

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Ana Carolina dos Santos Alvim

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O BOLSA FAMÍLIA**

Belo Horizonte  
2013

Ana Carolina dos Santos Alvim

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O BOLSA FAMÍLIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

*Orientador: Prof. Fernando de Barros Filgueiras*

Belo Horizonte

2013

Ana Carolina dos Santos Alvim

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O BOLSA FAMÍLIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

---

Orientador: Fernando de Barros Filgueiras  
Departamento de Ciência Política  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

José Geraldo Leandro Gontijo  
Departamento de Ciência Política  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 05 de Agosto de 2013

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por sempre ter me amparado em todos os momentos;

À minha mãe pelo amor, carinho, dedicação;

À minha avó por ter ajudado a me criar;

Aos meus tios e primos pelo amor incondicional;

Ao meu irmão pelo companheirismo;

À minha amiga Natane pela amizade sincera;

À Luciana por ter me ajudado em toda pesquisa e pela amizade;

Aos meus amigos da Gestão Pública que fizeram desta jornada mais prazerosa;

Aos meus professores pelos ensinamentos;

Ao meu orientador, Fernando Filgueiras, por todo apoio.

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota.”

*Madre Tereza de Calcutá*

## RESUMO

O trabalho consiste em mostrar as irregularidades mais freqüentes no Programa Bolsa Família e apresentar seus impactos nos objetivos do programa. A justificativa se deve por reconhecer que o PBF é um dos programas de grande repercussão no cenário nacional e internacional e levanta muitas discussões positivas e negativas. O problema a ser investigado é verificar a quantidade de irregularidades fiscalizadas e compará-las com a abrangência do PBF. O objetivo é mostrar que devido à presença das irregularidades, o programa não deixa de atingir os resultados esperados e que apresenta uma boa focalização, independente dos erros cometidos. A metodologia adotada será uma revisão bibliográfica sobre as teorias dos problemas de implementação, apresentação do PBF e um levantamento de dados a partir dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União dos anos de 2003 a 2010. Com relação ao banco de dados feito a partir das irregularidades apontadas nestes relatórios da CGU podemos observar que muitas delas estão relacionadas à atuação dos Conselhos Sociais e ao Cumprimento das Condicionalidades impostas pelo programa. O PBF apresenta uma boa focalização e uma alta capilaridade, atingindo todos os municípios do Estado Brasileiro e apesar de apresentar alguns erros, não deixa de atingir seu objetivo, a redução da pobreza.

**Palavras-chaves:** Bolsa Família Program (PBF). Implementation. Irregularities. Comptroller General (CGU). Focus.

## **ABSTRACT**

The work is to show the irregularities present in the Bolsa Família and present their impact on program objectives. The justification must be to recognize that the PBF is one of the programs of great impact on the national and international discussions and raises many positive and negative. The problem to be investigated is to check the amount of irregularities audited and compare them with the scope of GMP. The goal is to show that due to the presence of irregularities, the program does not fail to achieve the expected results and presents a good focus, regardless of mistakes. The methodology will be a review on the theories of implementation problems, presentation of GMP and survey data from the inspection reports of the Comptroller General of the years 2003 to 2010. With respect to the database made from the irregularities pointed out in the reports of the CGU can observe that many of them are related to the performance of the Board and the Social Compliance conditionalities imposed by the program. The PBF has good focus and a high capillarity, reaching all the municipalities of the Brazilian State and despite showing some errors, it still achieve its goal, the reduction of poverty.

**Keywords:** Bolsa Família Program (PBF). Implementation. Irregularities. Comptroller General (CGU). Focus.

## **LISTA DE SIGLAS**

BPC – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

CADÚNICO – CADASTRO ÚNICO

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

ICS – INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL

LOAS - LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

MDS – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

NOB - A NORMA OPERACIONAL BÁSICA

PBF – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

PETI – PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

PNAS - POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SCFV - SERVIÇOS DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS

SENARC – SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA

SUAS - SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE AS TEORIAS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	13
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	22
APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS .....	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	41
REFERÊNCIAS .....	44
ANEXO I.....	46

## Introdução

Em 1988 foi promulgada a nova Constituição Federal que trouxe o alargamento dos direitos sociais e do campo da proteção social pública no Brasil. Foi um marco para a ampliação dos direitos sociais e a expansão da responsabilidade do Estado diante de muitos problemas enfrentados pela população mais pobre, como: a fome, a falta de acesso a saúde e educação, a falta de saneamento básico e muitos outros.

O novo texto constitucional trouxe uma nova perspectiva sobre o desenvolvimento da política de assistência social que foi consolidada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), a política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a norma Operacional Básica (NOB) que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Devem-se destacar quatro aspectos marcantes no novo desenho da PNAS. O primeiro é a Integração da Assistência Social a um princípio mais amplo de proteção social, que pode ser identificado como a Seguridade Social. O Segundo é o atendimento a qualquer pessoa, independente se esta contribuiu ou não para a seguridade, afirmando o seu caráter de política não contributiva. O terceiro aspecto refere-se à instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedido aos idosos e deficientes sem meios de prover sua subsistência. E por último e não menos importante, a organização institucional, em que a descentralização da execução das ações é afirmada com responsabilidade da esfera federal na coordenação e na definição de normas gerais.

Além de todas essas mudanças, a Constituição de 1988, reafirmou a participação da iniciativa privada, especificamente, das entidades beneficentes e instituiu a participação social na formulação e controle da PNAS.

A afirmação da responsabilidade pública perante a prestação de serviços sociais representou uma mudança histórica no desenvolvimento das políticas sociais. Além da alteração do papel do Estado na área, também definiu esta responsabilidade como sendo uma partilha entre os entes federados. Afirmou-se o

caráter descentralizado da gestão, levando em consideração a autonomia dos estados e municípios, bem como da união e as suas responsabilidades específicas e diferenciadas.

Com isto, o sistema de repasse de recursos apoiado em convênio e que era associado a programa e projetos desenhados e definidos pelo governo federal, foi substituído por um novo modelo em que os municípios pudessem afirmar-se como a esfera efetiva de implementação das políticas públicas.

Este novo modelo de gestão descentralizada, em tese, permite que a política pública alcance da melhor maneira os objetivos traçados, pois cada estado e município conhecem melhor a sua realidade e desse modo podem traçar o caminho mais certo para se chegar ao resultado proposto.

Esta forma de cooperação está prevista na Constituição Federal em seu artigo 204:

Artigo 204- As ações governamentais da área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

E a partir disso, os entes federados somam esforços para conduzir a implementação de uma política pública, como o Programa Bolsa Família. Esta política de transferência de renda direta com condicionalidades é um desafio de vários agentes políticos em torno da promoção e inclusão social das famílias beneficiárias. Por isso é estabelecido um modelo de gestão compartilhado em que cada ente federado tem a sua obrigação.

Cabe aos municípios a identificação e inscrição no Cadastro Único (CadÚnico) das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; gestão dos benefícios do PBF e Programas Remanescentes; apuração e/ou o encaminhamento de denúncias às instâncias cabíveis; garantia do acesso dos beneficiários do PBF aos serviços de educação e saúde, em articulação com os governos federal e estadual; acompanhamento do cumprimento das condicionalidades; acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial na atuação em casos de maior vulnerabilidade social; estabelecimento de 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; atualização das informações do CadÚnico, apuradas por meio do percentual de cadastros válidos e do percentual de domicílios atualizados nos últimos dois anos.

E é de competência dos estados o desenvolvimento de atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios no processo de cadastramento e de atualização cadastral da base de dados do CadÚnico, bem como para a gestão de benefícios e de condicionalidades do Programa Bolsa Família; desenvolvimento de atividades de apoio técnico e logístico aos municípios, segundo a demanda e a capacidade técnica e de gestão dos mesmos; disponibilização aos municípios, quando necessário, de infra-estrutura de logística para digitação e transmissão dos dados ao CadÚnico; implementação de estratégia de acesso das populações pobres e extremamente pobres a documentos civis de identificação; formatação de estratégia para apoio à inclusão no CadÚnico de populações tradicionais e específicas, em especial de comunidades indígenas e remanescentes de quilombos; utilização do banco de dados do CadÚnico, para articulação de programas e ações complementares para os beneficiários do PBF; instituição de Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família, com correspondente informação a Senarc sobre sua composição.

O estudo sobre o PBF pode ser justificado pela grande repercussão que o tema levanta nos dias atuais e cria discussões positivas e negativas. Nesse sentido, a presente monografia, através dos conhecimentos sobre a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, tem o objetivo de investigar as irregularidades

cometidas no âmbito municipal com o intuito de perceber se as mesmas estão relacionadas com a capacidade de gestão dos municípios.

Os dados para análise foram obtidos dos relatórios de fiscalização dos anos de 2003 a 2010 da Controladoria Geral da União (CGU) que estão ligados ao programa de sorteios do órgão. As irregularidades encontradas foram tipificadas em dois níveis para facilitar o estudo e analisadas em um programa estatístico.

O trabalho está dividido em três capítulos mais as considerações finais. O primeiro é intitulado “Implementação de políticas públicas” e traz uma breve revisão sobre as teorias desenvolvidas sobre implementação de políticas públicas e a sua importância nos resultados obtidos nas políticas criadas. O segundo, denominado “Programa Bolsa Família” faz uma descrição sobre o programa, apresentando como o programa é gerido, suas condicionalidades e seus resultados. O último capítulo “Análise dos dados obtidos” expõe sobre como se procedeu à pesquisa, bem como os dados foram obtidos e a análise dos mesmos.

## Capítulo 1 – Implementação de Políticas Públicas

Neste capítulo irá ser apresentado uma revisão bibliográfica sobre as teorias da implementação de políticas públicas. O intuito é mostrar como se dá esse processo e porque muitas políticas públicas não atingem os resultados esperados.

Para entender o processo de implementação é preciso entender o que é uma política pública.

Uma política pública é a visão de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (Souza, 2006, p. 6)

Uma política pública é um processo contínuo de decisões, tomadas por órgãos públicos, ou outros por eles empossados para se chegar a um resultado que possa produzir impactos reais na vida dos cidadãos. Visa à produção de bens públicos e de bem estar social, através das ações por parte do governo. Essas ações irão trazer resultados ou mudanças no mundo real, atingindo aqueles que são beneficiados por elas. Quando necessário essas ações podem ser analisadas e caso necessário a proposição de mudanças.

Desde longas datas a implementação era vista como sendo uma etapa sem muita importância nos impactos pretendidos, mas o grande marco na mudança da perspectiva da implementação ocorreu na década de 1970, nos Estados Unidos e na Europa. Neste período a implementação começou a ser vista como complexa e problemática, demandando atenção não somente dos gestores públicos, mas também dos analistas acadêmicos. De acordo com Faria (2012) muitos autores como Van Meter e Van Horn (1975) a tratavam como uma etapa simples que não precisaria envolver grandes questões.

Estes autores distinguiam política e administração, ou seja, havia uma clara diferença entre o processo decisório ou o momento da sua formulação e aquele momento da sua prática. O estudo sobre implementação se tornou difundido a partir do reconhecimento desta etapa como sendo a responsável pelo baixo

impacto das políticas públicas e também do tratamento errôneo da distinção entre política e administração.

Celina Souza (2006) acrescenta que o Estado tem uma autonomia das suas capacidades e que ao mesmo tempo tem um espaço próprio de atuação, mas que no processo de definição de políticas públicas ele e a Sociedade andam juntos e que irá sofrer influências externas que irão criar condições para a implementação de políticas públicas.

Para entender esse processo de decisão do Estado em implementar ou não uma política pública, foram desenvolvidos alguns modelos que ajudam a explicar as ações que irão impactar na vida dos cidadãos.

Publicado em 1973, o trabalho de Pressman e Wildavsky foi considerado um marco nos estudos sobre implementação e analisou um programa social de apoio as (às) minorias ligadas a uma agência dos EUA. Houve grande expectativa em torno dos resultados desse programa, mas ocorreram grandes falhas na parte da implementação. Este trabalho retrata a implementação como uma habilidade de se criar laços em uma corrente causal, que envolve comando e obediência, controle, comunicação e recursos para que a política seja colocada em prática. Desse modo ele é pensado como responsável pela instauração de uma visão do processo de implementação que é construída de cima para baixo (*top down*).

O modelo *top down* focaliza nos problemas de gestão organizacional, entendendo que a autoridade das estruturas governamentais e o controle sobre os servidores são instrumentos para a efetividade da gestão, ou seja, uma boa gestão administrativa seria a chave para a resolução dos problemas.

Em contrapartida a esse modelo, Michael Lipsky (1980) foi um dos pioneiros a reconhecer e analisar a discricionariedade dos burocratas da linha de frente na implementação de políticas públicas.

“O autor reconhece que, ao mesmo tempo em que esses atores exercem a discricionariedade nas decisões relacionadas aos cidadãos, suas ações individuais acabam tornando-se o comportamento da agência pela qual respondem e que representam.” ( Lotta, 2012, p. 27)

Lipsky, em seu trabalho, se debruça sobre os atores responsáveis pela implementação das políticas públicas, isto é, aqueles que implementam as políticas públicas, que estão em contato direto com os usuários dessas políticas, tais como professores, policiais, médicos, assistentes sociais - os burocratas da linha de frente. Ele afirma que esses implementadores dispõem de alto poder de decisão e de relativa autonomia no que se refere à implementação dessas atividades, ou seja, eles podem decidir se vão ou não executá-las da forma que foram pensadas pelos decisores. E, na maioria das vezes, isso acontece. Em última análise, quem faz a política são os burocratas de linha de frente, eles estabelecem, na prática, os limites da intervenção estatal.

A partir disso, começou-se a utilizar o modelo *bottom-up*, que se preocupa mais com a cooperação entre os atores envolvidos nessa etapa da política. Nessa abordagem, os conflitos de interesse são percebidos como integrantes da dinâmica da gestão pública, e são transformados em uma relação de parceria entre esses setores, agências e instituições. Mas o grande problema está em encontrar mecanismos ou instituições que produzam essa cooperação.

Enquanto na abordagem *top-down* a decisão sobre uma política pública é tomada de uma forma autoritativa partindo de um nível central, na abordagem *bottom-up* o processo de implementação é considerado algo complexo. Para se obter sucesso na implementação de políticas públicas é preciso combinar as características de cada um. Não podemos atribuir, desta maneira, os motivos do fracasso de uma política pública somente ao modelo *top-down*, temos que considerar as dificuldades que se encontram atreladas à implementação de políticas públicas.

Além do modelo *top-down* e *bottom-up*, outros modelos de implementação foram desenvolvidos e tiveram grande relevância no avanço dos estudos sobre o assunto.

O ciclo de políticas públicas é um processo deliberativo que é formado por vários estágios, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Ele é composto pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.



Nesta abordagem, a definição da agenda (*agenda setting*) é vista sendo de grande importância, tendo em vista que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas. Em algumas vertentes há a focalização a participação popular e, em outras, no processo de formulação de políticas públicas.

Três questões são levantadas para responder a seguinte pergunta nesta abordagem: “Como os governos definem o que vai ou não entrar na agenda política?”

A primeira questão é sobre os problemas a serem enfrentados. Antes de tudo é preciso assumir que o reconhecimento de alguns problemas e a necessidade de solucioná-los pode afetar a definição da agenda. A segunda é a construção de uma consciência coletiva para o enfrentamento desses problemas que é feito a partir do processo eleitoral, das mudanças de ideologias e na formação de grupos de interesses. A terceira resposta está na participação tanto dos grupos de pressão quanto da burocracia que são denominados respectivamente participantes visíveis (definidores da agenda) e participantes invisíveis (definidores das alternativas).

O modelo da lata de lixo ou “*Garbage can*” foi desenvolvido por March and Olsen (1972)

Argumentando que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (policy makers) têm no momento. Segundo este modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de idéias com pouca consistência.

Este modelo defende que soluções procuram por problemas e foi combinada com o modelo do ciclo das políticas públicas. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas (ação) e não as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro.

O terceiro modelo a ser apresentado será o de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) que discorda dos outros dois modelos já abordados, - *Ciclo de Políticas*

*Públicas e o Garbage Can*, - como se dão as mudanças nas políticas públicas. Para eles, a política pública deve ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública.

Implementação é os eventos e atividades que ocorrem depois da emissão de autorizações e de diretrizes de políticas públicas, que incluem os esforços para administrá-las e gerenciar seus impactos em pessoas e eventos. (Mazmanian e Sabatier, 1983)

Baumgartner e Jones, a partir de inspirações na computação e na biologia, introduziram a noção de que os seres humanos tem a capacidade limitada para processar as informações e não conseguem resolver muitas questões e, assim, a partir da experiência adquirida com a implementação e a avaliação é que se pode fazer mudanças fortes e profundas.

“Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o status quo, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (policy image), e a mídia teria papel preponderante nessa construção.” (Souza, 2006, p. 34)

Com a influência sofrida pelo *novo gerencialismo público* se desenvolveu um novo conceito para a formulação de políticas públicas que tinha como foco principal a eficiência. Neste, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com independência política.

Este modelo traz consigo simultaneamente os valores de eficiência e de democracia. De eficiência, porque não aponta somente a clareza dos objetivos a serem perseguidos, mas também a operacionalização que permite que toda a organização se oriente para que haja o alcance dos fins visados. Além disso, ao focalizar essencialmente os efeitos ou a efetividade das intervenções públicas, em substituição à coordenação por procedimentos ou ao controle por meio de alguma medida de produto, o modelo ressalta o que de fato importa ao cidadão e à sociedade, que é a mudança real na condição social de interesse. Com relação à

democracia, os objetivos e resultados claros permitiriam maior “accountability”, uma vez que o estabelecimento de indicadores de resultados e de metas traria mais transparência, além de permitir relações mais inequívocas de controle e sanção. Esta maior susceptibilidade ao controle público contribuiria também para a eficiência.

O modelo baseado na eficiência se fortificou a partir da percepção que as Instituições e as políticas públicas estavam fortemente sendo influenciadas pela visão distributiva e desprezando a eficiência. Assim, este modelo trouxe um grande avanço para o modo de gerir os resultados e a forma de buscá-los, dando grande importância para o momento da implementação e da avaliação.

Em todos os modelos apresentados há a preocupação com os elementos que poderão comprometer o sucesso da implementação, sendo que o parâmetro para se ter êxito são os objetivos definidos no plano. Para se ter clareza nos objetivos traçados é preciso se fazer um planejamento minucioso para que dessa forma os impactos alcançados sejam os mais próximos possíveis do esperado.

No Brasil o planejamento ainda é visto como algo burocrático e extremamente tecnicista. Muitos acham que tendo um plano certo, o sucesso da implementação será garantido. Mas muitos projetos e programas e falham na implementação, fazendo com que o resultado não siga o esperado, podendo ter um impacto negativo

“Temos longas décadas de experiências fracassadas de planejamento, com planos mirabolantes ou megalômanos, que no papel funcionam, mas não na prática, onde alcançam resultados decepcionantes ou desastrosos” (Puppim, 2006, p. 278).

Um dos grandes problemas que se tem hoje em relação às políticas públicas é o desmembramento da elaboração e da implementação no processo do planejamento. Autores como Lafer (1970) e Matus (1993) vêem o planejamento ligado ao ato de se elaborar a política pública, que está relacionado reuniões, discussões e debates. Considera que fazendo isso a implementação ocorrerá com êxito. Logo, o planejamento é visto apenas como um ato de fazer planos.

Ianni (1979) e Lopes (1990) alocam o planejamento como sendo algo econômico e governamental, mas ainda separam a implementação desta fase. O planejamento é um ato de se fazer planos, mas consideram que existem bons e maus planos e o que dirá se a implementação será boa ou não está relacionado com a qualidade deste plano feito e a quantidade de recursos alocados. Podemos citar como exemplo, algumas políticas executadas no período militar como: a colonização da Amazônia com a construção de estradas (Transamazônica) e assentamentos (Polonoroeste).

Para Puppim(2006), foi tardio o reconhecimento da importância da implementação no processo de planejamento devido ao viés tradicional que muitos estudiosos de ciência política tinham em relação ao assunto.

Muitos problemas com essa fase da política pública ocorrem devido ao enfoque que se tem dado no Brasil ao planejamento como sendo uma forma de controle da economia e da sociedade, em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão.

É preciso também reconhecer as limitações do planejamento como algo que se controla e prevê o futuro. Ele tem de ser visto como construtor e articulador das relações societárias.

Para uma implementação com êxito é preciso, também, além de planejar, se ter uma boa avaliação. É preciso saber diferenciar avaliação de acompanhamento. O acompanhamento ou monitoramento é atividade gerencial interna que é realizado durante o período de execução e operação, já a avaliação pode ser realizada tanto antes ou durante a implementação ou até mesmo depois.

De acordo com Cohen e Franco (2011) existem dois tipos de avaliação: a *ex-ante* e a *ex-post*. A avaliação *ex-ante* define critérios para uma clara decisão: se o projeto/programa deve ou não ser implementado. Ademais, ordena os projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos perseguidos. A avaliação *ex-post* ocorre quando o programa/projeto já está sendo executado ou já foi concluído e as decisões são adotadas tendo como base os resultados efetivamente alcançados.

A análise de políticas públicas deve ser vista como um campo estratégico, onde se observa uma certa indistinção entre formuladores, implementadores e população-meta de um programa (SILVA e MELO, 2002)

Dentro desta nova perspectiva, o policy cycle não pode ser concebido de forma simples e linear. Tampouco pode ter um ponto de partida e um ponto de chegada claramente definidos. Ele é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores e atores sociais (SILVA e MELO, 2002).

Muitos ainda vêem a implementação como sendo o ponto central para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho de políticas públicas. Ela tem-se revelado, portanto, o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental.

Ela é a fase da gestão em que é preciso mediar e combinar diferentes recursos: de poder, de conhecimento, organizacionais e institucionais, além de estratégias para que se convertam as intenções em produtos e se alcance os efeitos e resultados esperados.

Durante a implementação é preciso levar em consideração o estudo feito acerca de como deve ser alcançada as metas e objetivos da Política Pública. É preciso considerar a multiplicidade de fatores que envolvem a demanda que irá incidir de formas e intensidades diferentes no mesmo grupo beneficiado pela mesma, que conseqüentemente irá produzir situações diversificadas, causadas pela interação desses fatores.

Muitos problemas da implementação surgem ligados aos Processos de licitação, prazos regimentais, recursos administrativos e judiciais etc, que são denominados “amarras legais”, mas também a outros problemas como: a má gestão de recursos, a corrupção e a burocracia. Nestes casos, a implementação está atrelada ao engessamento burocrático presente no Estado e a sua falha na Transparência, bem como um fraco controle social.

Em muitas políticas públicas realizadas existe ainda irregularidades em sua fase de implementação ligadas a incapacidade de gestão e a falta de

conhecimento de leis que a cercam, trazendo grandes impactos negativos nos resultados.

Em muitos municípios brasileiros que recebem recursos federais para executar políticas de governo existem gestores incapazes de administrar, não só os recursos, mas de realizar procedimentos formais para a implementação dessas políticas.

Para entender melhor como esses programas, mais especificamente o Programa Bolsa Família, são geridos no âmbito municipal e as irregularidades presentes na gestão municipal, o próximo capítulo irá realizar um estudo do caso do programa de sorteios realizado pela Controladoria Geral da União (CGU) que visa fiscalizar em alguns municípios a execução e aplicação dos recursos federais.

O próximo capítulo terá como foco principal o Programa Bolsa Família, um dos programas federais brasileiros que vem ganhando grande repercussão mundial, e que servirá como exemplo para a análise de problemas de implementação de políticas públicas. Este programa ainda apresenta muitas irregularidades, mas tem em seu histórico êxito ao atingir seus objetivos que são combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; e criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e desenvolvimento local dos territórios.

Partindo do estudo de caso do PBF o que explica os problemas de implementação das políticas públicas no Brasil?

## Capítulo 2 – O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no governo Lula no ano de 2003 (Lei 10.836/04 regulamentada pelo Decreto nº. 5.209/04), reunindo quatro programas de transferência de renda que existiam anteriormente: Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, e é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 140 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro do acesso aos direitos sociais básicos - saúde, alimentação, educação e assistência social. De acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS), o programa já atendeu cerca de 13 milhões de famílias em todo território Nacional.

O órgão responsável pelo programa é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, que está vinculada ao MDS, e tem como função estabelecer normas para a execução, a definição dos valores de benefício, a definição das contrapartidas e seu acompanhamento, além de propor o orçamento anual do PBF. A SENARC é a responsável por tomar as principais decisões relativas ao programa.

A Caixa Econômica Federal opera e paga os benefícios. O órgão recebe as informações do Cadastro Único que são recolhidas pelos municípios e as processa, de forma a calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC.

Comparando com sua atuação em outros programas de transferência de renda, o papel da Caixa é bastante grande, na medida em que ela não é apenas o órgão pagador, mas também processa as informações. Isto limita a intervenção de qualquer gestor, federal ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários. (Soares e Sátyro, 2009, p. 11)

Por ser um programa condicionado ao orçamento existente, é preciso haver a definição de metas para que seja estabelecido um planejamento anual. Em termos de orçamento, de acordo com Sergei Soares e Natália Satyro o programa responde por algo em torno de 0,3 % do PIB.

O PBF trabalha com três eixos principais: a transferência de renda, que proporciona alívio imediato da pobreza; condicionalidades, que garantem os direitos sociais básicos a educação e a saúde; e programas complementares, que irão criar oportunidades para as famílias atendidas melhorarem de vida e desse modo atingir a independência do programa. Este último eixo trabalha com a oferta de cursos profissionalizantes gratuitos e oficinas socioeducativas para crianças e adolescentes, possibilitando o acesso dos pais ao trabalho efetivo, não apenas o informal.

A distribuição de valores do benefício vai depender da estrutura física familiar e da renda per capita mensal. Segundo as últimas atualizações, as famílias que recebem até R\$70,00 per capita por mês e famílias que tenham filhos com até 17 anos de idade, com renda mensal per capita de até R\$140,00 têm direito a receber o benefício do programa, desde que cumpram com as condicionalidades de saúde, educação e assistência social estabelecidas pelo Governo Federal e fiscalizadas pelos governos Estaduais e Municipais (MDS, 2013).

Na área da educação, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de manter os filhos nas escolas, com frequência escolar mensal mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 15 e 17 anos

Na saúde, o compromisso é o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos; e acompanhamento das mulheres na faixa etária de 14 a 44 anos, e se gestantes ou nutrízes (lactantes), acompanhar o pré-natal, sua saúde e do bebê.

Na área de assistência social, crianças e adolescentes com 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 obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal

Caso não sejam cumpridas as condicionalidades impostas, os beneficiários sofrem efeitos financeiros gradativos:



- A primeira vez: a família receberá apenas uma advertência, que não afeta ou altera o recebimento do benefício;
- A segunda vez: família terá seu benefício bloqueado por 30 dias, mas receberá acumulado no mês seguinte;
- A terceira vez: o benefício da família será suspenso por 60 dias;
- A quarta vez: o benefício da família será novamente suspenso por 60 dias. Nesses dois períodos de suspensão, a família ficará sem receber o benefício;
- A quinta vez: a família terá o benefício cancelado.

A fiscalização é uma forma de controle que visa garantir eficiência, eficácia, efetividade e transparência na gestão do Bolsa Família. Dessa forma, é assegurado que os benefícios cheguem às famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do programa, em conformidade com as normas vigentes.

No Governo Federal, a fiscalização tem a contribuição da Controladoria Geral da União (CGU) e do ponto de vista de controle externo, do Tribunal de Contas da União (TCU).

A CGU é responsável por promover ações conjuntas para apuração de irregularidades no CadÚnico e nos benefícios do Bolsa Família; solicitar informações e remeter ao MDS os relatórios de fiscalização a partir de sorteios públicos; realizar palestras, seminários e treinamentos para troca de experiências; colaborar com a divulgação do programa junto aos beneficiários, gestores locais, conselhos de controle social e às instituições de controle interno e externo.

Weissheimer (2006) aponta que os críticos do Bolsa Família procuram focar mais nas irregularidades na execução do programa, como: o recebimento dos benefícios por pessoas não habilitadas, duplicidades na folha de pagamento e a ocorrência de fraudes. Essas falhas apontadas por muitos críticos deixam transparecer alguns problemas que ainda devem ser solucionados, mas que não retiram o sucesso e o reconhecimento do programa nacionalmente e internacionalmente.

Dom Cláudio Hummes, Cardeal arcebispo de São Paulo, considera o Bolsa Família um programa meritório como proposta emergencial de assistência

social, mas insuficiente como política de geração de empregos. Ou como o economista da Universidade Estadual de Campinas, que não é exatamente um crítico do programa, mas sim do volume de recursos alocados a ele. (Weissheimer, 2012, p. 78)

O que esses críticos não consideram é que a redução da pobreza é uma exigência inadiável e precisa de soluções a médio e longo prazo. De acordo com a *The Economist*:

“O bolsa família do Brasil custa ao governo federal 0,36% do PIB, muito menos do que o sistema de previdência social. A transferência não se limita a dar dinheiro para os pobres, mas também serve como incentivo ao uso dos serviços governamentais.” (The Economist, V. 376 n. 8445)

O programa Bolsa Família apresenta um grau elevado de focalização de acordo com Neves e Helal (2010):

“a) Ele tem baixo nível de vazamento, ou seja, poucas famílias não elegíveis ao programa encontram-se entre as beneficiárias. b) Ele tem baixo nível de ineficiência, ou seja, a grande maioria das famílias elegíveis ao programa encontra-se entre as beneficiárias.” (Neves e Helal, 2010,p.239)

Isso é devido à parceria da Caixa Econômica Federal com as Prefeituras. Enquanto uma realiza os pagamentos dos benefícios a outra é responsável pelo cadastramento dos beneficiários.

Além dos recursos disponíveis e da cobrança da sociedade civil, a atuação conjunta com a Caixa Econômica Federal é determinante. Sendo um parceiro com um modelo de gestão burocrático/hierarquizado, a CEF constitui-se em referencial para as demais instituições locais. Este papel de referencial influencia a adoção de mudanças no modus operandi de administrar a Secretaria de Ação Social. Tais mudanças têm como objetivo permitir que as operações de cadastramento, inclusão, exclusão e gestão de cadastros sejam feitas em sintonia com os demais parceiros, entre eles, a CEF. (CARDOSO et. al., 2006, p. 15)

Desde seu início, o Bolsa Família convive com críticas que pretendem ressaltar seu caráter compensatório e assistencialista. Embora o PBF tenha trazido avanços na melhoria da qualidade de vida de muitos brasileiros, como simplesmente a quantidade de alimentos na mesa, é preciso criar condições para que esses programas compensatórios não sejam a única forma de pessoas excluídas e necessitadas tem para melhorar de vida.

O controle social também é visto como uma das faces mais frágeis do PBF. Essa fragilidade ficou evidente após as diversas denúncias, veiculadas na mídia, sobre os casos de corrupção no processo de cadastramento único em diversos municípios brasileiros. Na fase inicial de implantação do PBF, era preciso a composição de comitês e conselhos no âmbito do Poder Público Municipal, para que o mesmo fosse fiscalizado e desse modo atendesse realmente quem era digno de receber o benefício.

“É certo que a institucionalização do controle social se constitui um desafio não só para o PBF, mas para as políticas públicas de forma geral, haja vista a fragilidade de mobilização social e a pouca tradição democrática do poder público.” ( Burlandy et al, 2007, p. 7)

Os principais resultados do programa podem ser observados pelo cumprimento das metas de atendimento; pela evolução do acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias; pelas melhorias nas estratégias de implementação, aperfeiçoamento e controle do programa e, principalmente, pelos resultados de pesquisas, que mostram que o Brasil está avançando a redução da fome, da pobreza e das desigualdades sociais. E, devido a sua grande repercussão, é um dos programas de transferência de renda mais estudados nos últimos tempos.

O coeficiente de Gini que obteve uma queda de 4% no ano de 2006, segundo Paes Barros (2006), significa que a renda da população mais pobre cresceu mais rapidamente do que a renda da parcela da população mais rica. De acordo com o coordenador do IPEA, essa queda da desigualdade tem uma base ampla e variada, o que pode garantir sua sustentabilidade.

De acordo com Serguei Soares e Natália Sátyro (2009), o Programa Bolsa Família tem contribuições diferenciadas para a redução da desigualdade em cada região do país. Mas não se pode deixar de destacar sua importância nas outras regiões em que a redução não é tão significativa.

É perceptível que há padrões regionais nessa contribuição, sendo que, no Nordeste e no Norte e, em escala menor, no Centro-Oeste, o impacto do PBF é muito maior do que para os demais estados e regiões. Apesar de o PBF ter uma contribuição maior nesse processo nessas regiões, seu peso na promoção da igualdade nas demais regiões não é desprezível. (Soares e Sátyro, 2009, p. 31)

Dados fornecidos pelo ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome mostram que 1,69 milhão de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família deixaram espontaneamente o programa, declarando que sua renda já ultrapassava o limite de R\$ 140 por pessoa. Estas famílias representam 12% de um total de 13,8 milhões de famílias atendidas. Os dados abrangem todo o período de existência do Bolsa Família, entre outubro de 2003 e fevereiro de 2013.

O professor de economia e Prêmio Nobel da Paz de 2006, Muhammad Yunus, enfatiza a importância de programas de transferência de renda, como o PBF, mas diz que é importante criar caminhos que propiciem aos beneficiários a deixar de receber o programa.

"É um programa muito importante, mas temos de ter cuidado para não criarmos dependência. A Europa sofre com isso. As segunda e terceira gerações que receberam os benefícios sociais dos governos começaram a se acomodar, ficaram dependentes. Não temos de tirar as pessoas do Bolsa Família e sim dar subsídios para elas saírem por conta própria", defendeu. "Isso tornaria o Brasil líder para o mundo todo nesse processo de vencer a pobreza. Todos os países olhariam o Brasil e diriam: 'como eles conseguiram criar o programa de assistência e depois as pessoas saíram dele por conta própria?' ( Revista Exame, Ed. 1043 )

O que parece inegável é que poucas vezes na história do Brasil discutiu-se tanto o tema de combate a pobreza e a desigualdade social. Mas a verdade é que na história do nosso país a luta contra a pobreza, a fome e em prol de uma vida digna nunca foi tratada verdadeiramente como uma política de Estado. Com todos os seus limites, o Bolsa Família é, no mínimo, um indicador do quanto é possível fazer políticas desse tipo. Políticas que acabam mudando a vida de muita gente. E, desse modo, fortalecendo um Sistema de Proteção Social que irá atender a todos sem exclusão.

Para entender as irregularidades que cerceiam o PBF, no próximo capítulo irá ser apresentado a pesquisa feita com o intuito de mostrar as irregularidades fiscalizadas no programa. As análises dos dados foram feitas com base nos relatórios da Controladoria Geral da União e serão também apresentadas.

### **Capítulo 3 – Apresentação da Pesquisa e Análise dos dados obtidos.**

Os dados para a montagem do banco foram retirados dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU) do ano de 2003 a 2010. A CGU foi criada em 2003 a partir da lei 10.683, e é uma agência anti-corrupção e deve amparar o Presidente da República na defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. É um órgão que elabora relatórios anuais de fiscalização dos programas federais de todos os ministérios em municípios com menos de 500.000 mil habitantes.

Pelo programa de sorteios são escolhidos 60 municípios a partir do mesmo método de sorteio utilizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), evitando-se dessa forma viés na seleção. A Auditoria examina contas e documentos, bem como inspecionam pessoalmente as obras e serviços que estão sendo realizados. É importante ressaltar o contato com a população, que pode ser exercido diretamente ou através dos conselhos comunitários, para a estimulação do controle social.

Os relatórios contendo os resultados são disponibilizados no site da CGU ([www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)) para toda a população. De acordo com o próprio site, eles são encaminhados aos ministérios gestores das políticas públicas, possibilitando a adoção de providências para a correção de desvios verificados. Os mesmos possibilitam a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias e ajudam o Ministério Público Federal na adoção de medidas punitivas, se necessário.

O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos foi criado no ano de 2003 pelo governo federal e tem o objetivo de diminuir o efeito da corrupção entre os gestores que atuam na administração pública.

Este programa possibilitou um maior controle social sobre os recursos públicos, através da divulgação dos trabalhos realizados a partir destes relatórios. A CGU criou cartilhas para explicar a importância da participação e atuação da sociedade frente aos assuntos políticos.

Percebendo a má gestão dos recursos, A CGU, de modo a fortalecer o controle preventivo, organiza capacitações e promove orientações sobre a gestão de recursos públicos. Nesse sentido, vem publicando manuais e cartilhas sobre diferentes temas. Realiza também diversos treinamentos sobre tópicos que mais afetam a gestão dos administradores públicos federais, como por exemplo podem ser citados: transferências voluntárias, prestação de contas, licitações e contratos.

Em 2012, a CGU deu continuidade ao Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, o qual se encontra na **36ª edição**, com **1.965 municípios fiscalizados**, correspondendo a 35,32% do total de municípios brasileiros, e englobando recursos públicos federais superiores ao montante de **R\$ 18,4 bilhões**. Cabe esclarecer que no 36º Sorteio foram fiscalizados 24 municípios, quantidade inferior aos 60 municípios sorteados em 23/08/2012, tendo em vista o cancelamento das fiscalizações em 36 municípios conforme Portaria nº 1.713, de 10/08/2012, publicada no DOU em 13/08/2012. (Controladoria Geral da União – Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/AvaliacaoExecucaoProgramas/Governo/Sorteios/leiamais.asp>)

A CGU amplia a cada dia seu papel de controle nos programas federais e dos órgãos responsáveis. Estes trabalhos, além de terem o objetivo de prevenção, tem o papel de auxiliar os gestores na identificação das fragilidades que ocorrem nas ações governamentais, possibilitando a correção e alteração dos atos.

As irregularidades referentes aos programas de governo geradas nesses relatórios serviram de base para a construção desse banco de dados. Ao todo foram verificadas 13.371 irregularidades do ano de 2003 a 2010 relativas a 320 municípios que foram escolhidos aleatoriamente, compondo uma amostra ponderada pelo número de municípios dos estados e o número de auditorias.

A tabela 1 mostra as quantidades de irregularidades fiscalizadas e o seu percentual do ano de 2003 até 2010. Deste modo a distribuição em cada ano ficou da seguinte maneira:

**Tabela 1 - Quantidade de Irregularidades por ano**

<b>Ano</b>	<b>Irregularidades fiscalizadas por ano</b>	<b>Percentual (%)</b>
2003	2.239	16,7
2004	2.682	20,1
2005	2.047	15,3
2006	1.027	7,7
2007	1.937	14,5
2008	4.79	3,6
2009	1.790	13,4
2010	1.170	8,8
<b>Total</b>	<b>13.371</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CRIP, 2013

Após todas as informações colhidas, as irregularidades foram tipificadas em categorias que foram percebidas ao longo da construção do banco de dados, para que desse modo a observação fosse facilitada. Os tipos de irregularidades obedecem ao seguinte quadro:

**Quadro 1 - Categorias de irregularidades do Programa de Sorteios**

<b>Nível</b>	<b>Sub-Nível</b>
Conselhos	1.1 Inexistência; 1.2 Atuação inefetiva; 1.3 Problemas na formação
Licitações	2.1 Irregularidades Formais e Procedimentais; 2.2 Indícios de Conluio; 2.3 Desvios
Convênios	3.1 Irregularidades formais e procedimentais; 3.2 Desvios de recursos; 3.3 Ausência de fiscalização do concedente; 3.4 Problemas de transparência 3.5 Desvios de finalidade; 3.6 Prestação de contas



Programas	4.1 Irregularidades formais e procedimentais; 4.2 Desvios de recursos; 4.3 Problemas de transparência; 4.4 Desvios de finalidade; 4.5 Prestação de contas
Obras	5.1 Inacabadas; 5.2 Material ou projeto inadequado

Fonte: CRIP, 2013.

Nesta monografia irá ser feito um estudo de caso sobre o Programa Bolsa Família, desta maneira, a análise se baseia apenas nas irregularidades ligadas diretamente ao programa de governo.

O banco de dados tem um total de 13.371 irregularidades coletadas referentes a todos os programas de governo do ano de 2003 a 2010.

A tabela 2 traz as irregularidades referentes ao Programa Bolsa Família e a soma dos demais programas de governo. As irregularidades que correspondem ao Programa Bolsa Família tem um total de 904, totalizando um percentual de 6,08 % do total.

**Tabela 2 - Irregularidades referentes ao Programa Bolsa Família**

Nome do programa	Freqüência das Irregularidades	Percentual (%)
Programa Bolsa Família	904	6,8
Outros Programas	12467	93,2
<b>Total</b>	<b>13371</b>	<b>100</b>

Fonte: CRIP, 2013.

Considerando a abrangência do Programa Bolsa Família, que hoje atende cerca de 13 milhões de famílias em todo território nacional, o total de irregularidades encontradas no programa é baixo. Quando se cria uma política pública, faz-se de tudo para que os erros sejam minimizados, mas não se pode ter a ilusão de que eles não irão ocorrer.

Desde a sua criação está havendo um aprimoramento para a melhor execução do programa, como esclarecido pelo MDS:

*“Desde a sua criação, o Bolsa Família passa por um controle interno permanente do MDS. Ao longo dos 10 anos de existência do programa, novas bases de dados foram adicionadas ao cruzamento de informações que permite identificar impropriedades nos dados informados pelos beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Informações como a renda são autodeclaratórias, e cabe à gestão do programa, em todas as esferas – municipal, estadual e federal – comprovar se elas são verdadeiras e mantê-las atualizadas.*

*No âmbito do MDS, atualmente, as informações dos beneficiários do Bolsa Família no Cadastro Único são comparadas com registros do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), com dados da Previdência Social e do Sistema Informatizado de Óbitos (Sisob), além da base de informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre políticos eleitos, que são legalmente proibidos de receber o Bolsa Família a partir do momento em que tomam posse em cargo eletivo remunerado.” (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome)*

Um ponto que podemos chamar atenção em relação à implementação do programa é a sua complexidade de gestão, que gera uma demanda permanente de instrumentos que permitam ampliar a eficiência na divisão de responsabilidades e competências entre os municípios.

Isto tudo está ligado ao processo de cadastramento, à gestão de benefícios e às condicionalidades.

De acordo com o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), é preciso haver uma homogeneização dos processos de gestão estaduais e municipais, viabilizando, o acompanhamento e o monitoramento qualificado do processo de implementação do programa.

De acordo com a tabela 3, as irregularidades estão mais freqüentes dentro dos requisitos de execução exigidos pelo programa. Das 904 irregularidades encontradas no PBF, 850 estão dentro da categoria Programas de Governo, representando 94,02% do total. É importante ressaltar que essas irregularidades estão ligadas as regras do programa.

Dessas 850 irregularidades, 683 são irregularidades formais e procedimentais, como pode ser visto na tabela 4. Dentro dessa classificação podemos alocar o não cumprimento das condicionalidades impostas, a falta de elaboração do relatório anual de gestão, a desatualização do cadastro das famílias.

**Tabela 3 - Categorização das Irregularidades**

<b>Categorização</b>	<b>Outros Programas</b>	<b>Programa Bolsa Família</b>
Conselhos de políticas públicas	569	35
Licitações	1345	8
Convênios	1432	11
Programas de governo	8884	850
Obras	237	0
<b>Total</b>	<b>12467</b>	<b>904</b>

Fonte: CRIP, 2013.

**Tabela 4 - Subcategorização das Irregularidades**

<b>Subcategorização</b>	<b>Demais Programas</b>	<b>Programa Bolsa Família</b>
Conselhos - Inexistência de conselho de política pública	85	3
Conselhos - Atuação inefetiva de conselho de política pública	434	25
Conselhos - Problemas na formação dos conselhos de políticas públicas	50	7

Licitações - Irregularidades formais e procedimentais	1184	7
Licitações - Indícios de conluio	117	0
Licitações - desvios	44	1
Convênios - Irregularidades formais e procedimentais	1120	10
Convênios - desvios de recursos	41	0
Convênios - ausência de fiscalização do concedente	31	1
Convênios - problemas de transparência	90	0
Convênios - Desvios de finalidade	65	0
Convênios - problemas em prestação de contas	85	0
Programas - Irregularidades formais e procedimentais	8156	683
Programas - Desvios de recursos	169	7
Programas - Problemas de transparência	201	16

Programas - Desvio de finalidade	226	143
Programas - Prestação de contas	134	1
Obras - obras inacabadas	119	0
Obras - Material ou projeto inadequado	116	0
<b>Total</b>	<b>12467</b>	<b>904</b>

**Fonte: CRIP, 2013**

Para aprimorar a gestão do PBF em âmbito local, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome criou por meio da portaria GM/MDS nº 148/2006 o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador, que mostra a qualidade de gestão do programa. De acordo com o site do MDS o IGD é calculado, a partir da média aritmética das seguintes variáveis:

- Qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único (taxa de cobertura de cadastros);

- Atualização da base de dados do Cadastro Único (taxa de atualização de cadastros);

- Informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação (taxa de crianças com informações de frequência escolar);

- Informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde (taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde).

Deste modo se estabelece a quantidade de recursos que serão repassados para os municípios, quanto maior o IGD, maior será o valor repassado para o município.

Além do controle do Estado no cumprimento das normas pelos municípios, é preciso um controle social ativo. Ao assinar o termo de adesão do

PBF, o município tem como obrigatoriedade criar uma Instância de Controle Social (ICS) que tem a função de auxiliar o gestor no monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos programas implementados. Este conselho verifica a situação das famílias e de quem pode receber o benefício, e pode ser procurado para denúncias e reclamações.

A criação dos conselhos esta regulamentada no decreto 4.313/2002 no artigo 6º, no inciso IV.

Art. 6º Poderão aderir ao Programa Bolsa Escola, nos termos do art. 2º, § 1º, deste Decreto os Municípios que instituíram ou venham a instituir programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:

IV - submeter-se ao acompanhamento de um conselho de controle social, constituído ou designado para tal finalidade, com a composição e competência definidas neste Decreto.

A falta de um conselho municipal ou a sua inércia, que acarreta em uma baixa participação social no controle do programa, também são irregularidades freqüentes.

Podemos associar este mau funcionamento à falta de conhecimento da importância que este tipo de atividade exerce na Gestão Pública. O Controle Social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação do dinheiro público, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas e que haja um bom funcionamento do programa. Esses atores sociais podem denunciar as irregularidades encontradas em diferentes instâncias do poder público, dentre estas a CGU.

É preciso que estes Conselhos se reúnam regularmente e tenha atas de reuniões para registrar tudo aquilo que foi debatido. O bom funcionamento garante que os recursos que são enviados para os municípios, estão sendo usados em prol do programa, além disso, as condicionalidades serão cumpridas, se fiscalizadas diretamente.

Apesar de ser um programa de transferência de renda com uma boa focalização, o PBF ainda encontra problemas com o beneficiamento de pessoas que não estão dentro dos critérios estabelecidos, que são apontados nos relatórios de fiscalização da CGU. Isto pode ocorrer devido à desatualização do cadastro dos beneficiários que é de responsabilidade das Prefeituras e as fraudes. Não podemos negar a existência das fraudes, que podem ser caracterizadas pelo recebimento do benefício por pessoas que não entram nos critérios de elegibilidade, mas quando pensamos que o PBF atinge 13 milhões, e essas fraudes são centenas, isso se torna insignificante. O PBF apresenta um desenho institucional que propicia a sua eficiência na implementação, devido à parceria que existe entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e as prefeituras.

No Brasil há uma gestão que conjuga uma agência federal (a CEF) e organizações de âmbito local (as Prefeituras). Esta combinação permite a presença dos dois elementos identificados aqui como necessários ao sucesso da gestão pública, quais sejam, o insulamento burocrático e a inserção social. Ressalte-se ainda que o modelo brasileiro apresenta resultados de implementação e focalização semelhantes – se não melhores – que os do Chile e do México, porém com um custo operacional bem mais baixo, pois faz uso de uma organização burocrática em nível federal já existente (a CEF) e das organizações públicas em nível local que também já existiam (as Prefeituras). (Helal e Neves, 2010, p.335)

E este desenho institucional que utiliza uma estrutura burocrática já existente nos municípios reduz o custo operacional do programa, fazendo, assim, com que o orçamento previsto destinado a essa função seja baixo.

Mas percebemos que dentro da implementação do PBF nos municípios existe a má gestão administrativa, que pode ser explicada pela assimetria de informações, o nível de escolaridade dos gestores e técnicos atuantes e a falta de conhecimento dos procedimentos do programa. No estudo de caso, a média dos funcionários públicos com graduação ou pós-graduação é de 3,19% do total.

A (in)capacidade de gestão é tão grave quanto a corrupção em si, pois mostra que muitos recursos públicos são utilizados de maneiras indevidas, por falta de conhecimento de leis, por exemplo, como a 8.666/93 que trata das licitações. É preciso desenvolver novas técnicas que possibilitem a disseminação do

funcionamento da máquina pública para todos os funcionários da administração pública.

Um gestor ou um técnico que lidam com alguma etapa da política pública deve conhecer a fundo como a mesma funciona, as leis que a acompanham e participar de forma efetiva da avaliação. Muitos erros são cometidos durante a implementação e podem ser resolvidos de maneira mais simplificada durante esse processo e não no final.

O PBF não é o maior programa de transferência de renda do Brasil, em questão de orçamento, fica atrás apenas do BPC que é um direito. Mesmo tendo irregularidades presentes na sua implementação, o PBF apresenta um baixo índice de irregularidades.

De acordo com os relatórios gerados no ano de 2013 pela CGU, os índices ficam em torno de 2,4% e as medidas corretivas em torno de (89,3%)

*“O último relatório divulgado pela CGU sobre o Bolsa Família reforça dois pontos positivos: o baixo índice de irregularidades (2,4%) e o percentual significativo (89,3%) de medidas corretivas adotadas pelos gestores municipais sobre os casos apontados. De acordo com a CGU, os resultados da fiscalização são "amplamente favoráveis à gestão do Bolsa Família." Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome*

A fiscalização forte traz resultados positivos nos impactos do PBF garantindo deste modo um bom acompanhamento das condicionalidades impostas. Na educação, ao exigir que as crianças estejam matriculadas e tenham uma frequência mínima de 75%, podemos garantir uma melhora no capital humano e, desta forma, podemos garantir que essa nova geração irá possuir condições de competir no mercado de trabalho por salários melhores. A melhora no sistema de proteção social do país leva a queda da desigualdade no país. Um grande número de famílias pobres passou a ser beneficiada por transferências governamentais.

É inegável a importância que o PBF trouxe para a população carente e para as mudanças sociais no Brasil. As irregularidades existem, mas a fiscalização se torna densa e forte a cada dia que passa. E além de fiscalizar a CGU exige a



justificativa das prefeituras quanto aos erros cometidos e também a solução dos mesmos.

Todo ano é gerado um relatório com os resultados encontrados pelas ações executadas nos estados. No mesmo são apontadas as recomendações feitas aos gestores públicos para melhorarem a implementação. Nota-se que grande parte do problema de gestão do PBF está relacionado com os procedimentos e formalidades que cercam o programa. Para melhorar esse problema é preciso acabar com a falta de informação sobre o programa entre os agentes que estão ligados diretamente com esses procedimentos.

Como dito no capítulo um, os burocratas de nível de rua, são importantes para que a implementação da política pública ocorra com êxito. É preciso mostrar aos professores que as condicionalidades ligadas a educação devem ser cumpridas com rigor, as chamadas devem ser sempre atualizadas, a presença de no mínimo 75% devem ser cobradas. Na saúde, os agentes de saúde devem assessorar as famílias quanto a sua obrigação no cumprimento do pré-natal, da nutrição.

Enquanto as formalidades é preciso que os cadastros permaneçam atualizados, por isso é fundamental mostrar funcionários que são responsáveis por essa área, a importância do seu papel. Adotar técnicas mais rápidas, como a digitalização de dados, campanha municipais intensas que digam sobre o CadÚnico.

Grandes partes dos problemas estão ligados com a falta de cooperação entre os agentes. Essa cooperação é fundamental para o programa, em municípios menores, é possível a colaboração do professor com o agente de saúde e vice-versa e do agente de saúde com o médico, e do funcionário que está somente na parte administrativa com as escolas.

Essas irregularidades constantes nos mostram que a gestão pública carece de ser sempre renovada, mudando suas técnicas de atuação, os métodos para alcançar os resultados. Elas nos mostram que a gestão pública precisa ser sempre renovada quando for preciso.

## Considerações Finais

A Pesquisa realizada nesta monografia tem um objetivo exploratório e é um trabalho inicial. As variáveis estudadas tem a sua relevância, mas não deve-se descartar a influência que outras variáveis não abordadas no presente trabalho tem sobre a implementação do Programa Bolsa Família.

O PBF tem como principal impacto sobre os cidadãos brasileiros beneficiados possibilitar a conquista do primeiro degrau dos direitos fundamentais: o direito a alimentação adequada. Sem ele, não há como construir o direito à vida, à dignidade, o acesso aos direitos e deveres da nacionalidade e da cidadania.

O PBF vem ajudando na diminuição da desigualdade social e não podemos deixar de citar a sua importância, devido a sua magnitude, no atendimento a 13 milhões de famílias em todo território nacional.

É justamente por causa do tamanho da sua abrangência que algumas irregularidades surgem, mas, se comparadas ao tamanho de tal, se tornam quase nulas. O PBF é um exemplo de programa social bem sucedido, e a prova disso é o reconhecimento internacional e a adoção do seu modelo por vários países, como os EUA e o México.

Mas é preciso considerar o peso que essas irregularidades tem na implementação do programa. Como muitos deles são cometidos pela má gestão, não podemos ignorá-las. É preciso traçar novos caminhos para que se diminuam essa incapacidade de gestão, palestras, incentivo a continuação dos estudos dos funcionários, e até mesmo mostrar a importância do PBF.

Apesar de serem muito baixas as irregularidades são na sua maioria repetitivas. Os procedimentos e as formalidades sempre irão existir e tem a sua importância no caminho da política pública, por isso não adianta aumentar os recursos destinados a tal ou a abrangência do programa se esses erros não forem solucionados.

É comum o senso popular crer que, por causa do aparecimento dessas irregularidades, o programa não esteja beneficiando quem realmente precisa. Mas essa afirmação é feita por quem não conhece o desenho institucional adotado, a parceria entre a CEF e as Prefeituras. Devido a essa parceria adotada, há uma maior garantia, de que as pessoas que estão recebendo o benefício são as que realmente precisam.

## Referências

Almeida, M. e Faria, H. **Programa Bolsa-Escola**. Cadernos Experiências, Distrito Federal, V.1, n.1, 2000.

ARROW, Kenneth. **Social Choice and Individual Values**. New Haven: Yale University Press. 1951.

Barros, R. Paes, M. Carvalho, S. Franco e R. Mendonça. 2006. **Uma Análise das Principais Causas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira**. Texto para Discussão no. 1203. IPEA, Rio de Janeiro.

BAUGARTNER, Frank e JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press. 1993

Brasil. Controladoria Geral da União. Relatórios Bolsa Família. Disponível em: <[http://sistemas.cgu.gov.br/relatorio\\_bolsa\\_familia\\_10012013.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relatorio_bolsa_familia_10012013.pdf)>. Acesso em: 15/julho/2013

Brasil. Controladoria Geral da União. Relatórios. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 15/julho/2013

BRASIL. Decreto nº 4.313, de 24 de Julho de 2002. Regulamenta o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

Brasil. Governo Federal. Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 15/julho/2013

BURLANDY, Luciene. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p.1441-1451, 2007.

Carvalho, M e Barbosa, T. **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA E CRÍTICA**. 2010.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. **"A Garbage Can Model of Organizational Choice"**, *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25. 1972

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **“Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”**, Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30. 2003

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Introdução**. “Implementação de Políticas Públicas”, 7-18. 2012

Gontijo, J. **Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação**. Implementação de Políticas Públicas. 2012

LASWELL Laswell, H.D. Politics: **Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958

Lotta, G. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e discricionariedade**. Implementação de Políticas Públicas. 2012

OLIVEIRA, J.A.P. (2006) **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 40 (273-88), mar/abr.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993.

SILVA, Pedro L. B. e MELO, Marcus A. B. (2000), **"O Processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e determinantes da Avaliação de Programas e projetos"**. NEPP/Unicamp, caderno nº 48, pp. 3-16.

Soares, S. e Sátyro, N. 2009. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras**. Texto para Discussão 1424. IPEA, Brasília.

Souza, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

VAN METER, Donald; VAN HORN, Carl E. **The policy implementation process**. *Administration and Society*, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

WILDAVSKY, Aaron. **The Policy of Budgetary Process**. Boston: Little and Brown, 2ª edição. 1992

## Anexo I

Lista de municípios usados na pesquisa:

- Abadiânia
- Abel Figueiredo
- Acrelândia
- Acreúna
- Afua
- Água Doce do Maranhão
- Aiuaba
- Alagoa Nova
- Alagoinha
- Alegre
- Alexania
- Almeirim
- Almirante Tamandaré
- Alto Alegre
- Alto Boa Vista
- Alvarães
- Alvorada do Gurguéia
- Amajari
- Aparecida
- Aparecida do Rio Doce
- Aperibé
- Apicum-Açum
- Apodi
- Apuiaries
- Araci
- Aracoiaba
- Aracu
- Araguaiana
- Arantina
- Arapeí
- Arapongas
- Araruna
- Areal
- Argirita
- Arroio dos Ratos
- Avare
- Babaculândia
- Baixa Grande
- Balneário Arroio do Silva
- Bannach
- Barauna
- Barra de São Miguel
- Barro
- Barro Duro
- Bastos
- Bataypora
- Boa Esperança do Iguaçu
- Boa Nova
- Boa Vista do Ramos
- Bocaina do Sul
- Bofete
- Bom Jesus do Araguaia
- Bom Retiro
- Boquira
- Bora
- Borrazópolis
- Bozano
- Brejinho
- Buriti de Goiás
- Buritirana
- Cabo Frio
- Cabreúva
- Caçapava do Sul

- Cacoal
- Caconde
- Caculé
- Cajari
- Caldas Brandão
- Camamu
- Cameta
- Camocim
- Campinas do Piauí
- Campinorte
- Campos Lindos
- Candeias do Jamari
- Capelinha
- Capim Branco
- Carauari
- Caraúbas do Piauí
- Caridade do Piauí
- Casa Nova
- Castelândia
- Caturite
- Cedral
- Cerqueira Cesar
- Cerro Branco
- Cerro Grande do Sul
- Chapada do Norte
- Chapadinha
- Chaval
- Chuvisca
- Cidelândia
- Cocalzinho do Goiás
- Colatina
- Colinas
- Colônia do Piauí
- Colônia Leopoldina
- Coquerio Seco
- Corbélia
- Coronel Freitas
- Coronel Xavier
- Crateús
- Cunha
- Desterro do Melo
- Divisa Nova
- Dois Riachos
- Dormentes
- Doutor Pedrinho
- Duas Estradas
- Engenheiro Paulo de Frontin
- Entre Ijuís
- Esperança
- Esperança Feliz
- Faina
- Farol
- Flexeiras
- Flora Rica
- Frecheirinha
- Frei Inocencio
- Frei Paulo
- Galinhos
- Granja
- Guadalupe
- Guanambi
- Guapoema
- Guaramiranga
- Ibiaça
- Ibiuna
- Icaraí de Minas
- Icatu
- Ichu
- Ilha Solteira
- Inaciolândia
- Inaja
- Ipaussu
- Ipiaú
- Ipueira
- Irauçuba



- Itaberaba
- Itagimirm
- Itapevi
- Itapicuru
- Itatiba do Sul
- Ituacu
- Ivate
- Jacareacanga
- Jacuizinhos
- Jacundá
- Jaguaré
- Jaguaribe
- Jaíba
- Japaratinga
- Japonvar
- Jardim Olinda
- Jaupaci
- Jordão
- José Gonçalves de Minas
- Lagoa do Carro
- Laguna
- Laranjal
- Leopólis
- Linha Nova
- Lontra
- Lucena
- Luzinópolis
- Magalhães Barata
- Mambaí-Goiás
- Manoel Viana
- Maracaju
- Marechal Thaumaturgo
- Matão
- Mateiros
- Matias Barbosa
- Matias Olímpio
- Maua
- Meleiro
- Minador do Negrão
- Mirabela
- Mirandiba
- Monte Alegre
- Monte Negro
- Moreira Sales
- Morro Agudo
- Mutuipe
- Naviraí
- Neópolis
- Nhamundá
- Nilópolis
- Nonoai
- Nova - Nazaré
- Nova Andradina
- Nova Colina
- Nova Lima
- Nova Maringá
- Nova Mutum
- Nova Odessa
- Nova Russas
- Nova Santa Rosa
- Nova Venécia
- Novais
- Novo Jardim
- Novo Repartimento
- Olho D'agua dos Borges
- Onça de Pitangui
- Oriximina
- Orobo
- Ouro Verde de Goiás
- Palmitos
- Palmópolis
- Paraguaçu
- Paraiba do Sul
- Paraiso do Sul
- Paraobepa

- Parasi
- Passira
- Pato Branco
- Pau D´Arco
- Pedra Bonita
- Pedra Branca do Amapari
- Pedregulho
- Pedrinhas
- Pedro Canário
- Pedro II
- Pequi
- Peritiba
- Petrolina
- Pimenta Bueno
- Pindobaçu
- Pinhais
- Piranga
- Piranhas
- Pirapora do Bom Jesus
- Pires Ferreira
- Pitimbu
- Poção de Pedras
- Poço Redondo
- Pojuca
- Polatina
- Poloni
- Pombos
- Pomedore
- Pompeu
- Pontal do Araguaia
- Porto de Moz
- Pouso Novo
- Pracuúba
- Presidente Tancredo Neves
- Presidente Vargas
- Puxinanã
- Quadra
- Quissamã
- Riachuelo
- Ribeirão Corrente
- Rio Bonito
- Rio dos Bois
- Rio Preto da Eva
- Rolante
- Rolim de Moura
- Roque de Gonzalez
- Rorainópolis
- Saire
- Santa Cecília do Pavão
- Santa Cecilia do Sul
- Santa Luzia
- Santa Quitéria
- Santana
- Santana do Manhuaçu
- Santo Antonio de Lisboa
- Santo Antônio do Monte
- Santo Antonio dos Milgares
- Santos Dumont
- São Bentinho
- São Bonifácio
- São Félix
- São Gabriel do Oeste
- São João da Serra
- São João das Missões
- São Joaquim de Bicas
- São Luiz
- São Miguel do Aleixo

- São Miguel do Fidalgo
- São Miguel do Gostoso
- São Salvador do Tocantins
- São Sebastião do Rio Verde
- São Valerio da Natividade
- Sentinela do Sul
- Serra Caiada
- Severiano Melo
- Sirinhaem
- Sucupira do Norte
- Surubim
- Tabocas do Brejo Velho
- Tangará
- Tangara da Serra
- Taperoa
- Taquaritinga
- Tasso Fragoso
- Teofilo Otoni
- Teresópolis
- Tesouro
- Timbabua Total
- Tucunduva
- Tunas
- Tupanci do Sul
- Uauá
- Uibai
- Umarizal
- Upanema
- Vargem
- Vera Cruz
- Vespasiano
- Vicentina
- Vicososa
- Viçosa
- Videira
- Wagner
- Xinguara