saúde da criança, para acompanhamento do seu desenvolvimento físico, entre outras ações, conforme o calendário estipulado pelo Ministério da Saúde. 	

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a, 2018c).

No caso de descumprimento das condicionalidades, as famílias sujeitam-se a sanções gradativas, que vão desde a notificação da família (advertência), passando pelo bloqueio, suspensão, até o cancelamento ou exclusão, caso o descumprimento ocorra por vários períodos consecutivos (CARLOTO, 2013).

Todavia, a exclusão não ocorre de forma automática e não possui caráter punitivo, isto porque as condicionalidades estabelecem uma forma de responsabilidade conjunta entre as famílias e o poder público. Repetindo apenas para reforçar, à família cabe, obrigatoriamente, cumprir as condições e os compromissos assumidos, enquanto ao poder público, em contrapartida, cabe o papel de acompanhar, identificar, desenvolver e implementar políticas públicas complementares que assegurem e promovam a inclusão social das famílias cadastradas (CARLOTO, 2013).

De acordo com o Guia de Políticas e Programas de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA (Brasil, 2017a), as sanções gradativas têm o objetivo de permitir que as famílias que não cumprem as condicionalidades sejam identificadas, acompanhadas e que os problemas que ocasionaram o descumprimento possam ser resolvidos (BRASIL, 2017a).

Nesse contexto, o papel do Poder Público é realizar o acompanhamento gerencial dessas condicionalidades, identificando os motivos do não cumprimento por parte das

famílias e, a partir daí, implementar as ações de acompanhamento das famílias que descumpriram uma das condicionalidades, tanto na área de saúde quanto na área de educação (BRASIL, 2017a).

As condicionalidades constituem um dos eixos ou dimensões ou ainda uma das diretrizes que estruturam a gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família. As outras duas diretrizes são a transferência de renda e as ações complementares.

2.3.2 Eixos ou dimensões que estruturam o Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família, de acordo com Craveiro e Ximenes (2013), estrutura-se em três eixos principais: diminuição imediata da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, mediante a exigência de condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam com o ciclo da pobreza entre gerações; e a integração com outras ações e programas do governo (nas três esferas) e da sociedade, apoiando as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade, por intermédio das ações complementares (CRAVEIRO; XIMENES, 2013).

Abaixo, segue quadro 2.8 que apresenta os eixos que organizam a gestão do PBF:

Quadro 2.8 - Eixos que estruturam a gestão do Programa Bolsa Família.

Eixo	Meio/forma
Diminuição imediata da pobreza	Transferência direta de renda às famílias;
Reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social,	Exigência de condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam com o ciclo da pobreza entre gerações
Integração com outras ações e programas do governo (nas três esferas) e da sociedade	Apoio às famílias para que superem a situação de vulnerabilidade, por intermédio das ações complementares

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Craveiro e Ximenes (2013).

Seguindo linha de pensamento semelhante, o Ministério do Desenvolvimento Social, atual Ministério da Cidadania, relata no Manual de Gestão do Programa Bolsa Família (Brasil, 2018a) que o Programa se articula em três dimensões: transferência de renda, condicionalidades e ações complementares. Na verdade, a articulação das três dimensões que fundamentam a gestão e a operacionalização do Programa, contribui para a superação do ciclo da pobreza nas famílias, evitando que esse ciclo vicioso repita de geração em geração.

O quadro 2.9 evidencia as dimensões do Programa Bolsa Família:

Quadro 2.9 - Dimensões que estruturam o Programa Bolsa Família.

	Dimensão	Ação	Objetivo
1ª	Transferência direta de rendas às famílias	Transferência direta de renda, sem intermediações de qualquer natureza, é fundamental no Programa, pois auxilia rapidamente as famílias em situação de vulnerabilidade e pobreza	Alívio imediato da pobreza.
2º	Condicionalidades	Compromissos assumidos pelas famílias e, em especial, pelo poder público. O acesso aos serviços de saúde e educação é um direito básico e condição fundamental para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Isso significa lutar contra os fatores que promovem a manutenção da situação de pobreza de uma geração à outra.	Ampliação do acesso a serviços públicos que constituem direitos sociais, nas áreas de saúde e educação.
3ª	Ações complementares	São compostas por um conjunto de iniciativas, do Estado e da sociedade, voltadas ao desenvolvimento das famílias do PBF que podem ser promovidas por todas as esferas do poder público: Governo Federal, estados, municípios e Distrito Federal, assim como por grupos organizados da sociedade civil. O objetivo das ações complementares é gerar oportunidades para auxiliar as famílias a superar a situação de pobreza.	Fomento à autonomia das famílias e apoio à superação da situação de vulnerabilidade e pobreza.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

É necessário registrar que o Programa Bolsa Família não é o principal responsável pelo eixo ou pela dimensão relativa às ações complementares. No entanto, essa terceira dimensão deve ser necessariamente articulada com o Programa visto que as ações complementares estimulam um conjunto de iniciativas tanto do Estado (governo federal, estados, municípios e Distrito Federal) quanto da sociedade (grupos da sociedade civil) destinado à promoção de oportunidades para que as famílias possam superar a situação de pobreza e vulnerabilidade (BRASIL, 2018a).

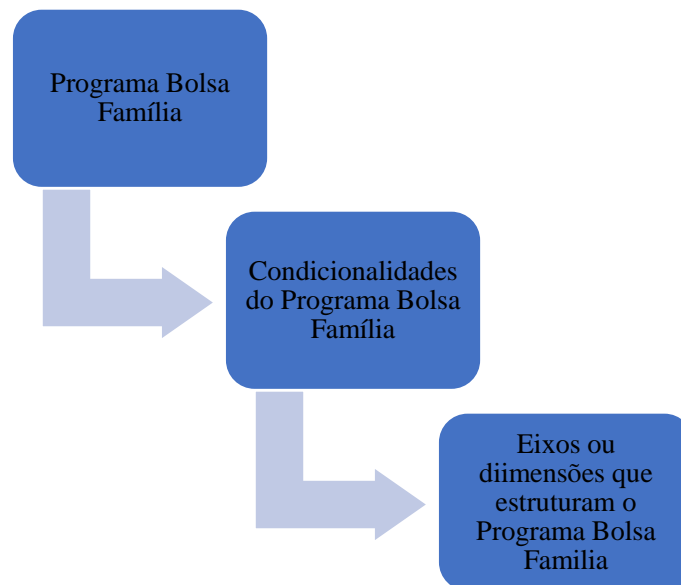
O conceito de vulnerabilidade refere-se à condição de indivíduos ou grupos em situação de fragilidade, que os tornam expostos a riscos e a níveis significativos de desagregação social. Segundo Ximenes (2010), este conceito relaciona-se com o resultado de qualquer processo acentuado de exclusão, discriminação ou enfraquecimento de indivíduos ou grupos, provocado por fatores, tais como pobreza, crises econômicas, nível educacional

deficiente, localização geográfica precária e baixos níveis de capital social, humano ou cultural, dentre outros, que geram fragilidades dos atores no meio social. Pode-se dizer que os conceitos de pobreza e vulnerabilidade andam de mãos dadas (XIMENES, 2010)

Diante do exposto acima, percebe-se que não é tarefa fácil alcançar os propósitos, as metas e os objetivos do Programa Bolsa Família. Para que esta política pública seja bem sucedida e cumpra sua finalidade é necessário que haja a conjugação dos esforços dos entes federados e o exercício da intersetorialidade e da articulação entre as áreas, de saúde, educação e assistência social. Além do mais, devem ser desenvolvidas ações que busquem fortalecer o controle social e as ações de fiscalização do PBF, garantindo-se aos cidadãos, espaços para a participação social e o acompanhamento do Programa, assim como transparência na gestão (BRASIL, 2018a). Sendo assim, estes devem ser os horizontes que devem ser perseguidos pelos atores envolvidos com a sua implementação.

A figura 2.3 representa o conteúdo explorado nesta seção.

Figura 2.3 - Programa Bolsa Família.



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, são descritas tanto as etapas quanto as estratégias adotadas para o desenvolvimento do estudo. Esta proposta de pesquisa, através da exposição dos passos e procedimentos seguidos nas fases de formulação e de desenvolvimento, pretende, ao final, ofertar ao leitor subsídios para a compreensão e o entendimento do objeto de estudo. Desse modo, delimita as fontes de dados bem como relata os instrumentos de coleta e o método que foram empregados para efetuar a análise das informações. Souza Júnior (2013), citando a explicação de Strauss & Corbin (1998), esclarece que o método de pesquisa abrange um conjunto de técnicas e procedimentos destinados à coleta e análise de dados. Para esses autores (1998), o método oferece os meios ou ferramentas necessárias para alcançar o objetivo proposto pela pesquisa, de maneira que visa responder à questão sob análise.

Para Minayo (1993, p. 23 apud Silva e Menezes (2005), a pesquisa compreende:

atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados (MINAYO, 1993, p. 23).

Levando-se em consideração a forma de abordagem do problema, Silva e Menezes (2005) revelam que a pesquisa científica pode ser quantitativa ou qualitativa. Sob esse ponto de vista, os autores (2005, p. 21) orientam que:

i) a **pesquisa quantitativa** considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.) ao passo que: ii) a **pesquisa qualitativa** considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem (SILVA E MENEZES, 2005, p.21, *grifo nosso*).

Lüdke e André (1999), citados por Nascimento (2016), ressaltam que uma pesquisa, quanto à forma de abordagem, não seria somente quantitativa ou qualitativa. Por um lado, não

seria somente quantitativa, devido ao fato de que na seleção ou escolha das variáveis haveria o emprego de aspectos qualitativos. Por outro, não seria somente qualitativa, visto que na pesquisa ocorreria a quantificação de variáveis. Prosseguindo, Nascimento (2016) esclarece ainda que as abordagens possuem características diferentes. No entanto, relata que tais características são revestidas de complementaridade e não de excludência. Assim, o autor (2016) considera desafiadora ou ultrapassada a discussão em torno de uma pesquisa ser somente quantitativa ou qualitativa (NASCIMENTO, 2016).

De acordo com o pensamento de Minayo (2008), a pesquisa categorizada como qualitativa contempla questões muito específicas e pormenorizadas, cuja atenção recai sobre um nível de realidade de difícil mensuração. Nesse sentido, a pesquisa qualitativa encontra fundamento nos significados, motivos, aspirações, crenças, valores, atitudes e características subjetivas próprias do humano e do social que representam relações, processos ou fenômenos que não podem ser circunscritos a variáveis numéricas.

Na busca de outras conceituações sobre abordagem qualitativa que mais se aproximam dos objetivos que se visa alcançar com a organização deste trabalho, segue abaixo a conceituação elaborada por Guerra (2014, p. 11). Segundo o autora:

Na abordagem qualitativa, o cientista objetiva aprofundar-se na compreensão dos fenômenos que estuda – ações dos indivíduos, grupos ou organizações em seu ambiente ou contexto social –, interpretando-os segundo a perspectiva dos próprios sujeitos que participam da situação, sem se preocupar com representatividade numérica, generalizações estatísticas e relações lineares de causa e efeito. Assim sendo, temos os seguintes elementos fundamentais em um processo de investigação: 1) a interação entre o objeto de estudo e pesquisador; 2) o registro de dados ou informações coletadas; 3) a interpretação/ explicação do pesquisador (GUERRA, 2014, p. 11).

Segundo Souza Júnior (2013), Strauss e Corbin (1998, p. 10-11) consideram a pesquisa qualitativa como:

qualquer tipo de pesquisa que produz descobertas não obtidas por meio de procedimentos estatísticos ou outros meios de quantificação. Pode se referir a pesquisa sobre a vida das pessoas, experiências vividas, comportamentos, emoções, sentimentos, assim como funcionamento organizacional, fenômenos culturais e interações entre nações (...) e a parte principal da análise é interpretativa (STRAUSS; CORBIN, 1998, p. 10-11).

Salienta-se que, desde os anos 1990, vem se intensificando a utilização de metodologias de pesquisa qualitativa em disciplinas básicas e aplicadas como a administração

geral e nos estudos organizacionais como a sociologia, a linguística, a saúde, a educação e a avaliação de políticas públicas, entre outras (MILES; HUBERMAN, 1994).

3.1 Contextualização do ambiente de estudo

Neste trabalho, pretende-se, com base na pesquisa empírica, investigar as influências que as capacidades estatais exercem na fase de implementação do Programa Bolsa Família no município de Campo Belo/MG, entre os anos de 2017 a 2020, tendo como fundamento as dimensões técnico-administrativa, político-relacional e fiscal, levando-se em consideração a ótica dos atores envolvidos com a implementação. Nesse propósito, vislumbrou-se no conceito de capacidades estatais uma perspectiva capaz de relacionar o conceito de capacidades estatais com a efetividade e a legitimidade da atuação do Estado na implementação do programa governamental.

Salienta-se ainda que o foco principal deste trabalho não foram os resultados, mas sim os recursos, os instrumentos, os processos e os mecanismos que o Estado emprega nas suas atividades cotidianas para alcançar suas metas e objetivos, contemplando-se ainda as interações/relações decorrentes da operacionalização do programa. Nessa perspectiva, a pesquisa visa examinar o funcionamento organizacional.

Embora a ênfase desta pesquisa seja a análise da efetividade da ação do Estado na implementação do Programa Bolsa Família, a apreciação da eficiência e da eficácia, também, foram observadas, em virtude da aproximação e da interdependência que estes três termos estabelecem entre si, assim como em relação às influências que os mesmos exercem no processo de implementação. Destaca-se que tais influências decorrentes das capacidades estatais abrangem tanto as dificuldades quanto às potencialidades para operacionalizar a implementação. Consequentemente, podem manter, reduzir ou promover o fortalecimento institucional.

Nesse sentido, acredita-se que a análise das capacidades estatais possa oferecer/ofertar subsídios para que outros municípios possam otimizar a implementação do Programa Bolsa Família e até mesmo de outras políticas públicas.

3.2 Apresentação do município de Campo Belo/MG

Campo Belo/MG é um município de pequeno porte situado no sudoeste do Estado de Minas Gerais. Segundo dados do IBGE (2020), sua população estimada é de 51.544 pessoas.

A taxa de escolarização, na faixa de idade entre 6 a 14 anos, é de 98,4%; possui 20 (vinte) unidades de estabelecimento de ensino fundamental e 7 (sete) unidades de estabelecimento de ensino médio.

No que se refere ao trabalho, o rendimento da população gira em torno de 1,7 salários mínimos e o PIB (Produto Interno Bruto) per capita do município é de R\$19.088,69.

Em relação à mortalidade infantil ocorrem 8,21 óbitos a cada mil nascidos vivos. O percentual da população com acesso ao esgotamento sanitário adequado é de 94,5%.

Salienta-se que a escolha do município de Campo Belo/MG para a realização de um estudo de caso ocorreu com fundamento em dois critérios. Primeiro, porque o município figurou em 2021, no ranking dos 10% (dez por cento) dos municípios com melhor gestão fiscal do Estado e do País. Assim, de acordo com o Índice de Gestão Fiscal (IFGF), divulgado em 21 de outubro de 2021, pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Campo Belo ocupa a 79ª posição entre os 853 municípios do estado de Minas Gerais e a 467ª posição nacional entre os 5.239 municípios que foram avaliados (CAMPO BELO, 2021b). Quanto ao segundo critério, o mesmo se deu em função do reconhecimento de que a literatura doméstica oferece a experiência de um município de pequeno porte.

3.3 Caracterização da natureza da pesquisa

De acordo com Yin (1989, p. 23), o estudo de caso pressupõe uma inquirição empírica que "investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas (YIN, 1989, p. 23)".

Orientando-se pela mesma linha de pensamento, Godoy (2006) reforça que o estudo de caso pode ser considerado como uma investigação do fenômeno contemporâneo dentro do contexto social. Pode-se dizer então que o estudo de caso consiste numa investigação detalhada sobre dados coletados durante um determinado período de tempo, no intuito de realizar uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno sob estudo, evidenciando limites entre o fenômeno e o contexto (GODOY, 2006).

Gil (1991) destaca ainda que o estudo de caso, sob o ponto de vista dos procedimentos técnicos, contempla o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de modo que possibilita obter conhecimento amplo e detalhado em relação ao objeto ou objetos, tarefa que

o autor (1991) considera praticamente impossível de ser atingida quando se utiliza outros tipos de delineamentos para a pesquisa (GIL, 1991).

Desse modo, entende-se que o conteúdo desta pesquisa amolda-se perfeitamente ao estudo de caso, visto que a mesma pretende compreender as influências das capacidades estatais mobilizadas para a implementação do Programa Bolsa Família, no município de Campo Belo/MG, entre os anos de 2017 e 2020. Assim, para atingir os propósitos deste trabalho, realizou-se um estudo de caso, no município de Campo Belo/MG, mediante uma pesquisa qualitativa de abordagem exploratória e descritiva.

Embora a análise de um único ou mesmo de múltiplos represente uma base muito frágil para generalização, destaca-se, com base no entendimento de Gil (2008) que os propósitos atinentes ao estudo de caso não visam proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população a partir de procedimentos estatísticos, mas sim, direcionam-se à expansão ou generalização de proposições teóricas (GIL, 2008).

3.4 Coleta de dados

De acordo com Gil (1991), a pesquisa científica, quanto aos seus objetivos, pode ser: exploratória, descritiva ou explicativa.

No que se refere à pesquisa exploratória, Gil (1991) informa que a mesma visa assegurar maior familiaridade com o problema, de modo que ele se torne mais explícito (claro) ou promova a construção de hipóteses. Ressalta-se que a construção de hipóteses é adequada para estudos quantitativos, nos quais o pesquisador pode pensar no estabelecimento de proposições e relações. Segundo Gil (1991), citado por Silva e Menezes (2005), a maioria das pesquisas exploratórias compreende: a) levantamento bibliográfico; b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e c) análise de exemplos que estimulem a compreensão. Na sequência, Gil (2008) esclarece que, de maneira geral, a pesquisa exploratória manifesta-se sob as formas de pesquisas bibliográficas e de estudos de caso (SILVA e MENEZES, 2005).

Para Piovesan e Temporini (1995, p.321), a pesquisa exploratória, como recurso metodológico, pode ser definida como “o processo preliminar realizado com a finalidade de melhor adequar o instrumento de medida à realidade que se pretende conhecer”. Nesse sentido, o objetivo do estudo é conhecer a variável de estudo tal como ela se apresenta, seu significado e contexto em que se apresenta. Pressupõe-se ainda que, o comportamento humano será compreendido melhor, quando se observa o contexto em que ele ocorre.

No que se refere à pesquisa descritiva, Silva e Menezes (2000, p. 21) ensinam que:

a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de levantamento (SILVA; MENEZES, 2000, p. 21).

Encerrando a classificação da pesquisa quanto aos objetivos, Silva e Menezes (2005, p. 21) apresentam o pensamento de Gil (1991). Para este autor (1991), a pesquisa explicativa:

visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o “porquê” das coisas. Quando realizada nas ciências naturais, requer o uso do método experimental, e nas ciências sociais requer o uso do método observacional. Assume, em geral, as formas de Pesquisa Experimental e Pesquisa Expost-facto (GIL, 1991 apud SILVA; MENEZES, 2005, P. 21).

Geralmente as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com a finalidade de construir uma visão geral do tipo aproximativo sobre determinado fato. Conseqüentemente, são aquelas que apresentam menor rigidez em termos de planejamento e habitualmente abrangem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Realiza-se este tipo de pesquisa quando o tema escolhido é pouco explorado e quando se encontram dificuldades para formular hipóteses precisas e operacionalizáveis sobre ele. Aplica-se ainda a pesquisa exploratória quando surge uma situação na qual o tema escolhido é bastante genérico, tornando-se necessário ofertar esclarecimentos e estabelecer delimitações. É o caso das capacidades estatais. Desse modo, demanda revisão da literatura, discussão com especialistas e realização de outros procedimentos.

Na fase inicial deste estudo, enviei um *e-mail* aos professores doutores: Alexandre de Ávila Gomide e Roberto Rocha Coelho Pires, renomados pesquisadores e especialistas do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, solicitando opiniões sobre as dimensões que eu havia levantado bem como orientações sobre o tratamento que deveria ser dado à capacidade estatal. Na mensagem, indaguei-lhes se a capacidade estatal deveria ser tratada com variável dependente ou independente e se a pesquisa sobre implementação do Programa Bolsa Família poderia ser desenvolvida em apenas um município? Em resposta às indagações, recebi excelentes orientações dos dois pesquisadores que exteriorizam satisfação pelo meu interesse na pesquisa sobre capacidades estatais. Além disso, recomendaram-me a leitura de algumas obras que seriam relevantes para prosseguimento do meu estudo.

Normalmente, as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais abrangente, de modo que o produto final converte-se em um problema esclarecido, suscetível de apreciação por meio de procedimentos mais sistematizados (GIL, 2008). Sob o ponto de vista dos procedimentos técnicos apresentados por Gil (1991), esta pesquisa, no intuito de alcançar os objetivos planejados, além de outros meios, fez uso da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental, do levantamento e do estudo de caso.

Inicialmente, na primeira parte, este estudo contemplou uma pesquisa exploratória que cuidou dos seguintes temas: Relações federativas e implementação de políticas públicas; capacidades estatais; e, o Programa Bolsa Família.

Quadro 3.1 - Temas delineados para a pesquisa exploratória.

1.Relações federativas e Implementação de políticas públicas	Federalismo e descentralização; Políticas Públicas; Ciclo de políticas públicas; e, Implementação de políticas públicas.
2.Capacidades estatais	Pesquisas sobre capacidades estatais, Conceitos de capacidades estatais; Escolha do conceito; Mecanismos e atributos do Estado; Mensuração das capacidades estatais; e, Dimensões das capacidades estatais.
3.Programa Bolsa Família	Condicionalidades do Programa Bolsa Família; e, Eixos ou dimensões que estruturam o Programa Bolsa Família.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

No que diz relaciona ao primeiro tema, Relações Federativas e Implementação de políticas públicas, realizou-se uma pesquisa bibliográfica (levantamento) sobre federalismo, descentralização, políticas públicas, ciclo de políticas públicas e implementação de políticas públicas. Neste sentido, inicialmente, foram pesquisadas questões sobre as relações federativas, assim como o papel do município na implementação de políticas, frente a um contexto descentralizado e democrático.

Em referência ao segundo tema, efetuou-se uma revisão da literatura sobre capacidades estatais que constituem o foco principal deste trabalho. Devido às limitações que envolvem uma pesquisa dessa natureza, foram apresentados, superficialmente, alguns aspectos e características que envolvem as capacidades estatais. Desse modo, além de alguns conceitos, investigou-se ainda e foram transportados para esta pesquisa, alguns quadros e sistematizações sobre capacidades estatais, dimensões e arranjos institucionais organizados, recentemente, por alguns autores a fim de compreender a aplicabilidade ou complementaridade dos conceitos. Por fim, apreciaram-se questões atinentes aos atributos e às formas de mensuração das capacidades estatais. Nesse aspecto, o objetivo, dessa fase de

estudo, foi realizar a escolha de um conceito que estivesse mais próximo ou que mais se adaptasse ao tema da pesquisa bem como identificar as dimensões que poderiam servir como parâmetro para mensurar as capacidades estatais.

Quanto ao terceiro tema, também fruto de uma pesquisa bibliográfica, realizou-se uma apresentação do Programa Bolsa Família. Nela, foram efetuadas pesquisas sobre a criação do Programa Bolsa Família bem como foram sintetizadas informações sobre: o Cadastro Único, as condicionalidades do PBF e ainda se realizou uma investigação sobre os eixos ou dimensões que estruturam o Programa Bolsa Família. Aqui, a finalidade foi estabelecer uma visão preliminar sobre a estruturação, os objetivos e a finalidade da política pública.

Registra-se que as pesquisas bibliográficas, sobre os três temas que inter-relacionam entre si, visaram uma aproximação e, conseqüentemente, um aprofundamento sobre as teorias e conceitos prospectados da literatura nacional e internacional, de maneira que o aprendizado e o conhecimento adquiridos tornassem possível a construção de análises e reflexões sobre os passos seguintes destinados à realização do trabalho empírico e à conclusão do estudo. Assim, para a coleta de dados e informações, além do acesso a jornais, revistas acadêmicas, artigos, periódicos, publicações, livros, manuais, dissertações, teses, literaturas nacionais e internacionais sobre os assuntos, também, foram consultadas as bases de dados: Scielo, CAPES e REDALYC, sites oficiais do governo federal, páginas de Secretarias e dos Ministérios, homepages, bem como foram vistos e transcritos vídeos de eventos científicos disponíveis em sites de universidades e em bibliotecas virtuais.

Em relação à segunda parte do estudo, a mesma subdividiu-se em dois momentos: 1º) Apresentação dos resultados decorrentes da coleta de dados atinentes à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único; e, 2º) Estudo de caso no município de Campo Belo/MG.

No primeiro momento da segunda parte deste estudo, foi realizada uma descrição sobre a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Nessa perspectiva, foram relatados aspectos e características da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Nesse sentido, examinou-se a legislação básica, os princípios e as diretrizes que regem o Programa, a fim de verificar a conformidade da gestão e da operacionalização realizadas pelo município. Nessa etapa, a intencionalidade foi compreender a estrutura, funcionamento assim como as metas e objetivos atinentes ao Programa Bolsa Família, de modo que tais resultados pudessem ser adicionados ao aprendizado obtido no desenvolvimento da primeira parte do estudo.

Nesta direção, salienta-se que esses dados e informações foram investigados seguindo a normatização básica que rege o Programa Bolsa Família, orientando-se ainda pelo Manual de Gestão do Programa Bolsa Família (Brasil, 2018a), pelo Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Brasil, 2018b), bem como pelas noções e referências sobre o Programa as quais estão sistematizadas na página do Ministério da Cidadania (Brasil, 2021b), no entendimento de que constituem instrumentos e fontes que possuem conteúdo relevante que visa capacitar os atores envolvidos com a implementação no que diz respeito ao desenho do programa, seu funcionamento e ao desenvolvimento das atividades cotidianas.

Além da coleta de dados e informações mencionados acima, foram realizadas consultas documentais à Constituição Federal, leis, portarias, medidas provisórias, decretos, instruções normativas e operacionais, além de outros documentos oficiais e legais que regem o Programa Bolsa Família. Desse modo, após a consulta, foram construídos quadros normativos que apontam diversos instrumentos legais e operacionais que colocam em evidência bem como fundamentam as principais atividades relacionadas à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Registra-se que esses quadros foram apresentados no decorrer do trabalho e relatados no APÊNDICE – E - Legislação Programa Bolsa Família e Gestão do Cadastro Único. Acredita-se que os mesmos podem ser utilizados como fonte de consultas para aqueles que querem conhecer a legislação que rege as principais atividades de gestão, de coordenação e de operacionalização do PBF.

Entende-se que a visão e a apropriação de conhecimento sobre os temas ou assuntos atinentes ao Programa Bolsa Família, ainda que de forma superficial, são fundamentais para operacionalizar a implementação do Programa Bolsa Família em nível municipal. Conseqüentemente, surge a necessidade de aprofundar as análises e investigações sobre a relevância das capacidades estatais, visto que as mesmas concorrem para a provisão e a qualidade das políticas públicas.

Em se tratando da pesquisa documental, Godoy (1995, p. 21) ensina que a mesma constitui uma rica fonte de dados que merece atenção especial em função do seu caráter inovador e das contribuições relevantes que pode realizar para o estudo de alguns temas. Para o autor, “o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ ou interpretações complementares, constitui o que estamos denominando pesquisa documental”.

Neste trabalho, a pesquisa documental foi construída com base em dados secundários e por meio do levantamento de informações e publicações do Programa Nacional das Nações

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Governo Federal, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania vinculada ao Ministério da Cidadania - SENARC, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no portal da SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania, entre outros sítios oficiais, de modo a caracterizar a gestão municipal na implementação do Programa Bolsa Família.

Ao final da seção 4.1, com fundamento no aprendizado adquirido nas fases anteriores e com base nos dados e informações coletados nessa fase, construiu-se um quadro de análise, segundo a estrutura conceitual proposta por Goertz (2006), como forma de sistematizar as capacidades estatais que serão empregadas para verificar empiricamente a implementação do Programa Bolsa Família. Posteriormente, serviu-se deste mesmo quadro para, no nível indicativo, identificar as variáveis que se associam às dimensões técnico administrativa, político-relacional e fiscal. A fim de mensurar as dimensões propostas, optou-se pela aplicação de várias medidas para dimensões distintas. Salienta-se que a pretensão não foi construir um índice agregado de várias dimensões e que a proposição consistiu em analisar o processo de implementação em suas diversas características. Em síntese, neste quadro, foram eleitas as dimensões das capacidades estatais assim como suas respectivas variáveis para submissão ao teste empírico e suporte à mensuração.

No segundo momento da segunda parte desta pesquisa, realizou-se um estudo de caso descritivo que visou compreender a realidade sobre a implementação do Programa Bolsa Família no município de Campo Belo/MG, município de pequeno porte do sudoeste de Minas Gerais, entre os anos de 2017 a 2020. Ressalta-se que uma questão relevante para o estudo de caso diz respeito à coleta de dados que admite uma variedade de procedimentos. No entendimento de Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e os contatos diretos figuram entre esses procedimentos.

Assim, foram efetuadas pesquisas documentais nos instrumentos normativos municipais, nos documentos oficiais da prefeitura, entre eles, os Relatórios de Desempenho Anuais e as Atas das reuniões.

Para a realização de um estudo de caso de natureza qualitativa e descritivo, salienta-se que a recomendação é intercalar a análise de documentos com entrevistas, a fim de que sejam esgotadas as possibilidades de interpretação dos resultados. Nesse sentido, pode se dizer que a coleta de dados e de informações obtidos nas entrevistas refere-se a uma situação considerada ideal para investigar os fenômenos e contextos, inclusive, as influências exercidas pelas capacidades estatais na fase de implementação do Programa Bolsa Família.

A entrevista, segundo Minayo (2008), constitui a estratégia mais empregada no processo de trabalho de campo. De acordo com Minayo (2008) e Cervo e Bervian (2007), mencionados por Guerra (2014, p. 18), a entrevista refere-se a uma oportunidade de:

mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes”, ou seja, ela fornece dados básicos para “uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações” em relação aos atores sociais e contextos sociais específicos (GUERRA, 2014, p. 18).

Embora tenham sido realizados alguns contatos pessoais na fase inicial do estudo de caso, registra-se que, posteriormente, as entrevistas presenciais não foram permitidas ou autorizadas pela Secretária Municipal de Assistência Social em exercício, visto que a pesquisa seria realizada no auge da pandemia da COVID 19. Nesse sentido, relata-se que os gestores e demais atores envolvidos com a implementação do Programa Bolsa Família, por medida de segurança, estavam cautelosos, de maneira que evitavam a concessão de entrevistas e a participação em reuniões. Desse modo, por sugestão e acordo firmado com a Secretária de Assistência Social em exercício, a única forma de prosseguir com o desenvolvimento do estudo foi realizar a opção pela aplicação de questionário. Registra-se que o questionário foi enviado, por e-mail, ao gestor, coordenador ou responsável pela execução da atividade, de, coordenação ou execução, acompanhado do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Ressalta-se que os questionários foram aplicados em gestores e profissionais que atuam direta ou indiretamente na implementação do Programa Bolsa Família, em diversas áreas e secretarias do município, no entendimento de que os mesmos com suas informações e percepções podem contribuir para a compreensão das capacidades estatais empregadas nas atividades de operacionalização e de coordenação do Programa. Assim, para responder os questionários foram selecionados os seguintes atores-chave: 1) Secretário (a) Municipal de Assistência Social e sua eventual, devido à visão sistêmica sobre a gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único e em função da relação com diversos atores, inclusive, a prefeitura, o que pode impactar ativa ou passivamente a implementação do PBF; 2) Gestor (a) Municipal do Programa Família e do Cadastro Único, em virtude de sua aptidão para coordenar equipes técnicas e realizar ações intersetoriais bem como capacidade de liderança para alcance de resultados promissores; c) três (03) Coordenadores (as) dos CRAS – Centro de Referência e Assistência Social, em função da coordenação e da execução das atividades de acompanhamento das condicionalidades, da gestão do Cadastro Único, gestão de benefícios e do encaminhamento para outras políticas públicas ou ações complementares 4) Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, devido às ações de fiscalização, acompanhamento

das atividades, bem com aplicação dos recursos e prestação de contas, no intuito de otimizar os processos de qualificação da base cadastral; 5) Gestor (a) do CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social, dada a interação que se estabelece com as outras áreas a fim de proporcionar o exercício de direitos, principalmente, crianças e adolescentes 6) Servidor (a) da área de educação responsável pelo acompanhamento da condicionalidade educação; 7) Servidor (a) responsável pelo levantamento da condicionalidade saúde; e; 8) Servidor (a) responsável pela área de finanças, em virtude da relevância da alocação dos recursos financeiros para execução do Programa Bolsa Família.

Salienta-se que o questionário foi elaborado, contendo questões abertas, de forma padronizada em algumas situações e despadronizada em outras. Em vista disso, algumas perguntas comuns foram direcionadas a todos os respondentes, enquanto outras foram formuladas, conforme a área de atuação do respondente. Seguiu-se um roteiro previamente estabelecido, acompanhado de orientações para facilitar o preenchimento.

Registra-se que os questionários foram estruturados com a finalidade de examinar, sob a ótica dos atores envolvidos com a implementação, as atividades de coordenação e de operacionalização desenvolvidas cotidianamente na implementação do Programa Bolsa Família. Por um lado, tratou-se de investigar as atividades desenvolvidas para a entrega e a provisão dos serviços públicos aos cidadãos. Por outro, observou-se a promoção das interações/relações, no que tange à intersectorialidade, à participação social e à articulação com a sociedade civil e o poder público para o desenvolvimento das ações complementares.

Na sequência, esta pesquisa examinou a ação do Estado na implementação do Programa Bolsa Família perante diversos aspectos, tanto nas relações (interações) com atores e instituições bem como na apreciação dos resultados dessa atuação para a produção (provisão) de políticas públicas

É necessário registrar que o conceito de capacidades estatais possibilita organizar uma série de dimensões para analisar a ação estatal. Nesse entendimento, este estudo vislumbrou uma perspectiva capaz de relacionar o conceito de capacidades estatais com a efetividade da atuação estatal na implementação de um programa governamental ou política pública. A fim de compreender as influências que as capacidades estatais exercem na implementação do Programa Bolsa Família, além da apreciação da dimensão técnico-administrativa e da dimensão político-relacional, foi incluída na investigação a dimensão fiscal.

Em suma, para Coutinho (2013), as capacidades técnico-administrativas são aquelas que se associam à efetividade enquanto as capacidades políticas dizem respeito à legitimidade. A dimensão efetividade pode ser entendida como a existência de organizações,

instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental ao passo que a dimensão legitimidade consiste naquela que informa a presença de instituições representativas, participativas e deliberativas voltadas à inclusão de novos atores, à negociação de interesses, à construção de consensos e à formação de coalizões políticas de suporte. No que se refere à dimensão fiscal, a arrecadação não constituiu foco de análise. Aqui, a pretensão foi compreender a utilização (alocação) dos recursos financeiros destinados à coordenação e à execução das atividades cotidianas de implementação do Programa Bolsa Família em nível local.

Assim, foram eleitas as categorias atinentes à gestão do PBF, conforme quadro 3.2:

Quadro 3.2 – Dimensões das capacidades estatais.

DIMENSÕES	CATEGORIAS DE ANÁLISE
Técnico-administrativa	Estrutura administrativa
	Recursos humanos
	Estrutura Física (instalações)
	Recursos tecnológicos equipamentos
	Estrutura normativa
	Gestão do Cadastro Único
	Gestão das Condicionalidades
	Gestão de benefícios
	Gestão de pagamentos
Político-relacional	Intersetorialidade
	Articulação com a Assistência Social
	Ações ou programas complementares
	Participação Social
	Conselho Social
	Apoio à fiscalização do Programa Bolsa Família
Fiscal	Transferências intergovernamentais
	Recursos financeiros mobilizados para a implementação
Resultados	Índice de gestão descentralizada - IGD
	Focalização e cobertura

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

3.5 Procedimentos para a análise de resultados

Berelson (1952, p.13 apud Gil, 2008) define a análise de conteúdo como: "uma técnica de investigação que, através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações".

Segundo Bardin (2011, p. 47), o método de análise de conteúdo consiste em:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de

conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Gil (2008), com fundamento em Bardin (1977, p. 95), orienta que a análise de conteúdo desenvolve-se em três fases: (a) pré-análise; (b) exploração do material; e, (c) tratamento dos dados, inferência e interpretação (BARDIN, 1977, p. 95).

No que tange à pré-análise, Gil (2008) explica que a mesma se inicia com um primeiro contato mais abrangente com os documentos. Na sequência, ocorre a escolha dos documentos que serão utilizados, a formulação de hipóteses e a preparação do material para análise. Destaca-se que a pré-análise visa sistematizar as ideias iniciais retratadas no quadro referencial teórico bem como busca estabelecer indicadores para a interpretação das informações coletadas (SILVA, 2012). Desse jeito, depois de um processo amplo de inúmeras e diversas leituras sobre os temas contidos no referencial teórico, os dados foram organizados, nesta pesquisa, no intuito de que pudessem ser examinados novamente a fim de tentar identificar os temas e temáticas considerados mais frequentes ou relevantes. Após este procedimento, considerado essencialmente indutivo por Lüdke e André (1986), foram construídas as categorias de análise para serem submetidas ao teste empírico (LÜDKE E ANDRÉ, 1986).

No que se refere à exploração do material, trata-se de uma fase mais longa e cansativa, que objetiva organizar as decisões tomadas na pré-análise. De acordo com Gil (2008), nesta fase, fundamentalmente, realizam-se as tarefas de codificação que contemplam: o recorte (seleção das unidades); a enumeração (escolhas das regras de contagem); e, a classificação (escolha da categoria). Para Silva (2012), esta fase busca analisar as categorias geradas previamente pelo material teórico, assim como aquelas emergiram do confronto dos dados coletados. Para a autora (2012), o texto das entrevistas e todo o material coletado sofre um recorte e se converte em unidades de registro. Registra-se que ao longo do estudo, o conjunto inicial de categorias que seriam analisadas sofreu alterações. A ideia inicial era apreciar as dimensões técnico-administrativa e político-relacional. No entanto, posteriormente surgiu um interesse para investigar a dimensão fiscal.

Quanto aos documentos relacionados ao tema e aos questionários, inicialmente, montou-se uma grade de análise, de forma que as respostas foram classificadas, segundo as dimensões selecionadas e suas respectivas categorias de análise, com a finalidade de identificar aproximações e divergências e potenciais relações com outros assuntos. Nesse sentido, algumas expressões dos respondentes foram destacadas no intuito de conferir maior

visibilidade às suas opiniões, valorações e sentimentos e de algum modo serem aproveitados para auxiliar a interpretação atinente a outras categorias.

Em relação à terceira fase que versa sobre o tratamento dos dados, inferência e interpretação, relata-se que a mesma se destina a tornar os dados válidos e significativos (GIL, 2008). Para tanto, são empregados procedimentos estatísticos como quadro e figuras para conferir destaque às informações coletadas. Nesse sentido, o confronto que ocorre entre as informações obtidas e as informações existentes possibilita inferir amplas generalizações, o que converte a análise de conteúdo, em um dos instrumentos mais relevantes de análise das comunicação de massa (GIL, 2008). De acordo com Silva (2012), esta fase direciona-se a captar os conteúdos manifestos e latentes contidos nos materiais coletados. Dessa forma, a análise dos dados coletados da entrevista, dos documentos e da observação foram comparados, mediante a justaposição de diversas categorias a fim de destacar aspectos semelhantes e divergentes na formação, manutenção ou ampliação dos valores organizacionais (SILVA, 2012).

No propósito de compreender a atuação do Estado na implementação do Programa Bolsa Família, os dados e as informações coletadas no referencial teórico assim como as inferências geradas pela descrição da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro foram sistematizados em um quadro de análise, o qual, no nível indicativo, descreveu as categorias para objeto de análise. Registra-se que, inicialmente, numa perspectiva dualista, seriam apreciadas apenas a dimensão técnico-administrativa e político-relacional, como fazem muitos pesquisadores. No entanto, ao longo da pesquisa despertou-se o interesse para investigar, também, a dimensão fiscal, no aspecto que se refere à alocação dos recursos financeiros para coordenação e operacionalização do programa, no entendimento de que os mesmos são relevantes e influenciam negativa ou positivamente o alcance das metas e objetivos da política pública em nível local.

Desse modo, a organização dos dados, informações e documentos, sob a forma de categorias, serviu como parâmetro para realizar uma análise fundamentada sobre a implementação do Programa Bolsa Família em nível subnacional, levando-se em consideração, a legislação básica, os princípios e as diretrizes que regem a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único assim como os achados de estudiosos sobre diversos assuntos relatados nesse estudo, os quais, de algum modo, possuem ligação direta ou indireta com o tema das capacidades estatais e suas dimensões.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, serão apresentados os resultados alicerçados na pesquisa exploratória realizada a partir da análise de documentos e da aplicação de questionários. Realizaram-se análises de documentos contidos no site do Ministério da Cidadania assim como foram apreciados dados extraídos dos Relatórios de Gestão Municipal confeccionados anualmente pelo município. Registra-se ainda que foram investigados dados secundários organizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) dentre outros sítios oficiais.

No primeiro tópico deste capítulo, foram descritas as principais regras básicas, princípios e as diretrizes que regem a descentralização e a implementação do Programa Bolsa Família, dado o entendimento de que a capacidade de regulação, no caso a estrutura normativa, constitui um instrumento de capacidade estatal fundamental que deve ser empregado para a tomada de decisões bem como para a coordenação e a execução das atividades cotidianas orientadas para a provisão de políticas públicas. Consequentemente, tal capacidade aliada a outros recursos e instrumentos, interfere na construção, na manutenção ou no fortalecimento das capacidades estatais de implementação.

Embora tenham sido encontradas muitas limitações no decorrer da pesquisa, foram construídos quadros que visam retratar a legislação básica e as normas que envolvem a implementação, pondo-se em evidência a finalidade da criação do dispositivo, da orientação ou da lei.

No que tange à descrição dos princípios, o propósito foi provocar uma reflexão no sentido de que a adoção deles na coordenação e na execução das atividades do dia a dia, tanto de forma individualizada quanto articulada, pode fazer a diferença em termos dos resultados que o Programa pretende alcançar, principalmente, quando se direciona à promoção da intersetorialidade e envolve acesso aos direitos constitucionais, como a saúde, a educação e a assistência social.

No segundo e terceiro tópico deste capítulo, foram relatados o papel, as responsabilidades, as competências e as atribuições de cada ente federativo ou nível de governo perante a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Nessa vertente, o intuito foi descrever as competências específicas e compartilhadas de cada nível de governo em relação à política pública e ao final pôr em evidência as principais atividades de coordenação, execução e monitoramento que competem ao município na

implementação. Na verdade, a pretensão foi identificar e selecionar as principais atividades para serem analisadas, sob a ótica das capacidades estatais, no terceiro tópico.

Na primeira parte do quarto tópico, examinou-se a ação do Estado na implementação do Programa Bolsa Família no município de Campo Belo/MG, sob a dimensão das capacidades técnico-administrativas mobilizadas para a implementação. Nessa perspectiva, a dimensão foi dividida em categorias que retratam os recursos, instrumentos, processos e os mecanismos que o poder público local utiliza para alcançar suas metas e objetivos, bem como para atender as expectativas e as demandas dos cidadãos quanto à operacionalização da política. As categorias que representam a dimensão técnico operacional são as seguintes: a) estrutura normativa; estrutura física, recursos humanos, tecnológicos e instalações; gestão do Cadastro Único; acompanhamento das condicionalidades; e gestão de benefícios. Em suma, foram examinadas neste capítulo as capacidades técnico-administrativas que conferem efetividade ao processo de implementação.

Na segunda parte do quarto tópico, a atividade estatal foi apreciada sob a dimensão das capacidades político-relacionais. Esta dimensão é composta por categorias que visam elucidar as relações entre os atores e as instituições envolvidas na implementação da política pública. Foram eleitas as seguintes categorias: intersetorialidade, instância de controle social, fiscalização do Programa Bolsa Família, ações ou programas complementares e articulação com a assistência social.

Na terceira parte do quarto, efetuou-se uma análise da dimensão fiscal, levando-se em consideração a alocação dos recursos financeiros utilizados para a execução do programa.

No quinto tópico, cuidou-se de analisar a dimensão resultados a qual se subdividiu nas seguintes categorias: IGD – Índice de Gestão Descentralizada e focalização e cobertura do PBF, cujo objetivo consiste em apresentar dados locais sobre a gestão do Programa Bolsa Família. Além disso, realizou-se uma tentativa de evidenciar as atividades de planejamento, coordenação e monitoramento com as diretrizes perseguidas pelo Programa Bolsa Família.

4.1 Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único

O processo de implementação do Programa Bolsa Família tem por fundamento a Constituição Federal (Brasil, 1988), a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (Brasil, 2004a), decretos, portarias, instruções normativas e operacionais bem como informes etc. Ressalta-se que, da Constituição Federal e da legislação básica emergem as regras, os princípios, os

objetivos e as diretrizes que conduzem a gestão e a operacionalização (execução) do programa social (BRASIL, 2018a, 2018c).

Nessa acepção, salienta-se que a normatização (estrutura normativa) torna-se um instrumento de capacidade estatal que visa garantir a legalidade, a legitimidade e a transparência dos processos para que esta política pública possa alcançar suas metas e objetivos bem como orientar as ações dos municípios, dos gestores e das famílias beneficiárias, rumo aos horizontes (diretrizes) que norteiam a execução do programa (BRASIL, 2018a).

4.1.1 Gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família

Ainda nesta linha de pensamento, pode-se dizer que a observação das orientações contidas na estrutura normativa (regras, princípios, objetivos, diretrizes etc) constituem instrumentos que se dirigem à construção, manutenção ou fortalecimento das capacidades estatais de implementação, salientando-se que tais capacidades podem estar à disposição dos atores envolvidos com a implementação; porém, podem não ser mobilizadas.

No entendimento de Cingolani (2013), refere-se à capacidade legal ou regulatória que consiste numa das dimensões das capacidades estatais e diz respeito às capacidades do Estado em definir e garantir as “regras do jogo” que vão normatizar as interações dos atores (GOMIDE, 2016).

Na elaboração do conteúdo sobre o desenho e o funcionamento do Programa Bolsa Família, além da pesquisa sobre a legislação básica, foram empregadas informações contidas no Manual de Gestão do Programa Bolsa Família (Brasil, 2018a), no Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Brasil, 2018b) bem como as noções e referências sobre o programa público que estão sistematizadas na página do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2021b). Parte-se do entendimento de que tais agrupamentos de dados e informações configuram fontes oficiais de orientações relevantes e descomplicadas que devem ser observadas pelos atores envolvidos na implementação, principalmente, técnicos e gestores.

4.1.1.1 Legislação básica sobre o Programa Bolsa Família

No desenvolvimento das atividades que estão sob sua responsabilidade, os atores envolvidos com a implementação do Programa Bolsa Família devem utilizar a legislação

básica como fonte de consulta e de aprofundamentos. O Ministério da Cidadania disponibiliza na sua página a última versão da Coletânea da Legislação Básica sobre o PBF e o Cadastro Único, a qual compreende quatro blocos: i) a legislação básica do Cadastro Único; ii) a legislação básica do Programa Bolsa Família; iii) a Lei Orgânica de Assistência Social; e iv) o índice remissivo que orienta leituras de temas específicos (BRASIL, 2017b).

Na medida do possível e dentro das limitações referentes ao aprofundamento do tema, foram confeccionados quadros que buscam descrever a legislação básica ou parte de alguma orientação normativa aplicável às principais atividades de gestão, coordenação e execução assim como relatar algumas regras que regem as interações/relações desenvolvidas pelos burocratas de nível de rua no seu dia a dia na implementação da política.

Segue o quadro 4.1 que apresenta a Legislação Básica que se aplica à gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único:

Quadro 4.1 - Legislação básica sobre a gestão descentralizada do PBF (Continua).

Legislação	Disposição	Objetivo
Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004(art. 8º)	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.	Gestão descentralizada do PBF
Decreto 5.209/2004	Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.	Gestão descentralizada do PBF
Portaria GM/MDS 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.	Gestão descentralizada do PBF / Controle Social
Portaria 76, de 06 de março de 2008, revogada pela Portaria 256/2010	Estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos Estados ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, e para o apoio à gestão estadual desses programas.	Gestão descentralizada
Portaria 256, de 19 de março de 2010	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio financeiro à gestão estadual do Programa Bolsa Família e dá outras providências -IGD-E.	Gestão e à execução do Programa Bolsa Família - PBF e do CadÚnico
Portaria 754, de 20 de outubro de 2010	Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências.	Gestão e à execução descentralizadas do Programa Bolsa Família,
Decreto, 7.788 de 15 de agosto de 2012	Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.	Gestão do Programa Bolsa Família
Informe nº 537, de 05 de janeiro de 2017	Novos prefeitos e gestores devem atualizar os dados no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)	Gestão descentralizada do PBF e do Cadastro único

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a; 2021b; 2021c).

Quadro 4.1 - Legislação básica sobre a gestão descentralizada do PBF (Conclusão).

Instrução Operacional 83/SENARC/MDS, de 04 de janeiro de 2017	Divulga aos municípios, Estados e Distrito Federal as orientações para a substituição de Gestor Municipal, Prefeito, Coordenador Estadual, Governador, Órgão Responsável, Equipe de Gestão e Instância de Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família (PBF) e Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) os procedimentos para alteração e revalidação dos dados cadastrais no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)	Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família
Informe nº 537, de 05 de janeiro de 2017	Novos prefeitos e gestores devem atualizar os dados no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)	Gestão descentralizada do PBF e do Cadastro único
Informe nº 538, 11 de janeiro de 2017	Guia Rápido de Gestão – Publicação disponível no site do MDSA – que traz orientações sobre o que os municípios devem fazer nos primeiros dias de gestão	Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a; 2021b; 2021c).

O quadro 4.1, além de descrever a Lei e as disposições básicas que regulamentaram a criação do Programa Bolsa Família, apresenta outras regras básicas atinentes à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Vale enfatizar que, para uma adequada gestão e operacionalização (execução) do Programa, além da normatização básica (leis, decretos, portarias, informes etc) é fundamental que todos os atores envolvidos com a implementação compreendam e reconheçam a relevância e o significado de cada um dos princípios que estruturam a implementação do Programa Bolsa Família. Além do mais, é importante mencionar que, cabe aos responsáveis pela coordenação e execução da política, a realização de ações ou atos intencionalmente direcionados e alinhados às diretrizes (objetivos) do Programa Bolsa Família.

Assinala-se que, de acordo com o artigo 4º do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004 (Brasil, 2004b), os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

4.1.1.2 Princípios que estruturam a implementação do Programa Bolsa Família

Em relação aos princípios que estruturam a implementação do Programa, destaca-se que os mesmos podem e devem ser aplicados (colocados em prática) nas atividades desenvolvidas cotidianamente pelos tecnocratas ou gestores, assim como nas diversas interações (reuniões) que ocorrem entre o setor responsável pela gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único e as áreas de saúde, educação e assistência social. Registra-se ainda que a oportunidade de articulação também pode ser exercitada nas relações que se estabelecem com a área de fiscalização, com o controle social e com outros setores da sociedade civil.

A compreensão dos princípios que regem o Programa Bolsa Família é fundamental para a execução das atividades cotidianas de coordenação e de execução.

Segue, abaixo, o quadro 4.2 que apresenta informações e concepções sobre os princípios que estruturam a execução (implementação) do Programa Bolsa Família:

Quadro 4.2 - Princípios que fundamentam o Programa Bolsa Família (Continua).

Princípios	Concepção
Enfrentamento da pobreza e da desigualdade social	O enfrentamento à pobreza e à desigualdade é de responsabilidade compartilhada de todos os entes federados, ou seja, da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Salienta-se que a estruturação do Programa Bolsa Família permite a realização de esse compartilhamento de responsabilidades.
Proteção social não contributiva	Trata-se de um conjunto de estratégias públicas que visam garantir o cumprimento de direitos sociais previstos na Constituição Federal, assegurando a todo cidadão brasileiro o livre acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, independentemente da realização de qualquer contribuição à previdência ou seguro social. Difere da previdência porque não se exige nenhuma contrapartida financeira.
Proteção social à família	Indica que o Estado precisa apoiar o desenvolvimento das famílias para que as mesmas possam atuar na assistência e no cuidado de seus componentes, levando-se em conta as diferentes necessidades e as diversas formas de organização.
Intersetorialidade	Diz respeito à necessária articulação com as outras áreas responsáveis pela garantia de direitos e benefícios sociais dos cidadãos brasileiros, entre eles, a educação, a saúde e a assistência social;
Gestão descentralizada	Princípio que consiste num dos fundamentos das políticas públicas brasileiras. Prevê a atuação conjunta e cooperativa entre o governo federal, estados, municípios e do Distrito Federal para implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

Quadro 4.2 - Princípios que fundamentam o Programa Bolsa Família (Conclusão).

Inclusão social	Processo que possibilita à população que foi excluída socialmente a partilha de bens e serviços sociais produzidos pela sociedade, de forma a garantir a efetivação dos direitos, acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política (Belo Horizonte, 2007).
-----------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

Diante de uma simples leitura dos princípios apresentados é possível perceber o significado e o alcance dos princípios que sustentam a implementação do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, infere-se que a observação individual ou articulada dos mesmos apresenta diversas possibilidades de ações para colocar o Estado em ação na sua missão de combater efetivamente a pobreza e a vulnerabilidade social. Nessa sequência, conclui-se que a orientação pelos princípios pode levar à entrega de melhores resultados e à construção de formas legítimas e inovadoras na implementação de políticas públicas. Algumas dessas ações ou práticas, decorrentes da utilização dos princípios, serão repetidas durante a apresentação deste trabalho. Salienta-se que a ideia é reforçar o seu conteúdo bem como apontar o nível de interdependência, de inter-relação e de articulação dos princípios para a implementação do Programa Bolsa Família.

É importante destacar que, sob essa ótica, os princípios apresentam potencial para promover ações que envolvem a articulação e a intersetorialidade entre os diferentes níveis de governos assim como no nível municipal, entre o Cadastro Único, o Programa Bolsa Família e o SUAS. Desse modo, os princípios auxiliam na construção ou fortalecimento de capacidades político-relacionais, sendo necessário reforçar novamente que, em muitas situações, as capacidades estatais de implementação estão disponíveis. Porém, não são mobilizadas na implementação.

No entanto, para que uma política pública, entre elas o Programa Bolsa Família, seja implementada com sucesso e se aproxime ao máximo do cumprimento de sua finalidade é necessário que os atores envolvidos com a implementação, além de deter conhecimento razoável sobre seu funcionamento (desenho), sua normatização básica e sobre seus princípios de estruturação, devem ser dotados de habilidades e competências para planejar a construção, a manutenção ou o fortalecimento de suas capacidades estatais, mirando-se nos objetivos e diretrizes propostas no desenho do Programa.

4.1.1.3 Diretrizes do Programa Bolsa Família

Os três eixos estruturantes propostos por Craveiro e Ximenes (2013) ou as três dimensões que estruturam a implementação do Programa Bolsa Família constituem as três diretrizes que devem ser perseguidas pelos atores envolvidos na gestão e execução do PBF.

Em síntese, pode-se dizer que, por meio de suas diretrizes, o Programa Bolsa Família atua basicamente em três frentes: 1ª) realiza a gestão dos benefícios, por meio da qual transfere a renda diretamente para as famílias beneficiárias, proporcionando alívio imediato da pobreza; 2ª) efetua o acompanhamento das condicionalidades, reforçando o acesso a serviços públicos que são direitos básicos na área de saúde, educação e assistência social; e, 3ª) promove a articulação ampliando o acesso das famílias do PBF a serviços de outras áreas, por meio do diálogo e da ação coordenada com outros programas e políticas setoriais em um trabalho intersetorial (BRASIL, 2018a).

Embora para cada diretriz haja uma ação correspondente, o Programa Bolsa Família articula-se a partir das três dimensões, com a finalidade de contribuir para o rompimento do ciclo da pobreza que, nas famílias em situação de vulnerabilidade, tem tendência de se repetir de geração em geração (BRASIL, 2018a).

Segue quadro 4.3 contendo as Diretrizes do Programa Bolsa Família:

Quadro 4.3 - Diretrizes do Programa Bolsa Família.

Diretriz	Ação correspondente	Objetivo
Transferência direta de renda às famílias	Gestão de benefícios	Alívio imediato da pobreza
Acompanhamento das condicionalidades	Exigência do cumprimento das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam com o ciclo da pobreza entre gerações	Ampliação ou reforço do acesso aos serviços públicos que constituem direitos sociais, nas áreas de saúde e educação
Ações complementares	Diálogo e a ação coordenada com outros programas e políticas setoriais em um trabalho intersetorial	fomento à autonomia das famílias e apoio à superação da situação de vulnerabilidade e pobreza

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

A partir das diretrizes apresentadas no quadro acima, infere-se que o Programa Bolsa Família, em sua missão, por um lado, impulsiona o alívio imediato da pobreza; e, por outro, de forma articulada, propõe a superação intergeracional de pobreza na medida em que contempla as condicionalidades e as ações complementares (BRASIL, 2018a).

Sendo assim, perante uma simples visualização do quadro anterior e diante da relevância das diretrizes para a consecução dos objetivos do Programa Bolsa Família, deduz-se que a gestão de benefícios, a gestão das condicionalidades e as ações ou programas

complementares compreendem dimensões que, necessariamente, devem ser apreciadas, sob a ótica das capacidades estatais de implementação.

4.1.1.4 Papel da estrutura normativa

Para fins desta pesquisa, a estrutura normativa será tratada como espelho da capacidade regulatória ou legal proposta por Cingolani (2013). Desse modo, a estrutura normativa será considerada um instrumento de capacidade estatal que abarca a legislação básica, os princípios, os objetivos e as diretrizes que organizam e regulam, sob o ponto de vista normativo, as atividades cotidianas de planejamento, coordenação e execução do Programa Bolsa Família. Nesta concepção, infere-se que a estrutura normativa confere aos atores envolvidos com a implementação da política pública uma fonte de regulação e de decisão capaz de nortear a realização e o desenvolvimento de suas atividades e ações cotidianas, as quais contemplam tanto capacidades estatais técnicas quanto capacidades político-relacionais

Nesta visão, infere-se ainda que, quando a implementação se fundamenta na associação realizada entre princípios, normas básicas e diretrizes; por um lado; pode potencializar a abertura de um leque de oportunidades para a realização de ações que podem ampliar o conhecimento, a compreensão e a percepção dos atores responsáveis sobre os horizontes da política pública. Por outro, esses mesmos atores serão agraciados com a qualificação necessária para visualizar com maior nitidez os procedimentos e os passos necessários para que os objetivos e as diretrizes (eixos ou dimensões) do Programa Bolsa Família sejam materializadas ou implementadas com êxito.

Sendo assim, para atender um dos objetivos específicos desta pesquisa, a estrutura normativa será empregada como sinônimo de capacidade de regulação a fim de verificar se as atividades de gestão e operacionalização do Programa Bolsa família no município são realizadas em conformidade com a legislação pertinente bem para examinar aspectos básicos presentes na articulação e na intersetorialidade que ocorre entre os entes federados, órgãos, setores públicos e setores da sociedade civil, atuantes na implementação do programa público.

Salienta-se ainda que esse processo de condução e de execução das atividades, conforme Gomide (2016) citando Cingolani (2013); por um lado, pressupõe a existência de um corpo funcional, dotado de competências, de habilidades, dos recursos e dos instrumentos necessários à implementação. Nesse caso, trata-se da capacidade burocrática ou capacidade administrativa, uma das dimensões notabilizadas nos estudos de Evans e Rauch (1999) sobre

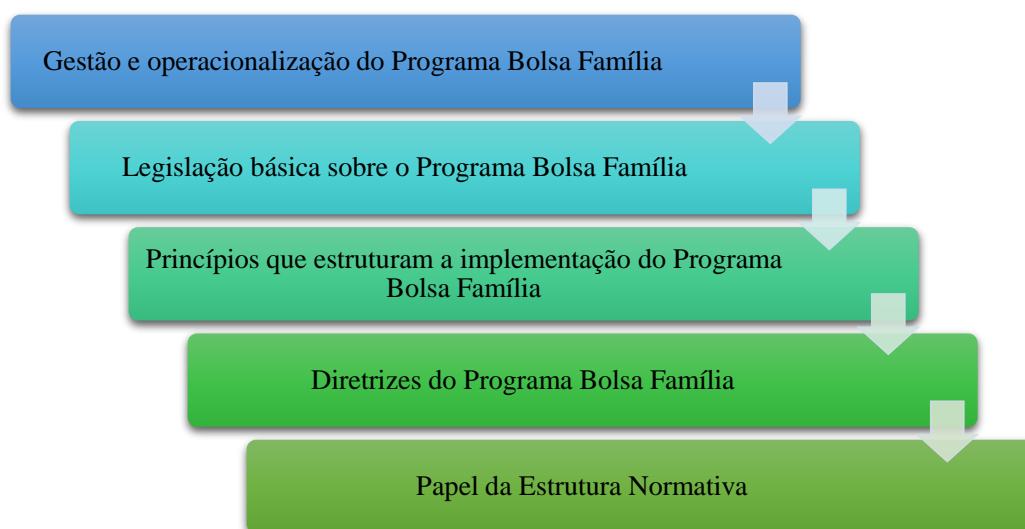
os Estados desenvolvimentistas, que se associa diretamente ao potencial de implementação das políticas públicas. Por outro lado, o processo de implementação requer que as burocracias do Estado possuam habilidades de conexão e de formação de parcerias e de consensos com os diferentes grupos da sociedade. Trata-se da capacidade relacional que, segundo Gomide (2016), refere-se a uma dimensão que vem sendo privilegiada nos estudos sobre governança, visto que o Estado por si só não possui capacidade para implementar as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento socioeconômico. Diante dessa impossibilidade, faz-se necessário o envolvimento de outras partes interessadas, tais como: associações empresariais, sindicatos de trabalhadores e outras organizações da sociedade civil (GOMIDE, 2016).

É importante destacar que a capacidade relacional desenvolvida por Cingolani (2013) amolda-se perfeitamente à gestão descentralizada de políticas públicas, inclusive, ao Programa Bolsa Família, na medida em que inclui a capacidade dos governos centrais em articular políticas nacionais em Estados federativos, nos quais as unidades subnacionais detêm autonomia. Salienta-se ainda que o nível subnacional (município), em nosso entendimento, também detém e faz uso constante desse poder relacional na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Em breve síntese, pode-se dizer que é por meio da estrutura normativa (princípios, regras e diretrizes) e sob o enfoque do acesso aos direitos sociais contidos na Constituição Federal que os atores envolvidos na condução do Programa devem orientar-se para realizar os processos e as atividades cotidianas na gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único.

Segue Figura 4.1 que retrata temas fundamentais para organizar a gestão:

Figura 4.1 – Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

4.1.2 Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família

O artigo 4º do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004 (Brasil, 2004b), informa que o Programa Bolsa Família foi criado tendo como principais objetivos: contribuir para o combate à pobreza e à desigualdade social; promover o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos, em especial os de saúde, de educação e de assistência social; incentivar vários órgãos do poder público a trabalharem juntos (intersectorialidade) na condução das políticas sociais bem como apoiar as famílias para que possam superar a condição de pobreza.

Nessa sequência, percebe-se que a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, devem ser pensadas e organizadas tendo em mira as três diretrizes que estruturam o programa: transferência de renda, condicionalidades e ações complementares.

O princípio da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família decorre do pacto federativo presente na Constituição Federal que permite que a União, estados, Distrito Federal e municípios compartilhem entre si os processos de tomadas de decisão, criando bases de cooperação para o combate à pobreza e à exclusão social (BRASIL, 1988, 2018).

Além da previsão constitucional, este princípio está descrito no artigo 8º, da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (Lei de criação do PBF) e no artigo 11 do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, decreto que regulamenta a lei de criação (BRASIL, 2004a, 2004b).

Segundo o artigo 8º, da Lei 10.836, a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social (BRASIL, 2018a).

Conforme o artigo 11 do Decreto-lei 5.209/2004 (Brasil, 2004b), a execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social (BRASIL, 2016, 2018a).

Destaca-se que a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social, sob a ótica da descentralização, no nosso entendimento, constituem capacidades político-relacionais. Portanto, mais à frente serão objetos de análise desta pesquisa.

Em breve síntese, pode se dizer que esta gestão descentralizada do Programa Bolsa Família é uma forma de gestão, com lastro na cooperação, prevista na Constituição Federal de 1988, que autoriza os entes federados a compartilhar entre si os processos de tomada de decisão destinados ao combate à pobreza e à exclusão social (BRASIL, 2018a).

Embora haja competências específicas para cada um dos entes da Federação, é importante realçar que elas são desenvolvidas de forma articulada e na busca da intersetorialidade. Por consequência, para medir a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em âmbito estadual e municipal, o Ministério da Cidadania utiliza dois indicadores: o Índice de Gestão Descentralizada Estadual – IGD-E e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M. Em relação a este último, trata-se de um instrumento que o governo federal emprega com a finalidade de transferir recursos, bem como apoiar o desenvolvimento de ações em nível local (BRASIL, 2021b). Nessa lógica descentralizada, o IGD-M converte-se num mecanismo de indução empregado pelo governo federal que visa melhorar a qualidade da provisão do Programa Bolsa Família.

A primeira característica, da gestão descentralizada e compartilhada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único é a forma de adesão voluntária de estados, municípios e Distrito Federal. Após a celebração do termo de adesão, os entes federativos assumem compromissos específicos relacionados ao Programa.

Quanto à adesão à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família pelos municípios e Distrito Federal, tais compromissos foram traduzidos em competências e atribuições e estão arroladas no artigo 14 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e foram regulamentados pela Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005 (BRASIL, 2005a). No que tange às responsabilidades do Estado, a regulamentação ocorreu mediante a edição da Portaria nº 256, de 19 de março de 2010 e suas atualizações (BRASIL, 2010a).

No que se relaciona à gestão descentralizada do Cadastro Único, destaca-se que as atividades desenvolvidas cotidianamente pelos municípios foram descritas no artigo 11-C do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e no artigo 2º da Portaria GM/ MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010 (BRASIL, 2004b, 2010b, 2016). Salienta-se que tais instrumentos normativos visam aprimorar a qualidade tanto da gestão do PBF quanto do Cadastro Único.

Nesta pesquisa, sobre gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único, serão expostas breves noções sobre as atribuições de cada nível governamental elaboradas tanto pelo Ministério da Cidadania (Brasil, 2021b) quanto à concepção de responsabilidade e competência dos entes federados concebidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil, 2018a). A pretensão é realizar a conjugação das informações sobre o Programa Bolsa Família no ano de 2018 e no ano de 2021, no intuito de identificar, evidenciar e selecionar as principais atividades desenvolvidas cotidianamente no nível subnacional (município) para serem analisadas sob a ótica das capacidades estatais.

É importante mencionar que, para efetivar a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único com eficiência e qualidade na provisão dos resultados, é necessário que cada nível de governo assim como outros entes e atores da sociedade civil tenham clareza a respeito das suas competências, de suas atribuições bem como de suas responsabilidades no processo de implementação.

4.1.2.1 Atribuições de cada nível governamental - gestão descentralizada do PBF

No nível federal, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), vinculada ao Ministério da Cidadania, é o órgão responsável pela gestão e operacionalização do PBF e do Cadastro Único. Também compete à Senarc: a) a formulação de procedimentos e instrumentos de gestão; b) a concessão de apoio técnico e financeiro a estados e municípios em relação ao (IGD-M e IGD-E); c) a disponibilização de canais de comunicação aos gestores(as) e beneficiários(as); d) a articulação com outros órgãos e a integração de ações complementares; e) avaliação e monitoramento do Programa assim como a gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2021b).

A CEF é o agente operador do programa e executa operacionalmente o Cadastro Único e as operações de transferência de renda, sendo responsável pela geração da folha e pagamentos de benefícios. Interage diretamente com os municípios, oferecendo o suporte necessário aos gestores municipais e às famílias beneficiárias (BRASIL, 2021b).

Compete ainda à Caixa Econômica Federal processar as informações cadastrais enviadas pelos municípios e atribuir o Número de Informação Social (NIS) a cada pessoa; organizar e operar o pagamento às famílias; emitir, cadastrar senha e entregar cartão magnético para a família beneficiária, bem como divulgar o calendário de pagamentos (BRASIL, 2021b).

Segue o quadro 4.4 que sintetiza as atribuições do governo federal:

Quadro 4.4 - Atribuições do governo federal na gestão do PBF (Continua).

Governo Federal	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – vinculada ao Ministério da Cidadania
	Responsável pela gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família; Formulação de procedimentos e instrumentos de gestão; Apoio técnico e financeiro a estados e municípios (IGD-M e IGD-E); Disponibilização de canais de comunicação aos gestores(as) e beneficiários(as); Articulação com outros órgãos e integração de ações complementares; Avaliação e monitoramento do Programa; e, Gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em BRASIL (2021b).

Quadro 4.4 - Atribuições do governo federal na gestão do PBF (Conclusão).

Governo Federal	Caixa Econômica Federal
	Agente operador do Programa Bolsa Família responsável pela geração da folha e pelo pagamento dos benefícios, interagindo de forma direta com os municípios, ao prestar suporte aos gestores municipais e às famílias beneficiárias; Processar as informações cadastrais enviadas pelos municípios e atribuir o Número de Informação Social (NIS) a cada pessoa; Organizar e operar o pagamento às famílias; Emitir, cadastrar senha e entregar cartão magnético para a família beneficiária; e Divulgar o calendário de pagamentos.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em BRASIL (2021b).

Registra-se que o quadro 4.4 foi organizado segundo o conteúdo existente no site do Governo Federal e apresenta a configuração atualizada dos atores envolvidos com a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, no nível federal. Nesse sentido, o Ministério da Cidadania dissemina uma noção ou ideia de que as ações são atribuições (BRASIL, 2021b).

No entanto, para auxiliar no propósito desta pesquisa julgou ser interessante relatar o conteúdo da gestão descentralizada do PBF, descrito na 3ª Edição atualizada do Manual de Gestão do Programa Bolsa Família (Brasil, 2018a), produzido pela SENARC (antigo Ministério de Desenvolvimento Social – MDS) no ano de 2018. Salienta-se que o mesmo retrata a concepção de responsabilidade e de competência dos entes federados, na medida que descreve o papel de cada um dos atores na gestão descentralizada e aponta para uma proximidade maior com a normatização legal, o que conduz, em nosso entendimento, a uma facilidade maior para examinar as ações de implementação. na prática. Registra-se que o conteúdo disseminado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (Brasil, 2018a) veicula outras noções sobre a gestão descentralizada bem como complementa ou elucida as informações que estão sistematizadas no site do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2021b).

O quadro 4.5 indica as responsabilidades dos entes federados, diante da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família:

Quadro 4.5 - Responsabilidade do Governo Federal na gestão descentralizada do PBF.

Gestão Federal	Disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e de execução do PBF e do Cadastro Único; Desenvolver e disponibilizar aos estados, aos municípios, e ao Distrito Federal instrumentos e sistemas de gestão; Implementar o pagamento mensal de benefícios às famílias; Apoiar a capacitação dos agentes envolvidos na gestão e na execução do Programa; Apoiar financeiramente estados, municípios e Distrito Federal para o exercício de suas atribuições na gestão do PBF e do Cadastro Único; e, viabilizar, colaborativamente, as ações complementares
----------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

Entre as atribuições da gestão estadual do Programa Bolsa Família encontram-se: a coordenação intersetorial e a articulação para o acompanhamento das condicionalidades; a capacitação e apoio técnico aos municípios; a execução dos recursos financeiros (IGD-E); e o fortalecimento do controle e da participação social (BRASIL, 2021b). Desse modo, o Estado detém um papel fundamental na gestão do Programa Bolsa Família. Segue quadro com as atribuições:

Quadro 4.6 - Atribuições do governo estadual na gestão descentralizada do PBF.

Governo Estadual	Coordenação intersetorial e articulação para acompanhamento das condicionalidades; Capacitação e apoio técnico aos municípios; Execução dos recursos financeiros (IGD-E); e Fortalecimento do controle e da participação social.
------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021b).

A seguir, o quadro 4.7 apresenta a responsabilidade do Governo Estadual:

Quadro 4.7 - Responsabilidade do Governo Estadual na gestão descentralizada do PBF.

Gestão Estadual	Ministério do Desenvolvimento Social - 2018
	Realizar a interlocução entre o governo do estado, o MDS e os municípios de seu território para a plena implementação do PBF. Para isso, é importante que o coordenador estadual tenha poder de decisão e capacidade de mobilização para lidar com outras instituições, além de articulação para atuar com as áreas envolvidas na operação do Programa;
	Coordenar a relação entre as secretarias estaduais de assistência social, educação e saúde, entre outras, para promover a intersetorialidade;
	Gerenciar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal para ações que aprimorem a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único no estado, incluindo atenção às especificidades dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos;
	Realizar a interlocução, em nome do estado, com os membros do Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas), a fim de garantir o acompanhamento e o controle social das ações do PBF em todo o estado;
	Constituir coordenação intersetorial responsável pelo Programa no estado, que deve ser composta por representantes das áreas do governo estadual de assistência social, educação e saúde;
	Promover capacitações que permitam aos municípios realizar, por exemplo, ações de cadastramento e de atualização cadastral, de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF, assim como de acompanhamento familiar. Essa é uma das tarefas mais importantes a serem cumpridas pelo coordenador estadual na busca da excelência na gestão compartilhada do PBF e do Cadastro Único;
	Apoiar e estimular a gestão e a operacionalização do Bolsa Família e do Cadastro Único nos municípios; e
	Buscar parceiros para facilitar a articulação de ações complementares para as famílias beneficiárias do PBF no estado, tais como: geração de trabalho e renda, aumento da escolarização, melhoria das condições habitacionais e do exercício de direitos sociais, desenvolvimento local, melhoria dos serviços básicos, segurança alimentar e nutricional, entre outras.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

Os municípios são os entes federados responsáveis pela gestão local do programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Desse modo, cabe ao gestor municipal e sua equipe as seguintes atribuições: promover a articulação com as áreas de educação e saúde no acompanhamento das condicionalidades; interagir com área de assistência social, a fim de realizar o acompanhamento de famílias beneficiárias; conduzir a gestão de benefícios; gerir a execução dos recursos financeiros (IGD-M); efetuar o acompanhamento e fiscalização das ações; promover o fortalecimento do controle e da participação social (BRASIL, 2021b).

Salienta-se que tais atividades envolvem processos de articulação e de coordenação que influenciam diretamente ou indiretamente o desenvolvimento ou oferta de oportunidades às famílias.

O quadro 4.8 apresenta as atribuições do município.

Quadro 4.8 - Atribuições do governo municipal na gestão do Programa Bolsa Família.

Governo Municipal	Articulação com as áreas de educação, saúde para o acompanhamento das condicionalidades; Articulação com a assistência social, no acompanhamento de famílias beneficiárias; Gestão de benefícios; Execução dos recursos financeiros (IGD-M); Acompanhamento e fiscalização das ações; Fortalecimento do controle e da participação social.
-------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021b).

Para cumprir com eficiência e qualidade as atribuições elencadas acima, os municípios, diante da adesão à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, assumem uma série de competências e compromissos que estão descritos no artigo 14 do Decreto nº 5.209/2004 (Brasil, 2004b) e no anexo I da Portaria nº 246/2005 (Termo de Adesão do município ao PBF) (BRASIL, 2005a, 2016). Tais competências e compromissos serão apresentados nos quadros 4.9 e 4.10. O quadro 4.9 apresenta as competências do município relacionadas no artigo 14 do Decreto 5.209/2004, diante da adesão à gestão descentralizada.

Quadro 4.9 - Competência dos municípios - artigo 14 do Decreto 5.209/2004 (Continua).

Competência	Atividade
I – designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)	Articulação com as áreas de educação, saúde para o acompanhamento das condicionalidades;
II – proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal;	Gestão do Cadastro Único
III – promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;	Articulação com a assistência social, no acompanhamento de famílias beneficiárias

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2004b, 2017).

Quadro 4.9 - Competência dos municípios – artigo 14 do Decreto 5.209/2004 (Conclusão).

Competência	Atividade
IV – disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;	
V – garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;	Recursos humanos
VI – constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;	Acompanhamento e fiscalização das ações; Fortalecimento do controle e da participação social.
VII – estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e	Ações complementares
VIII – promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.	Gestão das condicionalidades

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2004b, 2017).

Segue, abaixo, quadro 4.10, o qual retrata os compromissos assumidos pelo município decorrentes da adesão ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais:

Quadro 4.10 – Compromissos municipais - Termo de Adesão Portaria 246/2005 (Continua).

Compromisso	Atividade
I. proceder à inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, de acordo com as definições do art. 18, caput, do Decreto nº 5.209, de 2004, residentes em seu território, na base de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, mantendo as informações atualizadas e organizadas;	Gestão do Cadastro Único
II. realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família e Programas Remanescentes concedidos pelo Governo Federal às famílias que residem em seu território – compreendendo as atividades de bloqueio, desbloqueio ou o cancelamento de benefícios dos Programas -, observada a legislação vigente e as normas e instrumentos de gestão disponibilizados pelo MINISTÉRIO	Gestão de benefícios
III. promover a apuração e/ou o encaminhamento, às instâncias cabíveis, de denúncias sobre irregularidades na execução do Programa Bolsa Família e/ou no Cadastro Único no âmbito local;	Gestão e fiscalização do PBF e do Cadastro Único.
IV. promover, em articulação com os Governos Federal e Estadual, o acesso dos beneficiários do Programa Bolsa Família aos serviços de educação e saúde, a fim de permitir o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias	Gestão das condicionalidades
V. acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, segundo normas e instrumentos disponibilizados pelo Governo Federal;	Acompanhamento das condicionalidades
VI. proceder ao acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de maior vulnerabilidade social;	Acompanhamento das famílias beneficiárias

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2005a).

Quadro 4.10 - Compromissos municipais - Termo de Adesão Portaria 246/2005 (Conclusão).

VII. estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família, especialmente ações de alfabetização, de capacitação profissional e de geração de emprego e renda desenvolvidas em sua esfera de competências	Ações ou programas complementares
--	-----------------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2005a).

No nível local, o gestor municipal é o profissional indicado pelo prefeito que será o responsável pela gestão do PBF e do Cadastro Único. Assim sendo, trata-se de referência junto ao Ministério da Cidadania para tratar de assuntos e temas atinentes à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Nessa lógica, o gestor é o profissional encarregado de promover no nível local a articulação necessária para o bom desenvolvimento das atividades de gestão do Programa no seu respectivo território. Nesse sentido, ressalta-se que o gestor deve ter capacidade técnica para orientar, coordenar equipes, viabilizar ações intersetoriais bem como exercer liderança voltada para a produção de bons resultados (BRASIL, 2016, 2018a).

Dado que se trata do principal interlocutor com a gestão federal e estadual, necessita ainda de legitimidade para o exercício de suas atribuições, bem como de autonomia para coordenar as ações desenvolvidas. Além do mais, é necessário que tenha conhecimento sobre a realidade municipal, em relação ao desenvolvimento da política de transferência de renda no Brasil, sobre as diretrizes do Programa, acerca da legislação vigente assim como sobre as regras e procedimentos de gestão atinentes à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (BRASIL, 2016, 2018a).

Salienta-se ainda que, na maioria dos municípios brasileiros, principalmente aqueles de pequeno e médio porte, a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único encontram-se interligadas ou sob a responsabilidade de uma área e até de um mesmo gestor.

Segue o quadro que descreve as responsabilidades e competências do gestor municipal estabelecidas pelo antigo Ministério de Desenvolvimento Social – MDS (BRASIL, 2018a).

Quadro 4.11 – Responsabilidade da Gestão Municipal na gestão descentralizada (Continua).

Ministério do Desenvolvimento Social	
Gestão municipal e DF	Coordenar a relação entre as secretarias municipais de assistência social, educação e saúde e, quando necessário, também com as secretarias estaduais referenciadas entre outras, para promover a intersetorialidade necessária ao bom desenvolvimento do PBF;

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

Quadro 4.11 – Responsabilidade da Gestão Municipal na gestão descentralizada (Conclusão).

Gestão municipal e DF	Coordenar os processos de identificação e inscrição no Cadastro Único das famílias de baixa renda, bem como de atualização das informações pelo menos a cada dois anos;
	Supervisionar a operacionalização do Bolsa Família e realizar as ações de gestão de benefícios sob sua responsabilidade;
	Buscar se familiarizar com a linguagem orçamentária e realizar interlocução constante com os setores responsáveis pela área de Orçamento e Finanças no município, com o objetivo de conhecer os instrumentos de planejamento na administração pública;
	Coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal para ações que aprimorem a qualidade da gestão do Cadastro Único e do PBF no município, com interlocução constante com o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);
	Promover capacitações contínuas, com o apoio da Coordenação Estadual,
	Buscar parceiros para facilitar a articulação de ações complementares para as famílias beneficiárias do PBF, tais como: ações de geração de trabalho e renda, aumento da escolarização, condições habitacionais, direitos sociais, desenvolvimento local, melhoria dos serviços básicos, segurança alimentar e nutricional; e
	Administrar a interlocução com os representantes do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e também do Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas), contribuindo para o fortalecimento do controle social.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

4.1.2.1.1 Compromissos municipais na adesão à gestão descentralizada do PBF

Diante do exposto neste capítulo, constatou-se que o artigo 14 do Decreto nº 5.209/2004 (Brasil, 2004b) e o anexo I da Portaria nº 246/2005 (Brasil, 2005a) informam e indicam as atividades essenciais à gestão e à operacionalização do Programa Bolsa Família. São elas: a gestão de condicionalidades, a gestão de benefícios, o acompanhamento de famílias, os programas complementares, a fiscalização do PBF e a gestão do Cadastro Único (BRASIL, 2016). Portanto, tais atribuições serão apreciadas, sob a ótica das capacidades estatais.

Quadro 4.12 - Atividades referentes à gestão descentralizada do PBF

Atividades relacionadas à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família	Gestão das condicionalidades; Gestão dos benefícios; Acompanhamento das famílias; Programas complementares; Fiscalização do PBF; Gestão do Cadastro Único
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021b).

O quadro acima retrata as competências e os compromissos assumidos pelo município perante a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família. Embora a gestão do Cadastro

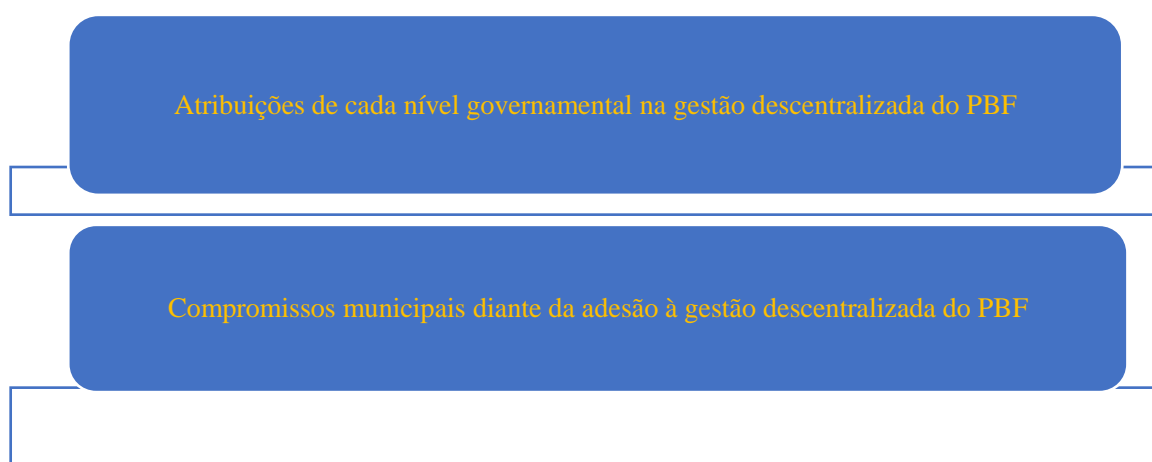
Único esteja listada apenas como mais uma das atividades desenvolvidas, pode-se dizer que grande parte dos cidadãos brasileiros não percebe ou desconhece a relevância do Cadastro Único para a promoção do acesso aos direitos sociais e para a intersetorialidade das políticas públicas. Nesse sentido, o Cadastro Único se tornou um dos mais fortes instrumentos tecnológicos de capacidade estatal empregado pelo governo federal que retrata a realidade social e possibilita a seleção das famílias para a implementação de diversas políticas sociais. Nessa sequência, a gestão do Cadastro Único deixou de ser apenas mais uma das atividades ligadas à gestão do Programa Bolsa Família, para assumir o protagonismo no âmbito da implementação de políticas públicas.

Nesta acepção, criou-se em torno da gestão do Cadastro Único uma estrutura organizacional descentralizada e normativa muito semelhante à presente na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família. Do ponto de vista racional, houve uma grande redução de custos visto que são aproveitadas as estruturas físicas e os mesmos recursos humanos, financeiros e tecnológicos dedicados ao Programa Bolsa Família. Sob o ponto de vista social, aproveitou-se a oportunidade “Bolsa Família” como “carro chefe” para identificar as famílias e conhecer suas necessidades, em termos de proteção social.

Destaca-se que, na maioria dos municípios brasileiros, a gestão do PBF e a gestão do Cadastro Único estão sob a responsabilidade de uma mesma área ou de um mesmo gestor.

A elaboração da Figura 4.2 visa salientar o entendimento de que as atribuições e compromissos contidos no Decreto nº 5.209/2004 (Brasil, 2004b) e no anexo I da Portaria nº 246/2005 (Brasil, 2005a) constituem atividades essenciais à gestão e à operacionalização do PBF e do Cadastro Único.

Figura 4.2 – Atribuições e compromissos diante da gestão descentralizada.



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

4.1.3 Gestão descentralizada do Cadastro Único

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 diversas informações tais como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras (BRASIL, 2021c).

A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, de maneira que sua utilização é obrigatória para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também pode ser usado para a seleção de beneficiários de outros programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas (BRASIL, 2018d, 2021c).

Segundo o Ministério da Cidadania, o Cadastro Único não é simplesmente um banco de informações sobre as famílias. Ele compreende a realização de procedimentos, utilização de tecnologias e o manuseio de sistemas eletrônicos. Desse modo, extrai-se que aqueles que atuam nas coordenações estaduais ou nas gestões municipais devem conhecer sua estrutura mínima, o processo de cadastramento e possuir os perfis de acesso aos sistemas informatizados para o exercício de suas atividades cotidianas (BRASIL, 2021c).

Em se tratando de gestão, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é uma ação federal, com gestão compartilhada e descentralizada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Ou seja, ao aderirem ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Cadastro Único, todos os entes federados assumiram compromissos e atribuições específicas que devem ser executadas de forma articulada.

Essa gestão descentralizada do Programa Bolsa Família é uma forma de gestão, com lastro na cooperação, prevista na Constituição Federal de 1988, que autoriza os entes federados a compartilhar entre si os processos de tomada de decisão destinados ao combate à pobreza e à exclusão social (BRASIL, 2018a).

Assim sendo, todos os entes federados são parceiros efetivos que abraçam o desafio de conduzir esta política de transferência de renda condicionada, sendo que cada um possui uma competência específica, porém, todos são corresponsáveis pela fiscalização, implementação e controle do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (BRASIL, 2018a).

A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o gestor responsável e a Caixa Econômica Federal é o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único. O Cadastro Único está regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 (Brasil, 2007) bem como pela Portaria 177, de 16 de junho de 2011 (Brasil, 2011), além de outras normas (BRASIL, 2017b).

Segue o quadro 4.13 que apresenta a legislação básica do Cadastro Único:

Quadro 4.13 – Legislação básica do Cadastro Único.

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
Portaria, nº 177, de 16 de junho de 2011	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências.
Portaria nº 10, de 30 de janeiro de 2012	Disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.
Instrução normativa nº 002/SENARC/MDS/, de 26 de agosto de 2011	Estabelece as definições técnicas e os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 7 dos Formulários e do Sistema de Cadastro Único no âmbito da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011.
Portaria nº 94, de 04 de setembro de 2013	Dispõe sobre o processo de averiguação das informações cadastrais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2017b).

Para realizar o cadastramento das famílias, basta que um dos seus representantes procure um Centro de Referência e Assistência Social - CRAS ou posto do Cadastro Único e apresente a documentação necessária. Salienta-se que a idade mínima da pessoa que será cadastrada como responsável familiar – RF será de pelo menos de 16 anos. Deverá ainda possuir CPF ou título de eleitor. Além de um desses dois, é necessário que apresente pelo menos um, dentre os seguintes documentos: certidão de nascimento; certidão de casamento; CPF; carteira de identidade – RG; carteira de trabalho; título de eleitor; ou registro administrativo de nascimento indígena (RANI) – no caso de pessoa indígena (BRASIL, 2021c).

Os responsáveis por famílias indígenas ou quilombolas não precisam apresentar o CPF ou título de eleitor, caso não possuam. No entanto, devem levar outro qualquer outro documento de identificação dentre os listados anteriormente (BRASIL, 2016, 2021c).

Pessoas que não possuem nenhuma documentação ou sem registro civil, também, podem realizar sua inscrição no Cadastro Único. Porém, o acesso aos diversos programas sociais, será disponibilizado somente depois que apresentarem a documentação necessária (BRASIL, 2021c).

A entrevista de cadastramento é a etapa mais importante que o Responsável Familiar deve realizar. Nesta fase, um entrevistador social, geralmente, um funcionário da Prefeitura, fará perguntas sobre vários aspectos da realidade da família: quem faz parte da família, características do domicílio, despesas, se há pessoas com deficiência na família, grau de escolaridade dos integrantes, características de trabalho e remuneração dos integrantes da família e se a família é indígena, quilombola. Os dados colhidos nesta entrevista são registrados em formulário próprio em papel ou no Sistema do Cadastro Único, direto no computador. O entrevistador deverá solicitar a assinatura do responsável familiar no formulário impresso e entregar um comprovante de cadastramento (BRASIL, 2021c)

Sobre o cadastramento do NIS quando os dados são inseridos no sistema pela primeira vez, o sistema verifica se aquela pessoa já possui um NIS – Número de Informações Sociais. Caso não possua, será atribuído um NIS àquela pessoa (BRASIL, 2021c). O processo de cadastramento do NIS pode demorar até 48 horas e o objetivo é garantir que cada pessoa cadastrada seja a única. Somente as pessoas que têm o NIS atribuído é que poderão participar dos programas sociais ofertados (BRASIL, 2021c).

Quando uma família se inscreve no Cadastro Único, ela se compromete a realizar atualização dos dados sempre que houver uma mudança nas características da família ou mudança de domicílio ou, no máximo, a cada dois anos. Trata-se de uma busca espontânea efetuada pelo próprio cidadão que se desloca até um CRAS ou a um posto do Cadastro Único para atualizar seus dados (BRASIL, 2021c).

No entanto, o poder público, por meio do governo federal ou municipal, pode convocar as famílias com dados desatualizados no sistema para efetuar a atualização. A comunicação sobre esta necessidade poderá ocorrer por meio de cartas, extratos, telefonemas, etc. Esse processo é conhecido como revisão cadastral e, caso as famílias deixem de atualizar seus cadastros por mais de quatro anos, seus dados e registro serão excluídos do Cadastro Único (BRASIL, 2021c).

Outra ação em que a família pode receber a convocação para atualizar os dados é a averiguação cadastral. Trata-se de um procedimento em que os dados integrantes da família passam por processos de verificação. Nesses processos, eles são comparados com informações de outras bases de dados, como registros de trabalho formal ou de benefícios da previdência social. Se for constatada alguma irregularidade ou inconsistência, as famílias serão convocadas para sanar a irregularidade e atualizar seus cadastros. Caso não faça a atualização, as famílias poderão ser excluídas do Cadastro Único e ao final do processo poderão perder seus benefícios sociais (BRASIL, 2021c).

Atualmente, a consulta sobre o cadastramento ou não da família ou sobre a necessidade de atualizar os dados pode ser realizada por meio do aplicativo: “Meu CadÚnico”. Esse aplicativo possibilita saber se o cadastro da família está desatualizado, ou se está incluso em algum processo de averiguação cadastral, o que exige nova atualização. O objetivo dessa ferramenta é reduzir a necessidade de comparecimento do responsável familiar ao posto do Cadastro Único ou CRAS (BRASIL, 2021c).

4.1.3.1 Atribuições de cada nível de governo – gestão do Cadastro Único

Por intermédio da Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD) do Ministério da Cidadania, o governo federal coordena a gestão, a implantação e a execução do Cadastro Único. A SECAD juntamente com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), articula, também, os processos de capacitação de gestores e operadores, avalia a qualidade dos dados registrados na base e adota medidas de controle e monitoramento (BRASIL, 2021).

Cabe ainda ao Ministério da Cidadania, normatizar a gestão do Cadastro Único; incentivar seu uso por outros órgãos governamentais; oferecer canais de comunicação a gestores(as) e a pessoas cadastradas entre outras atividades e ainda responder pela gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), que opera o Sistema do Cadastro Único (BRASIL, 2021c).

Quadro 4.14 - Atribuições do Governo Federal na gestão do Cadastro Único (Continua).

Governo Federal	Ministério da Cidadania
	Normatizar a gestão do Cadastro Único; Incentivar seu uso por outros órgãos governamentais; Oferecer canais de comunicação a gestores(as) e a pessoas cadastradas, entre outras atividades; Responder pela gestão do contrato de prestação de serviços com a CEF.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021c).

Quadro 4.14 - Atribuições do Governo Federal na gestão do Cadastro Único (Conclusão).

Governo Federal	Secretaria Nacional do Cadastro Único - SECAD
	Coordenar a gestão, a implantação e a execução do Cadastro Único; Articular em conjunto com a secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) os processos de capacitação de gestores e operadores; Avaliar a qualidade dos dados registrados na base e adotar medidas de controle e monitoramento
	Caixa Econômica Federal
	Agente operador do Sistema do Cadastro Único

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021c).

Na gestão descentralizada do Cadastro Único, os Estados estão encarregados de coordenar e executar a capacitação dos gestores e dos entrevistadores dos municípios; prestar orientação técnica aos municípios sobre temas relacionados à gestão do Cadastro Único; estimular o cadastramento pelos municípios; e apoiar o acesso aos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs) e às ações de documentação civil (BRASIL, 2021c).

Segue, abaixo, o quadro 4.15 que apresenta um resumo das atribuições do governo estadual:

Quadro 4.15 - Atribuições do Governo Estadual na gestão do Cadastro Único.

Governo Estadual	Coordenar e executar a capacitação dos gestores e dos entrevistadores dos municípios; Prestar orientação técnica aos municípios sobre temas relacionados à gestão do Cadastro Único; Estimular o cadastramento pelos municípios; e Apoiar o acesso aos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs) e às ações de documentação civil.
------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021c).

Tanto os municípios quanto o Distrito Federal detêm papel fundamental na execução do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, entre outras atividades, os mesmos são incumbidos do desenvolvimento das seguintes atribuições: identificar e localizar as famílias a serem cadastradas, entrevistá-las e registrar os dados no Sistema do Cadastro Único; atualizar os dados das famílias, verificando todas as informações registradas no cadastro; excluir pessoas ou famílias da base do Cadastro Único, conforme a legislação; garantir a integridade e a veracidade dos dados cadastrados; e adotar providências para averiguar se os dados cadastrados condizem com a realidade da família, nos casos em que há indícios de omissão de informações ou prestação de informações inverídicas (BRASIL, 2021c).

Quadro 4.16 - Atribuições do governo municipal na gestão do Cadastro Único.

Governo Municipal	Identificar e localizar as famílias a serem cadastradas. Entrevistá-las e registrar os dados no Sistema do Cadastro Único; Atualizar os dados das famílias, verificando todas as informações registradas no cadastro; Excluir pessoas ou famílias da base do Cadastro Único, conforme a legislação; Garantir a integridade e a veracidade dos dados cadastrados; Adotar providências para averiguar se os dados cadastrados condizem com a realidade da família, nos casos em que há indícios de omissão de informações ou prestação de informações inverídicas.
-------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil, (2021c).

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social (Brasil, 2018a, 2018b), o gestor municipal do Programa Bolsa Família é o servidor designado pelo prefeito que assume a responsabilidade pelas atividades de gestão do Programa, em nível municipal. Desse modo, sempre que houver quaisquer alterações, tanto dos dados do gestor quanto dos dados do prefeito, as informações do Cadastro Único devem ser atualizadas de imediato. Além disso, cabe ao gestor promover a articulação necessária para o desenvolvimento das atividades de gestão e de operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (BRASIL, 2018a, 2018b).

Dada a relevância de sua atividade em relação à coordenação e à execução do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único é importante realçar que o gestor deve possuir liderança, capacidade técnica para coordenar equipes técnicas e ações intersetoriais bem como ser dotado de capacidade de articulação, além ser competente para a produção de consensos (BRASIL, 2018a, 2018b).

O quadro 4.17 apresenta as atribuições e responsabilidades que competem ao Gestor, segundo o entendimento do Ministério de Desenvolvimento Social (BRASIL, 2018a):

Quadro 4.17 – Atribuições do Gestor Municipal do PBF e do Cadastro Único (Continua).

Gestor Municipal do PBF e do Cadastro Único	Ministério de Desenvolvimento Social - 2018
	Assumir a interlocução entre a prefeitura, a Coordenação Estadual do PBF e o MDS para a plena implementação do PBF e do Cadastro Único em seu município;
	Fortalecer a articulação intersetorial entre essas áreas e com outros eventuais parceiros que utilizam o Cadastro Único como instrumento de seleção de seus beneficiários, bem como aos demais serviços voltados à população de baixa renda;
	Planejar, implementar e avaliar ações voltadas à ampliação do acesso das famílias beneficiárias do PBF aos serviços públicos, em especial aos de Saúde, Educação e Acompanhamento Familiar realizado pela Assistência Social;
Garantir o recebimento e a leitura dos informes semanais divulgados pelo MDS, bem como promover a capacitação contínua para a equipe técnica do município;	

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

Quadro 4.17 – Atribuições do Gestor Municipal do PBF e do Cadastro Único (Conclusão).

Gestor Municipal do PBF e do Cadastro Único	Ministério de Desenvolvimento Social - 2018
	Melhorar a gestão dos processos de cadastramento, contemplando atividades de identificação do público a ser cadastrado, entrevista e coleta de dados, inclusão dos dados no sistema de cadastramento, atualização das informações cadastradas;
	Implementar estratégias para a atualização cadastral de famílias pobres e extremamente pobres, em especial dos grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTE);
	Gerenciar o acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único, em especial as beneficiárias do PBF, revisando seus dados e prestando informações relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do PBF, principalmente as requisitadas pelo MDS;
	Garantir a atuação efetiva do CMAS para fortalecer o controle e a participação social no município, assumindo a interlocução com os conselheiros municipais;
	Familiarizar-se com a linguagem orçamentária e realizar interlocução constante com os setores responsáveis pela área de orçamento e finanças no município, para conhecer os instrumentos de planejamento na administração pública e divulgar o funcionamento do IGD-M, aplicando os recursos recebidos em ações que alavanquem a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil, 2018a, 2018b), o IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal serve para medir a qualidade das ações empreendidas na gestão municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Trata-se de um índice que reflete o desempenho de cada gestão. Refere-se ainda a uma lógica institucionalizada pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (Brasil, 2004a) que consiste numa transferência obrigatória de recursos da União para os municípios e estados que aderiram ao PBF e desde que eles alcancem índices mínimos de qualidade estabelecidos. Nessa sequência, converte-se em um mecanismo de indução que contribui para que os municípios aprimorem a qualidade de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, de modo que possam executar com eficiência e qualidade as ações expressas no artigo 11-C do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e no artigo 2º da Portaria GM/ MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010 (BRASIL, 2004b, 2010b, 2017b).

Nessa perspectiva, tais instrumentos normativos propõem um rol de ações que giram em torno do aprimoramento do IGD-M. Assim, constituem ações de atribuição do gestor municipal do PBF e do Cadastro Único que contribuem para a identificação de atividades desenvolvidas pelo município que implicam a mobilização das capacidades estatais.

Quadro 4.18 – Atribuições do Gestor Municipal ligadas ao IGD-M (Continua).

Gestão do Cadastro Único contempla atividades de identificação do público a ser cadastrado, entrevista e coleta de dados, inclusão dos dados no sistema de cadastramento, manutenção das informações cadastradas, capacitação de entrevistadores e operadores do Sistema de Cadastro Único bem como outras atividades que visem qualificar a base de dados;
--

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018b)

Quadro 4.18 – Atribuições do Gestor Municipal ligadas ao IGD-M (Conclusão).

Gestão intersetorial de condicionalidades integrada com os benefícios socioassistenciais abarca as atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar e à agenda de saúde;
Gestão de benefícios: Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de vulnerabilidade social, realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação;
Gestão do Cadastro Único: Identificação e cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único referentes aos cidadãos residentes no município;
Articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações;
Controle Social: Acompanhamento e fiscalização do PBF: Atividades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do PBF, inclusive aquelas requisitadas pelo MDS;
Gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas);
Apoio técnico e operacional às instâncias de controle social (ICS), conforme § 6º do art. 11-A do Decreto nº 5.209, de 2004;
Formulação e implementação de estratégias para a localização de famílias pobres e extremamente pobres visando sua inclusão no Cadastro Único, em especial daquelas pertencentes aos grupos populacionais tradicionais e específicos;
Revisão dos dados de famílias beneficiárias do PBF; Gestão da área responsável pelas ações de gestão e execução do PBF e do Cadastro Único no município, assim como de estruturação da unidade;
Articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias incluídas no Cadastro Único aos programas sociais que o utilizam como instrumento de seleção de famílias beneficiárias, bem como aos demais serviços voltados à população de baixa renda; e
Outras atividades a serem estabelecidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018b)

É importante destacar que, na grande maioria dos municípios brasileiros, a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único são unificadas e estão sob a responsabilidade de uma mesma área e de um mesmo gestor.

O quadro 4.19 retrata as atribuições atuais dos atores envolvidos na gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único, segundo informações contidas na página do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2021c). A construção do quadro visa identificar de forma mais rápida, abrangente e até mesmo para fins de comparação visual o papel de cada um dos atores bem como as atividades desenvolvidas tanto na Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família quanto na gestão descentralizada do Cadastro Único.

Quadro 4.19 - Atores envolvidos na gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único (Continua).

Gestão do Programa Bolsa Família	Gestão do Cadastro Único
Governo Federal	
	Ministério da Cidadania
	Normatizar a gestão do Cadastro Único; Incentivar seu uso por outros órgãos governamentais; Oferecer canais de comunicação a gestores(as) e a pessoas cadastradas, entre outras atividades; Responder pela gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (CAIXA)

Quadro 4.19 - Atores envolvidos na gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único (Conclusão).

Gestão do Programa Bolsa Família	Gestão do Cadastro Único
Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – vinculada ao Ministério da Cidadania	Secretaria Nacional do Cadastro Único - SECAD
Responsável pela gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família; Formulação de procedimentos e instrumentos de gestão; Apoio técnico e financeiro a estados e municípios (IGD-M e IGD-E); Disponibilização de canais de comunicação aos gestores(as) e beneficiários(as); Articulação com outros órgãos e integração de ações complementares; além de avaliação e monitoramento do Programa; e Gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal	Coordenar a gestão, a implantação e a execução do Cadastro Único; Articular em conjunto com a secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) os processos de capacitação de gestores e operadores; Avaliar a qualidade dos dados registrados na base e adotar medidas de controle e monitoramento
Caixa Econômica Federal	
Agente operador do Programa Bolsa Família responsável pela geração da folha e pelo pagamento dos benefícios, interagindo de forma direta com os municípios, ao prestar suporte aos gestores municipais e às famílias beneficiárias.	Agente operador do Sistema do Cadastro Único
Governo Estadual	
Coordenação intersetorial e articulação para o acompanhamento das condicionalidades; Capacitação e apoio técnico aos municípios; Execução dos recursos financeiros (IGD-E); e Fortalecimento do controle e da participação social.	Coordenar e executar a capacitação dos gestores e dos entrevistadores dos municípios; Prestar orientação técnica aos municípios sobre temas relacionados à gestão do Cadastro Único; Estimular o cadastramento pelos municípios; e apoiar o acesso aos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs) e às ações de documentação civil.
Governo Municipal	
Articulação com as áreas de educação, saúde para o acompanhamento das condicionalidades; Articulação com a assistência social, no acompanhamento de famílias beneficiárias; Gestão de benefícios; Execução dos recursos financeiros (IGD-M); Acompanhamento e fiscalização das ações; Fortalecimento do controle e da participação social.	Identificar e localizar as famílias a serem cadastradas; Entrevistá-las e registrar os dados no Sistema do Cadastro Único; Atualizar os dados das famílias, verificando todas as informações registradas no cadastro; Excluir pessoas ou famílias da base do Cadastro Único, conforme a legislação; Garantir a integridade e a veracidade dos dados cadastrados; Adotar providências para averiguar se os dados cadastrados condizem com a realidade da família, nos casos em que há indícios de omissão de informações ou prestação de informações inverídicas

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021c).

Na execução financeira dos recursos financeiros do IGD-M - Índice de Gestão descentralizada Municipal – faz-se necessário que os responsáveis pela gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (gestores) realizem um planejamento estratégico empenhando-se para atingir maior eficiência, eficácia e efetividade na prestação de serviços

públicos as famílias potenciais e às famílias beneficiárias de modo que tais serviços possam ser convertidos em qualidade e cidadania (BRASIL, 2018b)

Salienta-se que este planejamento deve ser implementado de forma estratégica e conjunta, mediante a participação das áreas de Assistência Social, de Educação e de Saúde. Além disso, deve ser levado em conta: a estrutura existente; as tecnologias disponíveis; a revisão dos processos; sua visão estratégica; e, a cultura organizacional local. Em sequência deverá estabelecer uma ordem de prioridades de forma que os recursos sejam utilizados à medida que forem sendo recebidos (BRASIL, 2018b)

Prosseguindo, o Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Brasil, 2018b, p. 29) propõe a seguinte indagação para a utilização dos recursos: “Em que medida estes gastos contribuirão para a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único do meu município?”.

Em seguida, sugere que a execução financeira do IGD-M poderá ocorrer mediante a realização das seguintes ações apresentadas na figura 4.3:

Figura 4.3 – Execução financeira dos recursos do IGD-M.



Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em Brasil (2018b).

Assim, o Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Brasil, 2018b) indica que os recursos do IGD-M, deverão ser empregados para: a) manter a base cadastral atualizada e qualificada e para promover a utilização das bases de dados para planejamento de políticas públicas; b) adequar a estrutura para o atendimento das famílias e para o planejamento e a execução de ações de cadastramento; c) realizar capacitação contínua da equipe da Gestão Municipal do Cadastro Único; d) ações de Busca Ativa e cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs); e, e) promover ações de fortalecimento da intersetorialidade (BRASIL, 2018b).

Na busca de um conteúdo mais prático sobre a utilização dos recursos do IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada Municipal, elaborou-se a Figura 4.4, que apresenta uma série de ações, atividades ou situações que visam qualificar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único em nível municipal.

Em cada uma das ações ou atividades observa-se que as melhorias e otimizações podem contribuir diretamente para a qualificação do Cadastro Único e, desse modo, proporcionar eficácia e eficiência no emprego dos recursos financeiros, bem como gerar efetividade para os resultados da política pública.

Abaixo, segue, figura que sintetiza a utilização prática dos recursos do IGD-M, em nível municipal:

Figura 4.4 - Utilização prática dos recursos do IGD-M (Continua).

1. Manutenção da Base cadastral atualizada e qualificada

- Aquisição de equipamentos de informática
- Capacitação em informática e análise de dados para as equipes que operam ou utilizam os sistemas informatizados do Cadastro Único
- Integração de bases cadastrais
- Elaboração de estudos e pesquisas

2. Adequação da estrutura de atendimento às famílias

- Melhorias no ambiente de trabalho e instalações da Gestão Municipal do PBF e do Cadastro Único
- Aquisição ou locação de veículos para a utilização na Gestão Municipal do PBF e do Cadastro Único
- Ações de cadastramento e atualização cadastral
- Soluções práticas para o desafio de melhorar o atendimento às famílias
- Divulgação e comunicação de campanhas de inclusão, revisão e atualização cadastral

3. Capacitação contínua da equipe de gestão municipal do Cadastro Único

- Capacitação de entrevistadores
- Locação de espaço para realização de eventos

Figura 4.4 - Utilização prática dos recursos do IGD-M (Conclusão).

4. Busca ativa cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs)

- Elaboração de estudos e pesquisas
- Parcerias
- Veículos e transporte
- Capacitações
- Promoção de eventos e campanhas informativas
- Acompanhamento e monitoramento

5. Ações de fortalecimento da intersetorialidade

- Realização de eventos intersetoriais
- Colegiados intermunicipais
- Promoção de eventos, capacitações e encontros
- Meios de fortalecer a intersetorialidade no seu município
- Instrumentos de comunicação
- Gestão da Informação
- Acompanhamento e monitoramento
- Relacionamento com a CAIXA e entrega de cartões

6. Acompanhamento das condicionalidades

- Aquisição de mobiliário, equipamentos de informática e demais materiais
- Capacitação dos servidores envolvidos no processo de acompanhamento das condicionalidades
- Divulgação e campanhas de comunicação sobre as condicionalidades

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em Brasil (2018b)

Desse modo, para o desenvolvimento e qualificação de suas atividades de gestão do PBF e do Cadastro Único, o município deve realizar um planejamento para alocar seus recursos financeiros, levando-se em consideração, as ações e atividades apontadas acima.

4.1.3.1.1 Definição das atividades para exame sob a ótica das capacidades estatais

A primeira característica da gestão descentralizada e compartilhada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único é a forma de adesão voluntária de estados, municípios e Distrito Federal. Após a celebração do termo de adesão, os três entes federativos assumem compromissos específicos relacionados ao Programa. Tais compromissos, em se tratando da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, foram traduzidos em atribuições, segundo o Decreto nº 5.209, de 2004 (Brasil, 2004b), as quais foram regulamentadas pela Portaria nº 246, de 2005 (Brasil, 2005)a, no caso dos municípios e do Distrito Federal; e pela Portaria nº 256, de 2010 (Brasil, 2010a) e suas atualizações, no caso dos estados. No que se refere à gestão do Cadastro Único, o artigo 11-C do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004,

bem como o artigo 2º da Portaria GM/ MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010 (Brasil, 2016, 2017b, 2018a) propõem um rol de ações e atividades ao aprimoramento do uso do IGD-M.

Diante das verificações e pesquisas realizadas neste trabalho sobre a Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, foram eleitas as seguintes atividades, as quais serão examinadas, sob a ótica das capacidades administrativas e das capacidades político-relacionais propostas por Gomide e Pires (2014):

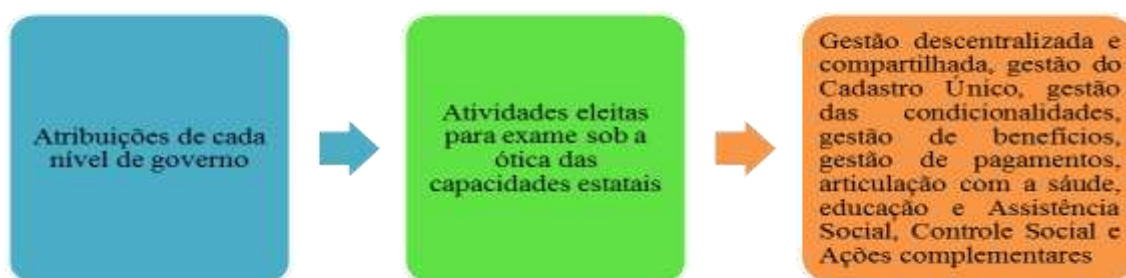
Quadro 4.20 – Compromissos e atribuições na gestão do PBF e do Cadastro Único.

Normativo		Atividade
Artigo 14 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e o anexo I da Portaria nº 246/2005 (Termo de Adesão do município ao PBF)	Competências e compromissos do município e do gestor municipal diante da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família	Gestão descentralizada e compartilhada; Gestão do Cadastro Único; Gestão intersetorial de condicionalidades; Articulação com a área de saúde, educação e assistência social; Controle social e ações complementares
Ações desenvolvidas para melhorar a qualidade da gestão descentralizada do Cadastro Único		
Normativo		Ações
Artigo 11-C do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 bem como o artigo 2º da Portaria GM/ MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010	Atribuições do município e do gestor municipal que visam aprimorar a qualidade das atividades realizadas pelo gestor do PBF e Cadastro	Gestão do Cadastro Único; Gestão intersetorial de condicionalidades integrada com os benefícios socioassistenciais; Gestão de benefícios; Controle Social: Acompanhamento e fiscalização do PBF; Articulação com a assistência social; ações complementares

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2016).

A Figura 4.5, abaixo, sintetiza o fluxo percorrido para seleção das atividades que serão submetidas a apreciação sobre a ótica das capacidades estatais.

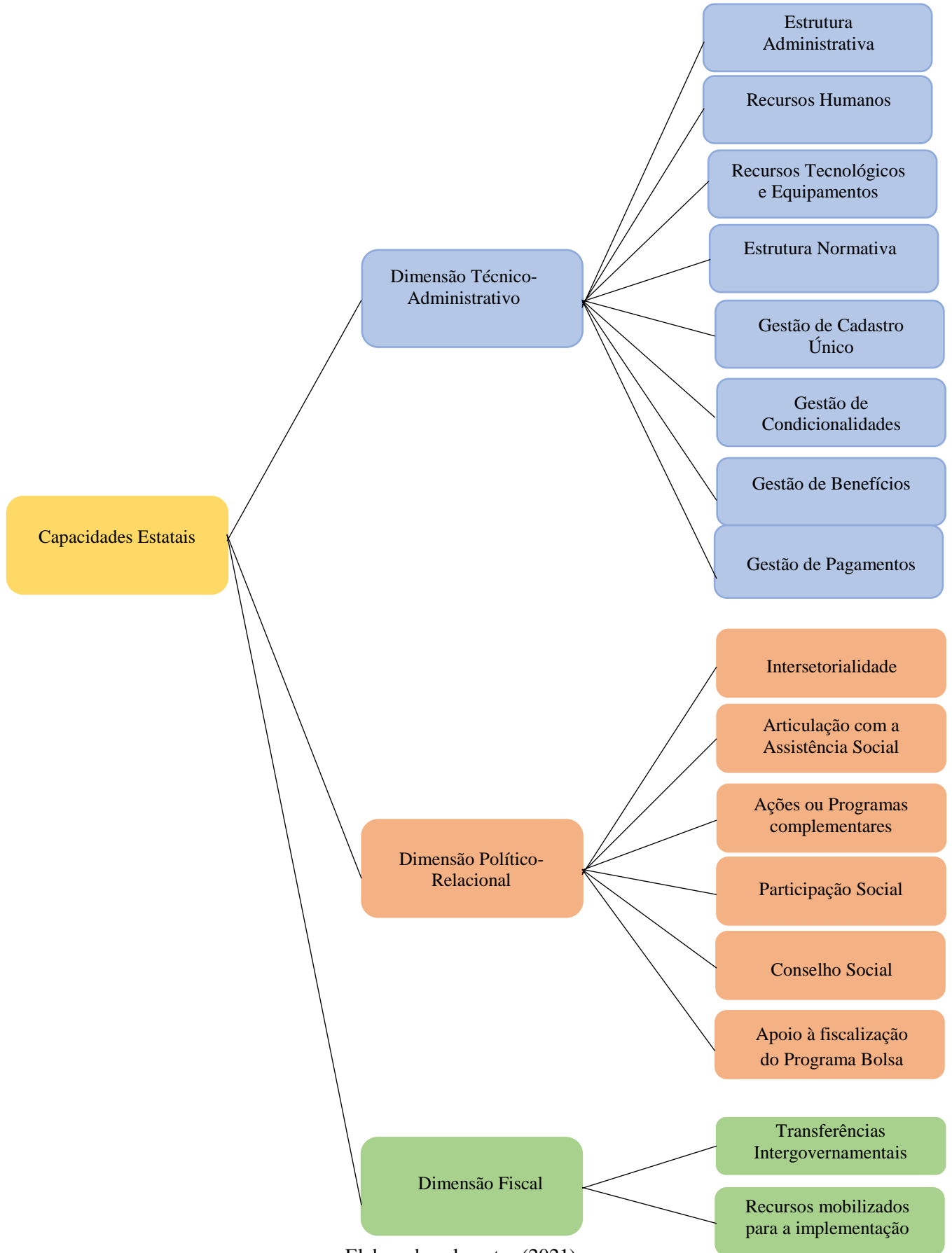
Figura 4.5 - Gestão descentralizada do Cadastro Único.



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

A partir da observação da literatura sobre capacidades estatais e implementação de políticas públicas bem como da investigação sobre as relações federativas, no intuito de compreender o papel do município na gestão descentralizada e compartilhada do PBF e Cadastro Único, empregou-se o aprendizado adquirido e construiu-se o quadro de análise conceitual, que segue na próxima página, a fim de verificar empiricamente as influências que as dimensões técnico-administrativa, político-relacional e fiscal exercem na implementação do Programa Bolsa Família.

Figura 4.6 - Quadro conceitual de análise das capacidades estatais

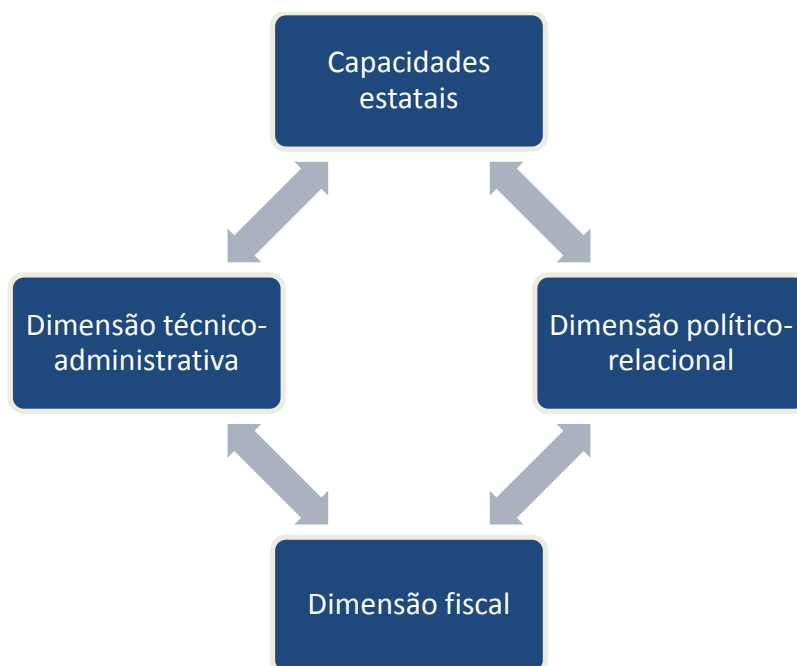


Elaborada pelo autor (2021)

4.1.4 Capacidades técnico-administrativas, político-relacionais e capacidade fiscal

Nesta pesquisa, desagregou-se o conceito de capacidades estatais nas dimensões técnico-administrativa, político-relacional e fiscal de maneira que suas variáveis respectivas pudessem ser submetidas à verificação empírica e assim constituir objeto de mensuração.

Figura 4.7 – Dimensões das capacidades estatais.



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

4.1.4.1 Capacidades técnico-administrativas

Nesta pesquisa, a implementação do Programa Bolsa Família no município de Campo Belo/MG, será apreciada sob a ótica das capacidades técnico-administrativa em dois momentos. No primeiro momento, foram selecionadas as seguintes categorias: a) estrutura administrativa; b) estrutura normativa; c) estrutura física; d) recursos humanos, tecnológicos e instalações. No segundo, ainda sob a abordagem das capacidades técnico-administrativas, elegeram-se as seguintes atividades de gestão para serem analisadas: a) gestão do Cadastro Único; b) gestão das condicionalidades; c) gestão dos benefícios; e, d) gestão de pagamentos

Segue o quadro 4.21 que descreve as categorias de capacidades técnico-administrativas e seus objetivos:

Quadro 4.21 – Categorias de análise de capacidades técnico-administrativas.

Categorias de Análise	Objetivos
Estrutura Administrativa	Apresentar a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Campo Belo/MG; Expor suas finalidades; Arrolar informações sobre suas unidades assim como sobre os serviços sociais que ofertam;
Recursos humanos, tecnológicos e instalações	Descrever como se organizam os recursos humanos, financeiros e materiais para a implementação do Programa; Verificar a qualificação da equipe e adequação do local e equipamentos para atender às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; Verificar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal para aprimorar a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único; Verificar condições das instalações físicas para prestação de serviços públicos aos cidadãos
Estrutura normativa	Examinar o emprego assim como as influências dos instrumentos normativos frente às atividades de coordenação e de execução do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

4.1.4.1.1 Estrutura administrativa

Em Campo Belo/MG, por meio de uma página da internet, a Secretaria Municipal de Assistência Social do município, disponibiliza uma série de informações úteis que facilitam a vida dos cidadãos usuários dos serviços públicos. Entre elas, destacam-se: a) dados sobre o(a) Secretário(a) Municipal e sua formação; b) horário de funcionamento tanto da Secretaria quanto das unidades que prestam serviços públicos; c) noções e orientações básicas sobre os serviços sociais, sua destinação assim como dados dos responsáveis pela gestão e execução dos serviços; e, d) endereços das unidades onde são realizados os serviços públicos, bem como os respectivos meios de comunicação, além de outros (CAMPO BELO, 2021a).

Tais informações noticiam ainda a finalidade da Secretaria bem como divulgam suas competências para realizar um conjunto de ações integradas de iniciativa pública e da sociedade civil, destinado à oferta de serviços públicos aos cidadãos. Por fim, apresenta um organograma que retrata a estrutura descentralizada da Secretaria. Nesse sentido, visa expor aos cidadãos e aos outros atores da sociedade civil, os setores e as respectivas unidades responsáveis pela execução de serviços públicos de proteção social (CAMPO BELO, 2021a)

O quadro 4.22 apresenta a finalidade e as competências da Secretaria Municipal de Assistência Social

Quadro 4.22 - Finalidade e competências da Secretaria Municipal de Assistência Social (Continua).

Finalidade
Planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as políticas sociais a cargo do Município que visem à garantia do atendimento às necessidades especiais, por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade.
Competências
I. Elaborar planos, programas e projetos referentes à Política de Assistência Social.
II. Consolidar a gestão compartilhada do Sistema Único de Assistência Social – SUAS o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
III. Garantir a Proteção Social Básica e Especial integrada à rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social;
IV. Cumprir com as responsabilidades do município na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de Assistência Social;
V. Implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na Assistência Social;
VI. Gerir, de forma integrada, os recursos dos Fundos destinados ao exercício da atividade;
VII. Estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios;
VIII. Afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.
IX. Desenvolver estudos e diagnósticos socioterritoriais para subsidiar a definição de prioridades e o planejamento;
X. Executar os projetos de enfrentamento à pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
XI. Atender as demandas socioassistenciais de caráter emergencial, em conjunto com a União e o Estado;
XII. Implantar sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação para promover o aprimoramento, qualificação e integração contínuos dos serviços da rede socioassistencial;
XIII. Organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial;
XIV. Elaborar e aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados;
XV. Garantir a integralidade da proteção socioassistencial à população, primando pela qualificação dos serviços do Sistema Único de Assistência Social, exercendo essa responsabilidade de forma compartilhada entre a União, Estado e Município;
XVI. Promover a integração da Política de Assistência Social com outros sistemas públicos que fazem interface com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS;
XVII. Coordenar e efetivar a política de habitação de interesse social no Município;

Quadro 4.22 - Finalidade e competências da Secretaria Municipal de Assistência Social (Conclusão).

XVIII. Articular com instituições públicas e/ou privadas visando à efetivação de programas de habitação de interesse social para a população de baixa renda;
XIX. Manter atualizado o banco de dados unificado das famílias beneficiadas pelos programas de habitação do Município;
XX. Exercer outras atividades correlatas;

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2021a)

Segundo o organograma, a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social abrange: I - Divisão de Proteção Social Básica; II – Divisão de Proteção Social Especial; e, III – Divisão de Gestão do Sistema Único de Assistência Social. Em relação à Divisão da Proteção Social Básica, a mesma possui em sua formação 03 (três) CRAS - Centro de Referência de Assistência Social. No que se refere à Proteção Social Especial, ocorre uma subdivisão que abriga o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e o Serviço de Acolhimento Institucional (CAMPO BELO, 2021a)

No intuito de alcançar seus objetivos e proporcionar um atendimento adequado e qualificado aos cidadãos usuários dos serviços públicos, a proteção social básica desenvolve suas atividades em três unidades de CRAS, que estão estrategicamente distribuídas em bairros do município.

No que se relaciona à implementação do Programa Bolsa Família, em Campo Belo/MG, o órgão responsável pela gestão do Programa e pela coordenação do Cadastro Único é a própria Secretaria Municipal de Assistência Social ao passo que as atividades de operacionalização do Programa e de execução do Cadastro Único foram descentralizadas para os três CRAS – Centro de Referência de Assistência Social.

Portanto, em Campo Belo/MG, o CRAS é a principal fonte de referência (local de atendimento) para que os cidadãos obtenham orientações e sejam atendidos em suas demandas sobre o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único.

Assim sendo, verifica-se que, em Campo Belo/MG, o princípio da descentralização e o princípio da intersetorialidade são plenamente empregados na implementação do Programa Bolsa Família, na medida em que a Secretaria Municipal de Assistência Social organiza suas atividades, delegando atribuições e compartilhando responsabilidades com a proteção social

básica, com a proteção social especial, com o Conselho Social e com outros atores públicos e com a sociedade civil.

Percebe-se ainda que a intersetorialidade é realizada na medida que o órgão gestor promove a articulação entre outros setores ou áreas do município para a implementação do Programa Bolsa Família.

4.1.4.1.2 Recursos Humanos

A capacidade técnico-administrativa ou burocrática, notabilizada nos estudos de Evans e Rauch (1999), associa-se diretamente ao potencial de implementação das políticas públicas. Assim sendo, um corpo burocrático treinado e qualificado tende à entrega de melhores resultados no que tange à provisão de políticas públicas.

Nesse aspecto, torna-se interessante observar, não só a composição e a formação das equipes da Secretaria e dos equipamentos (CRAS, CREAS) que prestam serviços públicos ao município, mas também à qualificação desse corpo funcional no que diz respeito à coordenação e à execução das atividades e tarefas cotidianas.

No município de Campo Belo/MG um aspecto que merece destaque é a experiência da Secretária Municipal em políticas públicas e sua permanência como gestora do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, por diversos mandatos e sob o comando de diferentes partidos. Consequentemente, parte de sua equipe, também, permanece após o término dos mandatos, de modo que praticamente não há substituições dos servidores envolvidos com a implementação do Programa Bolsa Família. Assim sendo, não há desagregação das equipes que atuam nos CRAS e no CREAS e a estabilidade delas tende a converter-se na manutenção ou na otimização dos resultados, em função da experiência acumulada na execução das atividades.

Quanto à composição da equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social, há uma espécie de vínculo com o poder público e o processo seletivo de contratação. Uma das entrevistadas comentou que exercia a função de Secretária em caráter temporário e respondeu que a Secretaria Municipal possui o seguinte quadro: dois servidores efetivos; dois contratados, sendo um deles, selecionado mediante processo seletivo simplificado; três servidores comissionados; e, uma função de confiança. Ainda no seu entendimento, disse que o número de servidores da Secretaria Municipal é adequado e suficiente para a realização das atividades.

É interessante ressaltar que, em Campo Belo/MG, o órgão responsável pela gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único é a Secretaria Municipal de Assistência Social. No caso, a Secretária Municipal também exerce a atividade de gestão do Programa Bolsa Família e de coordenação do Cadastro Único. Em referência à equipe que cuida da gestão do Programa Bolsa Família do Cadastro Único, o quadro é composto por cinco servidores, entre contratados e comissionados, os quais possuem nível médio e superior.

Em relação às coordenadoras do CRAS e do CREAS, é possível identificar pelas respostas apresentadas e pelos currículos que são servidoras dotadas de grande experiência na área de assistência social e que possuem vasto conhecimento sobre sua área específica de atuação. Nessa concepção, a canalização de suas capacidades técnicas e administrativas, em torno das atividades ligadas ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único, produziu bons resultados, em termos de atendimento, de forma que continua ofertando um atendimento mais humanizado e qualificado, em torno do acesso aos direitos sociais.

No que se refere à coordenação do CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, uma das entrevistadas comentou que é coordenadora, desde 01 de agosto de 2008, há mais de 12 anos. Possui formação como pedagoga e que, nas suas experiências anteriores, atuou como professora e foi conselheira tutelar. Disse ainda que sua equipe é multidisciplinar e que no quadro há uma coordenadora, duas assistentes sociais, duas psicólogas, duas auxiliares administrativas, uma analista de políticas públicas, uma auxiliar de serviços gerais (Entrevistada 4). Quanto ao vínculo dos servidores do CREAS, a entrevistada relatou que o vínculo da coordenação é função de confiança e que os demais servidores possuem contratos temporários. Para trabalhar no CREAS, disse que os funcionários são selecionados mediante processo seletivo simplificado. Salientou ainda que esta equipe é exclusiva do CREAS e destacou a necessidade de contratar um orientador social para compor a equipe.

No que tange à capacitação dos servidores efetivos, comissionados e temporários, verificou-se que, no município de Campo Belo/MG, são realizados treinamentos, qualificações internas, capacitações efetuadas pelo Estado, projetos de capacitação continuada e ainda reuniões periódicas para o exercício das atividades cotidianas/diárias. Abaixo, segue relato das entrevistadas:

[...] Sim...[.....]... Temos o Plano de Educação Permanente, reuniões intersetoriais, conforme necessidade e reunião com coordenadores das unidades mensalmente (Entrevistada 1).

[...] ... De tempos em tempos são capacitados por equipe indicada pela Gestão (Entrevistada 2) *

[...] Sim, a Secretaria de Assistência Social do município e do Estado, através de sua Regional, em Divinópolis, possuem um Plano de Educação Permanente. Devido à pandemia, a maioria das capacitações têm sido online (Entrevistada 4).

Salienta-se que, nos últimos meses, conforme entrevistada 6, não houve treinamento presencial, devido à pandemia. Porém, houve a manutenção do contato diário para orientação e solução das dúvidas. Ainda sobre capacitação, a entrevistada destacou que, embora não tenha ocorrido treinamento presencial, os mesmos foram realizados por videoconferências e lives. Segue relato delas:

[...] Sim, através de videoconferências e *lives* (entrevistada 4).

[...] Presencial não, devido a Pandemia. Mas temos contato diariamente, orientando e tentando sanar todas as dúvidas (Entrevistada 6).

É importante ressaltar que o nível de escolaridade, a formação, o perfil e a capacitação constante dos servidores temporários, comissionados ou efetivos consiste numa preocupação permanente de todos os gestores municipais envolvidos com a implementação do programa Bolsa Família no município. Nesse sentido, o intuito é a qualificação das equipes tanto para a coordenação quanto para a execução das atividades cotidianas com efetividade e eficiência.

Pelas respostas apresentadas, constata-se que, no Município de Campo Belo MG, verifica-se a presença de uma burocracia estável e qualificada. Ressalva-se apenas a necessidade de um orientador social para compor a equipe que atua no CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

4.1.4.1.3. Estrutura física

Em relação à acessibilidade do prédio da Secretaria para atendimento a pessoas com deficiências e idosos e ao horário de atendimento, uma das entrevistadas comentou que o prédio da Secretaria cumpre as determinações legais.

Quanto às instalações físicas onde se realizam as atividades de Gestão do Programa Bolsa Família e de Coordenação do Cadastro Único, a entrevistada 7 comentou que tais atividades são realizadas numa das salas da sede da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Campo Belo/MG, destacada, exclusivamente, para este fim.

No que tange à disposição das salas do Prédio da Secretaria Municipal de Assistência Social, constatou-se que há uma proximidade entre a sala de Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único e de outros setores, inclusive, o que é responsável pelo controle do orçamento municipal. Indagada se essa proximidade agrega valor às atividades de gestão e de execução do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, uma das entrevistadas comentou que esta proximidade proporciona ou facilita a realização de diálogos formais ou informais acerca de opiniões ou futuras decisões que precisam ser tomadas bem como são analisadas suas possíveis consequências e desdobramentos. Salienta-se ainda que tal proximidade, além de reduzir despesas com deslocamentos e com o uso de meios de comunicação, transforma-se num aspecto ou fator que confere velocidade ou tempestividade no desenvolvimento das ações.

Em se tratando da propriedade e da acessibilidade dos imóveis onde funcionam os CRAS, as entrevistadas 1, 2, e 3 expuseram que os CRAS funcionam em sede própria e atendem as exigências legais..

De acordo com o Ministério da Cidadania, o ambiente físico para atendimento dos CRAS compreende a necessidade de uma sala de recepção, uma sala de atendimento e uma sala de uso coletivo ou administrativo. Em relação à exigência, as entrevistadas 1 e 2 responderam que os CRAS possuem a adequação requerida. No entanto, a entrevistada 3 discordou. Segundo a mesma, seria necessária a preparação de uma sala com atendimento privado e computadores disponíveis:

[...] Na minha opinião, falta mais uma sala para atendimento privado e computadores disponíveis (Entrevistada 3).

Em relação à quantidade de CRAS existentes no município, a entrevistada 1 relatou que o número é insuficiente e que há necessidade de mais um para realizar a cobertura da zona rural.

No que se refere à localização do CREAS, facilidade de transporte, público-alvo de atendimento e horário de funcionamento, a entrevistada 4 comentou que o bairro onde situa o CRAS é afastado. Porém, o transporte é gratuito e sua localização é estratégica porque o local fica próximo à gestão do Programa Bolsa Família.

Em relação ao atendimento, o artigo 6º- C da Lei de Organização da Assistência Social, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Brasil, 1993) prevê que as instalações do CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e

indivíduos, assegurando-se ainda a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência (BRASIL, 2021a). A esse respeito, a entrevistada 4 relatou em suas respostas que as instalações físicas do CREAS são adequadas para atendimento. Veja sua narração abaixo:

[.....] Sim, possui recepção, salas amplas, adequadas e com acessibilidade. Possui espaços para atendimento individual e coletivo, todos com privacidade (Entrevista 4)

Perguntada se a acessibilidade nas instalações do CREAS atende os requisitos previstos nas normas legais de acessibilidade, a entrevistada 4 respondeu positivamente.

[.....] Sim, estão de acordo com as normas da ABNT, com rampas na entrada, portas com tamanhos exigidos para passagem de cadeiras de rodas e banheiros adaptados (Entrevistada 4).

Quanto ao local onde o Conselho Social exerce suas atividades, a Entrevistada 5 descreveu que as instalações são improvisadas. Porém, são consideradas suficientes. No seu relato explica a necessidade de uma sala específica para reuniões.

Embora a gestão do Programa Bolsa Família e a coordenação do Cadastro Único sejam realizadas no ambiente físico de uma das salas da Sede da Secretaria Municipal de Assistência Social, o atendimento ao público e aos potenciais beneficiários do PBF no município de Campo Belo/MG é realizado diretamente nos três CRAS – Centro de Referência e Assistência Social.

É importante destacar que todas as unidades físicas dos CRAS funcionam em prédio próprio. Assim sendo, não há necessidade de pagar aluguel. Desse modo, não se sujeitam a transtornos constantes provenientes da alteração de endereços e nem geram despesas aos cofres municipais. Registra-se ainda que, no município de Campo Belo/MG, tais equipamentos (CRAS) seguem a ambiência física sugerida pelo Ministério da Cidadania, de maneira que obedecem às exigências legais de acessibilidade e oferecem comodidade no atendimento aos cidadãos. Portanto, os CRAS possuem os requisitos que orientam o atendimento das necessidades públicas.

Assim sendo, diante da acessibilidade, da adequação e da comodidade que o atendimento realizado nos CRAS proporciona aos cidadãos no município, infere-se que as estruturas físicas desses equipamentos são adequadas e suficientes.

Conquanto não seja uma prioridade, uma das entrevistadas manifestou-se sobre a necessidade de preparar mais uma sala no CRAS para realizar um atendimento privado, com a disponibilização de mais computadores. Outra entrevistada, comentou ainda sobre a

necessidade preparar mais uma unidade CRAS no município para atender aos potenciais beneficiários que vivem na área rural.

4.1.4.1.4 Recursos tecnológicos e equipamentos

No que se relaciona à carência ou indisponibilidade de equipamentos para a execução das atividades, uma das entrevistadas mencionou que há um processo de licitação para substituição de computadores e outra entrevistada informou que a Secretaria compartilha a utilização de um veículo, o que indica uma ação positiva que se destina a melhorar a estrutura de atendimento ao cidadão.

Em relação aos equipamentos, móveis, utensílios, tecnologia, etc. existentes nos CRAS, as entrevistadas foram unânimes quanto à sua adequação e suficiência. Também falaram sobre o uso compartilhado do veículo para os CRAS realizar as visitas e sobre o processo para aquisição de computadores (Entrevistadas 3 e 4).

Quanto aos móveis, os equipamentos e os utensílios existentes no CREAS, de acordo com uma das entrevistadas, os mesmos são suficientes e adequados para a realização das atividades que estão sob a incumbência daquela unidade. A entrevistada 4 comentou ainda que: quando surge a necessidade, basta realizar a solicitação e a reposição ocorre, sempre que há carência.

No que concerne aos equipamentos é necessário destacar que há o uso compartilhado de um veículo pelo CRAS, pelo CREAS e por outras unidades da Secretaria. Registra-se, também, que o uso compartilhado do veículo, além de reduzir as despesas financeiras de manutenção e de contratação de um outro motorista (racionalização dos custos) revela traços da capacidade de coordenação (governativa) do município de Campo Belo/MG.

Embora os recursos tecnológicos sejam considerados adequados e suficientes para a realização das atividades de execução do Programa Bolsa Família, de acordo com a entrevistada 1, ressalta-se que há um processo em andamento para substituição dos computadores, inclusive dos existentes nos CRAS – Centro de Referência e Assistência Social. Sendo assim, verifica-se que se trata de uma ação estatal desencadeada pela gestão municipal, que se destina a melhorar o atendimento prestado aos cidadãos.

4.1.4.1.5 Estrutura normativa

A estrutura normativa é um instrumento de capacidade técnico-administrativa que abarca a legislação básica, as regras, os princípios e as diretrizes que organizam as atividades de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Nesse sentido, contemplam a base de sustentação pela qual os atores envolvidos nas atividades cotidianas de coordenação e de operacionalização de uma política ou programa público devem orientar-se a fim de realizar a implementação.

No relato inicial sobre a estrutura normativa, as servidoras do Município de Campo Belo/MG disseram que, mesmo quando não detêm o conhecimento sobre determinado assunto, procuram orientações com a coordenação e/ou equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social e no site do Ministério da Cidadania. Assim sendo, estas ações ou atitudes demonstram que há um grau de interação/intersetorialidade entre as áreas ou setores para resolução conjunta dos problemas. Segue as informações das entrevistadas 3 e 5:

[...] Sim. Quando não sabem, procuram orientações sobre onde podem ser consultadas com a Coordenação e/ou equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social (Entrevistada 3).

[.....] Site do MDS – Entrevistada 5.

Ainda nessa direção, quando surgem dúvidas interpretativas referentes às normas federais que regem o desenho do Programa Bolsa Família, as entrevistadas explicaram que recorrem a outras unidades ou aos outros entes federados a fim de que sejam sanadas. Em seus relatos, explicaram que contam com o apoio técnico da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese, em âmbito regional e estadual. E caso, as dúvidas não sejam solucionadas nessas instâncias, existem os canais de comunicação com o Governo Federal.

É importante destacar que estas consultas realizadas pelas entrevistadas a outras áreas ou setores da Secretaria, ao Estado e ao Ministério da Cidadania, revelam, não apenas a aplicação do princípio da descentralização, mas também, apresentam traços marcantes da intersectorialidade provenientes da capacidade político-relacional que se estabelece para a implementação do Programa. Nesse sentido, é necessário salientar que a estrutura normativa passa a ser um instrumento de evidência ou de intercessão que desencadeia outras capacidades político-relacionais.

Perguntadas se as atividades de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, no município de Campo Belo/MG, são desenvolvidas de acordo a legislação básica,

princípios e regras que regem o Programa, as entrevistadas 2 e 3 foram unânimes e responderam que:

[...] Sim (Entrevistada 2)

[...] Sim (Entrevistada 3)

Indagadas se os colaboradores realizam consultas às principais normas para execução das atividades do dia a dia, as entrevistadas 2 e 3 foram unânimes e responderam positivamente. Além disso, acrescentaram que os colaboradores têm propriedade sobre os assuntos e sabem onde realizar as consultas necessárias. Em relação à mesma questão, a entrevistada 4, seguindo a mesma linha, informou que as consultas às normas de execução são registradas e documentadas. Segue sua descrição:

[...] Sim, todas as ações estão registradas e documentadas (Entrevistada 4).

Diante das respostas apresentadas acima e de outras que serão relatadas no decorrer da pesquisa, percebe-se que o município de Campo Belo/MG, adota, promove e cumpre, na medida do possível, a utilização da legislação básica, das regras, dos princípios e das diretrizes que norteiam a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Essa obediência à legislação pertinente, por um lado, facilita o desenvolvimento das atividades de coordenação e operacionalização e, por outro, abre campo para a discussão e a realização de debates entre as áreas ou setores, o que, de certo modo, confere consenso e, conseqüentemente, legitimidade ao processo de tomada de decisões. Salienta-se ainda que, nesta pesquisa, a estrutura normativa poderá ser observada na apreciação de outras atividades desenvolvidas pelos atores envolvidos com a implementação e até mesmo nas respostas referentes às indagações que versam sobre outras categorias, as quais foram objetos de análise.

Outra situação que merece ser destacada é que a estrutura normativa é uma capacidade técnico-administrativa geradora de outras capacidades estatais (tanto técnico-administrativas quanto político-relacionais) na medida em que outras capacidades se aliam ou fazem uma composição com estrutura normativa a fim de desenvolver as atividades voltadas à implementação.

4.1.4.1.6 Gestão do Cadastro Único

Normativamente, a gestão e a execução do Cadastro Único assim como as atribuições de cada nível de governo, seguem a regulamentação contida no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 (Brasil, 2007) e nos artigos 25, 26, 27 e 28 da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011 (BRASIL, 2011).

Segundo o Ministério da Cidadania (Brasil, 2021c), as principais atividades de gestão do Cadastro Único, seguem as etapas relacionadas no quadro 4.23:

Quadro 4.23 – Etapas referentes à gestão do Cadastro Único.

Identificação e localização das famílias a serem cadastradas;
Entrevista e coleta de dados das famílias identificadas;
Inclusão dos dados no Sistema de Cadastro Único; e
Manutenção das informações existentes na base do Cadastro Único: atualização e confirmação dos registros cadastrais.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021c)

Para o Ministério da Cidadania (Brasil, 2021c), estas etapas são distintas, porém, complementares que visam garantir que as informações inseridas no Cadastro Único retratem a realidade socioeconômica das famílias, de forma que o conjunto de dados e informações possa ser utilizado com segurança, por diversos órgãos públicos, tanto no planejamento quanto na concessão e no monitoramento de benefícios públicos. Consequentemente, os dados e informações inseridos são aproveitados pelos diversos programas ou políticas públicas do Governo Federal (BRASIL, 2017a).

Ainda segundo o Ministério da Cidadania (Brasil, 2021c), são incluídas, nessas etapas ou fases, outras ações e estratégias como: Busca Ativa, Cadastramento Diferenciado, Atualização Cadastral, Exclusão Cadastral, além de outros.

Desse modo, o planejamento e a organização das atividades são fundamentais para o sucesso da gestão e operacionalização (execução) do Cadastro Único. No quadro 4.24 constam algumas ações que devem ser organizadas e desenvolvidas pelos municípios:

Quadro 4.24 - Ações desenvolvidas pelo município na Gestão do Cadastro Único.

Identificar e localizar as famílias que serão cadastradas, entrevistá-las e registrar os dados no Sistema do Cadastro Único.
Atualizar os dados das famílias, verificando todas as informações registradas no cadastro.
Excluir pessoas ou famílias da base do Cadastro Único, conforme a legislação;
Garantir a integridade e a veracidade dos dados cadastrados;
Adotar providências para averiguar se os dados cadastrados condizem com a realidade da família, nos casos em que há indícios de omissão de informações ou prestação de informações inverídicas.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021c).

No município de Campo Belo/MG, segundo respostas apresentadas pelas entrevistadas e conforme consta no Relatório Anual de Gestão, a execução das atividades relacionadas ao Cadastro Único foi transferida para os CRAS – Centro de Referência de Assistência Social no ano de 2017. Assim sendo, em função da transferência, somente a gestão do Programa Bolsa Família e a coordenação do Cadastro Único ficaram sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social.

O objetivo da alteração, envolvendo, principalmente, a execução das atividades, foi aproximar o Cadastro Único das famílias em situação de vulnerabilidade social e, dessa forma, melhorar a qualidade do atendimento ao público-alvo do programa, visto que os CRAS estão estrategicamente localizados. Segue, abaixo, relato da entrevistada 1 falando sobre o objetivo da mudança:

[...] Aproximar o Cadastro Único das famílias mais vulneráveis e otimizar o atendimento ao público (Entrevistada 1).

É importante destacar que esta ação estatal efetuada em 2017 está em perfeita consonância com o princípio da descentralização das políticas públicas, posto que o deslocamento da execução das atividades referentes à execução do Cadastro Único para os três CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, mantendo a Secretária Municipal como gestora, aprimorou tanto a capacidade de gestão quanto a capacidade de atendimento às necessidades públicas dos cidadãos.

Perguntada sobre a forma como o Cadastro Único contribui para aumentar a eficiência e a coordenação dos programas sociais, a entrevista 6 mencionou que é mediante:

[...] Coleta de dados e formação de banco para consultas e formação de Programa (Entrevistada 6).

Assim sendo, é necessário mencionar que o governo federal utiliza a base de dados e informações do Cadastro Único para a concessão de diversos benefícios e serviços sociais. Por esta razão, a atuação estatal do município referente à execução do Cadastro Único deve ser planejada e organizada para obter os melhores resultados em termos de provisão de serviços públicos aos cidadãos.

Salienta-se que o Cadastro Único (Brasil, 2018d) é um instrumento de capacidade estatal, que além de ser um mecanismo de coordenação federal utilizado como indução, transforma-se na porta de entrada para acesso aos direitos sociais.

Segue os quadros 4.25, 4.26 e 4.27 que contêm dados do município:

Quadro 4.25 - Cadastro Único.

	2017	2018	2019	2020
Famílias cadastradas	6.851	6.245	6.457	6.595
Famílias – Extrema pobreza	1.599	1.592	1.756	1.930
Famílias – Situação pobreza	982	811	712	699
Famílias – Baixa Renda	2.503	2.255	2.281	2.404
Pessoas Cadastradas	18.757	16.860	16.985	17.166
Pessoas – Extrema pobreza	4.380	4.197	4.474	4.893
Pessoas – Situação pobreza	3.354	2.748	2.360	2.226
Pessoas – Baixa renda	7.769	6.928	6.984	7.216
Estimativa de famílias	4.810	4.810	4.810	4.810
Cobertura	106%	97%	99%	105%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

Quadro 4.26 - Famílias atualizadas no Cadastro Único.

	2017	2018	2019	2020
Famílias atualizadas	4.925	5.076	5.150	5.001
pessoas em famílias com marcação PBF	-	5.964	5.344	5.926

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

Quadro 4.27 - Famílias beneficiárias.

Inseridas no Cadastro Único	2017	2018	2019	2020
Famílias beneficiárias	2.190	2.082	1.877	2.099

Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

Os quadros 4.25, 4.26 e 4.27 contêm os resultados atingidos entre os anos de 2017 e 2020. Percebe-se que, mesmo em tempo de pandemia, as informações quantitativas referentes à atualização dos dados e aos cadastramentos efetuados, mantiveram certa regularidade.

Em 2017, o município possui 6.851 famílias inseridas no Cadastro Único. Atualmente, posição (junho de 2021), o município possui 7.065 famílias inseridas no Cadastro Único; 5.232 famílias com o cadastro atualizado nos últimos dois anos; 5.456 famílias com renda até ½ salário mínimo; e 4.158 famílias com renda até ½ salário mínimo com o cadastro atualizado.

Em termos de gestão do Cadastro Único, o acompanhamento e o monitoramento dos indicadores de medição como a TAC são fundamentais para o sucesso da gestão. Quando se observa a TAC – Taxa de Atualização Cadastral do município de Campo Belo/MG constata-se que a mesma está acima da média nacional, o que demonstra que o município está bem

focalizado e atualizado. Desse modo, a maioria das famílias cadastradas pertence ao público-alvo do Cadastro Único.

No entanto, cabe alertar que a taxa de atualização cadastral do município se encontra abaixo da média nacional. Enquanto a média nacional foi de 83,29% no mês de junho de 2021, em Campo Belo/MG esta taxa foi de 81,08%. Embora os resultados referentes à gestão do Cadastro Único ainda não tenham sofrido quedas significativas, infere-se que são necessárias novas ações estatais para enfrentar as dificuldades decorrentes da Pandemia da Covid 19.

Quanto às atividades de execução do Cadastro Único, no município de Campo Belo/MG, verifica-se que os processos de inscrição, de identificação dos potenciais beneficiários e de atualizações dos dados das famílias a cada dois anos, seguem as orientações normativas e o atendimento é bem organizado. Salienta-se que há um processo de recepção e triagem para atendimento aos cidadãos que orienta e encaminha os mesmos para a política pública mais adequada a sua necessidade.

Outro ponto que merece destaque é a formação e a constante capacitação dos componentes da equipe do CRAS. Esta capacitação é realizada por outros atores envolvidos com a implementação do Programa Bolsa Família bem como pelo município, o que melhora a qualidade e a eficiência para averiguar se os dados informados/cadastrados realmente condizem com a realidade das famílias e também para realizar visitas domiciliares, com efetividade.

4.1.4.1.7 Gestão das condicionalidades

Salienta-se que os processos de gestão das condicionalidades são organizados em diversas etapas ou fases. Pode se dizer que o início do processo ocorre com a geração de dados e o término acontece quando há o descumprimento das condicionalidades.

Todos os processos se efetivam por meio da inclusão de dados e informações nos sistemas: Sistema de Condicionalidades, Sistema Presença, Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde. Tais inclusões são efetuadas de forma compartilhada e por diferentes atores na área de das áreas de educação, saúde e assistência social em âmbito federal, estadual e municipal.

A legislação básica que versa sobre os processos de gestão de condicionalidades está disponibilizada no Apêndice IV que é parte integrante desta pesquisa.

A gestão das condicionalidades envolve a parceria com entes federativos e outros setores. Na visão descrita pelo Manual de Gestão do Programa Bolsa de 2018 (BRASIL, 2018a), a gestão das condicionalidades apresenta a ideia de um ciclo formado por 06 (seis) etapas. São elas: 1ª) identificação do público que será acompanhado; 2ª) envio do público para acompanhamento aos parceiros das áreas de educação e saúde; 3ª) Períodos de acompanhamento das condicionalidades do PBF e de registro das informações nos sistemas; 4ª) consolidação dos resultados do acompanhamento; 5ª) aplicação dos efeitos sobre os benefícios, aviso às famílias e apresentação de recursos; e 7ª) Análise e sistematização de informações para subsidiar outras políticas (BRASIL, 2021b).

Nesta pesquisa, a prioridade de levantamento se concentra no acompanhamento das condicionalidades dado que é por meio dela que o poder público adquire condições para identificar crianças, adolescentes e gestantes em situação de pobreza e, desse modo, promover o acesso aos direitos públicos universais como a saúde, a assistência social e a educação.

Diante da finalidade de realizar o acompanhamento das famílias que estão em descumprimento das condicionalidades, a gestão municipal do programa Bolsa Família e a área de vigilância socioassistencial do município devem retirar no sistema SICON a lista das famílias, efetuando “pesquisa descumprimento avançada” e em seguida realizar a seleção do relatório repercussão. A cada nova repercussão, será disponibilizada uma lista atualizada das famílias e jovens nessa situação (BRASIL, 2018a).

O público prioritário para o acompanhamento familiar serão as famílias que estão na fase de suspensão. Desse modo, a área de vigilância socioassistencial do município deve territorializar as famílias conforme endereço e área de abrangência dos CRAS, CREAS e equipes de proteção social, a fim de que sejam acompanhadas pelos técnicos responsáveis.

Em seguida, os técnicos responsáveis pelo acompanhamento devem proceder à busca ativa dessas famílias e realizar os registros no SICON, relatando as situações identificadas e as atividades desenvolvidas com as famílias. A responsabilidade pelos registros pode ser definida mediante acordo entre a gestão municipal do PBF e a área de Assistência Social do município, de forma que o lançamento poderá ser realizado até mesmo ou diretamente pelos coordenadores dos CRAS, CREAS e da proteção social básica ou especial que acompanham as famílias.

Ao gestor compete uma série de ações e atividades em relação ao acompanhamento das condicionalidades, as quais serão descritas no quadro 4.28.

Quadro 4.28 - Papel do gestor no acompanhamento das condicionalidades.

Gerar e disponibilizar senha de acesso ao Sicon para as equipes de gestão da assistência social responsáveis pela Vigilância Socioassistencial, pela Proteção Básica e pela Proteção Especial;
Gerar e disponibilizar senha de acesso ao Sicon para os coordenadores do CRAS e do CREAS, naqueles municípios em que as unidades estejam informatizadas e se comprometam a realizar diretamente o registro do acompanhamento;
Capacitar para a utilização do Sicon os técnicos municipais que receberem as referidas senhas de acesso; e
Monitorar, em conjunto com a área de vigilância socioassistencial, o registro do acompanhamento das famílias em descumprimento no Sicon.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em (BRASIL, 2018).

Em Campo Belo/MG, conforme resposta da entrevistada 5, o Conselho social tem verificado a oferta de serviços adequados de educação e saúde bem como acompanhado a realização dos registros referentes às condicionalidades. A mesma entrevistada ressaltou, também, a necessidade de priorizar o acompanhamento para oferta dos serviços socioassistenciais às famílias que descumprem as condicionalidades. Segundo a avaliação do Conselho, o município realizou/realiza uma adequada gestão das condicionalidades do PBF bem como disponibiliza informações para acompanhar as famílias que estão em descumprimento das condicionalidades.

No que se refere à articulação entre a gestão do PBF, a secretaria de educação e o Conselho para realizar o acompanhamento e verificação da frequência escolar, a mesma entrevistada argumentou uma ação estatal realizada pelo município que visa identificar os motivos e as razões que levaram ao descumprimento das condicionalidades. Em seu relato disse:

[.....] Há um técnico responsável em cada CRAS onde são feitas visitas às escolas conforme a listagem de descumprimento escolar que chega à unidade trimestralmente (Entrevistada 5).

Salienta-se que esta ação estatal relevante está descrita e pode ser observada no Relatório de Gestão, principalmente o referente ao ano de 2017. Verifica-se que há um monitoramento em relação, tanto às famílias que necessitam de acompanhamento quanto uma programação para visita às escolas que estão com os maiores índices de descumprimento das condicionalidades da educação.

Ainda em relação ao acompanhamento das condicionalidades, constatou-se pelas respostas das entrevistas que, em Campo Belo/MG, ocorre uma boa articulação entre as áreas de saúde, educação e assistência social para o acompanhamento das famílias beneficiárias. Segue abaixo, o relato das entrevistadas:

[.....] Na medida do possível, sim. Estamos caminhando para uma melhora dessa articulação (Entrevistada 5).

[.....] Existe sim uma articulação entre as três secretarias, visando o cumprimento das condicionalidades do programa (Entrevistada 1).

[.....] Sim, de forma intersetorial (Entrevistada 5).

Quadro 4.29 - Perfil educação.

Crianças e adolescentes com perfil de educação - quinto período - out/nov - de 2019	1.799
Crianças e adolescentes acompanhados - quinto período - out/nov - de 2019	1.692
TAFE – Campo Belo/MG - quinto período out/nov - de 2019)	94,05%
TAFE Nacional (quinto período - out/nov - de 2019)	93,07%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

Conforme pode ser extraído do quadro acima, atualmente, o município de Campo Belo/MG, posição junho de 2021, apresenta um acompanhamento das condicionalidades da educação, considerado muito bom dado que a taxa de acompanhamento de frequência escolar – TAFE do município é de 94,05% ao passo que a média nacional em relação à mesma taxa é de 93,07%. Estes dados referem-se ao quinto período – outubro/novembro de 2019. Destaca-se que não houve atualizações posteriores, por parte do Ministério da Cidadania.

Independentemente dos números apresentados acima sobre a condicionalidade – educação é necessário que o gestor (coordenador) do Programa Bolsa Família intensifique ações no sentido de identificar os beneficiários que estão sem informação, com informação desatualizada ou que não foram localizados. Nesse sentido, torna-se interessante orientar tanto às famílias quanto às escolas sobre a necessidade de atualização dos dados do beneficiário, inclusive, quando houver mudança de município e de escola. Deverá, conforme o caso, providenciar ainda a realização de busca ativa para a identificação de beneficiários que atendam ao perfil e se encontram fora das escolas.

Os quadros 4.30 e 4.31 ilustram a situação do município em relação à condicionalidade da saúde.

Quadro 4.30 - Pessoas com acompanhamento saúde.

	12/2018	06/2019	12/2019
Pessoas - acompanhamento saúde	4.007	3.578	3.340
Pessoas com perfil saúde (crianças de até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	4.205	3.903	3.752

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

Quadro 4.31 – Perfil saúde.

Beneficiários(as) com perfil de saúde (segundo semestre de 2019)	3.752
Beneficiários(as) acompanhados(as): (segundo semestre de 2019)	3.340
TAAS - Campo Belo/MG (segundo semestre de 2019)	89,02%
TAAS Nacional (segundo semestre de 2019)	79,71%

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Brasil (2020).

No acompanhamento das condicionalidades do perfil saúde, cujo público-alvo são as crianças menores de 7 anos e mulheres, o resultado do município de Campo Belo/MG, também, foi considerado muito bom. No mês de junho de 2021, o município obteve o percentual de 89,02% da Taxa de Acompanhamento da Saúde – TASS enquanto a média nacional em relação à mesma taxa foi de 79,71%.

Todavia, para que o Município de Campo Belo/MG possa otimizar seus resultados referentes ao acompanhamento da condicionalidade saúde, o gestor municipal do PBF deverá fortalecer a articulação com o coordenador municipal do PBF da saúde. No caso, deverá investir no desenvolvimento de ações de orientação sobre atualização dos cadastros e sobre a necessidade do registro das gestantes, posto que elas podem ter acesso e receber o BVG – Benefício Variável Vinculado à Gestante.

Por fim, é interessante destacar que as informações atinentes ao acompanhamento das condicionalidades constituem a base para articulação intersetorial entre as áreas de educação, saúde e assistência social, a fim de que ocorra uma atuação integrada para diagnosticar as demandas sociais bem como prevenir ou amenizar as situações de vulnerabilidades. Nessa sequência, as condicionalidades visam reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social e, desse modo, promover a melhoria na situação de vida das famílias.

No entanto, em termos de capacidades estatais, caberia uma reflexão mais acentuada a respeito do alcance e dos resultados que os indicadores das condicionalidades de educação, saúde e assistência social efetivamente entregam ou produzem... Exemplos: Até que ponto, apenas a condicionalidade frequência escolar é indicativa de que estão sendo criadas condições para uma melhor qualificação para os filhos? Até que ponto, a condicionalidade saúde tem contribuído para a redução da desnutrição ou da mortalidade infantil? Que garantias há de que a aferição da condicionalidade ocorre de forma correta? Certamente, tais indagações abrem margem para futuras avaliações de capacidade estatal que contemplem as formas: survey, resultados e atributos.

4.1.4.1.8 Gestão dos benefícios

A gestão de benefícios compreende um conjunto de procedimentos e atividades desenvolvidas pelo governo federal e pelos gestores municipais destinados a realizar o pagamento dos benefícios às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2021b).

As normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (Brasil, 2004a), estão estabelecidos no artigo 20 da Portaria 555, de 11 de novembro de 2005 (BRASIL, 2005c). Em complemento a este dispositivo a legislação básica que rege esta atividade está incluída no Apêndice IV.

Entre os procedimentos e atividades estão: a habilitação de famílias inscritas no Cadastro Único; a seleção de famílias; a Concessão de benefícios; as atividades de administração de benefícios (bloqueio, desbloqueio, suspensão, reversão de suspensão, cancelamento e reversão de cancelamento); e a Revisão Cadastral de famílias beneficiárias.

Segue o quadro 4.32 para visualizar melhor os procedimentos referentes à gestão de benefícios.

Quadro 4.32 – Procedimentos da gestão de benefícios.

1. Habilitação de famílias inscritas no Cadastro Único;
2. Seleção de famílias;
3. Concessão de benefícios;
4. Atividades de administração de benefícios; e
5. Revisão cadastral de famílias beneficiárias.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021b).

Salienta-se que a entrada de novas famílias para o Programa Bolsa Família ocorre mediante os procedimentos de habilitação, seleção e concessão (BRASIL, 2021b). Quanto à revisão cadastral, trata-se de uma ação realizada anualmente pelo Programa Bolsa Família cujo objetivo consiste em verificar se as famílias que estão com cadastros desatualizados há mais de dois anos ainda cumprem as regras para continuarem como beneficiárias (BRASIL, 2021b).

Registra-se ainda que quaisquer alterações ou mudanças na situação das famílias devem ser comunicadas ao setor do Programa Bolsa Família do município de residência, a qualquer tempo. A atualização deverá ser realizada sempre que ocorrer: nascimento ou morte de alguém na família; saída de um integrante para outra casa; mudança de endereço; entrada das crianças na escola ou transferência de escola; aumento ou diminuição da renda, entre outros. Independente de quaisquer mudanças, a cada dois anos deverá ser efetuada a

atualização cadastral e caso não seja realizada, a família será convocada para a revisão cadastral.

Destaca-se ainda que a cada dois anos, o Ministério da Cidadania realiza um cruzamento entre a base de dados do Cadastro Único e outros bancos de dados e informações do governo. Caso haja diferenças nas informações cadastradas, as famílias serão convocadas para realizar a averiguação cadastral (BRASIL, 2017a, 2018d).

É importante observar que a qualidade das informações cadastradas é fundamental para que o Programa Bolsa Família atenda somente aquelas famílias que realmente necessitam da transferência de renda (BRASIL, 2021b).

A Administração de benefícios é o conjunto de ações realizadas pela Senarc ou pelos gestores municipais que mantêm, alteram ou interrompem o pagamento de benefícios.

As atividades de administração de benefícios são as seguintes: a) Liberação; b) Bloqueio; c) Desbloqueio; d) Suspensão; e) Reversão de suspensão; f) Cancelamento; e, g) Reversão de cancelamento.

Em Campo Belo/MG, tais atividades podem ser realizadas tanto pela Secretaria Municipal de Assistência Social quanto pelo CRAS. As atividades de administração de benefícios executadas pelo gestor municipal são realizadas no Sistema de Gestão de Benefícios. Nesse Sistema, também é possível consultar e extrair relatórios sobre o Programa.

No Apêndice II, que é parte integrante desta pesquisa, foram detalhadas cada uma das atividades de administração de benefícios. Devido à quantidade de informações sobre cada uma das atividades, elas foram relatadas no apêndice.

O quadro 4.33 retrata as repercussões do tipo suspensão ocorridas em função do descumprimento das condicionalidades:

Quadro 4.33 - Total de repercussões do tipo Suspensão por descumprimento de condicionalidades ligadas ao benefício variável jovem (BVJ) do PBF.

	2017	2018	2019	2020
Março	5	14	5	14
Maio	1	5	0	-
julho	2	4	2	-
Setembro	4	10	4	-
Novembro	14	8	9	-

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

O quadro 4.33 apresenta números e informações sobre repercussões do tipo suspensão referentes ao descumprimento de condicionalidades entre os anos de 2017 e 2020. Aparentemente, os números não sofreram grandes alterações no período da pandemia.

Atualmente, o município de Campo Belo/MG está com 27 famílias em fase de suspensão, base, mês de novembro de 2019. Na medida em que há o registro no SICON, ocorre a interrupção temporária dos efeitos referentes ao descumprimento das condicionalidades. Enquanto a família estiver sendo atendida pela assistência social, ela não receberá nenhuma penalização, evitando, desse modo, que sua situação de vulnerabilidade social seja ainda mais agravada.

De acordo com a posição de junho/2021, do montante de 2.509 famílias beneficiárias, apenas 706 famílias estavam com os benefícios liberados; 1.787 famílias estavam com o benefício suspenso; e, 16 famílias estavam com o benefício bloqueado. Não houve, nos últimos meses, cancelamento e também não foram registradas concessões de benefícios.

É preciso ressaltar que estamos em tempos de pandemia, não se justifica que 1.787 benefícios estejam suspensos, caso a comparação seja realizada com o número de famílias beneficiárias. Embora os números não sejam favoráveis, é necessário lembrar que após a suspensão o cancelamento do benefício é a próxima fase e que o descumprimento das condicionalidades é a causa principal que afeta a gestão de benefícios.

No entanto, vale destacar uma ação municipal realizada pelos CRAS em relação ao descumprimento das condicionalidades da educação. Após a recepção trimestral de uma listagem, realizam visitas às escolas a fim de identificar as causas do descumprimento das condicionalidades. Estabelecidos os contatos e identificadas as causas, realizam ações voltadas à solução da questão. O quadro 4.34 evidencia as ações realizadas pelo município para solucionar a questão.

Quadro 4.34 - Ações realizadas – descumprimento das condicionalidades.

	2017	2018	2019	2020
Recurso	151	512	538	59
Parecer	49	184	103	14
Visita domiciliar	94	177	95	8
Atendimento no CRAS	69	174	112	12
Contato Telefone	-	90	168	14
Visitas às Escolas	-	51	170	12
Atualização do Cadúnico	-	25	31	6
Inseridas em Acompanhamento	8	70	22	2
CI para outro CRAS	-	1	5	-

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

Assim, diante das respostas apresentadas pelas entrevistadas e de informações e dados contidos nos relatórios de gestão do município dos últimos quatro anos, infere-se que o município atua na causa que provoca o descumprimento das condicionalidades na medida em

que monitora as ocorrências e realiza diversas ações semelhantes às citadas acima para amenizar as questões relacionadas à administração de benefícios (advertência, bloqueio, suspensão, cancelamento etc.).

4.1.4.1.9 Gestão de pagamentos

A gestão de pagamentos compreende o processo de fluxo e de monitoramento que garantem o acesso à rede e meios de pagamentos disponibilizados pela CAIXA para realizar o pagamento dos benefícios às famílias beneficiárias (BRASIL, 2018a).

A Caixa Econômica Federal é o agente responsável pelo pagamento mensal dos benefícios do Programa Bolsa Família. Os pagamentos são realizados seguindo um calendário nacional definido o qual estabelece o dia de liberação do benefício, de acordo com o último algarismo do Número de Identificação Social (NIS) do Responsável Familiar (RF). Este número consta no cartão social do Bolsa Família, de modo que o beneficiário tem até 90 (noventa) dias para realizar o saque, contados a partir da data indicada no calendário (BRASIL, 2021b). Salienta-se que o sistema monitora os pagamentos e faz um alerta à gestão sobre os benefícios que demoram mais de 60 dias para serem sacados.

Os benefícios do Programa Bolsa Família podem ser sacados em diversos canais de atendimento da CAIXA. Caso o beneficiário possua o cartão social do Bolsa Família ou o cartão cidadão, o benefício poderá ser sacado: nas agências bancárias, caixas eletrônicas, lotéricas ou estabelecimentos comerciais credenciados (correspondentes CAIXA Aqui). Caso ainda não possua cartão, porque houve extravio ou perda porque não recebeu o cartão, o saque do benefício poderá ser realizado sem cartão em qualquer Agência da CAIXA (BRASIL, 2021b).

O quadro 4.35 sintetiza os canais de pagamentos disponíveis em Campo Belo/MG.

Quadro 4.35 - Canais de pagamentos disponíveis no município de Campo Belo/MG.

Agência da Caixa Econômica Federal	01
Lotéricas	04
Caixa Aqui	01
Posto de Atendimento Bancário PAB	00

Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021b).

Salienta-se, também, que o beneficiário poderá ainda optar pelo crédito em Conta Caixa Fácil ou com Poupança Caixa Fácil. Nesses tipos de conta, os beneficiários podem

utilizar o cartão de débito para realizar compras em estabelecimentos comerciais, sem necessidade de procurar um canal de atendimento (BRASIL, 2021b).

Quando houver impossibilidade do responsável familiar (RF) dirigir-se até o canal de pagamento pessoalmente, e for necessário delegar esta função para outro integrante da família; quando for decretada situação de Emergência ou estado de Calamidade Pública causado por enchentes ou outros desastres naturais, o benefício poderá ser sacado por meio da Declaração Especial de pagamento. Esta declaração será emitida pela gestão municipal do PBF e poderá ser utilizada somente nas agências da CAIXA (BRASIL, 2021b).

No caso de municípios desassistidos, ou seja, onde não há um canal de atendimento disponível, a CAIXA deve garantir o pagamento do benefício às famílias, mediante a disponibilização de um canal de pagamento em município vizinho, em um raio de 30Km, com condições de realizar o pagamento; ou envio de funcionários da CAIXA ao município (equipe volante) (BRASIL, 2018a).

Ações especiais em contexto de emergência compreendem ações que visam garantir às famílias o acesso ao pagamento dos benefícios do Programa e se vinculam, também, aos processos de atualização cadastral. As ações especiais são estabelecidas de acordo com o art. 12, da Portaria nº 204, de 8 de julho de 2011 (BRASIL, 2017b).

O quadro 4.36 apresenta sobre dados e informações referentes aos beneficiários, aos tipos de benefícios e aos valores pagos pelo Programa Bolsa Família entre os anos de 2017 e 2020:

Quadro 4.36 - Bolsa Família.

	2017	2018	2019	2020
Famílias beneficiárias	2.190	2.082	1.877	2.100
Benefício mensal médio	R\$ 138,12	R\$ 143,08	R\$ 146,10	R\$ 325,61
Valor repassado em dezembro	R\$ 302.485,00	R\$ 297.884,00	R\$ 274.223,00	R\$ 683.774,00
Valor anual repassado	R\$ 3.714.297,00	R\$ 3.578.158,00	R\$ 3.478.385,00	R\$ 14.045.691,00
Total benefício Bolsa Família	5.566	5.218	4.753	5.398
Básico	1.596	1.562	1.490	1.875
Variável	2.856	2.660	2.296	2.493
Jovem	465	372	362	354
Nutriz	62	51	23	13
Gestante	75	63	68	37
Superação Extrema Pobreza	512	510	514	626

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

Em relação ao número de famílias beneficiárias e aos valores totais repassados, observa-se que entre os anos de 2017 e 2020, os mesmos não sofreram grandes variações e que mantiveram uma certa regularidade. No entanto, no ano de 2020, as quantias repassadas pelo Governo Federal para pagamento aos beneficiários do Programa Bolsa Família aumentaram mais de três vezes (quase triplicaram), devido à pandemia do Coronavírus - Covid - 19. Assim, o aumento significativo dos valores repassados no ano de 2020 diz respeito ao recebimento automático de parcelas do Auxílio Emergencial pelos beneficiários do Programa, sem necessidade de qualquer cadastramento. Após o recebimento das parcelas do Auxílio Emergencial para enfrentar a crise, as famílias voltaram a receber o benefício do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2020).

No município de Campo Belo/MG há seis canais de pagamentos para que os beneficiários de outros programas do governo federal e do Programa Bolsa Família recebam seus benefícios. Cabe ressaltar que muitos beneficiários recebem seus benefícios mediante crédito efetuado em contas de poupança ou na conta digital. Desse modo, podem optar por realizar saques em espécie ou efetuar pagamento de boletos, contas de água, luz, telefone, mediante a utilização do internet banking. Além da possibilidade de utilizar o cartão magnético para fazer compras em estabelecimentos comerciais, é possível ainda realizar transferências, via PIX, entre contas da caixa ou para outras instituições financeiras, sem o pagamento de nenhuma tarifa. Salienta-se que todas essas comodidades proporcionam ganhos aos beneficiários em termos de deslocamento e em termos de redução de despesas.

No que diz respeito à rede bancária e os serviços prestados pelos canais de atendimento da CAIXA, eles constituem recursos materiais disponibilizados que, no município de Campo Belo/MG, são adequados, suficientes e atendem de forma satisfatória à população beneficiária. Assim, em virtude das informações apresentadas acima, conclui-se que o município supervisiona de modo adequado a gestão de benefícios sob sua responsabilidade e vem desenvolvendo a atividade de gestão de pagamentos de forma satisfatória.

4.1.5 Capacidades político-relacionais na implementação do PBF

No que se refere à abordagem proposta por Gomide (2016, p. 23), a capacidade relacional compreende as habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade. Na visão do autor (2016), esta dimensão seria ainda

proveniente da capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas bem como internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações.

A capacidade relacional, ainda conforme Gomide (2016, p. 23), é uma dimensão que vem sendo privilegiada nos estudos sobre governança, visto que o Estado por si só não seria capaz de orientar e implementar as políticas necessárias ao desenvolvimento socioeconômico. Em vista disso, faz-se necessária a participação de outras partes interessadas, tais como: associações empresariais, sindicatos de trabalhadores e demais organizações da sociedade civil. Por fim, inclui-se, também, nesta dimensão a capacidade dos governos centrais em articular políticas nacionais em Estados federativos, nos quais as unidades subnacionais detêm autonomia.

Assim, verifica-se que o conceito de capacidade relacional se amolda perfeitamente aos objetivos desta pesquisa que analisa a implementação do Programa Bolsa Família, diante de um ambiente democrático e federativo, concebido pela Constituição Federal de 1988.

Quando se observa o conteúdo do artigo 8º da Lei 10.836 (Lei que criou o Programa Bolsa Família) e do artigo 11 do Decreto 5.209/2004 (Decreto que regulamentou), desperta-se a atenção, no mínimo, para três capacidades relacionais que necessitam ser analisadas sobre a noção de capacidades estatais. São elas: a intersetorialidade, a participação social ou comunitária e o Controle Social (BRASIL, 2004a, 2004b).

Segue o quadro 4.37 contém informação sobre a forma como as capacidades político-relacionais serão examinadas:

Quadro 4.37 - Capacidades político-relacionais (Continua).

Intersetorialidade	Examinar o controle e participação social existentes no município de Campo Belo/MG; Examinar as atividades desenvolvidas pelo município para viabilizar o efetivo acompanhamento das famílias e intervir nos casos de vulnerabilidade social; Examinar o papel do gestor em relação ao Controle Social e ao Cadastro Único;
Programas Complementares	Articulação com a assistência social, no acompanhamento de famílias beneficiárias Verificar nos municípios as ações destinadas à busca de parceiros para facilitar a articulação das ações complementares voltadas para geração de trabalho e renda, aumento da escolarização, condições habitacionais, direitos sociais, desenvolvimento local, melhoria dos serviços básicos, segurança alimentar e nutricional, entre outras. Articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias incluídas no Cadastro Único aos programas sociais que o utilizam como instrumento de seleção de famílias beneficiárias, bem como aos demais serviços voltados à população de baixa renda; e

Quadro 4.37 - Capacidades político-relacionais (Conclusão).

Instância de Controle Social	Acompanhamento e fiscalização das ações; Relatar as atividades de acompanhamento e fiscalização das ações;Fortalecimento do controle e da participação social; Conhecer os meios de comunicação entre os entes federativos: MC, Apoio técnico e operacional às instâncias de controle social (ICS), conforme § 6º do art. 11-A do Decreto nº 5.209, de 2004;
------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

4.1.5.1 Intersetorialidade

A intersetorialidade é um aspecto que se destaca na gestão descentralizada e compartilhada do Programa Bolsa Família visto que o enfrentamento da pobreza é uma ação complexa, de modo que ações isoladas não são suficientes para alcançar este objetivo.

Assim sendo, para que a implementação do Programa Bolsa Família no município seja bem sucedida e cumpra sua finalidade é necessária a conjugação dos esforços dos entes federados e o exercício da intersetorialidade na articulação entre as áreas, de saúde, educação e assistência social. Além do mais, devem ser desenvolvidas ações que busquem fortalecer o controle social e as ações de fiscalização do PBF, garantindo-se aos cidadãos, espaços para o acompanhamento, participação social e transparência na gestão (BRASIL, 2018a).

Quanto à adesão dos gestores públicos da Secretaria Municipal e técnicos à forma de gestão compartilhada proposta pela intersetorialidade, as entrevistadas 1 e 6 comentaram que a intersetorialidade agrega valor ao usuário da política pública. Seguem as explicações das entrevistadas:

[.....]Muito bem aceita. Quanto maior o entrosamento, maior é o ganho para o usuário (Entrevistada 1).

[.....] Foi muito positivo para a facilitação da gestão da secretaria, pois o compartilhamento de informações e estratégias auxiliam no processo (Entrevistada 6).

É necessário realçar que o relacionamento que Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município de Campo Belo estabelece com o governo estadual e com o Ministério da Cidadania para a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, a entrevistada 1 esclareceu que com o governo estadual não houve dificuldade. No entanto, levou em consideração que, no período da pandemia, a comunicação se tornou muito mais difícil. Veja o que foi dito:

[.....] Não há dificuldade na comunicação com o Estado, mas no período de pandemia tornou-se muito difícil a comunicação com o Governo Federal (Entrevistada 1).

Na esfera municipal é interessante destacar o relacionamento que há entre o Conselho Social, a Secretaria e o Setor de Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. A entrevistada 1 comentou que são realizadas reuniões mensalmente com o Conselho Municipal que visam a efetivação do Programa. Comentou ainda que o Conselho Social participa no planejamento das atividades do Programa Bolsa Família.

Em termos de Programa Bolsa Família quando se fala em cumprimento de contrapartida, há uma remessa direta à questão do acompanhamento das condicionalidades. Portanto, na gestão do Cadastro Único e na gestão intersetorial das condicionalidades, além de serem identificadas as famílias que necessitam de acompanhamento familiar, são realizados, também, diagnósticos que viabilizam o acesso a direitos sociais por meio da oferta de serviços socioassistenciais.

Perguntadas como funciona na prática, em Campo Belo/MG, a articulação entre a saúde, a educação, a assistência social, outras Secretarias e a gestão do programa Bolsa Família e do Cadastro Único, as entrevistadas mencionaram que:

[.....] Quanto à Educação, as equipes dos CRAS fazem contato bimestralmente, devido ao descumprimento de condicionalidades (baixa frequência escolar de crianças e adolescentes). Com as equipes de saúde são realizadas reuniões bimestrais e articulações sempre que necessário (Entrevistada 1).

Em referência à relação da Secretaria com os órgãos do poder executivo, órgãos de fiscalização e Ministério Público, a entrevista argumentou que é “[...] boa” (Entrevistada 1).

No que toca à relação entre o Conselho e os CRAS, a entrevistada 5 comentou que a interação acontece. Em sua explicação, ela comenta que:

[.....] Sim, há representantes da Proteção Social Básica na composição do Conselho (Entrevistada 5).

Ainda em relação à promoção da intersectorialidade no município de Campo Belo/MG, três exemplos práticos, presentes no Relatório de Gestão, podem ser citados:

1) Encaminhamento para outras políticas

Ainda na perspectiva de um trabalho colaborativo, o Município de Campo Belo/MG, realiza o encaminhamento dos cidadãos para as políticas sociais

ou programas que venham atender as necessidades públicas dos cidadãos. Salienta-se que tais casos são acompanhados em conjunto com a unidade referenciada. Comumente, há um alinhamento com a Saúde, a Assistência Social, o Jurídico, a Educação e outros (CAMPO BELO, 2020).

2) Encaminhamento ao CREAS

Trata-se de um atendimento realizado na perspectiva de um trabalho colaborativo. Estes dados referem-se a casos nos quais se identificou uma possível violação de direitos. Assim, são referenciados à unidade especializada – CREAS. É interessante ressaltar que tais Famílias / Indivíduos são acompanhados em conjunto. Comumente, há um alinhamento com a Saúde, a Assistência Social, o Jurídico, a Educação e outros (CAMPO BELO, 2020).

3) Reuniões de Redes

No município de Campo Belo/MG, os três CRAS realizam diversas Reuniões de Rede durante o ano. É interessante mencionar que estas reuniões envolvem outras áreas da Secretaria Municipal de Assistência Social, parceiros da sociedade civil, lideranças comunitárias, órgãos públicos, instituições públicas e financeiras, igrejas e representantes da comunidade. Essas reuniões, além de aproximar os CRAS das comunidades, tem por finalidade debater, discutir e apontar soluções para as necessidades públicas atinentes às áreas de educação, saúde e assistência social, além de outros. Destaca-se que os registros decorrentes das reuniões são empregados ainda para o planejamento de ações estatais futuras, mediante análise dos resultados e das observações das informações registradas (CAMPO BELO, 2020).

É importante mencionar que a gestão dos processos de trabalho da equipe técnica do CREAS abre um campo favorável para a troca de informações, experiências e conhecimentos, fundamental para a qualificação das ações desenvolvidas na Unidade para resolver as situações consideradas mais complexas que surgem ou podem surgir na Proteção Social Especial. Em Campo Belo/MG, verifica-se que esta sinergia acontece assim como está retratada na explicação apresentada pela entrevistada 4 e se relaciona com as atividades desenvolvidas com o programa Bolsa. Veja, abaixo, seu comentário.

[.....] Sim, há uma boa articulação com a rede socioassistencial, as demais políticas públicas e sociedade civil, visando à efetivação das intervenções construídas em conjunto com a rede e os usuários (Entrevistada 4).

Diante das respostas apresentadas pelas entrevistadas e pelos exemplos práticos apresentados, constatou-se que, no município de Campo Belo/MG, ocorre intersetorialidade

entre a Secretaria Municipal e as unidades que lidam com a saúde, a educação e a assistência social. Também foi possível registrar o relacionamento da Gestão do Programa Bolsa com o Conselho Social. Desse modo, a intersetorialidade agrega valor à implementação do Programa Bolsa Família no município, na medida em que o entrosamento e o compartilhamento de informação entre as áreas auxiliam o processo de capacitação e qualificam o atendimento aos cidadãos.

Cabe destacar que, em Campo Belo/MG, os gestores compraram a ideia da intersetorialidade e aplicaram no desenvolvimento das suas atividades diárias, o que foi demonstrado nos trabalhos de encaminhamento para outras áreas e nas reuniões de rede.

4.1.5.2 Articulação com a Assistência Social

A gestão intersetorial do Programa Bolsa Família possibilita identificar as famílias que não possuem acesso aos direitos sociais básicos. Nessa direção, as informações do Cadastro Único e do Sistema de Condicionalidades contribuem para a estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para a oferta de provisões da política de Assistência Social.

A identificação, territorialização e caracterização das famílias; a identificação de vulnerabilidades; o planejamento, a implementação e a organização das ofertas do SUAS; o fortalecimento da segurança de renda às famílias; o acesso a direitos sociais básicos e a serviços, considerando o conjunto de políticas sociais e a articulação intersetorial na atenção às famílias; e o fortalecimento dos mecanismos de gestão, incluindo cofinanciamento da gestão estadual e municipal são algumas das contribuições que merecem ser salientadas.

Essas informações e dados são relevantes dado que possibilitam à Assistência Social: a) identificar vulnerabilidades das famílias e de seus componentes; b) fazer diagnósticos de vulnerabilidades, riscos sociais e potencialidades das famílias, contribuindo para a territorialização da rede de assistência em termos de equipamentos e serviços que devem estar disponíveis; e, c) identificar famílias que devem ser priorizadas no acompanhamento familiar (BRASIL,2018a).

Destaca-se que o quadro que apresenta a legislação básica sobre a Assistência Social incluído no Apêndice IV faz parte dessa pesquisa.

Normativamente, o parágrafo único do art. 27 do Decreto nº 5.209/2004 prevê que “caberá às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, de educação e de assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o

cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família”.

Em relação ao Programa Bolsa Família, constatou-se que ocorre articulação do CRAS com outras políticas sociais ou programas desenvolvidos em Campo Belo/MG. A esse respeito, as entrevistadas 2 e 3 disseram:

[.....] Sim. As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família geralmente são público prioritário para recebimento de benefícios eventuais desenvolvidos e ofertados pelo município (Entrevistada 2 e 3).

No que diz respeito ao combate à vulnerabilidade social, as coordenadoras do CRAS entendem que a articulação existe e consiste numa forma para as famílias superarem o ciclo intergeracional de pobreza. Nesse sentido, relataram que articulação funciona como uma forma indispensável de trabalho, que garante direitos e promove autonomia às famílias.

No que se refere à existência de uma coordenação intersetorial formal ou informal entre as áreas de educação, saúde e assistência social para a oferta de serviços públicos, a Entrevista 4 disse que existe e 100% formalizada (Entrevistada 6). Comentou ainda que a coordenação cabe à Secretaria Municipal.

Questionada se o Controle Social acompanha as fases (planejamento/execução) do uso dos recursos do IGD-M para garantir a intersetorialidade das ações previstas, a entrevistada 5 respondeu positivamente. Constatou-se ainda que o município de Campo Belo/MG desenvolve outras ações/atividades que potencializam a rede de proteção de famílias beneficiárias do PBF.

[.....] Programa de Atenção Integral à Família – PAIF e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Entrevistada 1).

[.....] Fortalecimento de vínculos entre a rede socioassistencial, de saúde e de educação com vistas ao desenvolvimento de ações conjuntas articuladas (Entrevistada 2 e 3).

[.....] Acompanhamento familiar pelo PAIF, oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, articulação e encaminhamento para o mercado de trabalho (Entrevistada 1).

Diante do exposto acima, constatou-se que, no município de Campo Belo/MG, ocorre a articulação dos CRAS com as áreas de saúde, educação e assistência social, principalmente, em relação ao acompanhamento das condicionalidades da educação. a articulação, Em relação

ao acompanhamento das condicionalidades da área de saúde, apesar de estar sendo realizada, pode ser necessária uma maior aproximação entre os coordenadores.

No que diz respeito ao relacionamento do CREAS com o CRAS e com as outras unidades da Secretaria, percebe-se que, na gestão de seus processos, a unidade revela consistência e abriga profissionais com sinergia e competentes para resolver situações complexas, direcionando os cidadãos para a política pública mais adequada.

4.1.5.3 Ações ou programas complementares

O Programa Bolsa Família estrutura-se em três diretrizes: transferência de renda, condicionalidades e ações complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. E as ações complementares ou programas complementares visam o desenvolvimento de capacidades das famílias e a superação de sua situação de vulnerabilidade.

As ações complementares abarcam um conjunto de iniciativas do Estado e da sociedade que podem ser promovidas por todos os entes da esfera pública e por grupos organizados da sociedade civil. Salienta-se que o Programa Bolsa Família não é o responsável direto por esta dimensão. No entanto, ela está necessariamente articulada com o PBF na medida em que o mesmo propõe e estimula a atuação conjunta de outras iniciativas que visam superar a situação de pobreza e vulnerabilidade social (BRASIL, 2018a).

De acordo com o inciso VII da Cláusula Quarta da Portaria 246, de 20 de maio de 2005, a partir da adesão à Gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, o município assume o compromisso de “promover a articulação e a integração do Programa Bolsa Família com programas complementares executados no âmbito federal, com foco no atendimento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família” (BRASIL, 2005a).

Na mesma linha, o Decreto 5.209/2004 (Brasil, 2004b) orienta-se, no sentido de que o município estabeleça parcerias para a oferta de programas complementares. Desse modo, deve-se celebrar termos de cooperação com outros entes federados e com setores organizados da sociedade civil.

No município de Campo Belo/MG, há diversas ações complementares que se relacionam com o Programa Bolsa Família. Sobre elas a entrevista 1 respondeu:

[.....] Escolas em tempo integral, AABB Comunidade, CEOM. Esses programas e projetos tendem a melhorar a frequência e o rendimento escolar (Entrevistada 1).

No que se relaciona à alguma ação ligada ao Programa Bolsa Família, voltada para a qualificação profissional, a entrevista 7 manifestou que há uma parceria realizada com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Em referência à celebração de parcerias de com a sociedade civil, com vistas à implementação dos Programas Complementares, uma das entrevistadas comentou que as parcerias são realizadas com base na Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. No entanto, ressaltou que se trata de uma relação fortalecida com algumas organizações, mas que ainda precisa ser trabalhada com outras, como as Associações Comunitárias. Relatou ainda que é necessário ampliar o leque de parcerias com outras organizações. Seguem os relatos abaixo:

No que se refere a iniciativas locais que podem ser citadas como exemplos de articulação e parceria com a sociedade civil, as entrevistadas citaram:

[.....] Apoio de parceiros da sociedade civil na entrega de marmitex fornecidos pela Cozinha Comunitária do município (Entrevistadas 2 e 3).

[.....] Sim. Fornecimento de serviços como internet, voltado para aulas online e outros para os beneficiários Entrevistada 6).

Conforme visto, no município de Campo Belo/MG, há várias ações complementares que ligam ao Programa Bolsa Família. Salienta-se que as parcerias são estabelecidas de acordo com a Lei 13.019. Embora tenham sido citadas parcerias celebradas com entidades ou instituições públicas, verifica-se a necessidade de alavancar a quantidade de parcerias com a sociedade civil e com o setor privado. Portanto, entende-se que cabe uma atuação do município para que o número de ações ou programas complementares seja elevado.

4.1.5.4 Participação social

Normativamente, a participação social ou comunitária está prevista no artigo 8º, da Lei 10.836, 9 de janeiro de 2004 e no artigo 11 do Decreto-lei 5.209, de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004a). Segundo o artigo 8º, da Lei 10.836, a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (BRASIL, 2018a, 2018b).

Conforme o artigo 11 do Decreto-lei 5.209/2004 (Brasil, 2004b), a execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (BRASIL, 2017b).

Salienta-se que os dois dispositivos acima, orientam que, na implementação do Programa Bolsa Família, deve ser observada a participação da comunidade ou da sociedade. Além do mais, é corrente entre os pesquisadores que a participação social confere legitimidade à implementação das políticas públicas (GOMIDE, PIRES; 2014). No que tange ao Programa Bolsa Família não é diferente.

De acordo com a entrevistada 4, nos últimos anos houve evolução quanto à participação social e que a mesma é gerada pela realização da Conferência Municipal de Assistência Social a cada dois anos. Nela, há um maior número de representantes da sociedade civil que participam.

Refletindo sobre os principais desafios que envolvem a participação social, a entrevistada 4 apresentou a sugestão abaixo para superá-los:

[...] Mobilizar cada vez mais a participação dos usuários, seja nesses eventos ou no atendimento na unidade. (Entrevistada 4).

Outro ponto de destaque mencionado pela entrevistada 3 é que a participação social agrega valor e promove o fortalecimento institucional. Isso faz com que o cidadão, realmente seja parte da gestão pública do município fortalecendo, assim, a instituição. Salienta-se que no município o CREAS ou a Proteção Social Especial vem realizado parcerias organizações da sociedade civil que atuam na área social para o enfrentamento da pobreza e para promover o acesso aos direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade,

Outra ação estatal do município que merece ser salientada é a realização de encontros com as famílias, rodas de conversas, eventos ou reuniões para esclarecimentos de assuntos relacionados ao Programa Bolsa Família. A entrevista da 1 falou sobre a importância:

[...] Sim, esses momentos são muito importantes para viabilizar a participação social (Entrevistada 1).

A participação social e o diálogo com as partes que serão beneficiadas ou prejudicadas pelos resultados das políticas públicas são fundamentais no processo de implementação. Com

o Programa Bolsa Família, não é diferente. Por meio da realização de reuniões, por meio do consenso, além de serem encontradas melhores soluções para os problemas públicos, as tomadas de decisões conferem maior legitimidade ao processo. Pelas respostas das entrevistadas bem como em função de informações contidas nos Relatórios de Gestão, infere-se que o Município de Campo Belo/MG, entre os anos de 2017 e 2020, incentivou, a participação da sociedade no desenvolvimento de suas atividades, principalmente, em relação às reuniões de rede. Salienta-se que a atuação estatal, além de demonstrar poder de coordenação (capacidade administrativa) evidenciou traços da capacidade político-relacional na medida que envolveu a participação social em vários eventos realizados.

4.1.5.5 Conselho Social

O Controle Social pode ser compreendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública (BRASIL, 2016). Trata-se de uma prática que visa o fortalecimento da cidadania, na medida em que confere aos cidadãos, a possibilidade de exigir das autoridades públicas, transparência, responsabilidade e a utilização adequada dos recursos públicos. Assim sendo, visa promover a eficiência no atendimento à sociedade (BRASIL, 2018a). O quadro 4.38 mostra a legislação básica sobre o Controle Social.

Quadro 4.38 –Participação e Controle Social.

Legislação	Disposição	Objetivo
Resolução CNAS 15, de 05 de junho de 2014	Orienta os Conselhos de Assistência Social – CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF).	Participação e controle social
Resolução CNAS 18, de 15 de julho de 2013	Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT.	Participação social e controle

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2016).

No que se refere ao apoio que a Secretaria ou a gestão local do Programa Família e do Cadastro Único oferecem ao Conselho Social, uma das entrevistadas disse que este apoio é dado na medida do possível. No caso, são disponibilizados recursos do IGD-M e uma secretaria executiva para que o Conselho realize as suas atividades. Em relação ao IGD-M, no mínimo 3% dos recursos federais destinados ao município.

Em Campo Belo/MG, a formação do Conselho Social é paritária, com representantes da Sociedade Civil e do Governo e articulações com outras áreas/setores da Secretaria Municipal são efetuadas para capacitação dos conselheiros. Normalmente, os novos Conselheiros Sociais recebem alguma capacitação quando iniciam seu mandato. Registra-se que quando as capacitações não são disponibilizadas pelo município, as mesmas podem ser realizadas on-line.

Antes da pandemia, eram realizadas reuniões ordinárias todos os meses. Caso fosse necessário, havia extraordinárias. As pautas das reuniões eram estabelecidas de acordo com os assuntos ou necessidades discutidas na reunião anterior.

Em relação às reuniões do Conselho, elas não são amplamente divulgadas e são convocados apenas os conselheiros. Este é um ponto que merece ser apreciado pela gestão atual, dado que a divulgação das reuniões, além de conferir transparência e legitimidade aos processos, pode ampliar a participação social.

Em se tratando de apoio ao Conselho Social pela gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no município de Campo Belo/MG, a entrevistada 5 disse:

[.....] É efetiva e oferece suporte tanto à Gestão do CadÚnico quanto à Gestão do Bolsa Família (Entrevistada 5).

Em Campo Belo/MG, nem todos os conselheiros possuem acesso ou utilizam o SIGPF para consulta e acompanhamento das ações de gestão. No entanto, restou demonstrado que são disponibilizadas informações para que o Conselho Social realize o acompanhamento da gestão do Programa. Seguem os relatos:

Quanto ao acompanhamento do registro das condicionalidades pelo Conselho, uma das entrevistadas responde que a prioridade, segundo a orientação da pelo gestor, é o acompanhamento das famílias que descumprem as condicionalidades. É importante registrar que no Conselho Social, as atividades de monitoramento e acompanhamento do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único são desenvolvidas de acordo com a legislação básica, princípios e regras que regem o Programa.

No que se refere ao compartilhamento de informações sobre o funcionamento da administração pública, a fim de facilitar a compreensão de programas e políticas públicas existentes, a entrevista 5 mencionou que são realizadas reuniões para este fim. Sobre a utilização dos Recursos do IGD-M, uma das entrevistadas disse que o Conselho Social acompanha as fases (planejamento/execução) do uso dos recursos do IGD-M para garantir a

intersectorialidade das ações previstas e desse modo contribuem efetivamente para melhoria da gestão do PBF e do Cadastro Único.

Salienta-se que os recursos do IGD-M podem ser utilizados para contratação de mão de obra temporária. No caso, conforme entrevistada, tais recursos têm sido utilizados para contratação de mão de obra temporária. No caso, tais recursos foram utilizados para a contratação de mensageiro para levar comunicados às famílias beneficiárias do PBF.

Em relação ao processo de fiscalização ou controle desses recursos, a fiscalização cabe ao CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social e TCU – Tribunal de Contas da União. Falando sobre a focalização e a cobertura do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no município de Campo Belo/MG, a entrevistada disse que são realizadas avaliações periódicas sobre as metas e objetivos.

Em Campo Belo/MG, a Presidente do Conselho Social também é Coordenadora de um dos CRAS – Centro de Referência de Assistência Social. Salienta-se que o Conselho Social possui uma relação extensa de atribuições e responsabilidades. No entanto, destacam-se as seguintes: ações de cadastramento e atualizações de dados do Cadastro Único; a realização correta dos registros de acompanhamento das condicionalidades; o acompanhamento das famílias que descumpriram as condicionalidades e por fim as ações que visam a fiscalização do Programa Bolsa Família.

No mais, pelo fato da Presidente do Conselho ser também a coordenadora do CRAS, isso influencia positivamente na atuação do Conselho quanto às atividades desenvolvidas pelos CRAS nas atividades de operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

4.1.5.6 Apoio à fiscalização do Programa Bolsa Família

A fiscalização realizada no Programa Bolsa Família está descrita na Lei nº 10.836, de 2004, especificamente nos artigos 14 e 14-A, que foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 2004, nos artigos 33 a 35 (BRASIL, 2004a, 2004b). Segundo os artigos 14 e 14-A, deve-se apurar se a família tem direito aos benefícios do Programa. Caso a família não se enquadre no perfil do Programa, a gestão local deve apurar se a família ou o agente público agiu dolosamente para receber o benefício, ou seja, se agiu de má-fé, com a intenção de enganar. A configuração em qualquer das seguintes situações:

- a) No caso de beneficiário (art. 14-A): prestou informações falsas para entrar no PBF; ou utilizou qualquer meio ilegal para entrar ou se manter no PBF; e,
- b) No caso de agente público (art. 14): inseriu ou mandou inserir informações falsas ou diferentes das que deveriam estar no Cadastro Único; ou contribuiu para que pessoa diferente do beneficiário titular receba o benefício.

É necessário salientar que o recebimento indevido de benefício, seja ele realizado por beneficiário ou efetuado o recebimento indevido por servidor público prejudica a gestão dos Programa Bolsa Família, na medida em que a política pública deve ser implementada para quem realmente necessita dos benefícios. Trata-se de uma questão de efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Assim sendo, nas situações em que foram identificadas irregularidades no recebimento de benefícios, mediante a omissão ou prestações de informações falsas ou ainda quando se utilizou de outro meio ilícito com o objetivo de ingressar ou se manter indevidamente como beneficiária do Programa é necessário abertura de procedimento para apurar as irregularidades.

O Bolsa Família Informa - 423 é um instrumento normativo de fiscalização do Programa Bolsa Família que versa sobre a devolução de recurso referente benefício recebido indevidamente. A fiscalização do Programa Bolsa Família, compreende o desenvolvimento das seguintes atividades:

- a) apoiar a fiscalização realizada pelo MDS;
- b) acompanhar todas as fases do uso do recurso do IGD-M, do planejamento à execução, para garantir a intersetorialidade das ações previstas e que os recursos utilizados contribuam, efetivamente, para a melhoria da gestão do PBF no município;
- c) considerar que cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social aprovar a prestação de contas da aplicação dos recursos do IGD-M pela gestão municipal do PBF.

Assim que aderem ao Programa, estados e municípios assumem o compromisso, conforme Portaria nº 246/2005 (Brasil, 2005a), fiscalizar o recebimento indevido de benefícios; e encaminhar as denúncias às instâncias competentes (BRASIL, 2018c). Em relação à existência de algum canal de comunicação, no município de Campo Belo/MG para recebimento de sugestões e registro de denúncias sobre eventuais irregularidades na operacionalização do PBF e do Cadastro Único, as entrevistadas informaram os seguintes canais:

[.....] Sim, o 0800 do Governo Federal.

[.....] Ouvidoria da Prefeitura, telefones fixos, celulares e e-mails de cada

unidade (Entrevistada 1).

[.....] Através dos telefones fixos, celulares e e-mails de cada Unidade (Entrevistada 4).

Salienta-se que os processos de fiscalização originários do Ministério da Cidadania ou outro órgão de controle devem ser acompanhados pelo Conselho Social. Em Campo Belo/MG, a entrevistada 5 mencionou que o Conselho realiza esse acompanhamento:

De acordo com a entrevistada, as irregularidades são descobertas após a realização do cruzamento de dados pelo Cadastro Único e em algumas situações mediante denúncia da Sociedade. Num caso específico, houve irregularidade e de acordo com a Entrevistada 5, essas denúncias foram comunicadas:

[.....] Principalmente pela sociedade civil (Entrevistada 5).

No que refere ao apoio à fiscalização do Programa Bolsa Família, quando o gestor do município for iniciar o processo de apuração deve ter muita cautela no levantamento dos documentos e conferir se a situação realmente configura fraude. Isto devido ao fato de que há situações em que as rendas variam e pequenas alterações podem ser decorrentes de apurações incorretas.

No município de Campo Belo/MG, pelas respostas apresentadas, os canais para comunicação de irregularidades estão disponibilizados aos cidadãos e os processos originários do Ministério da Cidadania são de conhecimento e acompanhados pelo Conselho. Também os processos são abertos pela gestão municipal, quando surgem quaisquer indícios de irregularidades. Assim sendo, a parte que compete ao Município, na atividade de apoio a fiscalização do Programa Bolsa Família tem sido realizada, sendo interessante destacar que a maioria das situações são identificadas após cruzamento de dados constantes nas diferentes bases de dados do Governo Federal e, principalmente, diante dos levantamentos do Cadastro Único.

4.1.6 Capacidade fiscal

Devido às limitações deste trabalho e à abrangência do tema, o exame referente à capacidade fiscal, nesta pesquisa, não possui como foco principal as fontes de recursos, a capacidade de arrecadação estatal ou as transferências intergovernamentais para pagamento

direto aos beneficiários. Nesta pesquisa, o ponto de atenção sobre a dimensão fiscal consiste em examinar como a questão do financiamento (recursos financeiros) pode influenciar na capacidade do estado em operacionalizar o programa público em nível local. Desse modo, pretende-se compreender a utilização (alocação) dos recursos financeiros destinados à coordenação e à execução das atividades cotidianas de implementação em nível local.

Salienta-se que a concessão de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios no que se refere ao IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada e ao IGD-E – Índice de Gestão Descentralizada Estadual compete à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC (BRASIL, 2021b).

No que se relaciona ao IGD-M, os municípios são responsáveis pela execução dos recursos financeiros. Assim, a partir de um diagnóstico ou levantamento das necessidades locais atinentes à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, cabe ao município estabelecer suas prioridades e decidir em quais ações ou atividades os recursos deverão ser empregados. Nessa sequência, a fim de aprimorar a Gestão do PBF e do Cadastro Único, continuamente, com qualidade e eficiência, os municípios deverão colocar em prática, por exemplo, as ações contidas no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (Brasil, 2004b) e na Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010 (Brasil, 2010b) . São elas: a) Gestão do Cadastro Único; b) Gestão intersetorial de condicionalidades e integrada com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas); c) Gestão de benefícios; e, d) Controle Social: acompanhamento e fiscalização das ações.

Detalhando um pouco mais, pode-se dizer que os recursos repassados podem e devem ser empregados tanto para apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único quanto para o desenvolvimento de atividades relacionadas às famílias beneficiárias. Assim, os recursos devem ser utilizados para a realização das seguintes atividades: a) gestão das condicionalidades; b) gestão dos benefícios; c) cadastramento de novas famílias assim como atualização e revisão de dados das famílias cadastradas; d) acompanhamento das famílias beneficiárias; e) implementação de programas complementares nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos; f) capacitação profissional; g) geração de trabalho e renda; h) desenvolvimento territorial; e, i) fortalecimento do controle social do PBF no município.

Entre os anos de 2017 e 2020, o município de Campo Belo/MG, recebeu a título de IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal, os seguintes repasses financeiros, os quais foram descritos no quadro que segue abaixo:

Quadro 4.39 – Índice de Gestão Descentralizada Municipal.

	2017	2018	2019	2020
IGD-M	0,80	0,87	0,87	0,86
Repassado em Dezembro	R\$ 10.487,60	R\$ 10.843,47	R\$ 7.586,04	R\$ 8.053,11
Repasse anual	R\$ 128.252,49	R\$ 123.384,20	R\$ 117.607,69	R\$ 88.556,45

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

Em relação ao quadro exposto acima, observa-se, de plano, que entre os anos de 2017 e 2019, os repasses financeiros ao município não sofreram grandes alterações e decresceram gradativamente a cada ano, o que indica uma possível queda na qualidade ou efetividade da gestão. No entanto, houve uma queda brusca no repasse de 2020, a qual pode ser atribuída, em parte, à pandemia da Covid – 19. Devido às limitações, não se pretende aqui identificar as causas, visto que seria necessário um aprofundamento maior...

Embora, aparentemente, haja uma involução das cifras no que se refere aos repasses financeiros ocorridos entre os anos de 2016 e 2019, a entrevistada 6 considera que houve um bom desempenho e explica as razões que lhe deram causa:

[.....] Essa evolução deve-se ao bom desempenho da equipe no que diz respeito à atualização cadastral, ao acompanhamento das famílias no cumprimento das condicionalidades da Educação e Saúde (Entrevistada 6).

Em Campo Belo/MG, conforme relato das entrevistadas 1 e 6, ao final de cada ano ocorre a elaboração de um plano de ação que, além de assuntos atinentes à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, contempla, também, as metas e objetivos a serem atingidos na execução financeira do IGD-M. Em complemento, a entrevistada 5 informa que os recursos do IGD-M são empregados para promover a intersetorialidade das ações previstas no plano anual, de forma que a utilização dos recursos do IGD-M possa contribuir efetivamente para a melhoria da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Em continuação a entrevistada 5 comentou que, além da legislação básica que regem a gestão do Programa Bolsa Família do Cadastro Único, na execução das atividades com recursos do IGD-M, também, são observados os princípios que se aplicam à administração pública.

No que se refere às fontes de recursos para a gestão intersetorial do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, as entrevistadas demonstraram conhecer apenas o IGD-M. Desse modo, deixaram de mencionar ou desconheciam completamente a existência de outras fontes de recursos financeiros destinadas à operacionalização do programa. Nessa

circunstância, surge uma pergunta para reflexão: Será que os gestores ou os atores envolvidos com a implementação em nível local conhecem ou fazem uso de outras fontes de recursos destinados à operacionalização do Programa Bolsa Família?

Segundo Moreira (2020), os recursos financeiros disponibilizados pelo SUAS e pelo IGD são essenciais, para o custeio, manutenção e melhoramento dos trabalhos, em torno do Cadastro Único. No entanto, descreveu, em sua pesquisa empírica, algumas situações que são impeditivas para aplicação dos recursos do IGD. Segundo Moreira (2020, p. 115):

[.....] Na visão de dois entrevistados, o IGD é o único recurso exclusivo a ser aplicado na gestão do Cadastro Único, possui destinações específicas, não podendo ser utilizado para cobrir despesas maiores, como, por exemplo, pagamento de pessoal permanente e manutenção geral das unidades administrativas em que funciona a gestão. O entrevistado 6 relata que o governo federal, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social, repassa outros tipos de recursos financeiros aos estados, que encaminham aos fundos municipais de assistência social. Esses recursos são destinados a cobrir esses gastos acima mencionados. Na percepção da entrevistada 1, os recursos são pequenos, mas, mesmo assim, o município tem conseguido arcar com os gastos. Nota-se, na fala dos entrevistados 1, 6 e 8, que os gastos com pagamento de pessoal são realizados por esse financiamento advindo dos governos federal e estadual (MOREIRA, 2020).

Sobre o recebimento e a espécie de apoio que o município recebe dos outros entes da federação para efetuar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, a entrevistada 4 descreveu que:

[.....] Sim. Apoio financeiro, técnico, treinamentos e capacitações (entrevistada 4).

Em relação aos repasses financeiros, as entrevistadas 1 e 7 disseram que as transferências são efetuadas na modalidade Fundo a Fundo, mediante a emissão de ordens bancárias. Segundo as entrevistadas 6 e 7, em Campo Belo/MG, a responsabilidade pela definição das prioridades na utilização dos recursos cabe ao gestor do programa, que submete o planejamento à apreciação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.

Indagadas sobre a suficiência ou insuficiência dos recursos do IGD-M para realizar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, as entrevistadas 1, 3, 6 e 7 foram unânimes e responderam que os recursos são suficientes.

Em relação à estrutura física da Secretaria, a entrevistada 1 relatou que a transferência da Sede da Secretaria Municipal de Assistência Social para o endereço atual, devido à construção da sede própria no ano de 2014, foi um dos primeiros passos dados para a

redução das despesas financeiras pela gestão municipal. No que diz respeito aos 03 (três) CRAS – Centro de Referência e Assistência Social, as entrevistadas 1, 2, 3 e 7 responderam que os mesmos funcionam em prédio próprio (entrevistada 1). Desse modo, além de não ser necessário efetuar despesas com mudanças, não se faz necessária a disponibilização de recursos orçamentários mensais para pagamento de aluguel (entrevistada 7).

Embora uma das entrevistadas tenha manifestado preocupação sobre a preparação de uma sala para atendimento privado nos CRAS assim como outra sugeriu a indicação de um CRAS para atender os potenciais beneficiários da zona rural, verificou-se que tais situações não constituem prioridades para a utilização dos recursos do IGD-M.

Destaca-se que, em Campo Belo/MG, as instalações dos CRAS seguem a ambiência física sugerida pelo Ministério da Cidadania, obedecem às exigências legais de acessibilidade e oferecem comodidade no atendimento aos cidadãos. Nesse sentido, mantêm espaços considerados adequados, os quais são utilizados para inclusão de famílias no Cadastro Único, revisão Cadastral, gestão de benefícios e acompanhamento familiar.

Em se tratando de recursos humanos, as entrevistadas 1, 2 e 5 descreveram que o Governo Federal e o Governo Estadual realizam capacitações destinadas a preparar os servidores para o exercício de suas atividades. Nesse sentido, as entrevistadas esclareceram que grande parte das reuniões e treinamentos foram e têm sido realizados *on line*, de forma que não acarretam ou tiveram reduzidas as despesas com diárias e deslocamentos. Desse modo, os recursos que deixaram de ser gastos ou economizados, são empregados para o desenvolvimento de outras atividades atinentes à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Assim, diante de um cenário de recursos escassos, verifica-se que o município zela pela redução das despesas nas situações em que ela é possível e pela otimização do uso dos recursos.

No que se refere à contratação de mão de obra temporária, a entrevistada 4 comentou que os recursos do IGD-M podem ser utilizados. Quanto a um exemplo de situação em que a contratação ocorre, a entrevistada 4 apresentou o seguinte relato:

[.....] Sim. Contratação de mensageiro para levar comunicados às famílias beneficiárias do PBF (entrevista 4).

Em sua pesquisa Moreira (2020, p. 91) constata que, em outra ocasião, ocorreu o emprego do IGD-M para contratação de mão de obra temporária:

Outro ponto abordado nas entrevistas foi a contratação de mão de obra temporária. A partir dos relatos de dois entrevistados, verifica-se que a secretaria municipal de assistência social, em situações específicas, já se utilizou de mão de obra temporária para os eventuais serviços da gestão do cadastro único. Demandas de averiguações de cadastros, advindas por parte do governo, assim como a atualização/inclusão cadastral de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada - BPC, foram situações em que, por meio de recursos advindos do IGD - Índice de Gestão Descentralizada - viabilizaram-se contratações de prestadores de serviços para que tais demandas fossem atendidas (MOREIRA, 2020, p. 91)

Ainda sobre repasses financeiros, Moreira (2020, p. 117), com base na fala de entrevistados, registrou que:

o governo estadual possui quatorze prestações atrasadas de repasses financeiros com o município em estudo, pois a União deixou de repassar ao estado. Segundo esse entrevistado, o município tem arcado com recursos próprios o pagamento de pessoal e a manutenção das unidades administrativas. Essa foi a estratégia encontrada pela gestão municipal para que os usuários dos serviços não sejam prejudicados com a falta /queda de repasses financeiros por parte das esferas federativas superiores (MOREIRA, 2020, p. 117).

Mesmo com a queda de recursos, não diminuimos o serviço em razão disso. Funcionou tudo normal. Fizemos uma pequena redução na equipe, mas que não impactou a oferta de serviço direta ao usuário. [...] olha ultimamente não estamos recebendo quase nada. Estamos passando muitas necessidades quanto a isso. Devido a este fato, não estamos conseguindo ampliar nenhum tipo de serviço, somente atender o que já prestamos [...] (Entrevistada 1). A maioria dos recursos têm sido gastos com pagamento de recursos humanos. Pois o Estado tem com o município mais de quatorze prestações atrasadas. A união também deixa de repassar. Então nosso município já nos deparamos com situação de falta de recursos para pagar pessoal, por falta de repasse, então o município teve que fazer complementos com recursos próprios, sem falar em gastos com convivência [...] (Entrevistado 8) (MOREIRA, 2020, p. 117)

Em sua análise empírica no município de Campo Belo/MG, Moreira (2020, p. 117) descreve que:

essa quebra de compromissos dentro do pacto federativo (SUAS), como demonstrado pelos entrevistados, impacta de forma negativa na gestão do Cadastro Único, visto que, no município estudado, os pagamentos de pessoal e manutenção de unidades administrativas foram honrados por meio de recursos próprios. Caso o município não possuísse recursos próprios para cobrir tais despesas, isso acarretaria na interrupção da prestação de serviços aos usuários (MOREIRA; 2020, p. 117).

Em relação aos recursos tecnológicos e equipamentos, as entrevistadas 1 e 7 foram unânimes em destacar que o número de computadores é suficiente. No entanto, ressaltaram a

necessidade de substituir alguns computadores. Nesse sentido, as entrevistadas 1 e 7 comentaram que:

[.....] Estamos em processo para substituição de computadores. São suficientes (entrevistadas 1 e 7).

Outra consideração que merece destaque é o uso compartilhado de um veículo no município. Segundo os achados de Moreira (2020, p. 111):

[.....] o entrevistado 6 relata que, no ano de 2016, foi adquirido com esses recursos, um veículo zero quilômetro, para ser utilizado pelo PBF e Cadastro Único. Teve um custo alto, levando-se em consideração o valor do repasse mensal, conforme demonstrado no Quadro 14. Para que isso fosse possível, de acordo com o entrevistado, houve uma economia, espécie de poupança, para que o conseguissem. Ele alega que, novamente, estão realizando esta “poupança” a fim de aquisição de novos computadores. Vale ressaltar que, em alguns relatos, evidenciaram essa necessidade. O entrevistado 6 relata, ainda, que o atual governo fez uma mudança na legislação vigente, no que tange às formas de gasto desses recursos, não permitindo mais essa “poupança” para a aquisição de bens de maiores valores (MOREIRA, 2020, p. 111).

Em Campo Belo/MG, a entrevistada 1 relatou que há recursos disponíveis do IGD-M para a gestão e divulgação do programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Para Coutinho (2013) a principal atividade das ICS é o acompanhamento cotidiano do programa no município, em especial no que diz respeito a assuntos como o cadastramento de beneficiários elegíveis, a gestão dos benefícios e das condicionalidades, a fiscalização das ações, o esforço de identificação das famílias pobres do município, a avaliação da disponibilidade e da qualidade dos serviços de educação, saúde e assistência social na cidade, bem como a fiscalização e a apuração de denúncias e incentivo à participação da comunidade.

De acordo com as entrevistadas 4 e 5, o Conselho Social, no município, acompanha as fases (planejamento/execução) do uso dos recursos do IGD-M, no intuito de garantir a intersectorialidade das ações previstas. Em vista disso, por meio dos repasses recebe apoio financeiro destinado a acompanhar a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família. Salienta-se que em Campo Belo, as entrevistadas foram unânimes e responderam que o Conselho Social acompanha, monitora e fiscaliza a utilização do IGD-M.

No que se refere aos processos de fiscalização e controle dos recursos do IGD-M, a entrevistada 5 disse que:

[.....] A fiscalização é feita pelo CMAS e TCU.(Entrevistada 5).

Para fins de efetivação do Conselho, o município, além do repasse de recursos financeiros, disponibiliza (compartilha) uma secretaria executiva para a realização de atividades atinentes ao Conselho (entrevistada 1 e 7).

4.1.6.1 Monitoramento e avaliação

Na coordenação e na execução das atividades do Programa Bolsa Família, no município de Campo Belo, há um plano de trabalho (planejamento) anual para alcance dos resultados. De acordo com as entrevistadas, este plano é construído, no início do ano, em parceria com outras áreas/setores do município bem como com atores da sociedade civil.

Na época da construção do plano, foram realizadas avaliações, não só em relação às atividades e serviços que apresentaram bons resultados, mas, também, àquelas/aqueles que necessitavam de aprimoramento. Segue relato abaixo:

[.....] Sim, sempre no início do ano é construído, juntamente com a equipe, o planejamento das ações, avaliando o que deu certo e o que precisa ser aprimorado (Entrevistada 4).

[.....] Sim (Entrevistada 6).

[.....] Com a participação dos usuários e entregue ao órgão Gestor (Entrevistada 4).

Salienta-se ainda que há, rotineiramente, o acompanhamento das políticas sociais, principalmente, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Tais acompanhamentos e avaliações são realizados tanto pelos gestores quanto pelos membros das suas equipes. Além, dos sistemas internos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal, muitas informações são obtidas mediante consulta às ferramentas informacionais, disponíveis na página da SAGI e do Ministério da Cidadania. No município de Campo Belo/MG, são realizadas consultas em outras páginas, conforme a área de atuação. Veja abaixo, algumas ferramentas e instrumentos citadas pelas entrevistadas

[.....] Planilhas, pastas de ofícios, relatórios e encaminhamentos, agendas e atas (Entrevista 4) [.....] Sistema GESUAS – versão online do Prontuário SUAS, onde são registrados todos os atendimentos, articulações e reuniões realizadas. (Entrevistada 4).

[.....] Os relatórios do Registro Mensal de Atendimento – RMA, que é lançado no sistema do Governo Federal mensalmente, sistema GESUAS e Relatório de Gestão, produzido todo início de ano, com as informações do ano anterior (Entrevistada 4).

Salienta-se que tais ferramentas são utilizadas para avaliação, acompanhamento e principalmente, monitoramento dos serviços ofertados (Entrevistada 4). Registra-se que, há no município de Campo Belo/MG, o Relatório de Gestão que retrata a atuação da Secretaria Municipal de Assistência Social de Campo Belo Em relação ao seu objetivo e sua periodicidade, uma das entrevistas fez o seguinte relato:

[.....] Relatório de Gestão, produzido todo início de ano, com as informações do ano anterior. Seu objetivo é demonstrar todo o trabalho das unidades do SUAS quantitativamente e qualitativamente (Entrevistada 4).

É necessário destacar que este relatório é bem abrangente tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Tais informações e dados demonstram que o município realiza levantamentos, monitora os dados e realiza planejamento com base nesses dados.

Seguem os quadros 4.40, 4.41 e 4.42 que trazem exemplos de acompanhamento das rotinas realizadas pelos CRAS, que são empregados no início do ano para realizar as avaliações referentes ao desempenho das atividades, as quais, posteriormente, são utilizadas para construir o planejamento do ano seguinte.

O quadro 4.40 retrata a quantidade de cidadãos atendidos anualmente que passaram pela recepção e foram encaminhados para o serviço público adequado.

Quadro 4.40 – Recepção e triagem.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	6.300	2.113	3.064	1.123
2018	10.059	-	-	-
2019	9.656	2.753	3.630	3.273
2020	11.456	1.173	8.009	2.274

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

O quadro 4.41, que segue abaixo, registra as famílias que passaram pela recepção e triagem e foram encaminhadas para realizar o Cadastro Único.

Quadro 4.41 – Famílias encaminhadas para o Cadastro Único.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	454	161	147	146
2018	729	-	-	-
2019	645	211	241	193
2020	828	247	445	136

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

Por fim, o quadro 4.42 informa a quantidade de famílias encaminhadas para atualizar os dados do Cadastro Único.

Quadro 4.42 – Famílias encaminhadas para atualização do Cadastro Único.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	2.691	816	1.164	711
2018	2.907	-	-	-
2019	2.811	843	1.200	768
2020	2.227	819	811	597

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

É necessário destacar que, conceitualmente, há diferenças entre monitoramento e avaliação. Enquanto o monitoramento compreende uma atividade realizada de forma rotineira para a coleta de dados, a avaliação consiste em verificar esses dados com a finalidade aprimorar a gestão ou implementação do Programa (JANUZZI, 2016, p. 46; IMAS; RIST, 2009).

4.1.7 Avaliação do Programa Bolsa Família

O Cadastro Único juntamente com o IGD-M – índice de Gestão Descentralizada são os principais mecanismos de coordenação federativa que o Governo Federal emprega para garantir a implementação homogênea do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, a gestão do Cadastro Único, a gestão intersetorial das condicionalidades bem como o Índice de Gestão Descentralizada são capacidades técnicas que se destacam na implementação. Por esta razão, tais capacidades são empregadas, na maioria dos municípios brasileiros, para avaliar anualmente os resultados do Programa Bolsa Família.

A gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único segue a lógica de descentralização, do pacto federativo e de regras estabelecidas para o sistema de proteção social brasileiro. Desse modo, os programas passam a contar com o gerenciamento e

financiamento da União, sendo que todos os entes tornam-se corresponsáveis pela execução das políticas públicas, sendo interessante mencionar o papel de destaque conferido pelo município.

No intuito de medir a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em níveis estadual e municipal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atual Ministério da Cidadania, utiliza um índice denominado Índice de Gestão Descentralizada (IGD). A função desse indicador é mensurar a eficiência e a qualidade do gerenciamento do Programa Bolsa Família, bem como servir de fonte de informações para o repasse dos recursos, sendo útil, também, para refinar as ações de gestão dos estados e dos municípios. Assim sendo, este índice reflete a qualidade da gestão e revela os compromissos assumidos pelos estados e municípios no que tange à gestão do Cadastro Único e à gestão do acompanhamento das condicionalidades (BRASIL, 2018a, 2018b). Nesse sentido, o IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada Municipal constitui instrumento de promoção e fortalecimento da gestão do Programa Bolsa Família.

Em relação ao repasse dos recursos do IGD-M, os valores são transferidos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) e para o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF). Nesse fluxo, os depósitos são efetuados em uma conta corrente aberta pelo FNAS no Banco do Brasil, especificamente para fins de execução financeira das atividades vinculadas à gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único. Essa conta integra o Bloco de Gestão do Bolsa Família – BL GBF FNAS (BRASIL, 2018b).

Destaca-se ainda que a Portaria nº 754, do Ministério do Desenvolvimento Social, publicada em 2010 (Brasil, 2010b), atualizada pela Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015 (Brasil, 2015) estabeleceu critérios, procedimentos e sistemáticas de cálculos para identificar o IGD-M referente a cada município e, dessa forma, repassar recursos financeiros àqueles que alcancem um mínimo estabelecido (BRASIL, 2018c).

Para Coutinho (2013), O IGD municipal é calculado com base em quatro variáveis: i) taxa de cobertura de cadastros; ii) taxa de atualização de cadastros; iii) taxa de crianças com informações de frequência escolar; e, iv) taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde.

De acordo com a Portaria 754, de 2010 (Brasil, 2010b), os municípios poderão receber incentivos financeiros que serão adicionados ao valor mensal. Esses incentivos financeiros são os seguintes: 1º) 5% dos recursos a repassar, proporcionais ao acompanhamento das famílias beneficiárias em fase de suspensão, que estejam em processo

de acompanhamento familiar; e, 2º) 5% dos recursos a repassar, quando o município tiver 100% dos dados relativos à gestão municipal (prefeitura e gestão municipal do PBF) atualizados há menos de um ano, conforme registro no SIGPBF (BRASIL, 2018c).

Os quadros 4.43 e 4.44 apresentam repasses de IGD-M ao município de Campo Belo.

O quadro 4.43 descreve os repasses mensais realizados entre os anos de 2017 e 2020 ao passo que o quadro 4.44 apresenta o repasse efetuado em dezembro de cada ano e o valor acumulado repassado anualmente. Ressalta-se que a queda brusca dos repasse, deveu-se, principalmente, aos efeitos da pandemia do Coronavírus (COVID-19).

Destaca-se que pelo simples fato de realizar a adesão o município recebe um valor mínimo a título de IGD-M. Assim, durante o período de janeiro a dezembro de 2020, o município recebeu o valor mínimo de R\$ 8.053,11.

Quadro 4.43 - Repasse mensal de IGD-M entre 2017 e 2020.

Ano	2017	2018	2019	2020
Janeiro	R\$ 11.339,87	R\$ 10.866,09	R\$ 10.895,44	R\$ 8.025,35
Fevereiro	R\$ 11.439,16	R\$ 9.574,34	R\$ 11.179,94	R\$ 8.053,11
Março	R\$ 11.310,94	R\$ 9.546,79	R\$ 11.260,63	R\$ 8.053,11
Abril	R\$ 11.106,71	R\$ 9.723,52	R\$ 11.300,52	R\$ 8.053,11
Mai	R\$ 10.626,03	R\$ 10.443,63	R\$ 11.077,07	R\$ 8.053,11
Junho	R\$ 10.369,86	R\$ 10.393,28	R\$ 11.149,67	R\$ 8.053,11
Julho	R\$ 10.628,09	R\$ 10.173,70	R\$ 10.739,90	R\$ 8.053,11
Agosto	R\$ 10.224,88	R\$ 10.121,68	R\$ 8.276,49	R\$ 8.053,11
Setembro	R\$ 10.162,22	R\$ 10.277,88	R\$ 8.147,65	R\$ 8.053,11
Outubro	R\$ 10.252,14	R\$ 10.555,98	R\$ 7.997,17	R\$ 8.053,11
Novembro	R\$ 10.304,99	R\$ 10.863,84	R\$ 7.997,17	R\$ 8.053,11
Dezembro	R\$ 10.487,60	R\$ 10.843,47	R\$ 7.586,04	R\$ 8.053,11

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

Quadro 4.44 - Índice de Gestão Descentralizada.

	2017	2018	2019	2020
IGD-M	0,80	0,87	0,87	0,86
Repasado em Dezembro	R\$ 10.487,60	R\$ 10.843,47	R\$ 7.586,04	R\$ 8.053,11
Soma das parcelas no ano	R\$ 128.252,49	R\$ 123.384,20	R\$ 117.607,69	R\$ 88.556,45

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que se relaciona à implementação de políticas públicas, a atuação do Estado, num ambiente federativo, compreende processos complexos e resultados incertos, o que demanda explicações voltadas, tanto em relação à efetividade das políticas públicas quanto à promoção do acesso aos direitos sociais. Nesse contexto, quais variáveis poderiam explicar os resultados atingidos pelas políticas públicas?

Segundo Souza e Fontanelli (2020), citando o entendimento de Almond e Powell (1966), Katzenstein (1978), Migdal (1988) e Ikenberry (1988), há consenso na literatura de que a capacidade estatal é uma das características definidoras de qualquer sistema político. Desse modo, a sobrevivência e o funcionamento de um sistema político dependem da existência de vários tipos de capacidades que, embora distintas, são interdependentes.

Debruçando-se um pouco mais sobre o tema, constatou-se que, na visão de diversos autores, a resposta para o sucesso ou fracasso das políticas públicas pode ser encontrada na estruturação e na organização dos arranjos institucionais de implementação, posto que os mesmos, potencialmente, conferem ao Estado as capacidades estatais necessárias e imprescindíveis para a implementação bem-sucedida de políticas públicas. Todavia, ao longo desta pesquisa, verificou-se que não são apenas os arranjos institucionais de implementação que determinam a presença ou ausência de capacidades estatais. Nessa continuidade, percebeu-se que, além deles, na análise de políticas públicas, devem ser levados em consideração os mecanismos e instrumentos relacionais, estruturais e financeiros assim como outros elementos e recursos organizacionais que estruturam a implementação de políticas públicas. Exemplificativamente, podem ser citados: os atributos da burocracia; a ausência ou presença de recursos; as relações da burocracia com os atores sociais; os instrumentos mobilizados para a concretização da política pública; e, as características específicas da política que está sendo implementada. Em relação aos atributos, Evans (1993) destaca a profissionalização, a autonomia e a coesão da burocracia para a ação estatal (EVANS, 1993).

De acordo com Grin, Demarco e Abrucio (2021), a análise das capacidades estatais, nos últimos anos, permaneceu como um campo pouco abordado com a produção de poucos estudos. No entanto, observa-se que, na última década, sobretudo nos últimos cinco anos, houve um crescimento significativo na produção acadêmica. Desse modo, no debate teórico sobre as capacidades estatais e sua tradução para as esferas locais, a literatura nacional passou a analisar como os municípios se valem de seus recursos para implementar políticas públicas.

Embora na literatura haja diversos trabalhos que investigam a relação entre os sistemas federalizados e o desenvolvimento de capacidades estatais, infere-se que ainda há uma lacuna teórica em relação às pesquisas que visam examinar empiricamente o funcionamento interno da máquina estatal no nível municipal. Assim, não se verifica como prioridade, a construção de trabalhos que se destinam a examinar os recursos, os instrumentos, os mecanismos, os processos bem como o papel e a forma que os atores envolvidos com a execução de uma ação, plano ou programa governamental específico, interagem, em termos de coordenação e de execução das atividades de implementação.

Salienta-se que a literatura sobre capacidades estatais contempla a necessidade de estabelecer (determinar) o objeto de pesquisa a fim de apreciar quais e como as capacidades influenciam o fenômeno de estudo. Desse modo, a definição de capacidades estatais e seus instrumentos de mensuração dependem essencialmente do objeto que será analisado (CINGOLANI, 2013; ANASTASIA; LAS CASAS OLIVEIRA, 2015).

Esta pesquisa, fundamentada em um estudo de caso, visou compreender, sob a lente das capacidades estatais, o processo de implementação do Programa Bolsa Família em Campo Belo/MG, município de pequeno porte do sudoeste de Minas Gerais, entre os anos de 2017 e 2020. Além da abordagem dos arranjos institucionais de implementação proposta por Gomide e Pires (2014), que envolve a análise da dimensão técnico-administrativa e da dimensão político-relacional, apreciou-se, também, a dimensão fiscal, levando-se em consideração a perspectiva dos atores envolvidos na implementação a fim de identificar e examinar eventuais dificuldades ou potencialidades que reduzem ou promovem o fortalecimento institucional.

Destaca-se que o foco principal deste estudo sobre capacidades estatais, não foram os resultados, mas sim os recursos, os instrumentos, os mecanismos bem como os processos de coordenação e de interação que o Estado emprega no desenvolvimento de suas atividades cotidianas, no intuito de alcançar metas e objetivos atinentes à gestão e à execução do Programa Bolsa Família.

Devido às limitações que envolvem uma pesquisa dessa natureza, não houve um aprofundamento significativo em torno de todos os aspectos e características que envolvem a mensuração das capacidades estatais geradas pelos arranjos institucionais de implementação, embora um norte, nessa direção, tenha sido apontado para a realização de trabalhos futuros.

Inicialmente, para fins de conhecimento sobre a o planejamento e a implementação da política pública de transferência de renda condicionada, realizou-se uma pesquisa sobre a legislação básica, os princípios, os objetivos e as diretrizes que regulam, sob o ponto de vista normativo, a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Assim,

constatou-se que a estrutura normativa é um instrumento de capacidade estatal que visa garantir a legalidade, a legitimidade e a transparência dos processos bem como orientar as ações dos municípios, dos gestores e das famílias beneficiárias, rumo aos horizontes (diretrizes) que norteiam a coordenação e a execução do programa. A fim de que esta política pública possa alcançar suas metas e objetivos. Nessa sequência, pode-se dizer que é por meio da estrutura normativa (princípios, regras e diretrizes) e sob o enfoque do acesso aos direitos sociais contidos na Constituição Federal que os atores envolvidos na condução do Programa devem orientar-se para realizar os processos e as atividades cotidianas na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Na perspectiva acima, infere-se que a estrutura normativa confere aos atores envolvidos com a implementação da política pública uma fonte de regulação e de decisão capaz de nortear a realização e o desenvolvimento de suas atividades e ações cotidianas tanto para a tomada de decisões quanto para a coordenação e execução das atividades de implementação do Programa Bolsa Família. Desse modo, quando a estrutura normativa se alia a outros, instrumentos, recursos ou capacidades, interfere, diretamente, na construção, na manutenção e no fortalecimento das capacidades estatais de implementação. Nesse sentido, torna-se fonte geradora que possibilita a mobilização tanto de capacidades técnico-operacionais quanto de capacidade político-relacional.

Em diversas situações da pesquisa, restou demonstrado que o município adota, cumpre e incentiva, na medida do possível, que seus servidores façam uso da estrutura normativa no desenvolvimento de suas atividades. Embora a estrutura normativa constitua um instrumento de capacidade técnico-administrativa que influencia diretamente a operacionalização e a execução do Programa Bolsa Família, observou que em determinadas situações, os servidores usam a discricionariedade para solucionar eventuais problemas que surgem no dia a dia.

Em relação à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, após a descrição das responsabilidades, das competências e das atribuições de cada ente federativo ou nível de governo e da realização da pesquisa empírica, constatou-se a relevância da intersetorialidade e da articulação entre as áreas de saúde, educação e assistência social para a implementação do Programa Bolsa Família, tanto em nível intergovernamental como em nível intragovernamental. Desse modo, as capacidades político-relacionais constituem elos de uma corrente, na medida em que sustentam e fortalecem o acesso aos direitos sociais.

Analisando-se a finalidade e as competências declaradas pela Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Campo Belo/MG, verifica-se o propósito firme de aplicar o princípio da descentralização e da intersetorialidade entre as áreas, setores ou níveis

governamentais para que as políticas públicas, inclusive o Programa Bolsa Família, sejam bem sucedidas e mais efetivas no nível municipal. Percebe-se ainda, na indicação de suas competências, a presença de um alinhamento e um comprometimento com as políticas públicas de Assistência Social do governo federal, o que, também, evidencia aspectos do princípio da descentralização. Para exemplificar a descentralização e a intersetorialidade, as mesmas ocorreram na oferta de capacitação pelo Estado aos servidores do município e no apoio oferecido pelo Ministério da Cidadania quando recepciona e responde às demandas do município.

Em Campo Belo/MG a atividade de execução do Programa Bolsa Família foi descentralizada para os CRAS. Nesta visão, infere-se que o município segue a lógica da descentralização na medida em que a Secretaria Municipal de Assistência Social organiza suas atividades, delegando atribuições e compartilhando responsabilidades com a proteção social básica (CRAS), com a proteção social especial (CREAS), com o Conselho Social com outros atores públicos e com a sociedade civil. No caso, descentraliza suas atividades ligadas ao Programa Bolsa Família, aos três CRAS e ao CREAS, entre outros.

Em termos de recursos humanos, observou-se que a Secretaria, as coordenadoras do CRAS e do CREAS, são servidoras dotadas de grande experiência na área de assistência social e que possuem vasto conhecimento sobre sua área de atuação. Desse modo, capacitam e orientam seus colaboradores para que realizem um atendimento mais humanizado e qualificado em torno do acesso aos direitos sociais. Outro fato que vale destacar é que tanto a Secretaria Municipal quanto às coordenadoras e alguns de seus colaboradores vem permanecendo no quadro da Prefeitura por diversos mandados e sob comando de partidos diferentes, o que produz de certo modo mantém o atendimento padronizado e qualificado.

A fim de prestar um atendimento padronizado e qualificado nos três CRAS e no CREAS, destaca-se que a capacitação dos servidores, independente da espécie de vínculo, consiste numa preocupação permanente de todos os gestores municipais. Dessa maneira, o intuito é a qualificação das equipes tanto para a coordenação quanto para a execução das atividades cotidianas com efetividade e eficiência.

Desse modo, constata-se que, no Município de Campo Belo MG, verifica-se a presença de uma burocracia estável e qualificada que produz um fortalecimento institucional. No que se refere à estrutura física, as atividades de Gestão do Programa Bolsa Família e de Coordenação do Cadastro Único são realizadas numa das salas da sede da Secretaria Municipal de Assistência Social destacada, exclusivamente, para este fim.

Quanto ao público e aos potenciais beneficiários do PBF, o atendimento é realizado diretamente nos três CRAS – Centro de Referência e Assistência Social e no CREAS, os quais funcionam em prédio próprio. Destacam-se que os CRAS seguem a ambiência física sugerida pelo Ministério da Cidadania, de maneira que obedecem às exigências legais de acessibilidade e oferecem comodidade no atendimento aos cidadãos. Portanto, os CRAS possuem os requisitos que orientam o atendimento das necessidades públicas.

Ressalta-se que há a necessidade de preparar mais uma sala no CRAS para realizar um atendimento privado com a disponibilização de mais computadores. Diante da acessibilidade, da adequação e da comodidade que o atendimento realizado nos CRAS proporciona aos cidadãos no município, infere-se que as estruturas físicas desses equipamentos são adequadas e suficientes, embora houvesse uma manifestação no sentido de construir um CRAS para atender à zona rural.

Assim sendo, infere-se que a estrutura física da Secretaria e de suas unidades envolvidas com o atendimento do Programa Bolsa Família é uma capacidade técnico-administrativa que atende de modo satisfatório as necessidades públicas dos cidadãos do município.

No que se relaciona a gestão do Cadastro Único, o governo federal utiliza a base de dados e informações do Cadastro Único para a concessão de diversos benefícios e serviços sociais. Por esta razão, a atuação estatal do município referente à execução do Cadastro Único deve ser planejada e organizada para obter os melhores resultados em termos de provisão de serviços públicos aos cidadãos. Em Campo Belo/MG, verifica-se que os processos de inscrição, de identificação dos potenciais beneficiários e de atualizações dos dados das famílias a cada dois anos, seguem as orientações normativas e o atendimento é bem organizado. Salienta-se que há um processo de recepção e triagem para atendimento aos cidadãos que orienta e encaminha os mesmos para a política pública mais adequada a sua necessidade.

Registra-se ainda que o município promove a formação e a capacitação das equipes do CRAS, no intuito de melhorar a qualidade e a eficiência para que adquiram condições de averiguar se os dados informados/cadastrados realmente condizem com a realidade das famílias e também ocorrem preparações para realizar visitas domiciliares, com efetividade.

No entanto, é necessário alertar que a taxa de atualização cadastral do município se encontra abaixo da média nacional. Enquanto a média nacional foi de 83,29% no mês de junho de 2021, em Campo Belo/MG esta taxa foi de 81,08%. Embora os resultados referentes à gestão do Cadastro Único ainda não tenham sofrido quedas significativas, infere-se que são

necessárias novas ações estatais para enfrentar as dificuldades decorrentes da Pandemia da Covid 19.

Salienta-se que o Cadastro Único é um instrumento de capacidade estatal, que além de ser um mecanismo de coordenação federal utilizado como indução, transforma-se na porta de entrada para acesso aos direitos sociais (BRASIL, 2018d). Quanto à gestão das condicionalidades, vale destacar uma ação municipal realizada pelos CRAS em relação ao descumprimento das condicionalidades da educação. Após a recepção trimestral de uma listagem, realizam visitas às escolas a fim de identificar as causas do descumprimento das condicionalidades. Estabelecidos os contatos e identificadas as causas, realizam ações voltadas à solução da questão.

Desse modo, verificou-se que a gestão do município, nos últimos quatro anos, vem atuando nas causas que provocam o descumprimento das condicionalidades na medida em que monitora as ocorrências e realiza diversas ações semelhantes às citadas acima para amenizar as questões relacionadas à administração de benefícios (advertência, bloqueio, suspensão, cancelamento, etc).

A gestão de benefícios compreende um conjunto de procedimentos e atividades desenvolvidas pelo governo federal e pelos gestores municipais destinados a realizar o pagamento dos benefícios às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2021c). No entanto, caso as famílias descumpram as condicionalidades, sujeitam-se a sanções.

As atividades de administração de benefícios compreendem as seguintes: a) Liberação; b) Bloqueio; c) Desbloqueio; d) Suspensão; e) Reversão de suspensão; f) Cancelamento; e, g) Reversão de cancelamento.

Em Campo Belo/MG, tais atividades podem ser realizadas tanto pela Secretaria Municipal de Assistência Social quanto pelo CRAS. Registra-se que entre 2017 e 2020, as sanções não sofreram grandes alterações no período da pandemia. Atualmente, o município de Campo Belo/MG está com 27 famílias em fase de suspensão, base, mês de novembro de 2019. Na medida em que há o registro no SICON, ocorre a interrupção temporária dos efeitos referentes ao descumprimento das condicionalidades. Enquanto a família estiver sendo atendida pela assistência social, ela não receberá nenhuma penalização, evitando, desse modo, que sua situação de vulnerabilidade social seja ainda mais agravada. É preciso ressaltar que estamos em tempos de pandemia, porém, não se justifica que 1.787 benefícios estejam suspensos.

No que diz respeito à rede bancária e os serviços prestados pelos canais de atendimento da CAIXA, eles constituem recursos materiais disponibilizados que, no município de Campo Belo/MG, são adequados, suficientes e atendem de forma satisfatória à população beneficiária. Assim, em virtude das informações apresentadas acima, conclui-se que o município supervisiona de modo adequado a gestão de benefícios sob sua responsabilidade e vem desenvolvendo a atividade de gestão de pagamentos de forma satisfatória.

A gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, principalmente, no nível municipal, deve ser pensada e organizada, tendo-se em mira as três diretrizes que estruturam o programa: transferência de renda, condicionalidades e ações complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. E as ações complementares ou programas complementares visam o desenvolvimento de capacidades das famílias e a superação de sua situação de vulnerabilidade. Na verdade, a articulação das três dimensões que fundamentam a gestão e a operacionalização do Programa, contribui para a superação do ciclo da pobreza nas famílias, evitando que esse ciclo vicioso repita de geração em geração.

No município de Campo Belo/MG, constatou-se que, ocorre intersetorialidade entre a Secretaria Municipal e as unidades que lidam com a saúde, a educação e a assistência social. Também foi possível registrar o relacionamento da Gestão do Programa Bolsa com o Conselho Social. Desse modo, a intersetorialidade agrega valor à implementação do Programa Bolsa Família no município, na medida em que o entrosamento e o compartilhamento de informação entre as áreas auxiliam o processo de capacitação e qualificam o atendimento aos cidadãos.

Cabe destacar que, em Campo Belo/MG, os gestores compraram a ideia da intersetorialidade e aplicaram no desenvolvimento das suas atividades diárias, o que foi demonstrado nos trabalhos de encaminhamento para outras áreas e nas reuniões de rede. Desse modo, a intersetorialidade compreende uma capacidade político-relacional que promove o acesso aos direitos sociais pelas famílias em situação de vulnerabilidade social.

A gestão intersetorial do Programa Bolsa Família possibilita identificar as famílias que não possuem acesso aos direitos sociais básicos. Nessa direção, as informações do Cadastro Único e do Sistema de Condicionalidades contribuem para a estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para a oferta de provisões da política de Assistência Social

No município de Campo Belo/MG, constatou-se que esta gestão intersetorial conduz a articulação do Programa Bolsa Família, no caso o CRAS, com as áreas de saúde, educação e assistência social, principalmente, em relação ao acompanhamento das condicionalidades da educação. a articulação, Em relação ao acompanhamento das condicionalidades da área de saúde, apesar de estar sendo realizada, pode ser necessária uma maior aproximação entre os coordenadores.

No que diz respeito ao relacionamento do CREAS com o CRAS e com as outras unidades da Secretaria. Percebe-se que, na gestão de seus processos, a unidade revela consistência e abriga profissionais com sinergia e competentes para resolver situações complexas, direcionando os cidadãos para a política pública mais adequada.

As ações complementares abarcam um conjunto de iniciativas do Estado e da sociedade que podem ser promovidas por todos os entes da esfera pública e por grupos organizados da sociedade civil. Salienta-se que o Programa Bolsa Família não é o responsável direto por esta dimensão. No entanto, a mesma está necessariamente articulada com o PBF na medida em o mesmo propõe e estimula a atuação conjunta de outras iniciativas que visam superar a situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Conforme visto, no município de Campo Belo/MG, há várias ações complementares que ligam ao Programa Bolsa Família. Salienta-se que as parcerias são estabelecidas de acordo com a Lei 13.019. Embora tenham sido citadas parcerias celebradas com entidades ou instituições públicas, verifica-se a necessidade de alavancar a quantidade de parcerias com a sociedade civil e com o setor privado. Portanto, entende-se que cabe uma atuação do município para que o número de ações ou programas complementares seja elevado.

A participação social e o diálogo com as partes que serão beneficiadas ou prejudicadas pelos resultados das políticas públicas são fundamentais no processo de implementação. Com o Programa Bolsa Família, não é diferente. Por meio da realização de reuniões, por meio do consenso, além de serem encontradas melhores soluções para os problemas públicos, as tomadas de decisões conferem maior legitimidade ao processo. Pelas respostas das entrevistadas bem como em função de informações contidas nos Relatórios de Gestão, infere-se que o Município de Campo Belo/MG, entre os anos de 2017 e 2020, incentivou, a participação da sociedade no desenvolvimento de suas atividades, principalmente, em relação às reuniões de rede. Salienta-se que a atuação estatal, além de demonstrar poder de coordenação (capacidade administrativa) evidenciou traços da capacidade político-relacional na medida que envolveu a participação social em vários eventos realizados.

Em Campo Belo/MG, a Presidente do Conselho Social também é Coordenadora de um dos CRAS – Centro de Referência de Assistência Social. Salienta-se que o Conselho Social possui uma relação extensa de atribuições e responsabilidades. No entanto, destacam-se as seguintes: ações de cadastramento e atualizações de dados do Cadastro Único; a realização correta dos registros de acompanhamento das condicionalidades; o acompanhamento das famílias que descumpriram as condicionalidades e por fim as ações que visam a fiscalização do Programa Bolsa Família.

Quanto à fiscalização do Programa Bolsa Família, os canais para comunicação de irregularidades estão disponibilizados aos cidadãos e os processos originários do Ministério da Cidadania são de conhecimento e acompanhados pelo Conselho. Também os processos são abertos pela gestão municipal, quando surgem quaisquer indícios de irregularidades. Assim sendo, a parte que compete ao Município, na atividade de apoio a fiscalização do Programa Bolsa Família tem sido realizada, sendo interessante destacar que a maioria das situações são identificadas após cruzamento de dados constantes nas diferentes bases de dados do Governo Federal e, principalmente, diante dos levantamentos do Cadastro Único.

Em relação ao monitoramento e a avaliação, registra-se que na coordenação e na execução das atividades do Programa Bolsa Família, no município de Campo Belo, há um plano de trabalho (planejamento) anual para alcance dos resultados. Este plano foi construído, no início do ano, em parceria com outras áreas/setores do município bem como com atores da sociedade civil. Registra-se que, na época da construção do plano, foram realizadas avaliações, não só em relação às atividades e serviços que apresentaram bons resultados, mas, também, àquelas/aqueles que necessitavam de aprimoramento.

Salienta-se ainda que o município realiza acompanhamentos por meio das ferramentas informacionais do Ministério da Cidadania e da SAGI, além de planilhas, pastas, encaminhamentos, agendas, sistema GESUAS, prontuário SUAS, RMA – Relatório Mensal de atendimento.

Registra-se ainda que, no município, há o relatório de Relatório de Gestão, produzido todo início de ano de modo que se trata de um relatório bem abrangente tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Tais informações e dados demonstram que o município realiza levantamentos, monitora os dados e realiza ações com base nesses dados.

No que tange à avaliação do Programa Bolsa Família, o Cadastro Único juntamente com o IGD-M – índice de Gestão Descentralizada são os principais mecanismos de coordenação federativa que o Governo Federal emprega para garantir a implementação homogênea do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, a gestão do Cadastro Único, a gestão intersetorial das condicionalidades e o Índice de Gestão Descentralizada são capacidades técnicas que se destacam na implementação. Por esta razão, tais capacidades são empregadas na maioria dos municípios brasileiros para avaliar anualmente os resultados do Programa Bolsa Família.

Ressalta-se que a análise das capacidades estatais não necessariamente deve ser analisada apenas na fase de implementação de uma política pública, dado que as etapas iniciais de formação de agenda e formulação abrem campo para discussões interessantes na medida em que é nessas fases que se exterioriza o interesse em relação ao monitoramento da demanda assim como sua relação com as capacidade estatais.

No entanto, o fato mais relevante foi a percepção de que as capacidades estatais podem se tornar geradoras de outras capacidades estatais quando se juntam a outras para o desempenho de uma atividade. Desse modo, proporcionam a construção, a manutenção e o fortalecimento do arranjo institucional.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B. de. **Economia criativa e desenvolvimento: uma análise a partir dos fatores estruturantes de políticas públicas municipais em Porto Alegre (RS), São José dos Campos (SP) e Ananindeua (PA)**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Rio Grande do Sul, 2018.
- AGUIAR, R. B. de.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Bib: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**. São Paulo, SP. n. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019.
- ALMOND, G. A.; POWELL, G. B. **Comparative politics: a developmental approach**. Boston: Little Brown, 1966.
- AMORIM N. O.; MALAMUD, A. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 4, p. 1-27, 2015.
- ANASTASIA, F.; LAS CASAS OLIVEIRA, L. **Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China**. Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para discussão, nº 2118).
- ANDERSON, C. W. The place of principles in policy analysis. **American Political Science Review**, v. 73, n. 3, p.711-723, set. 1979.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011. 229 p.
- BARRIENTOS, A. Transferências de renda para o desenvolvimento de longo prazo. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C.(Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Métodos de estudo de caso causais: Fundamentos e diretrizes para comparação, correspondência e rastreamento**. Imprensa da Universidade de Michigan, 2016.
- BERTRANOU, J. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. **Revista Estado y Políticas Públicas**, Argentina, n. 4, p. 37-59, 2015.
- BERTRANOU, J. **Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones**, Mimeo, ICO/UNGS, 2012.
- BERGUE, S. T. **Gestão de Pessoas: liderança e competências para o setor público**. Brasília: ENAP, 2019.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. **An archipelago of excellence? Autonomous capacity among Brazilians State agencies**. Paper presented at the Princeton University – Universidade de São Paulo. Conference on “State Capacity in the Developing World”, São Paulo – Brazil, February 2012.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011

BICHIR, R. M. **Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, SAGI. 2014.

BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para implementação de programas de transferência de renda**: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Rio de Janeiro: Ipea, Jan. 2015.

BICHIR, R. M. **Novas agendas, novos desafios**: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. Novos São Paulo: Estudos CEBRAP. Vol. 35, nº 01, pp. 104-137, mar. 2016a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/M5XFdvfntQWHTHFZk7FKwwJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 02 abr. 2020.

BICHIR, R. M. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, Paraíba, v. 1, n. 1, p. 49-78, jun./ago. 2016b. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/28463>. Acesso em 02 abr. 2020.

BOWMAN, Ann O'M. e KEARNEY, R. C. Dimensions of State Government Capability. **The Western Political Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 341-362, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2002. 349 p.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 dez. 1993.

BRASIL. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 out. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm. Acesso em 25 mai. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 Jan. 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em 25 mai. 2021,

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2004b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm. Acesso em: 30 mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria GM/MDS 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. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20246%2020-5-05.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Portaria GM/MDS nº. 551, de 9 de novembro de 2005**. Regula a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília, DF: MDS, 2005b. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-551-de-9-de-novembro-de-2005/>. Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Portaria 555, de 11 de novembro de 2005**. Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Brasília, DF: MDS, 2005c. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=19324>. Acesso em: 20 mai. 2021.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Acesso em: 30 mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria 256, de 19 de março de 2010a**. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio financeiro à gestão estadual do Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: MDS, 23 mar. 2010. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=213764>. Acesso em 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010b**. Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-754-de-20-de-outubro-de-2010/>. Acesso em 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011**. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 jun. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/antigos/portaria-ndeg-177-de-16-de-junho-de-2011>. Acesso em 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria 81, de 25 de agosto de 2015**. Altera as Portarias nº 754, de 20 de outubro de 2010, e nº 256, de 19 de março de 2010 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: MDS, 27 ago. 2015. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-81-de-25-de-agosto-de-2015/>. Acesso em 25 mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Orientações para o aperfeiçoamento da gestão local - Cadastro Único e Programa Bolsa Família**. Brasília: DEOP - Departamento de Operação Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização, outubro de 2016. Disponível em: <https://silo.tips/download/orientacoes-para-o-aperfeioamento-da-gestao-local>. Acesso em 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). **Guia de políticas e programas do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome**. Brasília: MDSA, 2017a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/pecas_publicitarias/banner/_guiadepoliticass_MDSA_online.pdf. Acesso em 06 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2017b. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cadernos/Coletanea_LegislacaoBasica.pdf. Acesso em 11 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2018a. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/408993>. Acesso em: 06 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Caderno do IGD-M: Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**. Brasília: MDS, 2018b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf. Acesso em 06 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Manual do Pesquisador: Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2018c. Disponível em: <https://www.docsity.com/pt/manual-do-pesquisador-gestao-do-programa-bolsa-familia/5053367/>. Acesso em 30 mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Manual do Pesquisador: cadastro único para programas sociais do Governo Federal**. Brasília, 2018d. Disponível em: <https://www.docsity.com/pt/manual-do-pesquisador-gestao-do-cadastro-unico/5053366/>. Acesso em 30 mai. 2021

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Programas e ações do Ministério da Cidadania (2017-2020)**. Brasília, DF: SAGI, , dez. 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>. Acesso em 30 Abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Assistência Social**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social>. Acesso em: 30 abr 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Bolsa Família**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 30 abr 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Cadastro Único**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>. Acesso em: 30 abr 2021.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Dados do Programa Bolsa Família**. 2020. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013, 494 p.

CAMPO BELO. Prefeitura Municipal de Campo Belo. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social no período 2017-2020**. 2020. Campo Belo: SMAS, 2020.

CAMPO BELO. Prefeitura Municipal de Campo Belo. **Secretarias**. Portal da Secretaria Municipal de Assistência Social. 2021a. Campo Belo: Prefeitura Municipal de Campo Belo, 2021. Disponível em: <https://www.campobelo.mg.gov.br/portal/secretarias/3/secretaria-de-assistencia-social>. Acesso em 02 jan. 2021.

CAMPO BELO. Prefeitura Municipal de Campo Belo. **Notícias**. Campo Belo está no ranking dos 10% dos municípios com melhor gestão fiscal do Estado e do País. 2021b. Campo Belo: Prefeitura Municipal de Campo Belo, 2021. Disponível em: <https://www.campobelo.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/2467/Campo-Belo-est%C3%A1-no-ranking-dos-10porcento-dos-munic%C3%ADpios-com-melhor-gest%C3%A3o-fiscal-do-Estado-e-do-Pa%C3%ADs>. Acesso em: 21 out. 2021.

CÁRDENAS, M.. State capacity in Latin America. **Economia**, v. 10, n. 2, p. 1-45, 2010.

CARLOTO, C. M. Condicionais nos Programas de Transferência de Renda e autonomia das mulheres. **Sociedade em Debate**, v. 18, n. 2, p. 121-130, 2013.

CAVALCANTE, P. L. Programa Bolsa Família: Descentralização, centralização ou gestão em redes? In: **Revista do Serviço Público**. n. 60, Brasília: ENAP, jan./mar. 2009.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; DA SILVA, Roberto. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson, 2007.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (Working Paper n. 53).

CINGOLANI, L.; THOMSON, K.; CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **World Development** 72, p. 191-207, 2015.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17 n. 1, p. 1-25, 1972.

COLLIER, D.; MAHON JUNIOR, J. Conceptual stretching revisited: adapting categories in comparative analysis. **American Political Science Review**, v. 87, p. 845-55, 1993.

COLIN, D. R. A.; PEREIRA, J. M. F.; GONELLI, V. M. M. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, IPEA, 2013.

COMPLETA, E. R. Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? PostData. **Revista de Reflexión y Análisis Político**, v. 22. n. 1, p. 111-140, 2017.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, V. 37, n. 5, set.-out. 2003.

COUTINHO, D. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social**. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, nº 1852), ago. 2013.

CRAVEIRO, C. B. A.; XIMENES, D. de A. Dez anos de Programa Bolsa Família: Desafios e Perspectivas para a Universalização da Educação Básica no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza e Neri, Marcelo Côrtes.(Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

CHRISTENSEN, R. K.; GAZLEY, B. Capacity for Public Administration: analysis of meaning and measurement. **Public Administration and Development**. 28 (3). p. 265-279, 2008.

DÁRCY, M.; NISTOSKAYA, M. State Capacity, Quality of Government, Sequencing and Development Outcomes. In: BÅGENHOLM, A; BAHUR, M., GRIMES, M. e ROTHSTEIN, B. (Eds.). *Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**. v. 1, n. 7, p. 41-51, jan.-jun. 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22963>. Acesso em: 05 abr. 2021.

DE LEON, P. A theory of policy termination. In: MAI J. V.; MOLDAVSKY, A. B. (Orgs.) **The policy cycle**. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

EVANS, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Eds.). **The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state**, edited by. Princeton University Press, 1992.

- EVANS, P. B. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova, n. 28-29, p. 1-29, abr. 1993.
- EVANS, P. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press. 1995.
- EVANS, P. **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories**. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede/UFF), Mar. 2011.
- EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.
- EVANS, P.; RAUCH, J. E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, 2006.
- FERREIRA, Patrícia Aparecida. **Gestão de Políticas Públicas**: uma proposta de modelo processual de análise. Tese (Doutorado em Administração), Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras-MG, 2011.
- FERREIRA, V. B. **Dilemas Federativos e Construção de Capacidades em Nível Local**: uma análise dos fatores associados ao FUNDEB na educação infantil Dissertação de Mestrado. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020.
- FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.
- FREDERICKSEN, P.; LONDON, R. Disconnect in the hollow state: The pivotal role of organizational capacity in community-based development organizations. **Public Administration Review**, 60, p. 230-239, 2000.
- FREITAS, H. M. R. *et al.* O Método de Pesquisa Survey. **Revista de Administração - RAUSP**, São Paulo, v.35, n.3, p.105-112, jul./ set. 2000.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FUKUYAMA, F... The strange absence of the state in political science. **The American Interest**, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/gKoFas>. Acesso em: 17 set. 2017.
- FUKUYAMA, F.. What is governance? **Governance — An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.
- GALVARRO, M. P. S. Q. S. *et al.* Desigualdades regionais na saúde no Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 8, n. 8, p. 12-27, 2012.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma**: Building state capacity in Latin America. University of California Press. Berkeley, 1996.

GESTEL, K V; VOETS, J; VERHOEST, K. How Governance of Complex PPPs Affects Performance. **Public Administration Quarterly**. Vol 36, n. 2 (summer 2012), p. 140-188.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIULIANI, M. Livello del gioco. In: CAPANO, G.; GIULIANI, M. **Dizionario di Politiche Pubbliche**. Roma: Carocci, 2005.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOY, A. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006. cap. 4, p. 115-143.

GOERTZ, G. **Social science concepts**: A user's guide. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GOMES, S. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 2, p. 103-128, 2010. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212010000100010. Acesso em: 21 mar. 2021.

GOMES, M. D. L.; FERREIRA, P. A.; AMÂNCIO, J. M. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 83-104, jan./jun/. 2017.

GOMIDE, A. de Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. pp. 15-50. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6057>. Acesso em 30 abr. 2021.

GOMIDE, A. de Á. Capacidade Estatal: como medir e que diferença faz para as políticas públicas. In: NUPERGS CONTROVÉRSIAS, 2020, Rio Grande do Sul. **Anais [...]**. Rio Grande do Sul: NUPERGS - Núcleo de Pesquisa da Política - UFRGS, 2020. 1 vídeo (95 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-aQGegdrVbQ>. Acesso em: 20 maio 2021.

GOMIDE, A. de Á.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 19, p. 689-704, 2021.

GOMIDE, A. de Á., PEREIRA, A. K. Novas Dinâmicas de Desenvolvimento: capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **40th Anpocs Anu. Meet.-Annals**, p. 1-30, 2016.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 52(5): 935-955, set. - out. 2018.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação-O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, 2017.

GOMIDE, A. de Á., PEREIRA, A.K. e MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: R. Pires, G.S. Lotta. & V.E. Oliveira (eds) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018. pp. 85-104. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8596/1/Burocracia2.pdf>. Acesso em 05 Abr. 2021.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2014. 394 p.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. **Revista Teoria & Sociedade**, 20(1), 148-176, 2012.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, L. **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Organizadores. Porto Alegre. Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, 714 p.

GRINDLE, M. S. **Challenging the State**: Crisis and Innovation in Latin America and Africa, Cambridge, USA: Cambridge University Press, 1996.

GUERRA, E. L. A. **Manual Pesquisa Qualitativa**. Belo Horizonte. 2014. Disponível em: <https://docente.ifsc.edu.br/luciane.oliveira/MaterialDidatico/P%3%B3s%20Gest%3%A3o%20Escolar/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%3%BAblicas/Manual%20de%20Pesquisa%20Qualitativa.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

HALL, J. L. Assessing Local Capacity for Federal Grant-Getting. **The American Review of Public Administration**, v. 38, n. pp-463- 479, 2008.

HANSON G. R, J. K.; SIGMAN, R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. **APSA 2011 Annual meeting paper**. Sep. 2013. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/715066>. Acesso em: 03 mai. 2021.

HENDRIX, C. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

IMAS, L. G. M.; RIST, R. C. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations**. The World Bank: Washington DC, 2009.

INGRAHAM, P. W.; JOYCE, P. G.; DONAHUE, A. K. **Government Performance: Why Management Matters**. Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2003

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Campo Belo: panorama**. Campo Belo: IBGE, 2020. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/campo-belo/panorama>. Acesso em: 15 Abr. 2021.

IKENBERRY, G. J. Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy. **International organization**, v. 42, n.1, p. 219-243, 1988.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

JENKINS, W. Policy Analysis: A political and organizational perspective. **New York: St. Martin's Press**. 1978.

JESSOP, B. Bringing the State back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. **International review of sociology**, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **Between power and plenty**: foreign economic policies of advanced industrial states. Madison: University of Wisconsin Press, 1978.

KJAER, M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. **Conceptualizing state capacity**: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity. Gothenburg: University of Gothenburg, 2002. (Democracy, the State, and Administrative Reforms Research Report, n. 6).

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KURTZ, M. J.; SCHRANK, A. Growth and governance: models, measures, and mechanisms. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 2, p. 538-554, 2007.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A.. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANZARA, A. P. Capacidades Estatais, Trabalho e Seguridade Social: África do Sul, Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada. In: GOMIDE, A. Á.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

Levi, M., 1988. **Of Rule and Revenue**. Berkeley: University of California Press, 1988.

LIMA, L. L. Capacidade Estatal: como medir e que diferença faz para as políticas públicas. In: NUPERGS CONTROVÉRSIAS, Rio Grande do Sul. **Anais [...]**. Rio Grande do Sul: NUPERGS - Núcleo de Pesquisa da Política - UFRGS, 2020. 1 vídeo (95 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-aQGedrVbQ>. Acesso em: 18 Nov. 2020.

LIMA, L. L.; PAPI, L. P. **Planejamento e políticas públicas**: intencionalidades, processos e resultados. LIMA, L. L. e PAPI, L. P. (orgs). Porto Alegre. Jacarta, 323 p. 2020.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public Administration on Review** v. XIX, n.2, p.79-88, 1959.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. D. A. **A Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1999.

MENEZES, L. C. A.; JANNUZZI, P. M. Planejamento nos Municípios Brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano VII, n. 12, p. 69-76, 2005.

MOREIRA, L. C. **Capacidades estatais na gestão do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal**: um estudo de caso em um município de Minas Gerais. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2020.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, v. 25, n. 2, p. 185- 213, 1984.

MANN, M. **The Sources of Social Power**: A history of power from the beginning to A.D. 1760. Cambridge University Press, 1986.

MANN, M. **The Sources of Social Power**: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914. v. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MANN, M. Infrastructural Power Revisited. **Studies in Comparative International Development (SCID)** 43 (3): 355–365, 2008.

MARENCO, A. Capacidade Estatal: como medir e que diferença faz para as políticas públicas. *In: NUPERGS CONTROVÉRSIAS*, Rio Grande do Sul. **Anais [...]**. Rio Grande do Sul: NUPERGS - Núcleo de Pesquisa da Política - UFRGS, 2020. 1 vídeo (95 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-aQGegdrVbQ>. Acesso em: 18 Nov. 2020.

MARINHO, A. P.; JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Nova Economia**, v. 25, n. 1, p. 123-142, 2015.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora da Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 23-46, 2013a.

MARQUES, E. "Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review** v.7, n.3, pp.8-35, 2013b.

MAHONEY, J.; GOERTZ, G. A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research. **Political analysis**, v. 14, n. 3, p. 227-249, 2006.

MATTHEWS, F. Governance and State Capacity. In D. Levi-Faur, ed. **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MENICUCCI, T. M. G. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil. **Revista Política Hoje**, 27(1), p. 42-55. 2018.

MELLO, J. *et al.* **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades / organizadoras: Janine Mello... [et al.]** – Brasília: **Ipea**, 2020

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 57, n. 4, p. 465- 487. Out/Dez 2006.

MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World**. Princeton University Press, 1988.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis: An expanded source book**. (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

MOREIRA, L. C. **Capacidades estatais na gestão do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal: um estudo de caso em um município de Minas Gerais**. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2020.

MORTARA, A. F. **Construção de Capacidades Estatais: um estudo do Programa Cisternas**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18280>. Acesso em 05 abr. 2021.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

NASCIMENTO, F. P. do. Classificação da Pesquisa. Natureza, método ou abordagem metodológica, objetivos e procedimentos. **Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática—como elaborar TCC**. Brasília: Thesaurus, 2016.

NASCIMENTO, L. N. ; NETO, R. B. G. Como as diferentes dimensões da capacidade do estado interagem com os níveis de democracia na provisão de bens públicos? **12º Encontro da ABCP - Universidade Federal da Paraíba**. João Pessoa, PB. ago, 2020.

NISTOTSKAYA, M.; CINGOLANI, L. Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross- Sectional and Panel Data Evidence. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, n. 3, pp-519-534, 2015.

NUPERGS Controvérsias: Capacidade Estatal: como medir e que diferença faz para as políticas públicas. 2020. Rio Grande do Sul: NUPERGS - Núcleo de Pesquisa da Política - UFRGS, 2020. 1 vídeo (95 min). Publicado pelo canal NUPERGS. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-aQGegdrVbQ>. Acesso em: 18 Nov. 2020.

O'DWYER, C.; ZIBLATT, D. Does Decentralisation Make Government More Efficient and Effective?, **Commonwealth & Comparative Politics** 44(3): p. 1-18, 2006.

O'TOOLE, JR. L. J. Interorganizational relations in implementation. In: PETERS, B. G., PIERRE, J. (Orgs.) **Handbook of public administration**. Londres/Califórnia: Thousand Oaks/Sage Publications, 2003.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. **Challenges to state policy capacity**. New York: Palgrave Macmillan. p. 1-18, 2005.

PEDROTI, P. M. Desenvolvimento e inclusão social: o caso do arranjo político institucional do programa nacional de Produção e uso do biodiesel. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Capacidades Estatais e Democracia, Ipea. p. 213-238, 2014.

PEREIRA, L. F. **Planejamento governamental e capacidades estatais**: por uma abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. Sage, 2006.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, Oct. 1995.

PINHEIRO, J. C. V. *et al.* Análise da Capacidade Institucional na perspectiva de territórios rurais cearenses. **Perspectiva Econômica**, v.11, n.2 p. 135-142, 2015.

PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. R. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, v-29, p. 318-325, 1995.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.** Berkeley: University of California Press, 1973.

REPETTO, F. **Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina.** Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52, 2004.

RAMAGEM, R. D. **Arranjos institucionais e a construção de capacidades relacionais do Estado para produção de políticas públicas intersetoriais: o caso do Programa Água Para Todos.** Tese (Doutorado - Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

RAMAGEM, R. D. ; GOMES, R. C. Relações intergovernamentais e arranjos institucionais de coordenação federativa: uma análise do Programa Água para Todos. *In: III ENEPCP - Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2019, Natal. Anais do III ENEPCP.* Natal: ANEPCP - Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2019. p. 1327-1337.

REINSBERG, B. *et al.* How structural adjustment programs impact bureaucratic quality in developing countries. **American Journal Of Sociology**, v. 124, n. 4, p. 1222-1257, 2019.

RHODES, R. The New Governance: Governing without government. **Political Studies**, 44, pp. 652-667. 1996. Disponível em: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x acesso em 21. Abr. 2021.

RUA, M. das G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.** In: RUA, Maria das Graças.; VALLADÃO, M. I. de C. (ed.), *O Estudo da Política: Temas Seleccionados.* Brasília: Paralelo, v-15, 1998.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n.1, p. 21-48, 1986.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach.** Boulder: Westview Press, 1993.

SAGI, L. C.. Capacidade institucional para a gestão do turismo: definição de indicadores e análise com base no estudo de caso de Santa Catarina. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 51-76, jan/jun. 2009.

SANTOS, A. M. S. P. **Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, v. 64, p. 1033-1053, 1970.

SCHNEIDER, A. Quem obtém o quê de quem? O impacto da descentralização na capacidade tributária e na política em favor dos pobres. Documento de Trabalho do IDS 179. Brighton: **Institute of Development Studies**, 2003.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81938/79379>. Acesso em 8 abr. 2021.

MOREIRA, L. C. **Capacidades estatais na gestão do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal: um estudo de caso em um município de Minas Gerais**. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2020.

SILVA, A. G. F. S.; MOTA, L. A.; DORNELAS, C. S. M.; LACERDA, A. V. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, 2017.

SILVA, A. H. **Rituais corporativos como estratégia de legitimação de valores organizacionais em empresas familiares**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

SILVA, E. L. da.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3ª ed. Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, Florianópolis, 121 p, 2001.

SILVA, E. L. da.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. UFSC, Florianópolis, 4a. edição, v. 123, 2005.

SILVA, S. da S. **Capacidade institucional municipal e ação coletiva: análise comparativa dos resultados do planejamento urbano participativo – 2005-2008 – Municípios do salgado paraense**. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano) - Universidade da Amazônia, Belém, 2009.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.) **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, New York, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. 407 p.

SOUZA, A. R. Avaliação do processo de implantação de um plano estratégico participativo municipal: Um estudo de caso. **Revista de Estudos Sociais**, v. 1, n. 1, p. 7-30, 1999.

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

SOUZA, C. **Modernização e democratização do estado**: gestão e ações integradas de promoção e garantia de direitos. Belo Horizonte: UFMG-Cedeplar, 2010. 41 p. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <https://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pis/Estudo%2003.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina**: quando a política faz a diferença. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2015. (Texto para Discussão, n. 2035).

SOUZA, C. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 51–136.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Rev. Adm. Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122017000100027&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 fev. 2020.

SOUZA, C. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, p. 269-297, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8607/1/Federalismo.pdf>. Acesso em: 27 Fev. 2020.

SOUZA, C. Capacidade Estatal: como medir e que diferença faz para as políticas públicas. *In*: NUPERGS CONTROVÉRSIAS, Rio Grande do Sul. **Anais [...]**. Rio Grande do Sul: NUPERGS - Núcleo de Pesquisa da Política - UFRGS, 2020. 1 vídeo (95 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-aQGegdrVbQ>. Acesso em: 18 Nov. 2020.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: Sobre conceitos, dimensões e medidas. *In* MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G.; BONAMINO, A. V.; CARVALHO, C. P. (orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades** (pp. 45-71). Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10177> acesso em: 05 Abr. 2021.

SOUZA JÚNIOR, E. V. de. **Comportamento financeiro dos servidores do TRT4 frente à oferta de crédito consignado e o risco de superendividamento**. 2013. (Trabalho de conclusão de curso) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2013.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of Qualitative Research-Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory**. United States: Sage Publications, 1998

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madri: Inap, 1989.

TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe**. New Jersey: Princeton University Press, 1975.

TOCK, F. **Os Estados no Sistema Único de Assistência Social: construção de capacidades estatais nos governos do Maranhão e de São Paulo**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

VASCONCELOS JÚNIOR, M. O. O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro . **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 17, n. 3107, 3 jan. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20774>. Acesso em: 08 abr. 2021.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. da S.; MIRANDA, R. B. (Orgs.). **Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: IPEA, 2011. 305 p. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=40409>. Acesso em: 04 maio 2020.

XIMENES, D. de A. Vulnerabilidade social. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <http://www.gestrado.org/pdf/235.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2021.

WANG, S. The rise of the regions: fiscal reform and the decline of central state capacity in China. In: ANDREW, G.; WALDER. (Eds.) **The waning of the communist state: economic origins of political decline in China and Hungary**. Berkeley: University of California Press, p. 87-113, 1995.

WEIR, M.; SKOCPOL, T.; EVANS, P. Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research. **Bringing the state back in**, 1985.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v.2, n.2, p. 197-222, 1887.

YIN, Robert K. **Case Study Research - Design and Methods**. Sage Publications Inc., USA, 1989.

YU-LEE, R. T. **Essentials of Capacity Management**. John Wiley & Sons: New York. 2002

ANEXO A - Etapas que abrangem a gestão das condicionalidades (Continua).

<p>Identificação do público que será acompanhado</p>	<p>Periodicamente, ocorre a geração de uma base de dados pelo Ministério da Cidadania que contém público para acompanhamento das condicionalidades, ou seja, uma tabela com informações das crianças e dos adolescentes de 6 a 17 anos que deverão ter a frequência escolar verificada, informações das crianças de 0 a 6 anos que deverão ter o calendário vacinal, o peso e a altura acompanhados, além de dados das mulheres em idade fértil para identificação das gestantes e acompanhamento do pré-natal;</p>
<p>Envio do público para acompanhamento aos parceiros das áreas de educação e saúde</p>	<p>O Sistema de Condicionalidades (Sicon) gera o público com perfil para acompanhamento das condicionalidades, com base nas informações que constam no Cadastro Único. Logo após, Ministério da Cidadania envia para o Ministério de Educação (MEC) e para o Ministério da Saúde (MS) as listas com o público a ser acompanhado nas respectivas áreas; o envio ocorre por meio de sistemas específicos — Sistema Presença e Sistema de Gestão do PBF na Saúde, respectivamente —, e o MEC e o MS disponibiliza as informações aos municípios com base nas listas com a relação das famílias em seu território, os municípios realizam o acompanhamento, coletam os resultados da frequência escolar e do atendimento em saúde e os registram nos respectivos sistemas da saúde e da educação;</p>
<p>Períodos de acompanhamento das condicionalidades do PBF e de registro das informações nos sistemas</p>	<p>Anualmente, o Ministério da Cidadania, o MEC e o MS definem um calendário operacional que apresenta os períodos de coleta e de registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação; e</p> <p>O calendário anual com as principais atividades do acompanhamento de condicionalidades é publicado em Instrução Operacional;</p> <p>Na área da educação, o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro, destinados às férias escolares. Na área da saúde, há dois períodos de acompanhamento — ou as chamadas vigências —, que englobam, cada um período, de um semestre. Este calendário apresenta o período de acompanhamento e o período de coleta e registro de presença do MEC. Há um período para realizar as transferências de aluno, ajuste de série escolar, entre outros) no Sistema Presença, antes da abertura do sistema para impressão de formulários. Quanto ao calendário da Saúde, os dados são coletados nos períodos de janeiro a junho e julho a dezembro e posteriormente lançados no de aluno, ajuste de série escolar, entre outros) no Sistema Presença, antes da abertura do sistema para impressão de formulários;</p>
<p>Consolidação dos resultados do</p>	<p>O Ministério da Cidadania é responsável por sistematizar os resultados do acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família, por meio do Sicon, e por identificar as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, ou seja, aquelas que têm um ou mais integrantes que deixaram de</p>

acompanhamento	cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde ou de educação; e O Ministério da Cidadania é responsável por sistematizar os resultados do acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família, por meio do Sicon, e por identificar as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, ou seja, aquelas que têm um ou mais integrantes que deixaram de cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde ou de educação
----------------	--

ANEXO A - Etapas que abrangem a gestão das Condicionalidades (Continua).

Aplicação dos efeitos sobre os benefícios, aviso às famílias e apresentação de recursos	<p>Advertência: a família é comunicada de que algum integrante deixou de cumprir condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício;</p> <p>Bloqueio: o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela.</p> <p>Suspensão: o benefício fica suspenso por dois meses, e a família não poderá receber os valores referentes a esse período;</p> <p>Cancelamento: a família deixa de participar do PBF;</p> <p>Para a progressão de um efeito para o seguinte, considera-se o intervalo de seis meses. Por exemplo, caso uma família tenha sido advertida, em março de 2014, e venha a incorrer em um novo descumprimento, em período inferior ou igual a seis meses (ou seja, até setembro de 2014), o efeito progride para bloqueio. Mas, se o novo descumprimento ocorrer em prazo superior a seis meses, o efeito será a advertência, isto é, reinicia-se a aplicação gradativa dos efeitos. O prazo de seis meses, no entanto, não vale para a progressão da suspensão para o cancelamento, que obedece a regras específicas;</p> <p>Para a progressão de um efeito para o seguinte, considera-se o intervalo de seis meses. Por exemplo, caso uma família tenha sido advertida, em março de 2014, e venha a incorrer em um novo descumprimento, em período inferior ou igual a seis meses (ou seja, até setembro de 2014), o efeito progride para bloqueio. Mas, se o novo descumprimento ocorrer em prazo superior a seis meses, o efeito será a advertência, isto é, reinicia-se a aplicação gradativa dos efeitos. O prazo de seis meses, no entanto, não vale para a progressão da suspensão para o cancelamento, que obedece a regras específicas;</p> <p>Para que uma família tenha seu benefício cancelado, são necessárias as seguintes ocorrências: a família estar em fase de suspensão; o registro de Acompanhamento Familiar (AF) estar ativo no Sicon;</p> <p>se, após 12 meses, contados do dia em que tenham começado a vigorar simultaneamente os itens a e b (suspensão e registro no Sicon de AF), a família apresentar novo descumprimento com efeito de suspensão; e</p> <p>Em relação aos recursos, os mesmos podem ser apresentados quando o descumprimento ocorrer por motivos em que cabem justificativas — seja por alguma situação ocorrida na própria família, seja por erro no registro dos dados de acompanhamento —, o beneficiário pode entrar com recurso junto à gestão municipal do Bolsa Família, com a finalidade de reverter o efeito aplicado;</p> <p>O recurso tem prazo para ser apresentado: até o último dia útil do mês seguinte ao da repercussão. Ele deve ser registrado e avaliado pela gestão municipal no Sicon. A atividade deve ser feita pelo Gestor Municipal do PBF ou por outro profissional indicado por ele. Caso o recurso seja aceito, o último efeito de</p>
---	---

	<p>descumprimento é anulado e a família poderá, se for o caso, receber o benefício financeiro referente a esse período;</p> <p>A gestão municipal do PBF poderá reconhecer, mesmo se a família não tiver apresentado recurso, erros comprovados no registro de condicionalidades, anulando, no Sicon, os efeitos no histórico da família e sobre o benefício financeiro, por meio da funcionalidade de recurso; há um calendário que orientam a utilização dos recursos pelas famílias.</p>
--	---

ANEXO A - Etapas que abrangem a gestão das Condicionalidades (Continua).

<p>Análise e sistematização de informações para subsidiar outras políticas</p>	<p>O acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público mapear algumas das principais situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias mais pobres. Esses processos incluem cruzamentos periódicos de bases de dados sobre o monitoramento realizado pela saúde e pela educação, além de indicadores que mostram em que medida as famílias beneficiárias do PBF estão conseguindo acessar os serviços nessas áreas;</p> <p>Os casos de descumprimento podem sinalizar situações que requeiram a atuação da assistência social. Assim, é possível construir diagnósticos sociais sobre indivíduos, famílias e territórios e executar ações de governo. Exemplos de informações com grande potencial de utilização são os motivos de baixa frequência escolar, os dados de situação nutricional de crianças e gestantes e o acompanhamento familiar realizado pela rede socioassistencial;</p> <p>O profissional da área da assistência social que estiver responsável pelo acompanhamento socioassistencial das famílias poderá ter acesso ao Sicon e registrar o resultado desse acompanhamento no módulo denominado Acompanhamento Familiar. Nessa ferramenta, também é possível interromper, por até seis meses, os efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades, caso o trabalhador social avalie que a manutenção da transferência de renda é necessária para a família superar as vulnerabilidades;</p> <p>O profissional da assistência social terá a prerrogativa de prorrogar a interrupção temporária dos efeitos do descumprimento por mais seis meses, ou, ainda, cessar essa interrupção antes do fim do prazo, por meio de comando no Sicon. Sua decisão deverá estar sustentada na avaliação do histórico familiar registrado no sistema e das vulnerabilidades de cada família;</p> <p>A análise das informações sobre o acompanhamento de saúde, educação e assistência social é uma importante ferramenta para as gestões do PBF, pois contribui tanto para ações pontuais com as famílias quanto para a formulação ou o aprimoramento das políticas públicas. Os dados permitem uma visão ampla dos municípios e dos estados, além de uma radiografia ao longo do tempo dos números relativos e absolutos de crianças com baixo peso, sobrepeso, da falta de transporte escolar, da falta de ofertas dos serviços etc.</p> <p>Em relação ao trabalho social, os resultados do acompanhamento de educação e de saúde pelo poder público podem contribuir para o planejamento, a gestão e a prestação dos serviços socioassistenciais aos beneficiários do Bolsa Família. O acompanhamento familiar é um dos serviços oferecidos pela rede da assistência social e deve ser ofertado às famílias em descumprimento de condicionalidades,</p>
--	---

	<p>prioritariamente àquelas que estão com o benefício suspenso. A partir das situações de vulnerabilidade e risco social apontadas durante o acompanhamento das condicionalidades, é possível identificar e localizar, no território, as famílias que necessitam do trabalho social, além da visita da própria família aos CRAS ou aos CREAS O trabalho social dá apoio à família na superação de vulnerabilidades sociais e no enfrentamento dos riscos que estão associados à pobreza. O serviço, aliado à garantia de renda por meio da interrupção dos efeitos do descumprimento efetuada no Sicon, potencializa a capacidade</p>
--	---

ANEXO A - Etapas que abrangem a gestão das Condicionalidades (Conclusão).

	<p>de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação. Por tudo isso, a utilização dos indicadores da gestão de condicionalidades pelos serviços socioassistenciais fecha o “ciclo” das condicionalidades, formando um círculo virtuoso.</p>
--	---

Fonte: Adaptado de Brasil (2021b)

ANEXO B - Atividades referentes à administração de benefícios do PBF (Continua).

Atividade	Finalidade	Papel do Gestor
Liberação	<p>É a disponibilização do benefício da família para saque. Trata-se de rotina automática do Sistema de Gestão de Benefícios, decorrente do procedimento de concessão; e das atividades de desbloqueio, de reversão de suspensão ou de reversão de cancelamento, como será visto mais adiante.</p>	<p>Acompanhar, no Sistema, se os benefícios liberados estão na folha de pagamento;</p> <p>Verificar a efetividade dos comandos de desbloqueio e reversões de benefício, considerando os prazos do Calendário Operacional</p>
Bloqueio	<p>É a atividade que interrompe o saque dos benefícios até que o motivo que originou o bloqueio seja resolvido;</p> <p>O bloqueio por descumprimento de condicionalidades impede somente a retirada do benefício do mês. Assim, os benefícios dos meses anteriores continuarão disponíveis.</p> <p>Alguns bloqueios podem ser realizados somente pela Senarc e outros pela Senarc ou pelo gestor municipal; e</p> <p>O bloqueio de benefícios não acarreta o desligamento imediato da família do PBF, porém benefícios que foram bloqueados há mais de seis meses serão cancelados.</p>	<p>Identificar os motivos que levaram ao bloqueio do benefício;</p> <p>Orientar e auxiliar a família a resolver a situação que gerou o bloqueio; e</p> <p>Comandar o bloqueio no Sistema de Gestão de Benefícios, quando necessário.</p>
Desbloqueio	<p>Compreende a atividade que permite desfazer o bloqueio de benefícios e pode ser realizada pela Senarc ou pelo gestor municipal. O desbloqueio é utilizado quando os motivos que originaram o bloqueio tenham cessado ou sido</p>	<p>Acompanhar os casos de bloqueio, analisando os seus motivos, a fim de auxiliar a família a resolver as questões que o originaram;</p> <p>Comandar o desbloqueio no Sistema de Gestão de Benefícios, após a solução da situação;</p> <p>O gestor municipal pode comandar, diretamente no Sistema de Gestão de Benefícios, o desbloqueio dos benefícios bloqueados por: ausência de atualização cadastral das famílias beneficiárias do PBF no prazo estabelecido pela Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral; indícios de omissão de informação ou de</p>

	esclarecidos. .	prestação de informações falsas, identificadas em cruzamento do Cadastro Único com outras bases de dados; não localização da família no endereço informado no Cadastro Único; indícios de renda familiar por pessoa superior ao limite de meio salário-mínimo mensal; não localização de crianças ou de adolescentes nos estabelecimentos de ensino; e Decisão Judicial.
--	--------------------	--

ANEXO B - Atividades referente à administração de benefícios do PBF (Continua).

Atividade	Finalidade	Papel do Gestor
Suspensão	<p>Atividade, realizada somente pela Senarc, que interrompe o pagamento dos benefícios, como consequência do descumprimento de condicionalidades pela família ou pelo recebimento do Seguro Defeso pelo pescador artesanal.</p> <p>Encerrado o prazo da suspensão, o pagamento é regularizado, sem que a família receba os benefícios desse período. A suspensão por descumprimento de condicionalidades tem aplicação semelhante ao bloqueio e desbloqueio, pois repercute em todos os benefícios da família ou apenas no BVJ. Nesse caso, a suspensão interrompe o pagamento do benefício por 2 meses.</p> <p>Na suspensão por recebimento do Seguro Defeso, esta ação aplica-se a todos os benefícios da família e interrompe o pagamento do benefício do PBF pelo mesmo número de parcelas recebidas do Seguro Defeso. Por exemplo, se alguma pessoa da família receber 3 parcelas do Seguro Defeso, o benefício do PBF ficará suspenso por 3 meses.</p> <p>A suspensão não implica o desligamento da família do PBF. Desse modo, é importante que as famílias continuem cumprindo as condicionalidades do Programa, mesmo durante a suspensão</p>	<p>Articular ações com as áreas de saúde, educação e assistência social para o acompanhamento das famílias, de forma a auxiliar na superação das vulnerabilidades que levaram ao descumprimento de condicionalidades; e com relação ao Seguro Defeso, informar às famílias que o benefício do PBF ficará suspenso pelo mesmo número de parcelas que a família receber do Seguro Defeso.</p>
Reversão de suspensão	<p>Atividade utilizada para corrigir a suspensão indevida e disponibilizar os benefícios anteriormente suspensos.</p> <p>A Senarc realizará a reversão de suspensão, no Sistema de Gestão de Benefícios, dos benefícios suspensos por descumprimento de condicionalidades, após o registro e deferimento do recurso no Sicon pelo gestor municipal. Nesse caso, a reversão aplica-se a todos os benefícios da família ou apenas ao BVJ.</p> <p>A Senarc realizará a reversão de suspensão, no Sistema de Gestão de Benefícios, dos benefícios suspensos por recebimento de Seguro Defeso, após o envio de ofício pelo gestor municipal, solicitando a reversão, e deferimento pela Senarc.</p>	<p>Identificar junto às áreas de saúde, educação e assistência social possíveis erros no registro de informações de condicionalidades; Registrar o recurso no Sistema de Condicionalidades, analisar e, se for o caso, deferir.; e</p> <p>Receber a informação da família de que não recebe o Seguro Defeso e enviar ofício à Senarc solicitando a reversão de suspensão.</p>
	É a atividade que desliga a família do PBF, interrompe a geração de benefícios e cancela os benefícios não sacados pela família. O cancelamento por Decisão Judicial Possede	

	beneficiário em cargo eletivo remunerado, em qualquer das três esferas de governo pode ser realizado tanto pelo gestor federal quanto pelo gestor municipal	
--	---	--

ANEXO B - Atividades referente à administração de benefícios do PBF (Conclusão).

Atividade	Finalidade	Papel do Gestor
Cancelamento	<p>Já o cancelamento por ações de fiscalização do MDS; Benefício bloqueado por mais de seis meses;</p> <p>Ausência de saque de benefício por seis meses; Cadastro excluído;</p> <p>Renda por pessoa superior a meio salário-mínimo registrada no Cadastro Único; Encerramento do prazo para Revisão e Averiguação Cadastral; Comprovação de omissão de informação ou prestação de informações falsas no Cadastro Único identificadas em cruzamento com outras bases de dados (Averiguação Cadastral;</p> <p>Acúmulo de benefícios financeiros do PBF com os do PETI ; Descumprimento ou ausência de informações de condicionalidades; e Fim do período da Regra de Permanência podem ser realizados pelo gestor federal.</p> <p>Quanto ao cancelamento por Desligamento voluntário da família, mediante declaração escrita do RF, cabe somente ao gestor municipal.</p> <p>Após 180 dias do cancelamento, as famílias poderão voltar para o procedimento de habilitação. Exceto por: decisão judicial, fiscalização, desligamento voluntário; Se a família tiver os benefícios cancelados por “desligamento voluntário”, entrará novamente em processo de habilitação somente depois de 36 meses, contados a partir do início do cancelamento. Durante esse período, no entanto, poderá solicitar seu retorno imediato ao Programa. O desligamento voluntário é a solicitação, realizada pelo RF, para que sua família saia do Programa, enquanto o retorno garantido a possibilidade de uma família que saiu do PBF por desligamento voluntário, retornar, imediatamente, para o Programa. Para isso, basta que o RF procure o gestor municipal, que deverá atualizar os dados no Cadastro Único,</p>	<p>I</p> <p>Informar as famílias sobre os motivos que levaram ao cancelamento;</p> <p>Orientar as famílias quanto ao desligamento voluntário e retorno garantido; e</p> <p>Realizar o cancelamento no Sistema de Gestão de Benefícios, quando for o caso.</p>
Reversão de Cancelamento	<p>É a atividade que possibilita o retorno da família ao PBF, no prazo de até 180 dias após o cancelamento,</p> <p>O gestor municipal pode realizar no SIGPF a reversão dos benefícios cancelados pelos seguintes motivos: benefício bloqueado por seis meses; reiterada ausência de saque; renda por pessoa superior a meio salário mínimo registrada</p>	

	no Cadastro Único; encerramento do prazo para Revisão Cadastral; e omissão de informações ou prestação de informações falsas no Cadastro Único identificadas no cruzamento com outras bases de dados.	
--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2018a).

ANEXO C - Procedimentos e atividades atinentes à gestão de benefícios

1. Habilitação de famílias inscritas no Cadastro Único;	<p>Verificar, mensalmente, quais famílias inscritas no Cadastro Único atendem aos critérios para entrar no Programa Bolsa Família;</p> <p>Serão habilitadas as famílias com: cadastros atualizados nos últimos 24 meses; e renda mensal por pessoa menor ou igual ao limite de extrema pobreza (R\$ 89,00); ou com renda mensal por pessoa entre os limites de extrema pobreza e pobreza (R\$ 89,01 e R\$ 178,00) e que possuam crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos na sua composição.</p>
2. Seleção de famílias;	<p>É a definição mensal da quantidade e da ordem de entrada das famílias habilitadas no PBF.</p> <p>A quantidade de famílias que entram para o PBF é definida de acordo com a disponibilidade orçamentária do Governo Federal.</p> <p>A ordem de entrada das famílias tem os seguintes critérios: Primeiro, são selecionadas as famílias prioritárias devidamente identificadas no Cadastro Único. São elas: Famílias quilombolas; Famílias indígenas; Famílias de catadores de material reciclável; Famílias com crianças em situação de trabalho infantil; e Famílias com pessoas libertas de situação análoga a de trabalho escravo;</p> <p>Depois, são ordenadas as demais famílias pelos seguintes critérios: menor renda mensal por pessoa e maior número de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos.</p> <p>Nesta segunda etapa, as famílias são selecionadas de acordo com o percentual de cobertura do PBF nos municípios. Assim, as famílias dos municípios que estão com menor percentual de cobertura são selecionadas primeiro</p>
3. Concessão de benefícios;	<p>É o procedimento que inclui as famílias no PBF e concede os benefícios.</p> <p>As famílias incluídas no Programa são comunicadas por meio de carta, enviada ao endereço registrado no Cadastro Único.</p> <p>Os benefícios são concedidos verificando: renda mensal por pessoa da família; e composição familiar: quantidade de pessoas da família; crianças e adolescentes de 0 a 15 anos; adolescentes de 16 e 17 anos; nutrízes (famílias com crianças de 0 a 6 meses de idade); e/ou gestantes.</p>
4. Atividades de administração de benefícios; e	<p>Conjunto de ações realizadas pela Senarc e pelos gestores municipais que mantêm, alteram ou interrompem o pagamento de benefícios.</p> <p>As atividades de administração de benefícios são: a) Liberação; b) Bloqueio; c) Desbloqueio; d) Suspensão; e) Reversão de suspensão; f) Cancelamento; e, g) Reversão de cancelamento.</p> <p>As atividades de administração de benefícios executadas pelo gestor municipal são realizadas no Sistema de Gestão de Benefícios. Nesse Sistema, também é possível consultar e extrair relatórios sobre o Programa.</p>

	A seguir, serão detalhadas as atividades de administração de benefícios.
5. Revisão cadastral de famílias beneficiárias.	Procedimento anual que tem por objetivo garantir que as famílias beneficiárias ou não do PBF cumpram com essas regras de atualização cadastral do Cadastro Único. Desse modo, o público da Revisão Cadastral são as famílias do Cadastro Único que fizeram a última atualização há mais de 24 meses e, portanto, estão com suas informações cadastrais desatualizadas

Fonte: Adaptado de Brasil (2018a).

ANEXO D - Gestão do município de Campo Belo/MG entre 2017 e 2020

01. Recepção e triagem

Quando a família chega ao CRAS ocorre a sua recepção. O objetivo da recepção é compreender a necessidade da família e por meio da triagem encaminhá-la para o local de atendimento adequado. O Relatório de Gestão 2017 informa que no ano de 2017 foram realizados 6.300 atendimentos. Deste montante, 2.113 foram realizados pelo CRAS Sul ; 3064 pelo CRAS Norte; em 1.123 no CRAS Leste.

Em relação à triagem e recepção, o CRAS SUL, com 442 atendimentos no mês de outubro, foi a unidade que realizou a maior quantidade de atendimentos, enquanto o CRAS LESTE, com 111 atendimentos no mês de setembro, foi o que efetuou a menor quantidade.

O Relatório de Gestão 2017 alerta ainda que o gráfico apresenta os atendimentos referentes a: atualização/inclusão cadastral no CADÚNICO, acolhida/atendimento ou acompanhamento dos técnicos. Não há especificação e individualização referente ao Programa Bolsa Família.

Em 2020, o número de atendimento evoluiu para 11.456, sendo interessante destacar que o CRAS NORTE, praticamente dobrou o número de atendimento.

Quadro 1 – Recepção e triagem.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	6.300	2.113	3.064	1.123
2018	10.059	-	-	-
2019	9.656	2.753	3.630	3.273
2020	11.456	1.173	8.009	2.274

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

02. Atendimento individualizado

Os atendimentos individualizados compreendem os atendimentos realizados pelo entrevistador do cadastro único (atualização, inclusão e consultas), atendimento técnico, visitas domiciliares e atendimentos na recepção (extraído folha resumo, consultas)

Do montante de 8.621 atendimentos individualizados, 3.571 foram realizados no território Sul, 2.642 no Norte e 2.408 no Leste.

Quadro 2 – Atendimento individualizado.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	8.621	3.571	2.642	2.408
2018	10.059	-	-	-
2019	10.245	3.737	3.068	3.440
2020	12614	767	7.505	4.342

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

03. Famílias encaminhadas para o Cadastro Único

A Inclusão no Cadastro Único se dá como registro no sistema CADÚNICO dos dados referente a família, sendo gerado, posteriormente, seu Cadastro e o NIS.

Em 2017, foram efetuadas 454 inclusões no Cadastro Único, sendo 161 no CRAS Sul, 147 no CRAS Norte e 146 no CRAS Leste. A partir de 2017, esses procedimentos passaram a ser realizados nos CRAS, em função da descentralização do Cadastro Único. Apenas a coordenação do Cadastro Único ficou com Órgão Gestor, que é a Secretaria Municipal de Assistência Social.

No mês de setembro, o CRAS SUL foi a unidade que encaminhou o maior número de famílias – 23, enquanto o CRAS NORTE foi o que encaminhou o menor – 05 – no mês de junho.

Quadro 3 – Famílias encaminhadas para o Cadastro Único.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	454	161	147	146
2018	729	-	-	-
2019	645	211	241	193
2020	828	247	445	136

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

04. Famílias encaminhadas para atualização do Cadastro Único

A finalidade da atualização dos dados referentes à família no Cadastro Único consiste em compreender as características e a situação em que a família se encontra. Desse modo, a inserção dos dados no Cadastro Único serve para verificar a atual realidade vivenciada pela família.

Em 2017, 2.691 cadastros foram atualizados nos CRAS, sendo 816 no CRAS Sul, 1.164 no CRAS Norte e 711 no CRAS Leste. Em agosto, o CRAS NORTE efetuou o maior número de atualizações - 199, enquanto o CRAS LESTE, em fevereiro, efetuou o menor – 20.

Quadro 4 – Famílias encaminhadas para atualização do Cadastro Único.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	2.691	816	1.164	711
2018	2.907	-	-	-
2019	2.811	843	1.200	768
2020	2.227	819	811	597

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

05. Atualização e inclusão Cadastro Único no CRAS

A ação de Atualização Cadastral de 2017 contemplou processos de Averiguação e de Revisão Cadastral. Nestas ações desencadeadas pela SENARC, as famílias foram organizadas em grupos com prazos de atualização escalonados para que a demanda nos municípios fosse distribuída ao longo do ano. A listagem inicial das famílias envolvidas nos dois processos foi disponibilizada no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF).

A Revisão Cadastral do ano de 2017 agregou famílias beneficiárias de quatro Programas Sociais: Programa Bolsa Família (PBF), Bolsa Verde, Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)

Outra mudança que houve em relação ao ano anterior foi a abrangência do processo de Revisão Cadastral de 2017 com todas as famílias do Cadastro Único que estavam com os dados desatualizados, independente de serem ou não beneficiárias dos programas sociais citados. A gestão municipal do Cadastro Único e do PBF planejou as ações conforme os prazos e os procedimentos da Averiguação e da Revisão Cadastral de 2017, em conformidade com a Instrução Operacional SENARC nº 86, de 27 de março de 2017.

Quadro 5 - Processo – averiguação cadastral de 2017.

Grupos	Descrição
GRUPO 1 (G1)	Famílias beneficiárias ou não do PBF e de outros programas sociais: • remanescentes dos resultados dos cruzamentos do Grupo de Trabalho Interministerial; ou com indícios de inconsistência de renda provenientes de registro de recolhimento de FGTS
GRUPO 2 (G2)	Famílias beneficiárias ou não do PBF e de outros programas sociais, identificadas pelos achados dos órgãos de controle com indícios de inconsistência cadastral
GRUPO 3 (G3)	Famílias beneficiárias ou não do PBF e de outros programas sociais com inconsistência de renda proveniente de dados do mercado de trabalho, recebimento de benefícios previdenciários ou BPC, contribuições previdenciárias e óbito
GRUPO 4 (G4)	Famílias beneficiárias ou não do PBF e de outros programas sociais com inconsistência de renda proveniente de dados do mercado de trabalho, recebimento de benefícios previdenciários ou BPC, contribuições previdenciárias e óbito.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

Quadro 6 – Processo de revisão cadastral de 2017.

Grupos	Descrição
GRUPO 5 (G5)	Famílias com cadastros desatualizados. Essas famílias não são beneficiárias dos seguintes programas sociais: PBF, TSEE, BPC e Bolsa Verde.
GRUPO 6 (G6)	Famílias com cadastros desatualizados beneficiárias do TSE e/ou do Bolsa Verde.
GRUPO 7 (G7)	Famílias com cadastros desatualizados beneficiárias do BPC. Elas podem receber apenas BPC ou acumular o BPC com TSEE e/ou Bolsa Verde
GRUPO 8 (G8)	Famílias com cadastros desatualizados beneficiárias do PBF ou que acumulam o PBF com outros benefícios como TSEE, BPC e Bolsa Verde

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

Quadro 7 - Resultados da averiguação e da revisão cadastral.

	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	BPC
Total	417	354	815	487	684	317	160	232	054
Atualizados	313	254	334	284	150	144	089	017	011
Pendentes	104	090	725	212	274	158	069	056	043
Excluídos	000	010	049	004	294	017	001	003	000

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020)

Os resultados apresentados acima apontam o total de cadastros em averiguação (encaminhados por listagem do Governo Federal) e a quantidade de cadastros que foram atualizados por meio de busca ativa e de demanda espontânea, no ano de 2017

06. Atualização Cadastro Único – BPC – Idoso

Em relação ao montante de 390 usuários beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC Idoso, ao final de 2017, 301 estavam com os cadastros atualizados ao passo que 89 estavam com pendências. Destaca-se que não foram localizados dados nos relatórios de gestão posteriores.

Quadro 8 – Atualização Cadastro Único - BPC – Idosos.

Ano	Total	Atualizados	Pendentes	Excluídos
2017	390	301	089	000
2018	-	-	-	-
2019	-	-	-	-
2020	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020)

07. Atualização do Cadastro Único para PCD

No que se refere aos 489 beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC Pessoa com Deficiência, no ano de 2017, 318 beneficiários estavam com os seus cadastros atualizados, havia 170 com pendências para atualização e 1 cadastro foi excluído.

Quadro 9 – Atualização do Cadastro Único para PCD

Ano	Total	Atualizados	Pendentes	Excluídos
2017	489	318	170	001
2018	-	-	-	-
2019	-	-	-	-
2020	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

08. Visitas domiciliares

Do montante de 1.739 visitas domiciliares realizadas no ano de 2017, 463 foram realizadas pelo CRAS Sul, 589 pelo CRAS Norte e 687 pelo CRAS Leste.

Quadro 10 – Visitas domiciliares realizadas.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	1.739	463	589	687
2018	1.315	-	-	-
2019	1.157	177	613	367
2020	580	102	318	160

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

09. Auxílio Funeral

O Auxílio Funeral é um dos Benefícios Eventuais que passaram a ser ofertados pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS do município de Campo Belo. Antes o benefício era uma oferta de referência na Secretaria Municipal de Assistência Social.

Como podemos observar, a partir de maio houve um aumento nas solicitações, o que sinaliza a apropriação do acesso aos direitos dos usuários.

Quadro 11 - Concessão de auxílio funeral pelo município.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	63	33	16	14
2018	67	-	-	-
2019	05	02	03	00
2020	17	01	06	10

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

10. Solicitação De segunda via de documentos

No ano de 2017, foram providenciadas 89 segundas vias de documentos, entre certidões e documentos civis. Desse montante, 32 foram feitas no CRAS SUL, 26 foram feitas no CRAS NORTE e 31 foram retiradas no CRAS LESTE.

Quadro 12 - Confeção de segunda via de documentos

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	89	32	26	31
2018	73	-	-	-
2019	140	20	87	33
2020	89	03	48	38

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

11. Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para idosos e pessoas com deficiência

Este serviço, prestado pelo município de Campo Belo/MG, destina-se à prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais do indivíduo.

Em 2017, 345 idosos e pessoas com deficiência receberam atendimento para este tipo de serviço público. Desse total de atendimentos, 146 foram efetuados pelo CRAS Sul; 132 no CRAS Norte; e 67 no CRAS Leste.

Quadro 13 – PSB no domicílio para idosos e pessoas com deficiência.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	345	146	132	67
2018	-	-	-	-
2019	-	-	-	-
2020	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

12. Encaminhamento para acesso ao BPC

No ano de 2017, foram realizados um total de 124 encaminhamentos para o BPC – Benefício de Prestação Continuada. Desse total de encaminhamentos, 93 usuários receberam atendimento no CRAS Sul; 08 no CRAS Norte; e, 28 no CRAS Leste.

Quadro 14 – Encaminhamento para o BPC – Benefício de Prestação Continuada.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	124	93	08	28
2018	112	-	-	-
2019	53	22	18	13
2020	53	06	38	09

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

13. Encaminhamento ao CREAS

Trata-se de um atendimento realizado na perspectiva de um trabalho colaborativo. Estes dados referem-se a casos nos quais se identificou uma possível violação de direitos. Assim, são referenciados à unidade especializada – CREAS. É interessante ressaltar que tais Famílias / Indivíduos são acompanhados em conjunto. Comumente, há um alinhamento com a Saúde, a Assistência Social, o Jurídico, a Educação e outros.

No que tange ao ano de 2017, foram realizados 64 encaminhamentos para os CRAS. Desse montante, 50 foram encaminhados pelo CRAS SUL; 9 pelo CRAS NORTE; e 5 pelo CRAS LESTE.

Quadro 15 - Encaminhamentos do CREAS.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	64	50	9	5
2018	90	-	-	-
2019	172	04	141	27
2020	165	08	153	04

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

14. Encaminhamento para outras políticas

Ainda na perspectiva de um trabalho colaborativo, o Município de Campo Belo/MG, realiza o encaminhamento dos cidadãos para as políticas sociais ou programas que venham atender as necessidades públicas dos cidadãos. Saliencia-se que tais casos são acompanhados em conjunto com a unidade referenciada. Comumente, há um alinhamento com a Saúde, a Assistência Social, o Jurídico, a Educação e outros.

Quadro 16 – Encaminhamento para outras políticas sociais.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	169	120	24	25
2018	146	-	-	-
2019	366	83	233	50
2020	255	00	251	04

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

15. Reuniões de Redes

No município de Campo Belo/MG, os três CRAS realizam diversas Reuniões de Rede durante o ano. É interessante mencionar que estas reuniões envolvem outras áreas da Secretaria Municipal de Assistência Social, parceiros da sociedade civil, lideranças

comunitárias, órgãos públicos, instituições públicas e financeiras, igrejas e representantes da comunidade.

Essas reuniões, além de aproximar os CRAS das comunidades, tem por finalidade debater, discutir e apontar soluções para as necessidades públicas atinentes às áreas de educação, saúde e assistência social, além de outros.

Destaca-se que os registros decorrentes das reuniões são empregados ainda para o planejamento de ações estatais futuras, mediante análise dos resultados e das observações das informações registradas.

Segue quadro 17 contendo o quantitativo de reuniões realizadas pelos CRAS, junto às comunidades.

Quadro 17 - Reuniões realizadas junto à comunidade pelo CRAS.

Ano	Total	CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS LESTE
2017	88	26	36	26
2018	157	-	-	-
2019	166	25	134	7
2020	91	11	75	5

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

Registra-se que o CRAS LESTE não descreveu, detalhadamente, no Relatório de Gestão, a quantidade mensal de reuniões realizadas nos anos de 2019 e 2020.

16. Serviço de Proteção Integral à Família

Não se aplica

17. Famílias em acompanhamento

Não se aplica

18. Descumprimento de Condicionalidades

As Condicionalidades do Programa Bolsa Famílias são um meio empregado pelo poder público para estimular a ampliação e a adequação da oferta de serviços públicos. Além do mais, serve para monitorar as políticas sociais locais e identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social.

Para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, as condicionalidades são responsabilidades relacionadas ao cumprimento de ações nas áreas de saúde e de educação, a fim de melhorar as condições de vida da família, principalmente das crianças, dos adolescentes e das gestantes.

No ano de 2017, o CRAS, recebeu a cada trimestre uma listagem referente ao descumprimento das condicionalidades.

Quadro 18 – descumprimento das condicionalidades – escolas visitadas (Continua).

Ano	2017	2018	2019	2020
Escola				
Escola de outro município	2	-	2	-
Sem vínculo escolar	50	72	8	12
Escola não informada no sistema	52	60	16	-

Quadro 18 – descumprimento das condicionalidades – escolas visitadas (Conclusão).

E. E. José Otaviano Neves	9	0	-	-
CEMEI/Davis	1	0	-	-
Escola Municipal João Gibram	2	8	1	-
E. E. Maria Bauab Gibram	44	25	36	6
E. M. Padre Justino Obers	2	1		
CESEC	24	31	5	6
SVE	4	-	-	-
E. M. Vereador. José Alvarenga	27	17	14	1
E.M. Lucila Gibram Cambraia	17	23	26	1
E.E. Padre Alberto Fuger	32	24	24	1
E. E. José Monteiro	20	23	18	2
E. E. José do Patrocínio Cardoso	18	-	2	-
E. E. Jarbas Gambogi	50	30	110	3
E. E. Miguel Rogana	176	335	189	24
E. E. Abílio Neves	123	97	134	7
E. M. Cel Pedro Silva	1	1	-	-
E. M. Cônego Ulisses	10	5	24	9
E. M. Vereador. Cristiano Pereira	1	0	-	-
E.E. Eliza Alvarenga Casarino	-	-	4	-
E.E. Neca Quirino (CSE)	-	-	-	1

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

Quadro 19 - Ações realizadas – descumprimento das condicionalidades.

	2017	2018	2019	2020
Recurso	151	512	538	59
Parecer	49	184	103	14
Visita domiciliar	94	177	95	8
Atendimento no CRAS	69	174	112	12
Contato Telefone	-	90	168	14
Visitas às Escolas	-	51	170	12
Atualização do Cadúnico	-	25	31	6
Inseridas em Acompanhamento	8	70	22	2
CI para outro CRAS	-	1	5	-

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

No ano de 2019, o CRAS SUL não informou corretamente seus dados.

Quadro 20 – informações demográficas.

	2017	2018	2019	2020
População estimada	54.186	54.186	54.186	54.186
Rural	6%	6%	6%	6%
Urbana	94%	94%	94%	94%
Pessoas extrema pobreza	817	817	817	817
Pessoas entre 00 e 09 anos	201	201	201	201
Pessoas entre 18 e 24 anos	67	67	67	67
Pessoas com 60 anos ou +	120	120	120	120

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020)

Quadro 21 - Cadastro Único.

	2017	2018	2019	2020
Famílias cadastradas	6.851	6.245	6.457	6.595
Famílias – Extrema pobreza	1.599	1.592	1.756	1.930
Famílias – Situação pobreza	982	811	712	699
Famílias – Baixa Renda	2.503	2.255	2.281	2.404
Pessoas Cadastradas	18.757	16.860	16.985	17.166
Pessoas – Extrema pobreza	4.380	4.197	4.474	4.893
Pessoas – Situação pobreza	3.354	2.748	2.360	2.226
Pessoas – Baixa renda	7.769	6.928	6.984	7.216
Estimativa de famílias	4.810	4.810	4.810	4.810
Cobertura	106%	97%	99%	105%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020)

Quadro 22 - Bolsa Família.

	2017	2018	2019	2020
Famílias beneficiárias	2.190	2.082	1.877	2.100
Benefício mensal médio	R\$ 138,12	R\$ 143,08	R\$ 146,10	R\$ 325,61
Valor repassado em dezembro	R\$ 302.485,00	R\$ 297.884,00	R\$ 274.223,00	R\$ 683.774,00
Valor anual repassado	R\$ 3.714.297,00	R\$ 3.578.158,00	R\$ 3.478.385,00	R\$ 14.045.691,00
Total benefício Bolsa Família	5.566	5.218	4.753	5.398
Básico	1.596	1.562	1.490	1.875
Variável	2.856	2.660	2.296	2.493
Jovem	465	372	362	354
Nutriz	62	51	23	13
Gestante	75	63	68	37

Superação Extrema Pobreza	512	510	514	626
---------------------------	-----	-----	-----	-----

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020)

Quadro 23 - Índice de Gestão Descentralizada.

	2017	2018	2019	2020
IGD-M	0,80	0,87	0,87	0,86
Repassado em Dezembro	R\$ 10.487,60	R\$ 10.843,47	R\$ 7.586,04	R\$ 8.053,11
Soma das parcelas no ano	R\$ 128.252,49	R\$ 123.384,20	R\$ 117.607,69	R\$ 88.556,45

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2020)

Quadro 24 – Avanços, metas e desafios – 2018.

Avanços 2018	- Atualizados e incluídos 92% dos Cadastros Únicos das famílias com membro beneficiário do BPC e inclusão das que ainda não estavam cadastradas;
	- Aprimoramento do acompanhamento das famílias no âmbito do Paif;
	- Alcance dos objetivos propostos para o serviço com os recursos disponíveis;
	- Priorização do agendamento para atualização do CadÚnico das famílias que são comprometidas com as condicionalidades do Governo para programas sociais;
	- A retomada do grupo do SCFV para adolescentes;
	- Maior organização do SCFV;
	- Início dos grupos acompanhamento/Paif;
	- Vínculos fortalecidos com associações comunitárias e outras instituições do território;
	- Vínculos fortalecidos com os Serviços de Acolhimento Institucional para idosos
Metas 2019	- Implementar o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, utilizando como instrumento o Plano de Desenvolvimento do Usuário (PDU);
	- Avaliação dos acompanhamentos PAIF – Estas são famílias que deveriam ter como equipe de referência os Cras ou Creas;
	- Ampliar e fortalecer os vínculos entre profissionais e usuários através dos grupos de acompanhamento no âmbito do Paif. ; e
	- Fortalecimento de vínculos com as equipes da Educação e Saúde.
Desafios 2019	- A inclusão e atualização do Cadastro Único das famílias das Listagens de Averiguação e Revisão Cadastral;
	- A inclusão e atualização do Cadastro Único dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada - BPC PCD e Idosos;
	- A realização de Grupos PAIF – Ações Coletivas de forma sistemática;
	- Atualização de Dados SISC;
	- Atualização de Dados GESUAS;
	- Fortalecimento dos Vínculos com a Política de Educação;
	- Desenvolver um trabalho com alunos matriculados, famílias e Escola Estadual Miguel Rogana e Escola Estadual Abílio Neves em função do Descumprimento de Condicionalidades

Fonte: Adaptado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

Quadro 25 – Avanços, metas e desafios – 2019 (Continua).

Avanços 2019	- Atualizados e incluídos 94% dos Cadastros Únicos das famílias com membro beneficiário do BPC;
	- Aprimoramento do acompanhamento das famílias no âmbito do PAIF;
	- Alcance dos objetivos propostos para o serviço com os recursos disponíveis;
	- Priorização da atualização do Cadastro Único das famílias que são comprometidas com as condicionalidades do Governo;
	- Maior efetividade na orientação aos usuários, no que se refere a importância de manter o Cadastro Único atualizado. (Atualização Anual)
	- Maior organização do SCFV;
	- Vínculos fortalecidos com associações comunitárias e outras instituições do território;
	- Atualização de Dados GESUAS;
Metas 2020	- Fortalecer o trabalho colaborativo entre as equipes do Cras e Creas no acompanhamento das famílias;
	- Avançar no percentual de beneficiários do BPC com Cadastros do CadÚnico atualizados ou incluídos;
	- Fortalecimento de Vínculos com as Equipes da Educação;

Quadro 25 – Avanços, metas e desafios – 2019 (Conclusão).

Desafios 2020	- Atualização de Dados SISC;
	- Fortalecimento dos Vínculos com a Política de Educação;
	- Desenvolvimento de um trabalho com alunos matriculados, famílias e Escola Estadual Abílio Neves em função do Descumprimento de Condicionalidades.
	- Desenvolvimento do Serviço de Proteção Social Básica em Domicílio – SPSB para PCD e Idosos, bem como respectivamente suas Ferramentas (PDU).

Fonte: Adaptado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

Quadro 26 – Avanços, metas e desafios – 2020.

Avanços 2020	- Atualizados e incluídos 94% dos Cadastros Únicos das famílias com membro beneficiário do BPC;
	- Aprimoramento do acompanhamento das famílias no âmbito do PAIF; - Apoio, encaminhamentos, concessão de benefícios eventuais, acesso à segunda via de documentação civil às famílias atingidas pelas chuvas em Janeiro e em Dezembro.
	- Elaboração de benefícios eventuais específicos para enfrentamento de situação de emergência / calamidade (Cartão Alimentação, Kit Higiene e limpeza).
	- Utilização das redes sociais para aproximação e fortalecimento de vínculos com os usuários em um cenário de isolamento social.
	- Elaboração de novos formatos de atendimento, como a criação de Whatsapp corporativo e utilização de grupos desta ferramenta, atendimentos por vídeo chamadas e ligações telefônicas.
	- Realização de reuniões e participação em audiências jurídicas através de plataformas digitais, como o Google Meet.
Metas 2021	- Desenvolver novas formas de atuação frente ao novo normal decorrente da pandemia de Covid-19;
	- Avançar no percentual de beneficiários do BPC com Cadastros do CadÚnico atualizados ou incluídos;
	- Fortalecimento de Vínculos com as Equipes da Saúde e em especial com a Educação;
	- Fortalecimento de Vínculos com as Associações de Bairro e realização de um trabalho de empoderamento destas.
	- Desenvolvimento do Serviço de Proteção Social Básica em Domicílio – SPSB para PCD e Idosos, bem como respectivamente suas ferramentas (PDU)

	- Aprimoramento de critérios e operacionalização de benefícios eventuais antes elaborados.
Avanços 2020	- Fortalecimento dos Vínculos com as Políticas de Saúde e Educação;
	- Realização de atividades em grupo, reuniões e discussões de caso diante das medidas de prevenção e contenção ao novo Corona vírus, como a promoção do distanciamento social.
	- Acompanhamento sistemático das famílias de forma efetiva, diante das emergências decorrentes das enchentes e das vulnerabilidades sociais provocadas pela pandemia de Covid-19.
	- Adaptação aos formatos de atendimento remoto necessários diante da pandemia de Covid-19.

Fonte: Adaptado pelo autor, baseado em Campo Belo (2020).

APÊNDICE A – Roteiro de questionário semiestruturado

Questionário a ser aplicado junto ao Secretário (a) Municipal de Assistência Social do município de Campo Belo – MG, bem como ao seu/sua eventual.

Nome _____

Início da gestão como secretário (a): _____ Cargo:

Há quanto tempo a Sra. é a Secretária Municipal de Assistência Social de Campo Belo/MG? Qual a sua formação? Quais são suas experiências anteriores e quais são as suas principais atribuições como Secretário?

Como está estruturada a Rede de Proteção Socioassistencial e Intersetorial em Campo Belo/MG? Há algum organograma?

Qual é o órgão responsável pela Gestão do Cadastro Único e do PBF no Município de Campo Belo/MG?

Instalações - Sede da Secretaria

Quando houve a transferência da sede da Secretaria Municipal para o endereço atual? Qual foi o objetivo da alteração de endereço? Essas alterações produziram impactos no atendimento aos cidadãos?

O imóvel onde funciona a Secretaria é próprio, alugado, cedido, compartilhado ou outros?

Atualmente, você considera as instalações da Secretaria adequadas e suficientes para atendimento aos cidadãos? Em caso negativo, o que falta ou quais melhorias poderiam ser realizadas?

Quanto à acessibilidade do prédio da Secretaria para pessoas com deficiências e idosas, as instalações obedecem às normas legais?

Qual é o horário de funcionamento da Secretaria?

Em relação aos imóveis onde funcionam os CRAS, os prédios são próprios, alugados, compartilhados ou cedidos? Possuem condições de acessibilidade?

Recursos Humanos da Secretaria

Como é composto o quadro de pessoal da Secretaria? Quantos são efetivos, contratados, terceirizados, compartilhados e outros? Caso não tenha o número neste momento, não precisa ser respondido agora.

Em sua opinião, o número atual de servidores da Secretaria é suficiente, há muita rotatividade? São selecionados mediante concursos ou processos seletivos?

Os membros da equipe da Secretaria participam de capacitações oferecidas pelo Governo Federal ou Estadual para a (gestão) para o exercício de suas atividades? São periódicas?

Há capacitações internas? Há algum projeto de capacitação continuada? Há treinamentos, reuniões? Eles/elas são periódicas?

Há delegação de tarefas ou atividades? Quem substitui a Secretária quando houver férias ou alguma necessidade ou ausência?

Equipamentos da Secretaria

Quanto aos equipamentos da Secretaria como um todo, em sua opinião eles são adequados e suficientes em todas as áreas/setores. Em caso negativo, qual seria a carência? Há algum setor que reclama/reclamou? Como a carência pode ser amenizada ou sanada? Por que a sua aquisição/utilização agrega valor?

Em se tratando da execução do Programa Bolsa Família, há veículos disponíveis?

Recursos/Orçamento da Secretaria

Pode falar sobre os recursos recebidos entre os anos de 2016 e 2017. Houve evolução/involução nos valores? A que pode ser atribuída essa involução/evolução?

Programa Bolsa Família

Com relação à mudança da Secretaria para o centro de Campo Belo/MG, na sua visão, houve agregação de valores à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único?

Pela disposição do Prédio, percebe que há uma proximidade entre as salas da Gestão do Cadastro Único, a Sala da Secretária de Desenvolvimento Social e outros setores? Em sua opinião, essa proximidade agrega valor às atividades de gestão e execução do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único?

A Secretaria de Assistência Social realiza alguma espécie de divulgação a respeito do Programa Família e do Cadastro Único? Como ela é realizada?

Há recursos disponíveis para a gestão e divulgação do programa Bolsa Família? Em caso positivo, como (em que) é realizada a utilização?

Além do Programa Bolsa Família, há outros programas de transferência de renda implantados no Município?

Estrutura normativa

Fala-se muito sobre descentralização e de dificuldades para implementação de políticas públicas. Em sua opinião, há espaços para dúvidas interpretativas para as normas federais que

regem o desenho Programa Bolsa Família? Quando esta situação acontece, como elas são resolvidas?

No município de Campo Belo/MG, as atividades de gestão do Programa Bolsa Família do Cadastro Único são desenvolvidas de acordo com a legislação básica, princípios e regras que regem o Programa?

O município de Campo Belo/MG recebe alguma espécie de apoio dos outros entes da federação (União/ Estados) para a gestão do Programa Bolsa Família? Como é esse apoio, na prática?

Sobre capacitação, ferramentas, visitas, diagnóstico, informações e suporte técnico que deveriam ser por outras instâncias (Ministério da Cidadania/Estado/Caixa Econômica Federal), eles ocorrem na prática? Há necessidade de serem demandadas?

O gestor do Programa Bolsa Família, no dia a dia, utiliza as ferramentas informacionais construídas pela SAGI/Ministério da Cidadania ou outros instrumentos para elaboração de diagnósticos, análises e avaliações da gestão?

A equipe do Gestor e os coordenadores dos CRAS sabem utilizar essas ferramentas? Você considera importante a utilização dessas ferramentas para o planejamento? Por quê?

Em qual situação, em sua opinião, ocorre a identificação de uma gestão participativa no Município de Campo Belo/MG? Pode citar pelo menos um exemplo?

Divulgação do Programa Bolsa Família

Qual é a principal fonte de referência (local de atendimento) para os cidadãos de Campo Belo/MG obterem informações e serem atendidos em suas demandas sobre o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família?

Atendimento realizado pelo CRAS

Como é a situação da acessibilidade nos CRAS atualmente? Há algo que precisa ser feito ou melhorado?

Todos os CRAS realizam atividades inerentes ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família?

Na sua visão, a quantidade de CRAS no Município existentes no município é suficiente?

Qual é o equipamento que atende o menor número de famílias e qual atende o maior? Há alguma deficiência que pode ser melhorada ou atendida em outro ambiente?

Gestão de benefícios

O Controle Social tem acompanhado as alterações (suspensão, bloqueio, cancelamento) ocorridas nos benefícios das famílias? De que maneira?

Como você avalia a satisfação dos usuários do Programa Bolsa Família em relação às suas demandas e expectativas? Há algum monitoramento ou avaliação? Como são tratadas as reclamações?

Em relação ao fornecimento de dados e informações sobre a gestão/execução do Programa Bolsa Família ao Conselho, a Secretaria repassa esses dados? Os Conselheiros possuem acessos a essas informações?

O Conselho monitora/acompanha a utilização do IGDM?

Articulação com a assistência social

Na prática, como funciona a articulação entre a saúde, a educação, a assistência social, outras Secretarias e a gestão do programa Bolsa Família?

O município desenvolve outras ações/atividades para potencializar a rede de proteção de famílias beneficiárias do PBF?

De que forma o município está estruturado para ofertar os serviços de educação, saúde e assistência social? Onde eles são ofertados?

Pode falar como ocorre a articulação entre as políticas sociais ou programas desenvolvidos em Campo Belo/MG?

Na prática, como funciona a articulação entre a saúde, a educação, a assistência social e a gestão do programa Bolsa Família?

Quais são os programas complementares e projetos implementados no município? Eles se relacionam com o Programa Bolsa Família?

Intersetorialidade

Ocorre, na prática e no dia a dia, a interlocução (interação) entre o município, a Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família e o Ministério da Cidadania para a plena implementação do Programa? Pode explicar como acontece?

Qual área/setor da Secretaria Municipal de Desenvolvimento coordena a relação entre as secretarias municipais de assistência social, educação e saúde e, quando necessário, também com as secretarias estaduais de assistência social, educação, saúde, entre outras, para promover a intersetorialidade necessária ao bom desenvolvimento do PBF?

Compete ao município supervisionar a operacionalização do Programa Bolsa Família e realizar as ações de gestão de benefícios sob sua responsabilidade. Qual é a área/setor responsável por esta atividade?

Em relação à questão das finanças, o Ministério da Cidadania propõe que a gestão se familiarize com a linguagem orçamentária e realize interlocução constante com os setores responsáveis pela área de Orçamento e Finanças no município, com o objetivo de conhecer os instrumentos de planejamento na administração pública. Em Campo Belo/MG, essa interlocução acontece e qual órgão/setor realiza?

Como é a relação entre a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único com as áreas de educação, saúde e assistência social? Em que momento ela ocorre? Quais são os benefícios/ganhos com a ação? No início de sua gestão, parece-nos que havia um distanciamento com a Secretaria de Saúde?

Como é a relação da Secretaria Municipal com o Ministério da Cidadania, com o Governo Estadual para a Gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família? Na prática os outros

entes federativos cumprem a sua parte? Quais são as principais dificuldades? Possui sugestões para superá-las?

Quanto ao relacionamento entre o Conselho Social, a Secretaria e o Setor de Gestão do Programa Bolsa Família do Cadastro Único? Ele acontece para efetivação do Programa Bolsa Família?

Como é a adesão dos gestores públicos e técnicos à forma de gestão compartilhada proposta pela intersetorialidade?

O Conselho Social, na prática, acompanha a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único?

A Secretaria ou a gestão local do Programa Família apoia e capacita o Conselho Social para o exercício de suas atividades?

Qual o tipo de apoio que a Secretaria ou a Gestão do Programa oferta para a efetivação do Conselho?

O Governo federal e o Governo Estadual apoiam os municípios na gestão e na execução do Programa Bolsa Família? E a Caixa Econômica Federal qual a sua postura?

Participação Social

Em Campo Belo/MG, são realizados encontros com as famílias, rodas de conversas, eventos ou reuniões para esclarecimentos de assuntos relacionados ao Programa Bolsa Família? Em sua opinião, esses encontros agregam valor?

Há algum canal para comunicar as dificuldades e as experiências de êxito?

Há algum canal de comunicação para recebimento de sugestões e denúncias sobre eventuais irregularidades na operacionalização do PBF e do Cadastro Único?

A gestão estadual apoia e estimula a operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único? Em caso positivo, de que forma?

Em 2017, a participação social na Gestão, foi considerada tímida, pequena. Hoje, como está a situação? Houve evolução quanto à participação social?

Em sua opinião, quais são os principais desafios? Possui sugestões para superá-los?

Em relação à capacitação aos novos Conselheiros Sociais, eles recebem alguma capacitação quando iniciam seu mandato?

Em sua opinião, quais são os principais desafios do Conselho Social no que se refere ao acompanhamento do Programa Bolsa Família?

São realizadas parcerias com entidades da sociedade civil para o enfrentamento da pobreza e promover a garantia dos direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade. Essas parcerias ou iniciativas abrangem outras políticas ou estão ligadas ao Programa Bolsa Família?

Há coordenação intersetorial formalizada ou informal entre a gestão local do programa e as áreas de educação, saúde e assistência social? Em caso positivo, em que momento ela ocorre? Quais são os benefícios/ganhos com a ação?

De que forma o Município vê articulação com o SUAS para o combate à vulnerabilidade social?

Como a gestão municipal se articula com as diferentes áreas do setor público para que haja o desenvolvimento das famílias do Programa Bolsa Família?

Como a descentralização e a corresponsabilidade entre a união, estados e municípios, ocorrem efetivamente no Programa Bolsa Família?

De que forma ocorre a interlocução do gestor municipal com a esfera federal e estadual?

Programas Complementares

O Programa estrutura-se em três eixos principais: diminuição imediata da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, contribuindo para que as famílias rompam com o ciclo da pobreza entre gerações; e a **integração com outras ações e programas do governo** (nas três esferas) e da sociedade, apoiando as famílias a superarem a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Quais ações/atividades são desenvolvidas para potencializar a rede de proteção social e básica às famílias beneficiárias do PBF?

Em relação aos programas complementares, ocorre alguma espécie de qualificação profissional ligada ao Programa Bolsa Família no Município de Campo Belo/MG?

Há alguma articulação com a sociedade civil com vistas à implementação de programas complementares no Município? Como se dá essa relação?

Quais as iniciativas locais podem ser citadas como exemplos de articulação com a sociedade civil para implementação de programas complementares?

Quais são os avanços e as dificuldades encontradas com relação à implementação de programas complementares previstos no Programa Bolsa Família e no Cadastro Único?

Onde são atendidas no município as questões atinentes à violação de direitos?

Como e onde o município atende adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa?

O município possui serviço de acolhimento em família acolhedora para criança e adolescente?

Em se tratando de crianças e adolescentes beneficiárias do programa Bolsa Família, quais são as atividades de gestão, monitoramento e supervisão realizadas pelo órgão gestor?

Entre as principais atribuições do Município na Gestão do Programa Bolsa Família está a necessidade de viabilizar ações complementares para as famílias beneficiárias. Segundo o diagnóstico, essa atribuição não era realizada. Houve alguma mudança e de que forma ela contribuiu para a gestão? Ainda pode ser feito mais alguma coisa?

Ações e atividades do PAIF:

Quais são as ações desenvolvidas pelo PAIF no município?

Instância de Controle Social

No que se refere às condicionalidades, o Conselho Social verifica se o poder público oferece serviços adequados de educação e saúde?

O Conselho Social acompanha se o registro das condicionalidades está sendo feito corretamente?

Orienta que a prioridade de acompanhamento pelos serviços socioassistenciais seja dada às famílias que descumprem as condicionalidades?

Os conselheiros do Controle social têm acesso ou utilizam o SIGPF para consulta e acompanhamento das ações de gestão?

São disponibilizadas informações para que o Conselho Social realize o acompanhamento da gestão do Programa?

Ocorre a participação do Conselho Social no planejamento das atividades do Programa Bolsa Família?

Ocorre articulação entre o Conselho Social e a gestão do PBF? Quais são as dificuldades ou obstáculos a esta articulação?

Como é a relação da Secretaria com os órgãos do poder executivo, órgãos de fiscalização? Ministério Público?

Índice de Gestão Descentralizada – IGD-M

O IGD-M é o índice que reflete a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, além de outros. Em Campo Belo/MG, em relação ao ano de 2017, houve involução ou evolução do IGD-M?

Na sua visão, quais são os fatores que produziram esta involução/evolução?

Os recursos do IGD são utilizados segundo a legislação federal? Como estes recursos podem ser utilizados?

Quem é o responsável pela definição das prioridades na utilização dos recursos repassados do IGD-M? Como ocorre o repasse desses recursos? Como eles podem ser utilizados?

Há algum processo de fiscalização ou controle desses recursos? Qual o objetivo com ele agrega valor? Há algum ponto negativo ou que precisa ser melhorado?

Os recursos do IGD-M podem ser utilizados para contratação de mão de obra temporária? Pode mencionar alguma situação em que ela ocorreu/ocorre?

Além dos recursos do IGD-M, há alguma outra fonte de recursos para execução do Programa Bolsa Família? Em caso positivo, qual?

Como o governo Federal e o Estado apoiam o município na gestão e no aprimoramento do Programa Bolsa Família?

Em relação ao IGD-M, com relação às metas ou objetivos a serem atingidos, há algum planejamento para obter os resultados esperados?

Focalização e cobertura

De acordo com Campello e Neri (2013), o Programa Bolsa Família assumiu a centralidade da política social brasileira, como forma efetiva de combate à pobreza e em nível internacional é referência em tecnologia de transferência de renda condicionada,

Quais são as estratégias empregadas para definir a focalização territorial?

Quais são os principais problemas que envolvem a coleta de dados das famílias?

O que é necessário, em sua opinião, para o Programa Bolsa Família atingir seus objetivos propostos, no sentido de promover o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza?

Quais são as maiores conquistas e quais são os maiores desafios do Programa Bolsa Família no Município de Campo Belo/MG?

Resultados

No município, há algum relatório que retrate a atuação da Secretaria Municipal de Assistência Social de Campo Belo? Qual o seu objetivo e sua periodicidade? Ele apresenta dados do Programa Bolsa Família?

Na operacionalização/execução das atividades do Programa há um plano de trabalho (planejamento) o alcance dos resultados? Esse plano de planejamento é desenvolvido em parcerias com outras áreas/setores/órgãos ou Secretarias do município?

O monitoramento e a avaliação das políticas públicas são considerados grandes desafios para os municípios. São realizadas avaliações periódicas sobre os objetivos a serem alcançados?

Em sua opinião, a pandemia afetou os resultados da gestão do Programa Bolsa Família? O que fez ou está fazendo para amenizar a situação e não deixar de atender os cidadãos

No município, há algum relatório que retrate a atuação da Secretaria Municipal de Assistência Social de Campo Belo? Qual o seu objetivo e sua periodicidade? Ele apresentou dados do Programa Bolsa Família?

Em sua opinião, quais são as principais dificuldades que envolvem a implementação (gestão/execução) do PBF no município de Campo Belo/MG?

Quais são os pontos fortes, potencialidades ou motivação?

Recepção e Triagem – Gestão do Cadastro Único

De acordo com o Relatório de Gestão 2017, a Recepção e a Triagem consistem na recepção e no direcionamento das famílias para o local adequado visando o atendimento de suas demandas. Esses atendimentos, realizados pelos CRAS aos cidadãos, são destinados à acolhida /atendimento, alteração/inclusão cadastral e a inclusão no Cadastro Único. No ano de 2017, foram realizados 6.300 atendimentos. Destes, 2.113 foram realizados pelo CRAS SUL, 3064 pelo CRAS Norte e 1.123 no CRAS Leste. Em 2020, esse número houve involução/evolução desse número. Em sua opinião, o que explica a variação?

Percebe-se que CRAS Norte atende um maior número de famílias e o CRAS Norte o menor

Atendimentos Individualizados

Os atendimentos individualizados compreendem os atendimentos realizados pelo entrevistador do cadastro único (atualização, inclusão e consultas), atendimento técnico, visitas domiciliares e atendimentos na recepção (extraído folha resumo, consultas).

Em 2017, foram realizados 8.621 atendimentos individualizados. Qual foi o número de atendimentos realizados nos anos seguintes? Houve involução/evolução? Pode explicar porque houve alteração nos resultados?

Nos atendimentos individualizados a situação não se repetiu e o CRAS SUL atendeu um número maior. Sabe explicar porque ocorreu/ocorre esta situação?

Famílias encaminhadas para o Cadastro Único

Atualmente, as famílias são incluídas no Cadastro Único pelos CRAS a partir do Registro no Sistema CADÚNICO. Pode informar o número de famílias incluídas entre os anos de 2016 e 2020? Houve involução/evolução? O que o município fez para esse número se alterar?

Pelo teor do relatório, em 2017 houve a descentralização do CADÚNICO e o Órgão gestor ficou apenas com a coordenação? Qual foi o objetivo dessa alteração?

APÊNDICE B – Roteiro de questionário semiestruturado

Questionário a ser aplicado ao Coordenador (a) do CRAS do município de Campo Belo/MG.

Nome: _____

Início da gestão como coordenador (a) : _____ Espécie do Cargo:

Há quanto tempo a Sr. (a). é a Coordenador (a) do CRAS/? Qual a sua formação e quais são suas experiências anteriores? Quais são as suas principais atribuições como Coordenadora do CRAS?

Sede, instalações e equipamentos

Esse imóvel no qual funciona esse CRAS é próprio, cedido, alugado ou compartilhado?

Qual é a situação da acessibilidade nesse CRAS, atualmente? Ela obedece às exigências legais?

Este (CRAS) possui o ambiente físico sugerido pelo Ministério da Cidadania, ou seja, sala de recepção, sala de atendimento, sala de uso coletivo, administrativo?

Atualmente, você considera as instalações deste CRAS adequadas e suficientes para atendimento aos cidadãos? Em caso negativo, o que falta ou quais melhorias poderiam ser realizadas?

Quanto aos equipamentos, móveis, utensílios, tecnologia, etc existentes nos CRAS, em sua opinião eles são adequados e suficientes?

Em caso negativo, qual seria a carência? Como ela pode ser amenizada ou sanada? Por que a sua aquisição/utilização agrega valor?

Este CRAS possui veículos para realizar visitas? Ele é próprio, compartilhado, alugado etc.?

Recursos humanos

O Ministério da Cidadania sugere que todas as equipes dos CRAS possuam, no mínimo, um coordenador, um psicólogo e um assistente social. Aqui há essa formação?

Atualmente, qual o número de funcionários que compõem sua equipe para atendimentos do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único em Campo Belo/MG?

Qual a espécie de vínculo que os colaboradores possuem com o poder público municipal? Eles são estatutários, celetistas, comissionados ou possuem outras espécies de vínculos? Qual a formação/nível escolar deles?

Como esses funcionários são selecionados para trabalhar no Programa Bolsa Família? Há algum processo seletivo, prova de títulos ou exigência de alguma qualificação?

Como ocorre a capacitação dos membros da sua equipe para o exercício das atividades no CRAS? São realizados cursos presenciais, treinamentos? Como acontece esta capacitação/qualificação? Ela é realizada em parceria com outros setores ou outras áreas?

Quais são as principais atividades diárias de uma CRAS? E em sua opinião, qual a que apresenta maior dificuldade de ser realizada?

Sobre Capacitação, ferramentas, visitas, diagnóstico, informação e suporte técnico oferecidos pelo Ministério da Cidadania, pelo governo federal, pelo Estado e por outras instâncias do Programa Bolsa Família? Elas ocorrem na prática? Há necessidade de serem demandados?

Como Coordenadora do CRAS, no dia a dia, você utiliza as ferramentas informacionais construídas pela SAGI ou de outros portais para elaboração de diagnósticos, análises e avaliações de processo? Há alguma que você considera mais importante na sua gestão? Por quê?

Caso o município utilize outras ferramentas, pode mencioná-las?

As principais normas de execução do programa são consultadas no dia a dia? Seus colaboradores sabem onde podem ser consultadas?

Nos últimos 12 meses, houve algum treinamento dos servidores e com os técnicos do CRAS? Ele foi para diversas áreas ou somente para o Setor do Programa Bolsa Família?

Há delegação de tarefas operacionais relacionadas ao PBF e ao Cadastro Único?

Há alguém preparado para substituição do Coordenador, quando houver alguma necessidade ou ausência? No caso de ausência do Coordenador, quem substitui?

Estrutura Normativa

Em relação às principais normas de execução do programa, seus colaboradores, quando não detêm o conhecimento, sabem onde consultá-las?

Fala-se muito sobre descentralização e de dificuldades para implementação de políticas públicas. Em sua opinião, há espaços para dúvidas interpretativas para as normas federais que regem o desenho Programa Bolsa Família e o Cadastro Único? Quando esta situação acontece, como elas são resolvidas?

No CRAS, as atividades de execução do Programa Bolsa Família do Cadastro Único são desenvolvidas de acordo com a legislação básica, princípios e regras que regem o Programa?

O município de Campo Belo/MG recebe alguma espécie de apoio dos outros entes da federação (União/ Estados) para a gestão ou execução do Programa Bolsa Família? Como é esse apoio, na prática?

Em qual situação, em sua opinião, ocorre a identificação de uma gestão participativa no Município de Campo Belo/MG? Pode citar pelo menos um exemplo?

Quais são os valores agregados? Elas promovem o fortalecimento institucional?

Gestão do Cadastro Único

A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Esse compartilhamento de responsabilidades acontece na prática. Esse compartilhamento de responsabilidades acontece na prática?

Como você avalia a gestão (execução) do Cadastro Único no município de Campo Belo/MG?

Quais são as dificuldades e quais são os desafios a serem superados ou aprimorados?

Quais são as potencialidades (pontos fortes)?

O que é a busca ativa? Quando ela ocorreu, qual foi a ação do município para realizá-la?

Quais são ações que contribuem/contribuíram para a realização da busca ativa?

Foram formadas parcerias para o planejamento e a realização da Busca Ativa?

Em relação ao BPC – Benefício de Prestação Continuada, este CRAS realiza a busca ativa para inclusão no Cadastro Único?

Em relação aos beneficiários do BPC que estão fora da escola, como o CRAS faz o acompanhamento?

Há alguma estratégia local utilizada para execução ou operacionalização do cadastro único que não está prevista no desenho nacional? Em caso positivo, porque foi adotada?

Como ocorre a captação, o cadastramento e a seleção das famílias? Há participação de outras instâncias do governo municipal?

Quais são as estratégias empregadas para definir a focalização territorial?

Quais são os principais problemas que envolvem a coleta de dados das famílias?

Os procedimentos de cadastramento requerem informações fidedignas, após o cadastramento, qual a estratégia utilizada para verificar a veracidade da declaração de renda fornecida pelas famílias?

Em sua opinião, o Cadastro Único contribui para aumentar a eficiência e a coordenação dos programas sociais?

Quanto ao cadastramento/atualização do Cadastro Único? No CRAS, há uma equipe exclusiva para essa finalidade?

Esse CRAS também acessa e alimenta os sistemas SIGPF, SICON, SISTEMA PRESENÇA-PBF, SAÚDE/CECAD? Resumidamente, para que servem esses sistemas?

Há outros que você considera importante? Qual a aplicação/finalidade?

Acompanhamento das condicionalidades

Em relação ao acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação? Houve evolução/involução em termos percentuais ou numéricos nesses processos em relação ao ano de 2016? A que podem ser atribuídos esses resultados?

Quais ações são desenvolvidas pelo CRAS em relação às famílias que descumpriram as condicionalidades?

O que é feito para identificar quais são as causas do descumprimento tanto na área de saúde quanto de educação? Quais os recursos disponíveis para acompanhar estas famílias?

Em sua opinião, ocorre articulação do CRAS com as áreas de saúde e educação para melhorar a gestão das condicionalidades?

Quais são as principais dificuldades que levam as famílias a descumprirem as condicionalidades?

Fale primeiro sobre a saúde e depois sobre a educação? Pode exemplificar a ação/ações?

Em relação ao acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação? Houve evolução/involução em termos percentuais ou numéricos nesses processos nesses processos em relação ao ano de 2016?

O que é feito no CRAS para identificar quais são as causas do descumprimento tanto na área de saúde quanto de educação? Quais os recursos estão disponíveis para os CRAS acompanhar estas famílias?

Em relação ao acompanhamento e verificação da frequência escolar, como ocorre a articulação do CRAS, a gestão do PBF, da secretaria de educação e a ICS (instituição de controle social)? Você considera que essa articulação é importante?

Quais são as principais dificuldades encontradas pelas famílias com relação à efetivação das contrapartidas previstas nas condicionalidades de saúde e educação?

Os problemas de bloqueio, cancelamento, mudança de titularidade, atualização de cadastro, mudança de município, multiplicidade (pessoas em mais de um cadastro) são resolvidos no CRAS?

No caso de descumprimento de alguma condicionalidade, como o beneficiário recebe esta informação?

Quando são coletadas as informações necessárias ao acompanhamento da saúde e como ocorrem as informações sobre educação?

Quais são os sistemas utilizados para acompanhar as condicionalidades da saúde e da educação

Na sua visão, quais são os principais entraves para o CRAS realizar o acompanhamento das condicionalidades?

Gestão de benefícios

Você tem acesso à lista das famílias que terão seus benefícios suspensos, bloqueados, cancelados?

O que o CRAS faz para tratar essas situações?

Há parcerias com a assistência, a área de educação, a área da educação para uma solução conjunta para a situação?

Em relação às crianças que possuem o perfil para serem cadastrados no BPC. Como gestor do Cadastro Único, você possui a sua lista.

Além do programa Bolsa Família, o município possui outros programas de transferência de renda?

Onde podem ser consultadas as famílias que receberam/recebem os benefícios e quais os valores anuais transferidos para o município nos últimos 05 (cinco) anos?

São realizados encontros com as famílias, rodas de conversas ou reuniões para esclarecimentos de assuntos relacionados ao Programa Bolsa Família? Em sua opinião, esses encontros agregam valor?

Sobre os critérios de elegibilidade, tipos e valores de benefícios e atualização de conhecimento sobre o Programa Bolsa Família, como sua equipe se atualiza?

Há algum canal para comunicar as dificuldades e as experiências exitosas?

Como a gestão descentralizada e compartilhada do Programa Bolsa Família é colocada em prática?

Como o governo federal apoia os agentes envolvidos na gestão e na execução do Programa Bolsa Família?

Há algum canal de comunicação para recebimento de sugestões e denúncias sobre eventuais irregularidades na operacionalização do PBF e do Cadastro Único?

Como a gestão estadual apoia e estimula a operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único?

Se houver ocorrências de fraude no Programa Bolsa Família? Onde e como elas podem ocorrer? Como são apuradas?

Quais são os pontos considerados vulneráveis no cadastramento dos beneficiários?

As famílias podem ser cadastradas em mais de um município?

Articulação com a assistência social

Em se tratando de Programa Bolsa Família, ocorre articulação do CRAS com outras políticas sociais ou programas desenvolvidos em Campo Belo/MG?

Quais ações/atividades são desenvolvidas para potencializar a rede de proteção social e básica às famílias beneficiárias do PBF?

Como são promovidas as articulações para a intersetorialidade do Programa Bolsa Família?

Intersetorialidade

De que forma o CRAS vê a articulação com o SUAS para o combate à vulnerabilidade social?

Programas complementares

O Programa estrutura-se em três eixos principais: diminuição imediata da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, contribuindo para que as famílias rompam com o ciclo da pobreza entre gerações; e a **integração com outras ações e programas do governo** (nas três esferas) e da sociedade, apoiando as famílias a superarem a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Em relação aos programas complementares, ocorre alguma espécie de qualificação profissional ligada ao Programa Bolsa Família no Município de Campo Belo/MG?

Há alguma articulação com a sociedade civil com vistas à implementação de programas complementares no Município? Como se dá essa relação?

Quais as iniciativas locais podem ser citadas como exemplos de articulação com a sociedade civil para implementação de programas complementares?

Quais são os avanços e as dificuldades encontradas com relação à implementação de programas complementares previstos no Programa Bolsa Família?

Instância de Controle Social

Ocorre articulação entre o CRAS e a instância de controle social (Conselho Social) para a execução do Programa Família do Cadastro Único?

Quais são as dificuldades ou obstáculos a esta articulação?

São disponibilizadas informações para que a Instância de Controle Social realize o acompanhamento da gestão do Programa?

Ocorre a participação da Instância de Controle Social (Conselho Social) no planejamento das atividades do Programa Bolsa Família?

Índice de Gestão Descentralizada – IGD-M

No CRAS, que é o responsável pela definição das prioridades na utilização dos recursos repassados do IGD-M? Como ocorre o repasse desses recursos? Como eles podem ser utilizados?

Além dos recursos do IGD-M, há alguma outra fonte de recursos?

Focalização e cobertura

De acordo com Campello e Neri (2013), o Programa Bolsa Família assumiu a centralidade da política social brasileira, como forma efetiva de combate à pobreza e em nível internacional é referência em tecnologia de transferência de renda condicionada, em Campo Belo/MG, como são?

Quais são as estratégias empregadas para definir a focalização territorial?

Final

Na execução das atividades do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, há um plano de trabalho (planejamento) para o alcance dos resultados?

Em caso positivo, a construção desse plano foi realizada de forma conjunta com outras secretarias, órgãos, setores, Conselho Social ou entidades da sociedade civil?

São realizadas avaliações periódicas para verificar se os objetivos foram alcançados?

Os procedimentos e os processos realizados para a execução do Programa Bolsa Famílias são acompanhados pelo Conselho Social?

O que é necessário, em sua opinião, para o Programa Bolsa Família atingir seus objetivos propostos, no sentido de promover o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza?

Em sua opinião, quais são as principais dificuldades que envolvem a implementação do PBF no município de Campo Belo/MG?

APÊNDICE C – Roteiro de questionário semiestruturado

Questionário a ser aplicado ao Coordenador (a) do CREAS do município de Campo Belo/MG.

Nome: _____

Início da gestão como coordenador (a) : _____ Espécie do Cargo: _____

Há quanto tempo a Sra. é Coordenadora do CREAS no município de Campo Belo /MG?
Qual a sua formação e quais são suas experiências anteriores?

Quais são as suas principais atribuições como Coordenadora?

Onde se situa a instalação do CREAS no município de Campo Belo/MG? Qual o horário de funcionamento?

Quanto à localização do CREAS, o lugar é de fácil acesso à população a ser atendida? Há disponibilidade de transporte público? Ele é próximo aos locais de maior concentração do público a ser atendido?

Você considera sua localização estratégica? Em sua opinião, há algum ponto negativo ou positivo em relação à localização?

Em relação ao atendimento, o artigo 6º-C da Lei de Organização da Assistência Social (Brasil, 2021a) prevê que as instalações do CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos assegurado ainda a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.

Em sua opinião, as instalações do CREAS são adequadas e suficientes para atendimento aos cidadãos? Em caso negativo, o que falta ou quais melhorias poderiam ser realizadas?

Em relação à questão da acessibilidade nos CREAS, ela atende os requisitos previstos nas normas legais? Caso não atenda, o que pode ser melhorado?

Quais serviços, programas e projetos de caráter especializado são ofertados pelo CREAS no município de Campo Belo/MG?

Há algum cuja implementação você considera mais difícil? O que tem sido feito para superar as dificuldades?

Recursos Humanos

Você possui uma equipe específica para auxiliá-la nas atividades de Coordenação do CREAS?

Como é composto o quadro de pessoal (equipe) do CREAS? Quantos são efetivos, contratados, terceirizados, compartilhados e outros? Em sua opinião, o número atual de servidores da Secretaria é suficiente, há muita rotatividade?

Como esses funcionários são selecionados para trabalhar na equipe do CREAS? Há algum processo seletivo, prova de títulos ou exigência de alguma qualificação?

Há capacitações internas? Há algum projeto de capacitação continuada? Há treinamentos, reuniões? Eles/elas são periódicas? Como acontece esta capacitação/qualificação? Ela é realizada em parceria com outra área?

O município, diante do processo de descentralização e compartilhamento de responsabilidades, recebe capacitação e apoio do governo federal, Estado ou de outros entes federativos para a gestão da assistência e do CREAS?

Nos últimos 12 meses, houve algum treinamento dos servidores, técnicos ou atendentes do CREAS?

Na Coordenação e na execução das atividades, há um plano de trabalho (planejamento) para alcance dos resultados e monitoramento?

Esse planejamento é desenvolvido em parcerias com outras áreas/setores do município, Sociedade Civil e outros órgãos ou entidades?

Como Gestora do CREAS, quais são as ferramentas informacionais ou sistemas que você ou alguém da equipe utiliza no dia a dia para o desenvolvimento de suas atividades?

Há alguma destinada ao monitoramento, avaliação, acompanhamento?

Os colaboradores do CREAS conhecem e sabem utilizar essas ferramentas? Por que a utilização delas é importante?

A gestão dos processos de trabalho da equipe técnica abre um campo favorável para a troca de informações, experiências e conhecimentos, fundamental para a qualificação das ações desenvolvidas na Unidade.

Em Campo Belo/MG, há sinergia/parceria entre os profissionais para resolver as situações consideradas mais complexas que surgem ou podem surgir? Em que elas agregam valor?

Em alguma situação, recebe ou ocorre supervisão ou orientação técnica de profissional externo? Qual o objetivo?

A Secretaria de Assistência Social ou CREAS realiza (m) alguma espécie de divulgação sobre os serviços, programas e projetos assistenciais bem como dos recursos ofertados pelo Poder Público e dos critérios para sua divulgação? Algum outro ente federativo o faz?

Quanto às principais normas de execução das atividades do dia a dia? Os colaboradores sabem onde podem ser consultadas?

No município de Campo Belo/MG, as atividades de execução, coordenação e gestão do CREAS são desenvolvidas de acordo com as normativas que regulam a oferta de serviços especializados pelo CREAS?

Estrutura normativa

Fala-se muito sobre descentralização e de dificuldades para implementação de políticas públicas. Em sua opinião, há espaços para dúvidas interpretativas para as normas federais que regem as atividades da Proteção Social Especial? Quando esta situação acontece, como elas são resolvidas?

A descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a corresponsabilidade entre a união, estados e municípios, efetivamente ocorrem efetivamente no Programa Bolsa Família?

Houve alguma situação que envolveu famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família?

No município de Campo Belo/MG, as atividades de execução, coordenação e gestão do CREAS são desenvolvidas de acordo com as normativas que regulam a oferta de serviços especializados pelo CREAS?

O município de Campo Belo/MG, no caso o CREAS, recebe alguma espécie de apoio dos outros entes da federação (União/ Estados) para a gestão de suas atividades? Como é esse apoio, na prática?

Quais as ferramentas ou outros instrumentos que a coordenação utiliza para elaboração de diagnósticos, análises e avaliações da gestão?

Outros membros da equipe do CREAS sabem utilizar essas ferramentas? Você considera importante a utilização dessas ferramentas para o planejamento? Por quê?

Em qual situação, em sua opinião, ocorre a identificação de uma gestão participativa no Município de Campo Belo/MG na qual o CREAS está envolvido? Pode citar pelo menos um exemplo?

Equipamentos, móveis e utensílios

Quanto aos equipamentos, móveis, utensílios, tecnologia, etc existentes no CREAS, em sua opinião eles são adequados e suficientes para o exercício das atividades? Em caso negativo, qual é/seria a carência? Como ela pode ser amenizada ou sanada? Por que sua aquisição/utilização agregaria valor?

Há algum veículo disponível para o exercício das atividades?

Atendimento do CREAS

Quais são as principais atividades realizadas pelo CREAS? Há alguma que representa uma dificuldade maior? O que tem sido feito para superá-la?

Quais os principais sistemas utilizados no exercício das atividades?

Qual é a média de atendimentos realizados no CREAS por dia? Pode informar sobre a média anual entre os anos de 2016 e 2020? Há algum acompanhamento/monitoramento ou avaliação sobre o atingimentos desses números?

Quais são as estratégias empregadas para definir o público alvo a ser atendido pelo CREAS?

O que é a articulação em rede? Qual é o seu objetivo? Ela acontece na prática? Quais são as dificuldades observadas?

Sobre a articulação em rede, pode-se falar como se dá a articulação do CREAS no município de Campo Belo/MG, com a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Ainda sobre a articulação da rede, quais são os benefícios que ela pode proporcionar em função do relacionamento com os programas, serviços, instâncias abaixo?

- CRAS;
- Programas de Benefícios: PETI e Benefício de Prestação Continuada- BPC;
- Serviços de Saúde, em especial a Saúde Mental;
- Órgãos de Defesa de Direitos: Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, Delegacias Especializadas;
- Rede de Educação;
- Serviços de acolhimento;
- Trabalho e geração de renda; e
- outras instituições ou movimentos sociais.

O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS prevê o acompanhamento prioritário às famílias com membros beneficiários do BPC, famílias inseridas no Programa Bolsa Família (PBF) e no PETI, quando expostas a situações de risco pessoal e social, por violação de direitos?

Qual a ação do CREAS, quanto às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que descumprem as condicionalidades quer seja da saúde, quer seja da educação?

O que o CREAS tem feito para viabilizar o efetivo acompanhamento das famílias?

O que tem sido feito para identificar os casos de maior vulnerabilidade?

Quais ações são desenvolvidas para intervir adequadamente nessas situações?

Como é a questão dos fluxos/encaminhamentos para CRAS/CREAS, funciona bem? Existem reuniões para que o encaminhamento seja feito corretamente?

Quais são as estratégias empregadas para definir a focalização territorial?

Quais são os principais problemas que envolvem a coleta de dados das famílias?

Projetos/Programa/Benefícios

São realizados encontros com as famílias, rodas de conversas ou reuniões para esclarecimentos em com temas/assuntos relacionados aos Programas/projetos ofertados pelo CREAS? Pode citar algum ou alguns? Alguns deles estavam relacionados aos beneficiários do Programa Bolsa Família ou possuíam ligação com o Cadastro Único? Em sua opinião, esses encontros agregam valor?

Há recursos disponíveis para realização e divulgação?

Em se tratando da gestão descentralizada e compartilhada, o governo federal e o governo estadual ou outras instâncias apoiam municípios na gestão e na execução das atividades do CREAS? Em caso positivo, de que forma é esse apoio?

Há algum canal de comunicação para recebimento de sugestões e denúncias sobre eventuais situações que colocam em risco as famílias que vivem em situação de vulnerabilidade?

Há algum canal para comunicar as dificuldades e as experiências de êxito?

Articulação com a assistência social

O que é a articulação em rede? Qual é o seu objetivo? Ela acontece na prática? Quais são as dificuldades observadas?

Sobre a articulação em rede, pode-se falar como se dá a articulação do CREAS no município de Campo Belo/MG, com a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Ainda sobre a articulação da rede, quais são os benefícios que ela pode proporcionar em função do relacionamento com os programas, serviços, instâncias abaixo?

Quais ações/atividades são desenvolvidas para potencializar a rede de proteção social e básica às famílias beneficiárias do PBF?

Pode falar como ocorre a articulação com as outras políticas sociais ou programas desenvolvidos em Campo Belo/MG?

Intersetorialidade

De que forma ocorre a interlocução da Coordenação do CREAS ou da Proteção Social Especial com a esfera federal e estadual?

Como o CREAS se articula com os diferentes setores/áreas para o combate à vulnerabilidade social?

De que forma o Município vê articulação com o SUAS para o combate à vulnerabilidade social?

Há uma coordenação intersetorial formal ou informal entre as áreas de educação, saúde e assistência social a oferta de serviços públicos? Em caso positivo, em que momento ela ocorre?

Participação Social

Há algum canal para comunicar as dificuldades e as experiências de êxito?

Há algum canal de comunicação para recebimento de sugestões e denúncias sobre eventuais irregularidades na operacionalização do PBF e do Cadastro Único?

Como é a participação social nas atividades do CREAS?

Quanto aos beneficiários do Programa Bolsa Família, ela acontece?

Nos últimos, anos houve evolução quanto à participação social?

Em sua opinião, quais são os principais desafios? Possui sugestões para superá-los?

Em Campo Belo/MG, o CREAS ou a Proteção Social Especial realiza parcerias com entidades da sociedade civil ou outros atores para o enfrentamento da pobreza e promover a garantia dos direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade? Em caso positivo, quais parcerias e respectivas finalidades?

Programas

Quais as iniciativas locais podem ser citadas como exemplos de articulação com a sociedade civil para implementação de programas/projetos?

Onde são atendidas no município as questões atinentes à violação de direitos?

Como e onde o município atende adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa?

O município possui serviço de acolhimento em família acolhedora para criança e adolescente?

Em se tratando de crianças e adolescentes beneficiárias do programa Bolsa Família, quais são as atividades de gestão, monitoramento e supervisão realizadas pelo CREAS?

Quais ações e atividades são desenvolvidas pelo PAIF em Campo Belo/MG. Caso não envolva sua área não precisa responder?

Instância de Controle Social

Ocorre a participação da Instância de Controle Social no planejamento das atividades desenvolvidas pelo CREAS? Alguma sugestão?

IDCREAS

Fale sobre o IDCREAS – entre os anos de 2016 e 2020 no município de Campo Belo/MG... Ele é um índice útil ou aplicável na prática?

Houve evolução/involução desse índice? Quais foram os fatores responsáveis pela evolução/involução?

Quais são as maiores conquistas e quais são os maiores desafios para a gestão no CREAS?

Final

Em sua opinião, quais são as maiores conquistas e os maiores desafios para a gestão no CREAS no município de Campo Belo/MG?

Fale sobre os efeitos da pandemia nas atividades do CREAS, seus problemas e suas ações adotadas para solucionar... enfrentar a situação...

APÊNDICE D – Roteiro de questionário semiestruturado

Questionário a ser aplicado ao Presidente (a) do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Campo Belo - MG.

Nome: _____

Início da gestão como presidente (a) do Conselho: _____ Espécie do Cargo:

Há quanto tempo a(o) Sr(a) é Presidente do Conselho Social? Qual a sua formação e quais são suas experiências anteriores?

Quais são as suas principais atribuições como Coordenadora do CRAS?

Perguntas sobre a formação do Controle Social

Como é a formação do Controle Social no município de Campo Belo/MG?

Os conselheiros do Controle Social possuem acesso ou utilizam o SIGPF para consulta e acompanhamento das ações de gestão do Programa Bolsa Família?

Como é a atuação da Instância Social (Conselho Social) em relação à Gestão do Programa Bolsa Família e à Gestão do Cadastro Único no município de Campo Belo/MG?

Estrutura normativa

Há espaços para dúvidas interpretativas nas normas federais sobre o desenho Programa Bolsa Família? Quando esta situação acontece, como elas são resolvidas?

Há alguma situação em que se identifica a gestão participativa no Município de Campo Belo/MG na qual o Conselho Social esteve ou se faz presente ?

O Presidente conhece as ferramentas informacionais construídas pela SAGI para elaboração de diagnósticos, análises e avaliações de processo?

Em relação às principais normas de execução do programa, os colaboradores quando não detêm o conhecimento, sabem onde consultá-las? Onde e como elas podem ser consultadas?

Fala-se muito sobre descentralização e de dificuldades para implementação de políticas públicas. Em sua opinião, há espaços para dúvidas interpretativas para as normas federais que regem o desenho Programa Bolsa Família? Na prática, o Governo Federal, o Governo Estadual e os outros entes apoiam o Conselho Social?

No Conselho, as atividades de monitoramento e acompanhamento do Programa Bolsa Família do Cadastro Único são desenvolvidas de acordo com a legislação básica, princípios e regras que regem o Programa?

Como presidente do Conselho, você tem conhecimento se o município de Campo Belo/MG recebe alguma espécie de apoio dos outros entes da federação (União/ Estados) para a gestão do Programa Bolsa Família? Sabe como esse apoio acontece na prática?

Pode explicar separadamente como o Conselho se relaciona com o Ministério da Cidadania, com o Estado e com a Caixa Econômica Federal? Esses relacionamentos agregam valor ao acompanhamento e monitoramento do Conselho?

Em relação à Capacitação, ferramentas, visitas, diagnóstico, informação e suporte técnico ofertado por outras instâncias do Programa Bolsa Família? Elas ocorrem na prática?

Os membros do Conselho conhecem as ferramentas informacionais construídas pela SAGI para elaboração de diagnósticos, análises e avaliações de processo?

Os conselheiros sabem utilizar essas ferramentas? Você considera importante a utilização dessas ferramentas para o planejamento? Por quê?

Em qual situação, em sua opinião, ocorre a identificação de uma gestão participativa no Município de Campo Belo/MG? Pode citar pelo menos um exemplo?

Quais são os valores agregados? Elas promovem o fortalecimento institucional?

Papel do Governo Municipal

A gestão municipal do PBF disponibiliza informações para que o Conselho Social possa realizar o acompanhamento do Programa?

O Conselho Social participa do planejamento das ações relacionadas ao Programa Bolsa Família?

Há compartilhamento de informações sobre o funcionamento da administração pública, a fim de facilitar a compreensão de programas e políticas públicas existentes?

Em relação às reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social, há divulgação à população local, seu papel e relevância?

Há articulações com outras áreas/setores para capacitação dos conselheiros?

O Controle Social utiliza os recursos repassados pelo Governo para aprimorar suas ações? Pode exemplificar alguma situação?

O Conselho realiza reuniões periódicas? Quanto às pautas como elas são estabelecidas?

As reuniões do Conselho são divulgadas para que a sociedade civil participe?

Em sua opinião, os membros do Conselho conhecem a legislação básica assim como as regras e princípios que norteiam a execução/gestão do Programa Bolsa Família no município?

Instalações

Onde (qual local) o Conselho exerce suas atividades? As instalações são adequadas e suficientes?

Possui os equipamentos necessários para realizar suas atividades? O que falta?

Em relação aos CRAS, como é a atuação do Conselho Social? Há alguma interação?

O Ministério da Cidadania estimula o Conselho Social a participar do aperfeiçoamento da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família? Em caso positivo, como?

Uma atenção especial deve ser dada às famílias que estão em situação de acompanhamento familiar. O que a gestão do Programa Família faz nesse sentido?

Utilização dos Recursos

Foram observados, na execução das atividades com os recursos do IGD PBF, todos os princípios exigidos pela legislação aplicada à Administração pública?

Gestão do Cadastro Único

Segundo a avaliação do Conselho, a gestão local desenvolve/desenvolve ações adequadas para a identificação, o cadastramento de novas famílias, assim como para a atualização e a revisão dos dados contidos no Cadastro Único?

Acompanhamento das condicionalidades

No que se refere às condicionalidades, o Controle Social, verifica se o poder público oferece serviços adequados de educação e saúde?

Acompanha se o registro das condicionalidades está sendo feito corretamente?

Orienta que a prioridade de acompanhamento pelos serviços socioassistenciais seja dada às famílias que descumprem as condicionalidades?

Em relação ao acompanhamento das condicionalidades, em sua opinião, há uma boa articulação entre as áreas de assistência social, saúde e educação do município?

Os conselheiros do Controle social têm acesso ou utilizam o SIGPF para consulta e acompanhamento das ações de gestão?

Segundo a avaliação do Conselho, o município realizou uma adequada gestão das condicionalidades do PBF, de forma intersetorial?

Uma atenção especial deve ser dada às famílias que estão em situação de acompanhamento familiar. O que o Conselho faz nesse sentido?

Em relação ao acompanhamento e verificação da frequência escolar, como ocorre a articulação entre a gestão do PBF, da secretaria de educação e a ICS (instituição de controle social).

No caso de descumprimento de alguma condicionalidade, como o beneficiário recebe a informação?

Gestão de Benefícios

O Controle Social acompanha as alterações (suspensão, bloqueio, cancelamento) ocorridas nos benefícios das famílias? De que maneira?

Como você avalia a satisfação dos usuários do Programa Bolsa Família em relação às suas demandas e expectativas? Há algum monitoramento ou avaliação? Como são tratadas as reclamações?

Em relação ao número de beneficiários do Programa Bolsa Família, o Conselho tem esses números sob controle e realiza os acompanhamentos?

A gestão local disponibiliza canais de atendimento para tirar dúvidas sobre cadastramento, concessão de benefícios, entre outras, e esse canal funciona adequadamente?

Sobre os critérios de elegibilidade, tipos e valores de benefícios e atualização de conhecimento, como os membros do Conselho se atualizam... ?

Há algum canal para comunicar as dificuldades e as experiências exitosas?

Como o governo federal ou estadual apoiam o Conselho Social no acompanhamento da gestão e da execução do Programa Bolsa Família?

De que forma o governo federal apoia financeiramente os municípios na gestão do Programa Bolsa Família do Cadastro Único?

Há algum canal de comunicação para recebimento de sugestões e denúncias sobre eventuais irregularidades na operacionalização do PBF e do Cadastro Único?

Como a gestão estadual apoia e estimula a operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único?

Apoio à fiscalização do Programa

O Conselho Social conhece e acompanha os processos de fiscalização orientados pelo MDS – hoje Ministério da Cidadania ou outro órgão de controle?

Houve situações em que foram identificadas situações de irregularidades no recebimento de benefícios, mediante a omissão ou prestações de informações falsas ou ainda quando se utilizou de outro meio ilícito como o objetivo de ingressar ou se manter indevidamente como beneficiária do Programa? Em caso positivo, essas denúncias foram comunicadas pelo Controle Social, por outro órgão ou pela sociedade civil?

Quanto às denúncias sobre o Programa Bolsa Família e Cadastro Único, houve alguma situação em que a gestão local não adotou providências e foi necessária a comunicação ao Ministério da Cidadania, por parte do Controle Social?

O Controle Social acompanha as fases (planejamento/execução) do uso dos recursos do IGD-M para garantir a intersetorialidade das ações previstas e desse modo contribuem efetivamente para melhoria da gestão do PBF no município?

O órgão gestor do Programa Bolsa Família em Campo Belo/MG realiza reuniões com os outros órgãos da Secretaria de Desenvolvimento Social ou com outras secretarias para tratar de assuntos atinentes à Gestão do Programa Bolsa Família? O Conselho participa?

Em sua opinião, o Município atua para viabilizar o efetivo acompanhamento das famílias?

O que tem sido feito para identificar os casos de maior vulnerabilidade?

Quais ações são desenvolvidas para intervir adequadamente nessas situações?

Ações centrais que devem ser desenvolvidas pelo Controle Social

O Conselho Social acompanha, avalia e subsidia a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família no âmbito local?

Em relação à oferta de outras políticas públicas para as famílias beneficiárias do PBF, o Conselho Social acompanha e estimula a oferta?

No que se refere às condicionalidades, o Controle Social acompanha a oferta dos serviços locais necessários para a realização das condicionalidades?

O Controle Social estimula a participação comunitária no controle da execução do PBF, âmbito municipal?

Índice de Gestão Descentralizada – IGD-M

O Conselho monitora/acompanha a utilização dos recursos do IGDM?

Focalização e cobertura

Como o Conselho de Controle Social avalia a execução do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no município de Campo Belo/MG?

Como o Conselho avalia a atuação da CAIXA no pagamento dos benefícios?

Resultado

São realizadas avaliações periódicas sobre os objetivos a serem alcançados?

Os procedimentos e os processos realizados para a execução do Programa Bolsa Famílias são monitorados e avaliados pelo Conselho Social?

Como o Conselho de Controle Social avalia a execução do Programa Bolsa Família no município de Campo Belo/MG? Os conselheiros participam ativamente?

Quais são as principais dificuldades que o Conselho Social enfrenta para execução de suas atividades?

A gestão municipal do Programa Bolsa Família contribui para que ocorra a atuação efetiva das ICS (Conselho Social)?

APÊNDICE E - Roteiro de questionário semiestruturado

Questionário aplicado ao gestor (a) do PBF/Cadastro Único

Há quanto tempo o Sr. (a). é gestor do do Programa Bolsa Família e do Cadastro único no município de Campo Belo/MG? Qual a sua formação?

Quais são suas experiências anteriores e quais são as suas principais atribuições como Secretário?

Estrutura

Qual é o órgão responsável pela Gestão do Cadastro Único e do PBF no Município de Campo Belo/MG?

Qual é a principal referência para a população de Campo Belo/MG para obter informações sobre o Programa Bolsa Família?

Como são divulgadas as informações sobre o Programa Bolsa Família no Município de Campo Belo/MG?

Onde podem ser obtidas informações sobre suspensão, cancelamentos, atrasos no recebimento do PBF?

Onde são realizados o cadastramento e a atualização cadastral do Cadastro Único, no município?

Há outras unidades ou instâncias que desenvolvem atividades referentes ao PBF? Quais são os serviços e orientações fornecidas pelo CRAS?

Quando foi implantado o PBF no município de Campo Belo/MG? Quais foram as principais dificuldades encontradas para a implementação e como foram superadas?

Há alguma dificuldade que ainda persiste

Além do Programa Bolsa Família, há outros programas de transferência de renda implantados no Município?

De que forma o município está estruturado para ofertar os serviços de saúde e educação?

Quais são as fontes de recursos utilizadas para a gestão do programa Bolsa Família?

Recursos humanos

Qual o número de servidores que compõem a equipe do Programa Bolsa Família em Campo Belo/MG?

Qual a espécie de vínculo que os colaboradores possuem com o poder público municipal? Eles são estatutários, celetistas, comissionados ou possuem outras espécies de vínculos?

Qual o nível de escolaridade e as áreas de formação dos membros da equipe?

Como ocorre a capacitação dos membros da equipe para o exercício de suas atividades? Cursos presenciais, treinamentos? Em relação àqueles que trabalham no CRAS, como acontece esta capacitação/qualificação?

Quais são as áreas temáticas dos cursos de capacitação realizados?

Gestão do Cadastro Único

Inserção de novas famílias no Cadastro Único e atualização cadastral.

Nos últimos 12 meses, houve treinamento dos servidores e com os técnicos do CRAS para treinamentos e capacitação?

Há delegação de tarefas operacionais relacionadas ao PBF? Quantas pessoas fazem parte da equipe?

Qual o número de famílias com perfil no Cadastro Único e quantas são beneficiárias do PBF entre os anos de 2017 e 2020?

Quantas famílias participam de programas complementares

Como ocorre a definição desse número? Esta quantidade poderá ser ampliada? Haveria um número de família adequado?

Há alguma estratégia no município para a identificação dos potenciais beneficiários?

Como é realizado o atendimento direcionado à população rural?

Quais são os meios utilizados para esclarecer dúvidas e orientações gerais sobre o Cadastro Único?

Quais são os procedimentos recomendados pelo MDS para cadastramento das famílias?

Quais famílias devem ser cadastradas?

Como é realizada a escolha das famílias? Há cotas? Há alguma discricionariedade nestas escolhas?

Quais são os critérios para que as famílias sejam beneficiárias do PBF?

Quanto ao perfil sócio econômico e como pode ser a composição das famílias?

Como são identificados os domicílios pobres que devem ser cadastrados?

Os domicílios possuem eletricidade, esgotos sanitários, água potável, coleta de resíduos sólidos?

As famílias, de um modo geral, conhecem os benefícios proporcionados pelo PBF?

Quais são as estratégias empregadas para definir a focalização territorial?

A violência urbana afeta o processo de cadastramento das famílias no município?

Quais são os documentos utilizados para a confecção do Cadastra Único?

Quais são os principais problemas que envolvem a coleta de dados das famílias?

Os procedimentos de cadastramento requerem informações fidedignas, após o cadastramento, qual a estratégia utilizada para verificar a veracidade da declaração de renda fornecida pelas famílias?

Como é realizado o processo de cadastramento em Campo Belo/MG? São realizadas visitas domiciliares?

Após o cadastramento das famílias, em quanto tempo as famílias começam a receber os benefícios do PBF?

Qual a média de tempo em que os dados coletados são inseridos nos sistemas?

Como o cadastro Único contribui para aumentar a eficiência e a coordenação dos programas sociais?

Para quais outros programas o Cadastro Único é utilizado?

Em relação às etapas do Programa Bolsa Família, cadastramento, articulação com a assistência social, o que você pode dizer sobre o controle das condicionalidades no município de Campo Belo/MG?

Índice de Gestão Descentralizada Municipal

O que é o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e para que serve?

Qual o valor dos recursos alocados no entre os anos de 2017 e 2020? Percebe-se que nos anos anteriores houve uma evolução dos números..., depois, ocorreu uma estagnação.... A que pode ser atribuída esta situação?

Em relação ao Programa Bolsa Família, os recursos recebidos são suficientes para realizar a gestão do Programa Bolsa Família?

Quem é responsável pela definição das prioridades na utilização dos recursos repassados do IGD-M? Como ocorre o repasse desses recursos? Como eles podem ser utilizados?

Intersetorialidade

Como é a adesão dos gestores públicos e técnicos à forma de gestão compartilhada proposta pela intersectorialidade?

Há coordenação intersectorial formalizada ou informal entre a gestão local do programa e as áreas de educação, saúde e assistência social?

O município desenvolve outras ações/atividades para potencializar a rede de proteção de famílias beneficiárias do PBF?

Há alguma ou ocorre articulação entre as políticas sociais desenvolvidas em Campo Belo/MG?

Como acontece o diálogo entre áreas, unidades ou secretarias do Município?

Como é o suporte técnico oferecido pelas outras instâncias do Programa Bolsa Família?

Como ocorre a interação entre a CAIXA, o MDS e as outras instâncias do PBF?

Na gestão do Programa Bolsa Família em Campo Belo/MG, ocorre, de fato, a intersectorialidade entre as três esferas de governo?

O órgão gestor do Programa Bolsa Família em Campo Belo realiza reuniões com os outros órgãos da Secretaria de Desenvolvimento Social ou com outras secretarias para tratar de assuntos atinentes à Gestão do Programa Bolsa Família?

Em relação ao acompanhamento das condicionalidades, como ocorre a articulação entre a gestão do PBF, da secretaria de educação e a ICS (instituição de controle social)?

Existem mecanismos de incentivo para o desenvolvimento de ações intersectoriais voltadas aos beneficiários do PBF? E para programas complementares?

Há outros programas de transferência de renda executados pelo poder público municipal? Caso a resposta seja positiva, como é a integração deles com o Programa Bolsa Família?

Como é a integração entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Sistema único de Assistência Social (SUAS)?

Os secretários municipais de saúde possuem acesso à lista de beneficiários do PBF. A lista é disponibilizada no site da prefeitura de Campo Belo/MG?

O gestor Municipal do Programa Bolsa Família

Quais são as principais atividades desenvolvidas pelo Gestor do Programa Bolsa Família?

Quantas horas semanais você dedica exclusivamente à gestão do Programa Bolsa Família?

Como ocorre o processo de capacitação e qualificação do Gestor?

Há delegação de tarefas operacionais relacionadas ao PBF?

O que as famílias dizem em relação ao cumprimento das condicionalidades?

O gestor do Programa Bolsa Família utiliza as ferramentas informacionais construídas pela SAGI para elaboração de diagnósticos, análises e avaliações de processo?

Gestão do Programa Bolsa Família

Qual a espécie de apoio que recebe dos outros entes da federação para a gestão do Programa Bolsa Família?

Quais são as dificuldades encontradas com relação à efetivação das contrapartidas (condicionalidades da educação e da saúde) previstas no programa?

Onde podem ser resolvidos os problemas de bloqueio, cancelamento, mudança de titularidade, atualização de cadastro, mudança de município, multiplicidade (pessoas em mais de um cadastro)?

Gestão de Benefícios

A Agenda de compromissos e a lista de benefícios não sacados são dois instrumentos importantes para a Gestão do PBF, esses documentos são utilizados?

Quantas famílias receberam o benefício e quais os valores anuais transferidos para o município nos últimos 04 (quatro) anos?

Há ocorrências de fraude no Programa Bolsa Família? Onde e como elas podem ocorrer? Como são apuradas?

Quais são os pontos considerados vulneráveis no cadastramento dos beneficiários?

Acompanhamento das Condiionalidades

Em relação ao acompanhamento e verificação da frequência escolar, como ocorre a articulação entre a gestão do PBF, da secretaria de educação e a ICS (instituição de controle social).

Como ocorre o monitoramento da frequência escolar?

Como é o fluxo de coleta e transmissão de dados?

No caso de descumprimento de alguma condicionalidade, como o beneficiário recebe esta informação?

Quais foram os principais entraves para o acompanhamento das condicionalidades?

Quando são coletadas as informações necessárias ao acompanhamento da saúde? E para a Educação?

Qual o sistema utilizado para acompanhar as condicionalidades da saúde?

Programas Complementares

Em relação aos programas complementares, ocorre alguma espécie de qualificação profissional ligada ao Programa Bolsa Família no Município de Campo Belo?MG?

Como se dá a relação entre as áreas de governo (diferentes secretarias) no que diz respeito à implementação dos programas complementares do Programa Bolsa Família?

Há alguma articulação com a sociedade civil com vistas à implementação de programas complementares no Município? Sim. Como se dá essa relação?

Quais as iniciativas locais podem ser citadas como exemplos de articulação com a sociedade civil para implementação de programas complementares?

Os cursos oferecidos são considerados adequados à demanda dos beneficiários? Sim Como foram definidos? Qual curso?

Como o senhor(a) avalia a implementação dos programas complementares e a participação das esferas de governo nesse processo?

Quais são os avanços e as dificuldades encontradas com relação à implementação de programas complementares previstos no Programa Bolsa Família?

Onde são atendidas no município as questões atinentes à violação de direitos?

Como e onde o município atende adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa?

Quais são as ações desenvolvidas pelo Programa Bolsa família para enfrentamento do trabalho infantil?

O município possui serviço de acolhimento em família acolhedora para criança e adolescente?

Em se tratando de crianças e adolescentes beneficiárias do programa Bolsa Família, quais são as atividades de gestão, monitoramento e supervisão realizadas pelo órgão gestor?

Resultados

Na execução das atividades do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, há um plano de trabalho (planejamento) para o alcance dos resultados?

Em caso positivo, a construção desse plano foi realizada de forma conjunta com outras secretarias, órgãos, setores, Conselho Social ou entidades da sociedade civil?

São realizadas avaliações periódicas para verificar se os objetivos foram alcançados?

Os procedimentos e os processos realizados para a execução do Programa Bolsa Famílias são acompanhados pelo Conselho Social?

O que é necessário, em sua opinião, para o Programa Bolsa Família atingir seus objetivos propostos, no sentido de promover o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza?

Em sua opinião, quais são as principais dificuldades que envolvem a implementação do PBF no município de Campo Belo/MG?

APÊNDICE F - Atividade segundo legislação básica PBF/Cadastro Único

Quadro A – Legislação sobre o Cadastro Único

Legislação	Disposição	Atividade
Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007	Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.	Gestão do Cadastro Único
Portaria 376, de 16 de outubro de 2008	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.	Gestão do Cadastro Único
Portaria 177, de 16 de junho de 2011	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências.	Gestão do Cadastro Único
Instrução Normativa 002/SENARC/MDS, de 26 de agosto de 2011	Estabelece as definições técnicas e os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 7 dos Formulários e do Sistema de Cadastro Único no âmbito da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011.	Gestão do Cadastro Único
Portaria 10, de 30 de janeiro de 2012	Disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.	Gestão do Cadastro Único
Portaria 94, de 04 de setembro de 2013	Dispõe sobre o processo de averiguação das informações cadastrais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.	Gestão do Cadastro Único
79, de 29 de abril de 2016(reeditada em 08 de julho de 2016)	Divulga os prazos e procedimentos da Ação de Atualização Cadastral 2016, que integra os processos de Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral.	Gestão do Cadastro Único

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2016, 2017b, 2018a, 2018b, 2021b, 2021c)

Quadro B - Legislação sobre gestão das condicionalidades (Continua).

Legislação	Disposição	Atividade
Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004	Cria o Programa Bolsa Família	Gestão das condicionalidades
Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes	Gestão das condicionalidades
Portaria interministerial 2.509, de 18 de novembro de 2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	Gestão das condicionalidades - Saúde
Portaria interministerial 3.789, de 17 de novembro de 2004	Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família.	Gestão das condicionalidades – Educação.
Portaria, 551 de 09 de novembro de 2005	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família	Gestão das condicionalidades
Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005	Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.	
Instrução Operacional Senarc/MDS nº 25, de 05 de setembro de 2008	Divulga aos municípios orientações sobre a busca ativa de famílias beneficiárias do Bolsa Família com todos os integrantes em idade escolar “sem informação” de frequência escolar e procedimentos a serem adotados pelo MDS relativos ao bloqueio e cancelamento do benefício	Gestão das condicionalidades
Portaria, 321 de 29 de setembro de 2008	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.	Gestão das Condicionalidades
Instrução Operacional Senarc/MDS nº 26, de 17 de dezembro de 2008	Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere aos Recursos apresentados por famílias com registros de descumprimento de condicionalidades	Gestão das Condicionalidades
Instrução Operacional nº 32, de 12 de agosto de 2009	Divulga aos municípios as orientações sobre a busca ativa de famílias beneficiárias do Programa Bolsa família com todos os integrantes em idade escolar “sem informação” de frequência escolar no ano de 2009 e os procedimentos a serem adotados pelo MDS relativos ao bloqueio e cancelamento do benefício	Gestão das Condicionalidades
Instrução Operacional conjunta Senarc/SNAS nº 3, de 26 de agosto de 2009	Divulga aos municípios orientações para inserção de adolescentes beneficiários do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), que se encontram em descumprimento de condicionalidades no Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo	Gestão das Condicionalidades
Portaria Interministerial nº 2, de 16 de setembro de 2009	Institui o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família	Gestão das Condicionalidades
Instrução Operacional nº 33, de 03 de dezembro de 2009	Divulga, entre os municípios, os procedimentos a serem adotados para registro do acompanhamento familiar e solicitação, se necessário, da interrupção temporária dos efeitos do descumprimento de condicionalidades para famílias inseridas em atividades de acompanhamento familiar desenvolvidas no município	Gestão das Condicionalidades

Quadro B - Legislação sobre gestão das condicionalidades (Conclusão).

Instrução Operacional conjunta Senarc/SNAS nº 04, de 5 de abril de 2010	Estabelece orientações sobre a operacionalização da repercussão da condicionalidade de frequência nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Gestão das Condicionalidades
Portaria, 251 de 12 de dezembro de 2012	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências.	Gestão das Condicionalidades
Resolução CIT nº 7	Dispõe sobre os procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS.	Gestão das condicionalidades e ações complementares
Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes	Gestão das condicionalidades
Instrução Operacional Conjunta nº 19, de 07 de fevereiro de 2013	Divulga aos estados e municípios orientações para a inclusão das famílias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades, especialmente as que estejam em fase de suspensão do benefício, nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar, com registro no Sicon e solicitação da interrupção temporária.	Gestão das condicionalidades

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2016, 2017b, 2018a, 2018b, 2021b, 2021c)

Quadro C - Legislação sobre gestão de benefícios

Legislação	Disposição	Atividade
Portaria 555, 11 de novembro de 2005	Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.	Gestão de Benefícios
Portaria 341, de 7 de outubro de 2008	Dispõe sobre procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no Programa Bolsa Família.	Gestão de Benefícios
Portaria 344, de 21 de outubro de 2009	Altera a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, que estabelece diretrizes e critérios para a gestão de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e fixa normas e procedimentos para a administração desses benefícios.	Gestão de Benefícios
Portaria 617, de 11 de outubro de 2010	Estabelece normas e procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.	Gestão de Benefícios
Portaria 204, de 8 de julho de 2011	Disciplina procedimentos relativos ao pagamento e aos cartões de benefícios do Programa Bolsa Família – PBF, incluindo aqueles contratados junto à Caixa Econômica Federal.	Gestão de Benefícios
Portaria 271, de 04 de outubro de 2011	Altera a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família.	Gestão de Benefícios
Portaria 118, de 30 de dezembro de 2015	Estabelece novos procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.	Gestão de Benefícios

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2016, 2017b, 2018a, 2018b, 2021b, 2021c)

Quadro D - Assistência Social

Legislação	Disposição	Atividade
Lei 8.742/1993, 07 de dezembro de 1993, modificada pela Lei 12.435/2011	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências	Organização da Assistência Social
Lei 12.435/2011, 06 de julho de 2011	Altera a Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a Organização da Assistência Social...	Organização da Assistência Social
Decreto 7.636/2011, de 07 de dezembro de 2011	Dispõe sobre o apoio financeiro da União a Estados, Distrito Federal e Municípios, destinado ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS	Organização da Assistência Social
Portaria 7, de 30 de janeiro de 2012	Dispõe sobre o apoio financeiro à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS, e dá outras providências.	Organização da Assistência Social
Decreto 8.805, de 07 de julho de 2016	Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.	Assistência social

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2021a).