



UEPB

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS VII – GOVERNADOR ANTÔNIO MARIZ  
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E SOCIAIS APLICADAS  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO - ARTIGO

ADENILSA DA SILVA LOPES

**POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PATOS - PB**

PATOS – PB

2017

ADENILSA DA SILVA LOPES

**POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PATOS - PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Msc. Ayalla Cândido Freire

PATOS – PB

2017

L864p Lopes, Adenilson da Silva.  
Políticas públicas [manuscrito] : uma análise da  
implementação do Programa Bolsa Família no Município de  
Patos - PB / Adenilson da Silva Lopes. - 2017.  
35 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em  
Administração) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de  
Ciências Exatas e Sociais Aplicadas, 2017.

"Orientação : Profa. Ma. Ayalla Cândido Freire,  
Coordenação do Curso de Administração - CCEA."

1. Bolsa família. 2. Monitoramento do Bolsa família. 3.  
Bolsa família em Patos. 4. Política pública de assistência.

21. ed. CDD 351

**POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PATOS - PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Área de concentração: Políticas Públicas

Aprovado em: 29 /11/2017

**BANCA EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Msc. Ayalla Cândido Freire (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Msc. Eunice Ferreira Carvalho  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Msc. Felipe Cesar da Silva Brito  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que nunca desistiu de mim. Nunca me deixou perder a fé e a perseverança em alcançar os meus objetivos.

A minha mãe Adenilda, que sempre me apoiou e ajudou no que estava ao seu alcance. As minhas irmãs Ozivânia, Adriana, Ana Carla, Juliana e ao meu irmão Junior, pela compreensão nos momentos de tensão e mau humor.

Ao meu pai Osivan (*in memoriam*), embora fisicamente ausente, sentia sua presença ao meu lado, dando-me força e incentivo para chegar ao final dessa caminhada.

À professora Ayalla Freire pelas leituras sugeridas ao longo dessa orientação, também pela dedicação e paciência.

Aos professores do Curso de Administração da UEPB, que contribuíram ao longo desses cinco anos, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos funcionários da UEPB pela presteza, atenção e atendimento quando nos foi necessário.

Meu agradecimento especial a Geymeesson, Layse, Milleyde, Jocelândia e Emilly, minha equipe nota dez, que sempre me ajudaram a superar os obstáculos e concluir esse curso, sempre me incentivando a não desistir, meu muito obrigado a vocês.

Aos meus Lapas que, com certeza, somos uma Família, pelos momentos de amizade, apoio, alegria e companheirismo e que ao longo do curso foram minha terapia diária, meu muito obrigado de coração pelo bem que me fizeram.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	06
2 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	09
2.1 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	11
2.1.1 <i>Implementação das políticas públicas</i> .....	12
3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	14
4 METODOLOGIA .....	16
5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PATOS/PB .....	18
5.1 MONITORAMENTO: AVANÇOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO ....	20
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	24
ABSTRACT .....	26
REFERÊNCIAS .....	26
APÊNDICES .....	29

## **POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PATOS - PB**

Adenilsa da Silva Lopes<sup>1</sup>

Ayalla Cândido Freire<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O programa Bolsa Família articula a transferência de renda para a implementação de programas complementares, com o intuito de promover o desenvolvimento humano e a autonomia dos beneficiários. No município de Patos/PB o Programa Bolsa Família (PBF) possui cerca de 10.366 beneficiários inseridos, há uma demanda bem maior de inscritos no CadÚnico que ainda aguardam sua inserção no programa. Esse trabalho tem por objetivo geral avaliar o monitoramento das ações complementares do Programa Bolsa Família no Município de Patos/PB. Para tanto foi realizada pesquisa documental e bibliográfica, como também pesquisa de campo a partir de entrevistas semi-estruturadas com atores governamentais e beneficiários. A pesquisa qualitativa se mostrou mais adequada para a construção deste trabalho, seguindo o método do estudo de caso. Sendo um dos maiores desafios das políticas públicas, o monitoramento é tido como o exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas na implementação, e a análise mostra que muitas ações previstas ainda não são oferecidas, limitando-se a oficinas de aperfeiçoamento, não sendo verificado um monitoramento consistente do programa no município. Considerando-se que a expectativa de inclusão social está ligada ao acesso às políticas públicas, a oferta e o acompanhamento destas ações pelas esferas governamentais, são essenciais para o combate à pobreza e à fome, contribuindo para as chamadas portas de saída do Programa Bolsa Família, o que ainda apresenta desafios em seu processo de implementação.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Implementação. Monitoramento. Ações Complementares.

### **1 INTRODUÇÃO**

A política social e a proteção social estão associadas às necessidades que os indivíduos possuem de segurança familiar e individual, sendo satisfeitas com a intervenção de atores públicos e privados. As transferências de renda significaram um importante mecanismo de alívio da pobreza para muitas famílias que viviam em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social.

Na Inglaterra, no século XVI, conforme COELHO (2009, p. 75), foi criada a Lei dos

---

<sup>1</sup>Graduanda em Administração – UEPB. E-mail: [nilzalpoez34@gmail.com](mailto:nilzalpoez34@gmail.com)

<sup>2</sup>Professora Orientadora – UEPB. E-mail: [ayalla.freire@gmail.com](mailto:ayalla.freire@gmail.com)

Pobres que “proporcionou auxílio financeiro às pessoas indigentes e incapazes de garantir o seu sustento com o próprio trabalho”. Porém essa lei foi criticada por diversos intelectuais liberais da época, que acreditavam que seria um agravante do problema da pobreza do que um alívio, pois perpetuava uma dependência dos indivíduos em relação ao Estado. Todos concordavam que essa lei era contrária ao princípio da independência dos indivíduos em uma sociedade. Para COSTIN (2010, p. 11), “Acreditava-se que auxílios pecuniários dissociados de esforço pessoal levariam a dependência e a acomodação do ser humano”. Alegando-se que ao invés de ajuda em dinheiro, dever-se-ia combater o desemprego.

Muitas vezes as causas da pobreza são a falta de empenho e de esperança em um futuro melhor, como também expectativas pouco ambiciosas em melhorar de vida e sair da pobreza e vulnerabilidade social, um programa como o bolsa família pode vir a ser negativo a longo prazo, levando os beneficiários ao comodismo. Segundo SOARES E SATYRO (2009, p.19), “ao acostumar as pessoas a viver da caridade do Estado, o PBF as induziria a se empenharem menos na superação da pobreza por seus próprios meios, e levaria ao aprofundamento, no longo prazo, da própria pobreza no país.”

Os Programas Sociais são implantados, visando reduzir as desigualdades sociais, dando direitos básicos como saúde, educação e alimentação. O Programa Bolsa Família foi implantado pelo governo federal, com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país. Esses beneficiários são selecionados através do CADÚNICO que é um cadastro único e está regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. 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, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios, conforme o MDS (2017).

Para ALCÂNTARA(2014, p. 1009), “a renda monetária, recebida através do Programa Bolsa Família, pode criar e ampliar espaços pessoais de liberdade dos sujeitos, trazendo-lhes, conseqüentemente, mais possibilidades de autonomia da vida em geral.”

A transferência de renda do PBF aumenta a responsabilidade de cada indivíduo, conferindo-lhe uma certa autonomia, trazendo para esses beneficiários a experiência de uma renda regular e a possibilidade de um planejamento e a formação de economias para gastos maiores. Com esse programa diminuiu o sentimento de desamparo, fazendo com que esses beneficiários ganhem segurança em saber que ao final do mês suas necessidades básicas serão supridas, pelo menos em parte.

Na concepção de SANTOS e MAGALHÃES (2012, p. 1216) a perspectiva de inclusão social incorporada ao PBF busca ultrapassar a distribuição de benefícios monetários,

avanzando em direção a estratégias voltadas à emancipação das famílias pobres.

Há pouco envolvimento das esferas estaduais e municipais na oferta destes programas, pois ainda é pouco expressiva a integração do PBF com outras políticas públicas. Neste contexto, surge a seguinte questão: Como estão sendo monitoradas as ações complementares oferecidas aos beneficiários para que saiam da informalidade e consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza?

Para a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004) o desenvolvimento do processo de implementação é necessário para que o programa disponha de recursos suficientes; que a política implementada tenha um embasamento teórico adequado em relação ao problema e a sua solução; haja uma só agência implementadora ou baixo nível de dependência entre elas; exista completa compreensão dos objetivos a serem atingidos, bem como das tarefas a serem realizadas e ocorra aprimorada comunicação entre os elementos envolvidos no programa.

É importante a elaboração e a implementação de instrumentos de monitoramento e avaliação que possibilitem mensurar a eficiência e a eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social, o acompanhamento, a transparência, a realização de estudos, pesquisas, diagnósticos e a avaliação do sistema.

Segundo BUENO e CARLOTO (2015, p. 15), nos últimos anos, tanto os governantes têm reconhecido a necessidade de avaliar e monitorar as políticas públicas, como também a sociedade civil tem percebido estes instrumentos que podem facilitar a transparência e a responsabilização.

O município de Patos possui uma população de cerca de 107.790 habitantes, estando inseridos no PBF 10.318 beneficiários, que receberam um benefício médio de R\$ 147,00 neste mês de outubro/2017. Possui quatro Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) onde essas famílias são acompanhadas e ainda a Secretaria de Desenvolvimento Social que atende e cadastra essas famílias no Cadastro Único do governo federal. Patos é um dos maiores municípios da Paraíba, com ênfase ao comércio e a indústria, responsáveis pela geração de emprego, renda e tributos, que mantêm as ações de governo municipal.

Devido ao PBF ser um programa que atende as famílias de baixa renda, será feita uma análise do acompanhamento da efetividade dessa política pública redistributiva no município de Patos, buscando descobrir as causas que levam os beneficiários a optar por não saírem da informalidade ou não procurarem outro meio de suprir suas necessidades, identificando quais as alternativas de especialização oferecidas pelos órgãos responsáveis para que essas famílias mudem de situação.

Partindo-se da problemática elegida para o estudo, a pesquisa apresenta o seguinte objetivo geral que é: Avaliar o monitoramento das ações complementares do Programa Bolsa Família no Município de Patos/PB. E como objetivos específicos (a) Caracterizar o Programa Bolsa Família no município de Patos/PB; (b) Descrever a Implementação do PBF no município de Patos/PB; (c) Identificar as ações complementares oferecidas aos beneficiários para que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza; (d) Compreender como está sendo feito o monitoramento das ações complementares com seus avanços e desafios.

Para SECCHI (2013, p. 56) “A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, [...], os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas da política pública”. Segundo RUA (2009, p. 108/111), a avaliação é centrada na mensuração dos fenômenos analisados, seguem em direção as formas de resultados, evoluindo para um julgamento tanto quanto a sua eficácia quanto a sua eficiência, incluindo também a sua efetividade, sustentabilidade e demais aspectos. Enquanto “o monitoramento é o exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas”. A avaliação pode ser usada ou não para subsidiar a tomada de decisões, o monitoramento sempre terá de ter essa aplicação.

O trabalho será dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo será a introdução, onde será descrito a problemática, a justificativa e os objetivos. O segundo capítulo discorre sobre os conceitos de políticas públicas, ciclo de políticas públicas, programa bolsa família e sua implementação. No terceiro capítulo será descrito a metodologia utilizada para a realização deste estudo. No quarto capítulo os principais resultados e análise de conteúdo. No quinto capítulo faremos as considerações finais do estudo, onde será mostrado qual o alcance dos objetivos e sugestões.

Após traçarmos os objetivos gerais e específicos e contextualizar o trabalho, iremos fazer uma explanação do que sejam políticas públicas.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS**

As sociedades recorrem à política ou para construir consensos ou para controlar os conflitos existentes. Segundo COSTIN (2010), o Estado é a instância que organiza a sociedade numa determinada estrutura de poder, a Administração Pública, formada por órgãos e pessoas que trabalham contratadas pelo Estado, operacionaliza suas decisões na forma de prestação de serviços públicos, fiscalização, regulação e exercício de funções de soberania. Neste contexto, o Estado usa de um de seus poderes para a implementação de políticas

públicas, alocando recursos, previstos em orçamentos, para o fornecimento de bens ou serviços públicos; distribuindo rendas através de programas de transferências de renda a populações carentes; também estabilizando a economia, utilizando instrumentos que visam promover o emprego e combater a inflação.

A implantação de políticas públicas no país vem com o intuito de assegurar aos cidadãos os direitos concedidos em nossa Constituição Federal. Essas políticas são implantadas através de um conjunto de programas e ações desenvolvidas pelo poder público. O Estado tem por função promover o bem estar social, e é através das políticas públicas que essa função pode ser alcançada.

Para LEAL et al (2014, p. 17): (...) uma simples decisão administrativa não basta para ser política pública. É necessário que haja um conjunto de decisões interligadas ou interdependentes, ações em parceria. Segundo SECCHI (2011, p. 02) “Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público.”

A identificação das demandas da sociedade é o primeiro passo para a formulação dessas políticas públicas, depois de feito esse diagnóstico, são criados programas e projetos correspondentes com as demandas identificadas, para serem postas em prática pelo governo.

Para SOUZA (2006, p.26) 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. Muitas políticas públicas são utilizadas como meio para arrecadação de votos, porém, a maioria alcança os resultados propostos.

MATIAS-PEREIRA (2012, p. 204/225) nos descreve que:

As políticas públicas se apresentam como um elenco de disposições, medidas e procedimentos que espelham a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais no que dizem respeito às tarefas de interesse público. [...] Onde as políticas sociais são tidas como ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Na concepção de PROCOPIUCK (2013, p. 139). “a função específica de uma política pública é prover orientações normativas, guiadas por valores e por finalidades, para a elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins”. Com a identificação das políticas públicas que deveriam ser aplicadas, facilitou a análise dos níveis de eficiência e eficácia dos resultados dessas políticas.

Neste contexto, a política pública apresenta situações-problemas que devem ser

analisadas e implementadas, como: uma agenda que define os contornos, os envolvidos e as estratégias para enfrentar essa situação; atores que apresentam, interpretam e que devem responder a situação-problema; quais serão os recursos afetados por esta situação e quais as instituições que podem lidar com a mesma; e finalmente, os níveis de governo que serão encarregados de lidar com essa situação-problema.

Após a explanação do que são políticas públicas será conceituado o ciclo de políticas públicas e destacada sua implementação, como também o monitoramento, fase em que é possível tomar decisões sobre a eficácia e a efetividade da política pública posta em prática.

## 2.1 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas é muito utilizado como meio para explicar como essa política é concebida, escolhida, executada e avaliada.

PROCOPIUCK (2013, p. 158), define ciclo de políticas públicas como:

uma seqüência funcional de atividades que começa com a identificação de um problema e definição de uma agenda para tratá-lo, segue com a execução de soluções julgadas mais adequadas e, finalmente, é concluído com a avaliação para corrigir os rumos da continuidade ou para decidir pela conclusão da política pública.

SECCHI (2013, p. 43) define ciclo de políticas públicas como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases seqüenciais e interdependentes.” Neste contexto o ciclo de políticas públicas é apresentado em sete fases que são: Identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação da política pública; Avaliação da política pública; Extinção da política pública.

Na visão de RUA (2009, p. 37), “o ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases seqüenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política”. Tendo como fases: Formação da agenda; Formação das alternativas; A tomada de decisão; A implementação, onde é acompanhada pelo monitoramento e, a última fase, é a Avaliação.

O ciclo de políticas públicas é considerado um modelo de análise de grande utilidade, favorecendo a organização das idéias e contribuindo para que, embora complexas, as políticas públicas sejam explicadas. A análise de políticas públicas tem como foco tanto o planejamento como a política em si, visando interpretar as causas e as conseqüências das ações do governo.

Na seqüência, falaremos sobre a Implementação, uma das fases do ciclo das políticas

públicas, que será analisada nesta pesquisa, onde estudar esta fase do ciclo significa à visualização de erros anteriores a tomada de decisões, visando detectar problemas mal formulados e objetivos mal traçados.

### *2.1.1 Implementação das Políticas Públicas*

Para RUA (2009, p.94),“a implementação, compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos”. Com isso, a implementação tem por objetivo fazer uma política sair do papel e ter seu funcionamento efetivado. É na implementação que as decisões, inicialmente tomadas, deixam de ser intenções e passam a ser intervenção na realidade, onde é acompanhada pelo monitoramento. Esse monitoramento também acompanha a Avaliação onde se destina a subsidiar as decisões quanto aos ajustes necessários para que os objetivos sejam obtidos.

A implementação da política pública vai depender de servidores que estabeleçam e gerenciem as ações necessárias para que os objetivos sejam alcançados. Atores não governamentais também podem participar dessa implementação. Temos esta fase como o momento em que o planejamento e a escolha são transformados em atos, em prática. O planejamento ligado à organização é transformado em ação e são direcionados recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para executar a política proposta. Segundo BATISTA (2012), a montagem de uma equipe multidisciplinar é importante para que as suas diferentes competências sejam agregadas em um empenho pelos melhores resultados.

SECCHI (2013, p. 55),“A fase de Implementação sucede a tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública”. Na visão do autor o modelo top-down (de cima para baixo) é caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas; enquanto isso, no modelo bottom-up (de baixo para cima) caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas.

MATIAS-PEREIRA (2012, p. 215/216), nos diz que o Enfoque top down aborda o porquê de certas políticas serem bem sucedidas e outras não, em síntese, para que essa política seja implementada de maneira adequada deve-se atender a algumas pré-condições, como tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados a disposição do programa; haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem

envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância; haja entendimento completo e consentimento acerca dos objetivos a serem atingidos e que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa. Já no Enfoque bottom-up a implementação é apenas a continuação da formulação, isto é, possui distintas perspectivas de análise como organizacional, processual, comportamental e políticos.

Na visão de HOWLETT et all (2013, p. 179), “Os esforços, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político. [...] Para que uma política funcione, há de se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder.”

No conceito de RUA (2009, p. 101), “o acompanhamento, **o monitoramento** e o controle das políticas devem incluir, também: o tipo de política e arena política; o contexto inter e intraorganizacional dentro do qual ocorre a implementação; e o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer o seu impacto”. Com isso, a implementação identifica os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e as estruturas de execução. Enquanto isso, o monitoramento é tido como o exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas na implementação.

Na concepção de SOUSA (2013, p. 04):

O Monitoramento tem o propósito de subsidiar a gestão dos programas com informações tempestivas, simples e em quantidade adequada para a tomada de decisão. E a Avaliação tem o propósito de subsidiar a gestão dos programas com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os efeitos do programa, levantadas nas pesquisas de avaliação.

RUA (2009, p.112) diz que “o monitoramento é uma ferramenta de gestão interativa e proativa, que utiliza informações com a profundidade necessária para a sua finalidade”. E a avaliação formal permite julgar processos, produtos, efeitos ou impactos de políticas, programas ou projetos políticos.

De acordo com o Programa Nacional de Assistência Social- PNAS(2004, p. 55), é necessária:

A elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação e pela criação de um sistema oficial de informação que possibilitem: a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência, o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas do governo.

O monitoramento diferencia-se do acompanhamento, pois o monitoramento tem como finalidade otimizar a gestão, obtendo mais eficácia, eficiência e dependendo de seu alcance a efetividade. Enquanto o acompanhamento se caracteriza pelas atividades de

supervisão e fiscalização, correspondendo as atividades de registro e documentação do processo de implementação.

Com o intuito de mostrar que um sistema de informação integrado é uma ferramenta eficiente para o monitoramento dessas políticas, auxiliando na avaliação de maneira mais eficaz, é que se propõe a construção de um sistema de informação eficiente, que permita o monitoramento e a avaliação dos impactos dos benefícios, programas, serviços e projetos que tem como objetivo o enfrentamento da pobreza, agilizando as ações e a utilização de recursos, com isso, favorecendo uma gestão otimizada e o controle social.

Ainda segundo BUENO e CARLOTO (2015, p.14), “a expansão da avaliação também se deu porque os organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, passaram a exigí-la como condição para o repasse dos recursos, impondo, a partir de então os clássicos termos de eficiência, eficácia e efetividade”.

Os mecanismos de monitoramento e avaliação, mesmo que representem a necessidade de um controle e de prestação de contas, capacitam o cidadão ao controle sobre as ações do governo, respondendo a pressão da sociedade sobre a transparência dessas ações. Nota-se um constrangimento visível e explícito nas autoridades quanto à avaliação dos programas, por se sentirem ameaçados caso haja divulgação de resultados inexpressivos, gastos desnecessários e práticas indesejáveis.

O desenvolvimento de sistemáticas específicas de avaliação e monitoramento para o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho na área da assistência social, da gestão e do controle; é um dos objetivos especificados no PNAS (2004, p.58), resultando numa produção de conhecimentos e informações para gestores, usuários, conselheiros, entidades e trabalhadores.

A avaliação deve ser realizada em todos os ciclos, contribuindo para o sucesso da ação, é uma fonte de aprendizado para a produção de melhores resultados, pode-se controlar e supervisionar a realização da política, o que possibilita a correção de possíveis falhas para maior efetivação. Inclui-se também a análise do desempenho e dos resultados do projeto.

### **3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

O Programa Bolsa Família é tido como a principal política pública de transferência de renda do país, tendo como principais objetivos a superação da fome e da pobreza. Foi instituído pelo governo federal através da lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5. 209/2004 e posteriormente pelo Decreto nº 6.157/2007. O Programa é gerenciado pelo

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza (MDS) e beneficia famílias pobres ou que vivam em extrema pobreza.

O Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais (BRASIL, 2017): (a) Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda a família; (b) Reforço ao exercício de direitos sociais básicos, na área de educação e saúde, contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; (c) Coordenação de programas complementares, que tem por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. Através das informações inseridas no Cadastro Único (CADÚNICO) é que essas famílias são consideradas aptas a serem beneficiárias do Programa Bolsa Família do MDS.

De acordo com MDS (2017), o Programa Bolsa Família atende às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. Foi utilizado um limite de renda para definir esses dois patamares. Assim, podem fazer parte do Programa: (1) Todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 85,00 mensais; (2) Famílias com renda por pessoa entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

O Programa ainda possui dois tipos de benefícios, que é o Benefício Básico no valor de R\$ 85,00 (Pago apenas a famílias extremamente pobres com renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00) e o Benefício Variável que pode conter até cinco componentes por família:

I - Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos, no valor de R\$ 39,00. Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa. É exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade.

II - Benefício Variável Vinculado à Gestante, também no valor R\$ 39,00. Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição.

São repassadas nove parcelas mensais.

III - Benefício Variável Vinculado à Nutriz, no valor de R\$ 39,00. Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê. São seis parcelas mensais.

IV - Benefício Variável Vinculado ao Adolescente com idade entre 16 e 17 anos, no valor de R\$ 46,00 (até dois por família), pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa, onde é exigida frequência escolar dos adolescentes.

V - Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em valor calculado individualmente para cada família, pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 85,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa.

Os tipos e as quantidades de benefícios que cada família recebe dependem da composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e da renda da família beneficiária, esse valor recebido por mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no Programa Bolsa Família.

Na Paraíba, segundo dados do MDS (2017) cerca de 811.601 famílias estão inseridas no Cadastro Único, sendo que, destas 483.456 estão inseridas no PBF, tendo sido transferido o valor de R\$ 94.912.230,00 no mês de Julho de 2017, com valor médio de R\$ 196,32 por família beneficiada. No município de Patos, que possui cerca de 107.790 habitantes, segundo dados do IBGE de julho/2017, onde é considerada uma cidade de grande porte, o MDS (2017) nos diz que há cerca de 17.501 famílias inseridas no Cadastro Único, destas 10.318 famílias são beneficiárias do PBF, onde foram transferidos neste mês de outubro de 2017, a quantia de R\$ 1.516.794,00, com valor médio do benefício no valor de R\$ 147,00 por família beneficiada. Ainda segundo o MDS (2017) o município está próximo da meta de atendimento do programa, já que a cobertura do programa é de 98,56% em relação à estimativa de famílias pobres no município.

#### **4 METODOLOGIA**

Segundo GIL (2002, p. 17), “pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. (...) a pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados”.

Quanto à abordagem a pesquisa qualitativa se mostrou mais adequada para a construção deste trabalho, visto que a interação entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados é essencial, segundo DESLANDES et al ( 2007, p. 63), e cuja origem dos dados incluem observação, entrevistas, questionários, documentos, e impressões/reações dos sujeitos pesquisados (DIAS e SILVA, 2010).

Quanto ao tipo a pesquisa é descritiva e o material utilizado para o fornecimento de dados nas pesquisas bibliográficas é constituído basicamente por livros e revistas impressos em papel ou veiculados por meio eletrônico (GIL, 2002, p. 88). A pesquisa bibliográfica é tida como um apanhado de todos os trabalhos acadêmicos sobre o tema e são importantes por fornecerem dados atuais e relevantes. Neste trabalho foram utilizados livros, revistas da área, artigos, relatórios dos órgãos governamentais envolvidos no programa como do Ministério

de Desenvolvimento Social (MDS); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Política Nacional de Assistência Social (PNAS); BRASIL- Portal da Transparência.

Quanto ao método, segue-se o estudo de caso, descrito por DIAS (2010, P. 47) como uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. Pela sua importância, o trabalho de campo deve ser feito a partir de referenciais teóricos e de aspectos operacionais. Neste caso a pesquisa trata da implementação do PBF no município de Patos e o monitoramento das ações complementares do programa.

Para a coleta das informações, utilizou-se de entrevistas com os responsáveis pelo Programa Bolsa Família – PBF no município e os beneficiários, especificamente os seguintes sujeitos de pesquisa: 01 coordenadora do programa; 04 coordenadoras dos CRAS no município de Patos/PB; 12 beneficiários inseridos no programa. CAMÂRA (2013) nos afirma que “no caso de entrevistas, elas serão transcritas e a sua reunião constituirá o corpus da pesquisa, sendo necessário obedecer às regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade, pertinência e exclusividade”. Para realização das entrevistas foram elaborados roteiros de entrevista para cada perfil de entrevistado: gestão, coordenação do CRAS e beneficiários, conforme apêndice.

Para a análise dos resultados de pesquisa, foi adotada a análise de conteúdo, geralmente utilizada na pesquisa qualitativa. Segundo (CAMPOS, 2004), compreendida como um conjunto de técnicas de pesquisa cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um documento. A escolha do método tem que ser adequada, com o intuito de proporcionar a exploração dos dados em todas as suas possibilidades e riqueza de detalhes, envolvendo a interpretação do pesquisador a partir da percepção dos sujeitos, onde “é preciso que o cientista os interprete, isto é, seja capaz de expor seu verdadeiro significado e compreender as ilações mais amplas que podem conter” (LAKATOS, 2000, p.48).

Foram entrevistadas as Coordenadoras dos quatro Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) do município de Patos, localizados nos bairros do Belo Horizonte, São Sebastião, Monte Castelo e Morro. Todas as coordenadoras estão há cerca de dez meses nos cargos, onde suas principais atribuições é viabilizar o trabalho sistêmico da equipe, organizar reuniões, encaminhamentos e processos dos beneficiários; executar e planejar serviços dentro do equipamento, fazer projetos para serem executados dentro do serviço; articular, acompanhar e avaliar os processos de implementação dos programas, serviços e projetos operacionalizados dentro da unidade e coordenar os trabalhos. As coordenadoras possuem formação em Serviço Social, porém não exercem essa função dentro das unidades e

sim, funções administrativas. Também foi feita uma entrevista com a Gestora do CadÚnico e do Programa Bolsa Família no município de Patos/PB, a mesma está a dez meses no cargo e não possui formação superior, apenas o ensino médio.

O município possui cerca de 10.318 beneficiários do programa Bolsa Família, e as entrevistas realizadas com doze beneficiárias do sexo feminino se deu por acessibilidade, considerando a significância da percepção do grupo de beneficiários da problemática analisada, não em termos quantitativos, mas qualitativos.

## 5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PATOS/PB

O programa Bolsa família é caracterizado pela transferência direta de renda a famílias extremamente pobres ou pobres, identificadas no CADÚNICO. O município de Patos possui cerca de 10.318 famílias beneficiadas, esses beneficiários correspondem a cerca de 24,84% da população do município. Sendo que destas 1.654 estariam em situação de extrema pobreza se não estivessem inseridas no programa. A cobertura é de 98,56% com relação às famílias pobres atendidas pelo programa, estando o município próximo da meta de atendimento do programa. O município deve manter o foco na atualização do cadastro dos beneficiários, a taxa de atualização cadastral é de 72,40%, enquanto a média nacional é de 73,16%, isto significa que o cadastro do seu município está bem focalizado e atualizado, ou seja, a maioria das famílias cadastradas pertence ao público alvo. MDS (2017)

Abaixo um histórico do que foi repassado nos últimos doze meses ao município de Patos:

MÊS	QUANTIDADE DE FAMÍLIAS	VALOR
OUTUBRO/2017	10.318	R\$ 1.516.794,00
SETEMBRO/2017	10.199	R\$ 1.496.438,00
AGOSTO/2017	10.287	R\$ 1.503.740,00
JULHO/2017	9.573	R\$ 1.416.165,00
JUNHO/2017	9.896	R\$ 1.453.040,00
MAIO/2017	9.950	R\$ 1.441.555,00
ABRIL/2017	10.084	R\$ 1.424.648,00
MARÇO/2017	10.215	R\$ 1.419.060,00
FEVEREIRO/2017	10.284	R\$ 1.438.713,00
JANEIRO/2017	10.232	R\$ 1.416.322,00
DEZEMBRO/2016	10.483	R\$ 1.477.888,00
NOVEMBRO/2016	10.572	R\$ 1.552.590,00

Fonte: MDS (2017).

Como pudemos observar no quadro acima, houve uma variação no número de beneficiários durante três meses do ano de 2017, conseqüentemente o valor transferido também foi reduzido. Observa-se também que o número de beneficiários vem sendo reduzido

desde o mês de novembro de 2016, tendo redução em alguns meses e voltando a subir até o mês de outubro. Segundo o MDS (2017) todos os meses o Ministério do Desenvolvimento Social tem realizado um cruzamento de informações com diversas bases de dados do governo federal. Com isso é possível visualizar as pessoas que não estão atendendo aos critérios do programa. No total, mais de 4,4 milhões famílias saíram do programa para dar lugar a quem realmente mais precisa.

Os CRAS do município de Patos, localizados nos bairros do Belo Horizonte, São Sebastião, Monte Castelo e Morro, atendem cerca de 100 a 200 famílias por mês em suas unidades. Há mais famílias cadastradas, porém esse número corresponde aos atendimentos, são famílias que estão em acompanhamento por conta das condicionalidades do programa bolsa família ou que vão apenas em busca de informações ou se cadastrar para receberem outros benefícios sociais que são oferecidos, que são divididos em Benefícios Eventuais como o Aluguel Social, Auxílio Funeral e Auxílio Natalidade e os Benefícios Permanentes como o Benefício de Prestação Continuada(BPC).

Cada CRAS possui uma equipe multidisciplinar composta por assistentes sociais, psicopedagogas, psicóloga e técnica de ensino médio do Serviço Único de Assistência Social (SUAS), que compõem do Serviço de Proteção e Atendimento Integral as Família (PAIF); também possui uma equipe do Serviço de Convivência que é formado por pedagogo, orientadora educacional e facilitadores para as atividades das oficinas oferecidas aos filhos dos beneficiários, como dança, balé, teatro, música e cultura.

Estão previstas para o ano de 2018 cursos em parceria com o SEBRAE, destinado exclusivamente aos beneficiários do Programa Bolsa Família, colocando em prática as ações complementares previstas no programa. Foi constatado que em nenhum dos CRAS acontecem ações complementares que possam ajudar os beneficiários a sair da pobreza e da vulnerabilidade. Não são oferecidos cursos de capacitação, no máximo, algumas oficinas com temas que são sugeridos pelos beneficiários, como: educação financeira, doceira ou de salgados, pois a maioria não pode trabalhar fora de casa, por ter filhos pequenos ou por ter pouca escolaridade.

O perfil dos beneficiários é composto exclusivamente por mulheres, com idade entre 25 e 52 anos; sendo que 10 são casadas, uma separada e uma que possuía uma união estável; a maioria das beneficiárias, em número de 08, possui o ensino fundamental incompleto, 01 o ensino fundamental completo e três concluíram o ensino médio. Das entrevistadas 07 possuem de 01 a 02 filhos, 04 possuem de 03 a 04 filhos e apenas 01 possui 11 filhos. Quanto ao número de filhos inseridos no programa, 09 possuem de 01 a 02 filhos inseridos, 02

possuem três filhos inseridos e apenas uma beneficiária não possui mais nenhum filho inserido no programa bolsa família por terem completado a idade, porém a mesma continua recebendo o Benefício de Prestação Continuada – BPC no valor de R\$ 85,00. Quanto ao tempo de recebimento do benefício, sendo que 01 beneficiária está a apenas 04 meses, 01 beneficiária está a dois anos, 03 beneficiárias está a 03 anos, 02 recebem a 04 anos, 01 beneficiária recebe há 05 anos e 04 beneficiárias está a mais de 10 no programa e recebem o benefício.

As beneficiárias em sua totalidade não possuem nenhuma ocupação formal, são do lar e algumas ainda fazem trabalhos informais, como artesanato e esporádicos como faxina e serviço de babá. A maioria nunca teve oportunidade de arranjar um emprego formal por falta de escolaridade e alguma especialização para o mercado de trabalho, apenas uma teve a carteira assinada, mas não está mais no emprego.

#### 5.1 MONITORAMENTO: AVANÇOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO

Quando uma família entra no programa, assume um compromisso juntamente com o poder público para garantir o acesso das crianças e adolescentes até 17 anos a saúde e a educação. Tendo como compromissos, que são conhecidos como condicionalidades: vacinar, pesar e medir em seu PSF, as crianças de zero a seis anos; as gestantes precisam fazer o pré-natal; crianças e adolescentes de 07 a 15 anos devem ter frequência escolar de, no mínimo, 85% e adolescentes de 16 a 17 anos devem ter frequência escolar de, no mínimo, 75%.

No acompanhamento de uma das condicionalidades que é a educação, 74,17% das crianças e adolescentes tiveram sua frequência escolar informada, essa informação deve ser bimensal, sendo cinco coletas durante o ano, neste último período, ficou abaixo da média nacional que é de 91,07%, sendo que o município possui um acompanhamento razoável, com relação à média nacional, no quesito educação.

Na condicionalidade acompanhamento da saúde o município conseguiu acompanhar cerca de 51,87% das famílias inseridas no programa, bem abaixo da média nacional que é de 72,76%. Isto nos mostra que o município possui um acompanhamento da agenda muito baixo, devendo haver uma articulação entre os gestores municipais da saúde e do PBF para que sejam feitas ações de esclarecimentos e orientação para todos os atores envolvidos neste monitoramento na área de saúde, como os agentes de saúde e toda a equipe do PSF. O acompanhamento das famílias pela Assistência social foca no descumprimento das condicionalidades do programa.

Os recursos utilizados para fazer o acompanhamento das famílias giram em torno das visitas e dos planos de acompanhamento e encaminhamento para os programas habituais feitos no próprio CRAS, também tem o caderno do MDS e instrumentos criados pelos técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Social. A seleção para as reuniões de condicionalidades são feitas após a convocação dos beneficiários que estão em descumprimento das condicionalidades, através de uma lista que vem da secretaria de Desenvolvimento Social a cada dois meses para os CRAS. Essas reuniões podem se estender por até seis meses e deve ter a participação da beneficiária, onde é assinada uma lista de presença e enviada à secretaria. A atualização dos cadastros deve ser feita a cada dois anos ou quando houver alguma alteração no núcleo familiar que resulte na alteração do benefício.

As ações de monitoramento são feitas através da Secretaria de Desenvolvimento Social. Segundo a Gestora o monitoramento é feito através de toda informação que vem do sistema da educação e da saúde que são interligados com o sistema da assistência social. A avaliação do programa é feita através de filtros (relatórios) que são retirados todos os meses no sistema do MDS, onde são enviadas mensagens de onde tem que melhorar, pois o município tem metas a cumprir, tem que alcançar a média estadual. A importância do monitoramento está em alcançar as metas. O monitoramento e a avaliação atuais ainda tem muito que melhorar e é bem complexo, são muitas famílias em Patos e existem mais famílias que precisam e não estão inseridas no programa, o município ainda não zerou essa fila, segundo a Gestora. Quando acontece de não coincidir as informações prestadas com a realidade, há uma visita da assistente social do PBF da secretaria, como também da equipe dos CRAS. Como nos afirma RUA (2009, p. 112) sobre a importância do monitoramento.

Todo mês eu faço um relatório, entro num sistema do MDS e baixo tudo que foi feito aqui na secretaria e cadastro único, tudo que foi feito na saúde, tudo que foi feito na educação, eu vejo. (Gestora do CADÚNICO e PBF)

Quando foi perguntado as coordenadoras dos CRAS, se o bolsa família precisaria receber alguma alteração apenas uma falou que, em sua opinião, estava bom. As demais coordenadoras responderam que os pais deveriam contribuir de alguma forma com a sociedade, por exemplo, prestando algum tipo de serviço, não só mandando o filho para a escola; deveria haver uma articulação para também educar os pais e não só os filhos; o programa deveria oferecer capacitações para que os beneficiários consigam enfrentar o mercado de trabalho; também deveria aumentar a fiscalização com o aumento da quantidade de profissionais que fazem esse trabalho, para que pessoas que não se enquadram no perfil continuem recebendo o benefício e burlando a lei. A gestora do programa concordou que

precisa ser mudado e vai ser mudado, já há várias discussões em conferências e capacitações sobre as mudanças que devem ser feitas, que serão a partir do cadastro do CadÚnico. SECCHI(2011, p. 02) nos diz que as políticas públicas possuem dois elementos: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público.

Acredita que o programa não precisa mudar em nada, do jeito que está tá bom. (Coordenadora do CRAS 3)

O programa precisa sim ser reformulado, a longo prazo o programa deveria dar condições da família sobreviver além do bolsa família, com capacitações para que esses beneficiários possam enfrentar o mercado de trabalho, seja de forma autônoma ou formal. (Coordenadora do CRAS 1)

Deveria ter uma articulação com os pais, ter uma forma mais rigorosa, uma forma em que os pais também pudessem ser educados, não só os filhos. (Coordenadora do CRAS 2)

Sim, no sentido que o filho não fosse só pra escola, mas os pais contribuíssem de alguma forma pra sociedade em algum aspecto, por exemplo, prestando serviço no CRAS ou na escola. (Coordenadora do CRAS 4)

Foi citado pelas coordenadoras que a maioria das famílias atendidas pelo PBF não possuem renda formal, e constatado através das entrevistas com as beneficiárias.

A grande maioria não tem nenhum tipo de renda formal, muito difícilmente você irá encontrar alguma família que tenha renda formal e ainda esteja inclusa no programa. (coordenadora do CRAS 1).

Quando aparece alguma faxina eu faço. Nunca trabalhei de carteira assinada. (Beneficiária)

Trabalho em casa, faço artesanato e faço algumas faxinas. (Beneficiária)

Quanto à possibilidade de arranjar um emprego formal e sair do programa, as opiniões ficaram divididas; algumas aceitariam o emprego e se desligariam do programa, dando lugar a outros beneficiários que estivessem precisando; porém a maioria falou que não aceitaria o emprego formal, para não sair do programa. Assim como afirma COSTIN(2010) que auxílios pecuniários dissociados de esforço pessoal levariam a dependência e a acomodação.

Eu sairia com certeza do bolsa família, pois queria um trabalho mesmo. (Beneficiária)

Com certeza eu sairia do bolsa família, daria a vaga pra quem tava precisando mais. (Beneficiária)

Mesmo que eu arranjasse um emprego formal, eu não sairia do bolsa família, só se fosse cortada mesmo. (Beneficiária)

Não queria o emprego de jeito nenhum, se não vou perder o bolsa família. (Beneficiária)

O Programa Progridir, foi lançado este ano pelo governo federal, reúne ações de incentivo ao empreendedorismo, qualificação profissional e acesso ao mercado de trabalho; ainda não será implementado no município de Patos, está sendo feito estudos e ainda tem pessoal insuficiente para que esse programa possa ser instalado no município. Com relação a aceitar a linha de financiamento para abrir seu próprio negócio e sair do programa, também as opiniões foram divididas: algumas falaram que não aceitariam devido aos altos juros cobrados

e temiam que o crédito concedido não fosse suficiente para abrir o negócio que se pretendia; outras por não serem empreendedoras; outras falaram que aceitariam e sairiam do programa; as demais falaram que aceitariam a ajuda financeira, abririam seu pequeno negócio, porém não deixariam o programa. Como foi citado por SOARES e SATYRO(2009) Ao acostumar as pessoas a viver da caridade do Estado, o bolsa família as induziria a se empenharem menos na superação da pobreza.

Outro assunto abordado nas reuniões é a possível finitude do benefício, porém se torna difícil cobrar desses beneficiários que se preparem para ficar sem o benefício se não lhes é oferecido uma contra partida, como cursos profissionalizantes, para que ele deixe a situação de pobreza. Porém, se houvesse o oferecimento desses cursos, esses beneficiários poderiam mudar de ideia e aceitar o emprego formal, deixando assim, a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Ainda não há essas ações complementares no município, [...] a questão de cursos profissionalizantes, fizemos uma parceria com o Sebrae, exclusivamente para o público do bolsa família que procuram essa capacitação, porém só pra o ano que vem. (Gestora do PBF)

Nunca deram esses cursos, no CRAS nunca foi oferecido. Por isso não participei. (Beneficiária)

Nunca participei e não sei se teve. Só me disseram que ia ter cursos nos CRAS e que me avisariam, mas nunca recebi uma comunicação. (Beneficiária)

Segundo a Gestora do PBF no município, as portas estão se fechando para aqueles que não precisam do benefício e não se enquadram no perfil, e que devem ser excluídos do programa. Porque a meta do governo é reduzir cada vez mais o número de beneficiários, onde só ficará quem realmente necessita do benefício e se adequa ao perfil do programa. Para ALCÂNTARA (2014, p. 1009), o Programa Bolsa Família possibilita autonomia na vida dos beneficiários.

As equipes que cuidam das condicionalidades e da inserção de novos beneficiários no programa são formadas pelos profissionais da secretaria de desenvolvimento social e pela equipe do CRAS, que, juntamente com a assistente social da secretaria de desenvolvimento social, constata a veracidade das informações prestadas no momento do cadastro. Porém a maioria das beneficiárias nunca recebeu a visita desses profissionais, nem quando fizeram o cadastro; apenas as beneficiárias que estão frequentando as reuniões de condicionalidades é que foram visitadas por estas equipes. Os maiores desafios encontrados pelos profissionais é a sazonalidade dessas famílias, a maioria mora em casa alugada, dificultando as visitas; falta de informação aos beneficiários, sobre seus direitos e deveres e outros programas que eles podem se cadastrar; quadro insuficiente de profissionais para que consigam atender a

demanda de famílias em situação de vulnerabilidade e pobreza no município. Conforme nos afirma BATISTA (2012) que deve-se fazer a montagem de uma equipe capaz de alcançar os resultados esperados.

Como pudemos observar, há uma vontade de muitos beneficiários de saírem da dependência da renda do bolsa família e sobreviverem mais dignamente, porém não é oferecida aos mesmos alguma forma de capacitação, mostrando uma falha na gestão do programa no município e não do beneficiário como total responsável pela situação de desemprego. Há ainda uma parcela significativa de beneficiários que, não procuram alguma capacitação profissional, mesmo para trabalhar na informalidade e sair dessa dependência.

A Gestora do PBF no município de Patos informou que está articulando ações para trazer cursos profissionalizantes para esses beneficiários. Onde serão oferecidos cursos de capacitação exclusivamente aos beneficiários do programa, porém com implementação para o ano de 2018; como também há uma conscientização aos usuários que eles não devem viver exclusivamente do bolsa família e quem não se encaixa no perfil deve deixar o programa. Também há articulações de ações por parte da coordenação dos CRAS para que sejam trazidas alternativas para que esse beneficiários atendidos nas unidades possam se capacitar e deixar a condição de pobreza ou extrema pobreza. As coordenadoras acolhem sugestões dos beneficiários e organizam palestras e oficinas que atendam essas sugestões, como a de apresentar bancos que oferecem micro crédito para micro empreendedor abrirem ou melhorarem seus negócios, aqueles beneficiários que vendem produtos de catálogos, como perfumes e cosméticos. Promovem oficinas, como também fazem o aconselhamento e indicações de cursos para que essas pessoas procurem essa capacitação fora dos CRAS.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desenvolvimento do presente artigo possibilitou uma análise de como as ações complementares do Programa Bolsa Família do Governo Federal estão sendo implementadas no município de Patos/PB. Além disso, foi possível contextualizar essa política pública e seus principais atores, através de recursos didáticos diversos.

Essas políticas públicas procuram equilibrar as diferenças provenientes das desigualdades sociais e má distribuição de renda em nosso país. O programa Bolsa Família se mostra eficiente para a maioria dos beneficiários que estão em situação de pobreza e vulnerabilidade, pois lhes deu um poder aquisitivo que antes eles não possuíam.

O objetivo desse trabalho era analisar o monitoramento dessas ações, porém, pude

constatar problemas na implementação das mesmas, cabendo aos gestores disponibilizar aos beneficiários esse meio de ajudá-los a sair da situação de vulnerabilidade e pobreza. Com essa falta de oportunidade de se capacitar, pode está sendo criado pessoas acomodadas e que fiquem apenas esperando o benefício entrar na conta.

Podemos concluir que o Programa Bolsa Família cumpre seu papel em proporcionar o acesso dos filhos dos beneficiários a saúde e a educação, cumprindo as condicionalidades do programa. No entanto, os pais beneficiários não estão conseguindo cumprir a terceira condicionalidade que é a participação em programas complementares, que tem por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. Ficou constatado que essas ações complementares não estão sendo oferecidas de forma direta a esses indivíduos no município de Patos, e sim de forma indireta, o oferecimento de oficinas de aperfeiçoamento e a orientação dada as beneficiárias pelas coordenações dos CRAS para que possam ir a procura de alguma ocupação que possam exercer em seu domicílio, por conta da dificuldade de trabalharem fora e da pouca escolaridade. No momento há apenas uma previsão para o ano de 2018 da oferta de cursos destinados exclusivamente para esses beneficiários do PBF. Onde cabe a equipe dar essa contrapartida aos beneficiários, embora alguns alegaram que não aceitariam o emprego formal, pra não deixar o programa, mas se esse beneficiário tivesse essa oportunidade de se capacitar, talvez mudassem de ideia. Nota-se que a gestão do programa no município, até o presente momento, não havia dado certa prioridade a essas ações que constam no programa. Deixando sob a responsabilidade dos CRAS essa implementação de forma indireta de ações complementares.

Houve limitações na pesquisa, no sentido que essas ações complementares que deveriam ser ofertadas aos beneficiários estão previstas, porém não estão sendo implementadas de maneira direta no município, dificultando a análise do monitoramento. Como também o tamanho da amostra, não sendo tão relevante essa limitação, por se tratar de uma pesquisa qualitativa.

Fica a sugestão para a reaplicação da pesquisa buscando constatar a implementação destas ações no município de Patos e como está sendo feito seu monitoramento, bem como a relação dos avanços e desafios com outros elementos do programa, tais como as condicionalidades.

## ABSTRACT

Public policies: an analysis of the implementation of the Bolsa Família Program in the municipality of Patos – PB

The Bolsa Família program articulates the transfer of income for the implementation of complementary programs, with the aim of promoting human development and the autonomy of the beneficiaries. In the municipality of Patos / PB, the Bolsa Família Program (PBF) has about 10,366 beneficiaries enrolled, there is a much greater demand for enrollees in the CadÚnico who are still waiting for their inclusion in the program. The main objective of this work is to evaluate the monitoring of the complementary actions of the Bolsa Família Program in the Municipality of Patos / PB. For that, we performed documentary and bibliographical research, as well as field research based on semi-structured interviews with governmental actors and beneficiaries. The qualitative research was more adequate for the construction of this work, following the method of the case study. As one of the major public policy challenges, monitoring is seen as the ongoing review of processes, outputs, outcomes and impacts of actions taken in implementation, and the analysis shows that many planned actions are not yet offered, limited to workshops improvement, and there is no consistent monitoring of the program in the municipality. Considering that the expectation of social inclusion is linked to access to public policies, the provision and follow-up of these actions by governmental spheres, are essential for the fight against poverty and hunger, contributing to the so-called exit doors of the Bolsa Família Program, which still presents challenges in its implementation process.

Keyword: Bolsa Família Program. Implementation. Monitoring. Complementary Actions.

## REFERÊNCIAS

ALCANTÁRA, Luciana da Silva. Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania. REGO, W. L.; PINZANI, A. **Revista Saúde Debate**. Rio de Janeiro, V. 38, N. 103, P. 1008-1009, OUT-DEZ 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042014000401008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042014000401008) Acessado em: 25/09/2017.

BATISTA, Fabio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**. – Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_modelodegestao\\_vol01.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_modelodegestao_vol01.pdf) - Acessado em 13/11/2017

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política daUFSC**. Vol. 2 nº 1(3), janeiro-julho/2005, p. 68-80.

BRASIL, PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Curso Bolsa Família**. [http://www. PortaldaTransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso\\_bolsafamilia.pdf](http://www.PortaldaTransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_bolsafamilia.pdf) - Acessado em 07/08/2017.

BUENO, Nayara Cristina; CARLOTO, Cássia Maria. Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma proposta em construção. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 18, n. 1, pag. 13-21, jan./jun. 2015.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. **Método de análise de conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde**. Revista Brasileira de Enfermagem, Brasília (DF) 2004 set/out; 57 (5): 611-4.

CAMÂRA, Rosana Hoffman. Análise de conteúdo: da teoria a prática em pesquisas aplicadas as organizações. Gerais: **Revista Interinstitucional de Psicologia**, 6 (2), jul-dez, 2013, 179-191.

CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Volume 2. IPEA, Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6605%3Abolsa-familia-2003-2010-avancos-e-desafios-volume-2&catid=162%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6605%3Abolsa-familia-2003-2010-avancos-e-desafios-volume-2&catid=162%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1). Acessado em: 05/08/2017.

COSTIN, C. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Sousa. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

DIAS, Donaldo de Sousa; SILVA, Mônica Ferreira da. **Como escrever uma monografia: manual de elaboração com exemplos e exercícios**. – São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2002. LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da Metodologia Científica. 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/2225-np-areas-dos-municipios/15761-areas-dos-municipios.html?t=destaques&idm=2510808> – Acessado em 16/10/2017.

LEAL, Pedro Fonseca; NEVES, Delma Pessanha; GOMES, Ramonildes A.. **Quadros e programas institucionais em políticas públicas**. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. (MDS). Bolsa Família. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>. Acesso em 27/09/2017.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. (PNAS). Norma operacional básica. NOB/SUAS. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/web\\_arquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/web_arquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf) - Acessado em 19/10/2017.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS FILHO, Sergio Medeiros dos. **Avaliação de Políticas Públicas – uma análise do Programa Bolsa Família no Município de Patos – PB**. UEPB, 2014, 65 p.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011. Disponível em: <https://ufabcipp.files.wordpress.com/2013/11/digitalizar0010.pdf> . Acessado em 04/08/2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. - São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, impactos e possibilidades futuras**. Texto para discussão, IPEA, nº 1424. Brasília, outubro de 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=%20article&id=4980](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=%20article&id=4980) . Acessado em 25/09/2017

SOUSA, Marconi Fernandes de. **Conceitos básicos em Monitoramento e Avaliação**. SAGI-Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, julho 2013. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/992/1/SOUSA%2C%20Marconi%20Fernandes%20-%20Conceitos%20B%C3%AAsicos%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf> . Acessado em 04/10/2017.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 08, nº 16, jul/dez. 2006, p. 20-45.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O GESTOR DO PBF

➤ **PERFIL DO ENTREVISTADO:**

1. Nome do gestor do PBF
2. Qual o cargo ao qual ocupa? E quais suas atribuições?
3. Há quanto tempo está no cargo? E qual sua formação?

➤ **CARACTERIZAÇÃO DO PBF NO MUNICÍPIO:**

1. Qual o número de beneficiários atendidos no município? E quantos ainda aguardam para entrar no cadastro e que estão apenas no CAD Único?
2. Quantos CRAS existem no município e quantas famílias são atendidas em cada um deles?
3. Há quantas pessoas trabalhando no PBF no município de Patos?
4. São quantas equipes e como são formadas?
5. Quais as ações complementares oferecidas aos beneficiários para que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza?
6. Como são implementadas essas ações? Qual o percentual de beneficiários que participam dessas ações?

➤ **IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DO PBF NO MUNICÍPIO:**

✓ **RECURSOS:**

1. Quais os instrumentos utilizados para fazer o acompanhamento das famílias beneficiadas?
2. A secretaria possui um sistema de informação eficiente para monitorar os beneficiários?

✓ **COMUNICAÇÃO:**

3. Quando os beneficiários são cortados ou tem seus benefícios suspensos, quais medidas são tomadas para que esse beneficiário volte a receber o benefício?
4. Há reuniões com beneficiários que perderam ou tiveram seus benefícios suspensos? E o que é exposto nestas reuniões?
5. Essas reuniões acontecem com qual frequência? E são quantas reuniões?
6. De quanto em quanto tempo os beneficiários precisam atualizar seu cadastro?

✓ **PROCESSOS:**

7. Como é feita essa seleção para essa reunião?

8. Houve alterações no PBF com a mudança de gestão, desde a esfera municipal a federal?

✓ **AÇÕES/ESTRATÉGIAS:**

9. Como é feito o monitoramento para as condicionalidades do PBF?
10. Alguma dessas famílias possui emprego formal e ainda assim não saíram do programa? Quando isso acontece, quais medidas são tomadas?
11. Quando acontece da situação não coincidir com a declarada, quais os procedimentos adotados com aquela família?
12. Há avaliação do programa no município? E como é feita essa avaliação?
13. De quanto em quanto tempo é feito essa avaliação?
14. Qual a importância do monitoramento e da avaliação para o desenvolvimento de políticas públicas?
15. O monitoramento e a avaliação atuais são suficientes para que o PBF alcance os resultados esperados?
16. Em sua opinião, o PBF precisa ser reformulado? Se sim, em quais aspectos?
17. O município de Patos zerou a fila de espera para inserção das pessoas que se enquadram no PBF? Essa meta foi alcançada?
18. O governo federal lançou o Programa Progredir, que será uma linha de financiamento para os beneficiários que queiram empreender e sair da situação de pobreza, este programa já tem previsão de quando será implantado no município?

✓ **EQUIPES:**

19. Há visitas da equipe nas residências dos beneficiários para verificar se os dados apresentados no momento do cadastro são verídicos?
20. Como são organizadas essas visitas e como é composta a equipe?
21. Quais os desafios enfrentados pelas equipes do PBF para que, quem realmente necessita do benefício, seja atendido?
22. Com relação as metas das condicionalidades, foi percebido que a meta da saúde está abaixo da média nacional, o que está sendo feito em conjunto?

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O (A) COORDENADOR (A) DO CRAS

### ➤ **PERFIL DO ENTREVISTADO:**

1. Nome do(a) coordenador(a)
2. Qual o cargo ao qual ocupa? E quais suas atribuições?
3. Há quanto tempo está no cargo? E qual sua formação?

### ➤ **CARACTERIZAÇÃO DO PBF NO MUNICÍPIO:**

1. Quantas famílias são atendidas neste CRAS?
2. São quantas equipes e como são formadas?
3. Quais as ações complementares oferecidas aos beneficiários para que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza?
4. Como são implementadas essas ações? Qual o percentual de beneficiários que participam dessas ações?

### ➤ **IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DO PBF NO MUNICÍPIO:**

#### ✓ **RECURSOS:**

1. Quais os instrumentos utilizados para fazer o acompanhamento das famílias beneficiadas?

#### ✓ **COMUNICAÇÃO:**

2. Quando os beneficiários são cortados ou tem seus benefícios suspensos, quais medidas são tomadas para que esse beneficiário volte a receber o benefício?
3. Há reuniões com beneficiários que perderam ou tiveram seus benefícios suspensos? E o que é exposto nestas reuniões?
4. Essas reuniões acontecem com qual frequência? E são quantas reuniões?
5. De quanto em quanto tempo os beneficiários precisam atualizar seu cadastro?

#### ✓ **PROCESSOS:**

6. Como é feita essa seleção para essa reunião?
7. Houve alterações no PBF com a mudança de gestão, desde a esfera municipal a federal?

#### ✓ **AÇÕES/ESTRATÉGIAS**

8. Como é feito o monitoramento para as condicionalidades do PBF?
9. Alguma dessas famílias possui emprego formal e ainda assim não saíram do programa? Quando isso acontece, quais medidas são tomadas?

10. Quando acontece da situação não coincidir com a declarada, quais os procedimentos adotados com aquela família?
11. Em sua opinião, o PBF precisa ser reformulado? Se sim, em quais aspectos?  
✓ **EQUIPES:**
12. Há visitas da equipe nas residências dos beneficiários para verificar se os dados apresentados no momento do cadastro são verídicos?
13. Como são organizadas essas visitas e como é composta a equipe?
14. Quais os desafios enfrentados pelas equipes do PBF para que, quem realmente necessita do benefício, seja atendido?

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS BENEFICIÁRIOS

➤ **PERFIL DO BENEFICIÁRIO:**

- Idade
- Sexo
- Estado civil
- Grau de instrução
- Tem quantos filhos? E quantos filhos estão inseridos no PBF?

➤ **QUESTIONÁRIO:**✓ **PROCESSOS:**

1. Há quanto tempo é beneficiário do PBF?
2. Quantas pessoas dependem dessa renda do programa bolsa família em sua residência?
3. Você percebeu alguma alteração no PBF com a mudança de gestão?

✓ **COMUNICAÇÃO:**

4. Você faz o acompanhamento no PSF dos seus filhos menores de 07 anos e seus filhos maiores freqüentam regularmente a escola? Se não, por quê?
5. Há reuniões com os beneficiários nos CRAS? Com qual freqüência?
6. Você participa dessas reuniões?
7. Quais os assuntos tratados nessas reuniões?
8. Você atualiza seu cadastro com qual freqüência? É chamada a atualizar ou vai sempre quando o filho muda de escola, espontaneamente?
9. Você já foi cortado alguma vez do programa? Se sim, por quê?

✓ **DECISÃO:**

10. Você possui outra ocupação? É informal ou formal?
11. Já teve oportunidade de arranjar um emprego formal, porém não saiu do PBF? Por quê?
12. Se houvesse oportunidade de sair da informalidade com um emprego formal, você sairia do PBF?
13. Se o governo oferecesse uma linha de financiamento para o beneficiário abrir seu próprio negócio e se transformar no MEI (Micro empreendedor Individual), você aceitaria? E qual negócio você pensaria em abrir?

14. Você tem consciência que o benéfico acaba um dia, já começou a se preparar pra isso?

✓ **AÇÕES:**

15. Você já participou de algum curso de capacitação oferecido pelo PBF? Se sim, qual? Qual a duração?

16. No caso de sim. Esse curso de capacitação ajudou a melhorar de vida e não precisar mais do PBF? Ou mesmo assim, você continuou no programa?

✓ **EQUIPES:**

17. Recebe ou já recebeu visitas do pessoal da Secretaria de Ação Social em sua residência, com o intuito de verificar se a situação apresentada no cadastro é verídica?

18. Como é composta a equipe que faz essas visitas?

