

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

**Marilia Silveira Garczynski**

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA  
FAMÍLIA: ESTUDO DE CASO EM PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2016

**Marilia Silveira Garczynski**

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA  
FAMÍLIA: ESTUDO DE CASO EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

**Orientador:** Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa

Porto Alegre

2016

**Marilia Silveira Garczynski**

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA  
FAMÍLIA: ESTUDO DE CASO EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

**Orientador:** Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa

**Conceito Final:**

**Aprovado em:** .....de.....de.....

**BANCA EXAMINADORA:**

---

---

*“E assim se concluiu que somente uma vida semelhante à vida daqueles ao nosso redor, mesclando-se a ela e sem murmúrio, é vida genuína, e que uma felicidade não compartilhada não é felicidade”.*

*“A felicidade só é real quando compartilhada”.*

*Christopher Johnson McCandless*

## AGRADECIMENTOS

Algumas pessoas participaram e colaboraram nesta minha trajetória, às quais agradeço muito pela contribuição.

Agradeço a Deus e ao meu Anjo da Guarda por permitirem que eu concluísse mais uma etapa da minha vida e que me impulsionaram a ter forças em alguns momentos de fraqueza.

Agradeço ao meu amigo e companheiro Rafael que esteve presente comigo desde o início desta jornada e compreendeu meus momentos de histeria sempre me apoiando e ajudando.

Aos meus pais Áurea e Edson, que estiveram de perto e de coração sempre transmitindo energias positivas.

À minha amiga e irmã Denise e ao meu cunhado Rodrigo que trouxeram muita alegria para a família com a chegada do meu afilhado Daniel.

Ao meu professor e orientador Pedro, que desde a fase do projeto de TCC esteve disponível em me ensinar com toda a sua sabedoria e conhecimento.

À minha coordenadora Lucia Helena pelos ensinamentos na área da Assistência Social e pela compreensão dos meus atrasos neste último ano.

Aos meus amigos, que compreenderam minhas ausências em algumas festas e passeios.

Aos meus colegas de aula, de trabalho, professores e todos aqueles que participaram direta ou indiretamente na conquista deste diploma.

## **RESUMO**

A sociedade brasileira é caracterizada pela desigualdade e exclusão social. Os esforços governamentais quanto ao enfrentamento às questões sociais começaram a ter maior força e recursos no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que enfatizou o compromisso em reduzir a pobreza e a desigualdade social. Um dos principais programas sociais implementados no governo Lula foi o Programa Bolsa Família (PBF), um benefício de transferência direta de renda, criado pela Lei Nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Para ter acesso a este benefício, o cidadão precisa, obrigatoriamente, estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, este instituído em 2001. Esta base de dados permite a identificação das famílias de baixa e baixíssima renda em todo território nacional. Para garantir que esta transferência de renda chegue às famílias que realmente se enquadram no perfil estabelecido pelo Programa, alguns mecanismos de controle foram instituídos. O presente trabalho tem como objetivo geral avaliar se o mecanismo de controle Averiguação/Auditoria é efetivo na focalização do PBF em Porto Alegre. A metodologia utilizada foi o estudo de caso de abordagem qualitativa e quantitativa. Os meios de busca utilizados para o levantamento de dados envolveram pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com profissionais que participaram da implantação da política de focalização. A pesquisa documental foi realizada com base em arquivos obtidos junto à Coordenação de Gestão de Benefícios e do Cadastro Único, vinculada a Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e em documentos oficiais disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A partir desta análise realizada com a literatura pesquisada, concluiu-se que o mecanismo de Averiguação/Auditoria é parcialmente efetivo na focalização do PBF em Porto Alegre, pois enfrenta dificuldades de concepção e avaliação no nível da proposta de focalização, que se somam a dificuldades de implementação e avaliação no nível do município. Tais dificuldades, contudo, não impedem a execução da política e o alcance de resultados, que podem ser considerados satisfatórios. Ao mesmo tempo, devem continuar sendo objeto de atenção e melhorias por parte de gestores e da população.

**PALAVRAS-CHAVE:** Programa Bolsa Família; Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; Averiguação Cadastral.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1- CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
FIGURA 2 – BLOCO 9 DO CADASTRO ÚNICO.....	32
GRÁFICO 1 – QUANTIDADE DE FAMÍLIAS CADASTRADAS E TOTAL E FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA .....	38
FIGURA 3 - EIXOS DO PBF.....	40
QUADRO 1 – VALORES E COMPOSIÇÃO DO BENEFÍCIO PBF .....	42
QRADRO 2 – VAGAS DE ESTAGIÁRIOS DO CADÚNICO EM PORTO ALEGRE.....	49
QRADRO 3 – RELATÓRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS CADÚNICO/PBF.....	64

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – USO E ATORES ENVOLVIDOS NO CADASTRO ÚNICO .....	30
TABELA 2 – HISTÓRICO ANUAL DAS FAMÍLIAS DO CADÚNICO, BENEFICIÁRIAS DO PBF E EM AVERIGUAÇÃO CADASTRAL.....	57



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CEF – Caixa Econômica Federal

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CGU – Controladoria-Geral da União

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NIS – Número de Identificação Social

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PTR – Programas de Transferência de Renda

SENARC- Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 REVISÃO TEÓRICA</b> .....	16
1.1 DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL .....	16
1.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	18
<b>1.2.1 Ciclo das Políticas Públicas</b> .....	20
1.3 HISTÓRICO CRÍTICO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL .....	24
1.4 O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS .....	28
<b>1.4.1 Atores envolvidos no CadÚnico</b> .....	30
<b>1.4.2 Funcionamento do CadÚnico</b> .....	31
1.4.2.1 Formulários de Cadastramento .....	32
1.4.2.2 Sistema <i>on-line</i> do Cadastro Único Versão 7 .....	34
<b>1.4.3 Mecanismos de controle do sistema Cadastro Único</b> .....	35
1.4.3.1 Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral.....	36
<b>1.4.4 Famílias inseridas no Cadastro Único</b> .....	38
1.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	39
<b>1.5.1 Concessão dos benefícios</b> .....	41
<b>1.5.2 As condicionalidades do Programa Bolsa Família</b> .....	42
<b>1.5.3 Índice de Gestão Descentralizada/Município</b> .....	43
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	44
<b>3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	47
3.1 FUNCIONAMENTO DO CADÚNICO E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PORTO ALEGRE.....	47
3.2 ANÁLISE DA AVERIGUAÇÃO CADASTRAL EM PORTO ALEGRE .....	56
3.3 .O PROCESSO DE FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PORTO ALEGRE .....	66
3.4 SÍNTESE DA AVALIACAO DO PROCESSO DE FOCALIZAÇÃO DO PBF EM PORTO ALEGRE .....	68
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	74
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	76
<b>ANEXO I</b> .....	82

## INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira é caracterizada pela desigualdade e exclusão social. Na conjuntura brasileira mais recente, principalmente a partir dos anos 1990, houve um processo de retomada do crescimento e desenvolvimento econômico e social, contudo, mais focada na questão da estabilidade econômica do que questão social. Os esforços governamentais quanto ao enfrentamento das questões sociais começaram a ter maior visibilidade somente a partir de 2003.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato (1995-1998) e segundo mandato (1999-2002) foram instituídos Programas de Transferência de Renda – PTR denominados de Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação. Estes programas foram ajustados no governo de Luiz Inácio Lula da Silva a partir de 2003, que enfatizou o compromisso em reduzir a pobreza e a desigualdade social, levando o Brasil ao rumo do desenvolvimento. Esse momento é marcado, principalmente, por mudanças qualitativas em direção à construção de uma Política Pública de Transferência de Renda de abrangência nacional. Silva, Yazbek, Giovanni (2014, p.143) definem os PTR como “aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar”.

Dentre os principais programas sociais implantados pelo Governo Lula destaca-se o Programa Bolsa Família – PBF, criado pela Lei N° 10.836 de 09 janeiro de 2004, que foi a unificação dos programas de transferência de renda do governo anterior. De acordo com Campello e Neri (2013, p.127), os objetivos almejados pelo programa são:

[...] reduzir a pobreza e desigualdade de renda, provendo um benefício mínimo para famílias pobres; e reduzir a transmissão intergeracional de pobreza, condicionando o recebimento dos benefícios a investimentos em capital humano pelos beneficiários. O foco do programa são as famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único, segundo uma regra de elegibilidade relacionada à renda familiar *per capita*.

A unificação dos programas anteriores ocorreu devido a alguns problemas identificados quanto a sua implementação e controle. O Programa Bolsa Família buscou reduzir os custos gerenciais, as duplicidades de pagamentos, além de possibilitar melhorias na sua gestão. Um dos problemas identificados foi em relação ao Cadastro Único para Programas

Sociais do Governo Federal (*software* desenvolvido pela Caixa Econômica Federal – CEF), apontado pela equipe do governo Lula como ponto de estrangulamento na implementação dos PTR, inclusive para a seleção de famílias que devem ser de fato focalizadas por esses programas, merecendo, portanto, um grande esforço para as devidas correções (SILVA, 2014, p. 146). Segundo Silva, Yazbek, Giovanni (2014, p.141), “focalizar significa direcionar-se e alcançar o público alvo definido e priorizado que, em última instância, tem como foco a pobreza e a extrema pobreza”

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico foi instituído pelo Decreto Nº 3.877 de 24 de julho de 2001, assinado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e regulamentado no governo Lula pelo Decreto Nº 6.135 de 26 de junho de 2007 e pelas Portarias Nº 177 de 16 de junho de 2011 e Nº 274 de 10 de outubro de 2011, já no governo da então presidente Dilma Roussef. Desde a sua implementação, o CadÚnico visava coordenar as diferentes atribuições dos vários níveis de governo de modo a ser um instrumento eficaz de focalização de diversos programas sociais, e não somente o do PBF. Conforme o seu Decreto, o CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda (renda mensal igual ou inferior a meio salário mínimo por pessoa ou renda familiar de até três salários mínimos).

Os dados do CadÚnico podem ser utilizados na formulação e gestão de políticas públicas, para a realização de estudos e pesquisas e, também, para a vinculação a programas sociais. É uma ferramenta indispensável para identificar o segmento da população beneficiária da rede de Proteção Social do Governo. Hoje, um dos principais programas sociais que utiliza a sua base de dados para a seleção de beneficiários é o PBF. O acesso de novas famílias ao Bolsa Família ocorre pela inclusão no CadÚnico, como pré-requisito de inserção, e a seleção das famílias fica condicionada ao atendimento dos critérios de elegibilidade estabelecidos (SILVA, 2014, p. 155). Brière e Lindert (apud MIRANDA, 2011, p. 37), ressaltam que o CadÚnico, que tem como intuito melhorar a efetividade do PBF, “é um ingrediente indispensável para o sucesso da redução da pobreza, pois tem a capacidade de efetivamente canalizar recursos aos mais pobres”.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, criado em 2004, é o órgão gestor federal do CadÚnico e tem por atribuições a fiscalização e o acompanhamento da sua execução. Cabe também ao MDS, além da coordenação, a gestão e a

operacionalização do PBF, que é executado de forma descentralizada, com a conjugação dos esforços entre os entes federal, estadual e municipal (BRASIL, 2015a).

Os dados do CadÚnico compõem a base de dados do Sistema de Informações Sociais (Siiso) da CEF, que é o Agente Operador do Cadastro Único, contratada pelo MDS para desenvolver este sistema, atribuir o Número de Identificação Social – NIS para cada componente da família, capacitar os operadores do sistema nos municípios e efetuar o pagamento direto das famílias beneficiárias do PBF. O cadastramento das famílias é realizado diretamente nos municípios, que é responsável pela identificação das famílias mais vulneráveis. Desta forma, o governo local é responsável pela integridade e veracidade dos dados cadastrais que incluir e/ou alterar, podendo ser responsabilizado por eventuais informações cadastrais inadequadas que gerem incorreções e prejuízos no âmbito dos programas sociais do Governo Federal (BRASIL, 2011a).

Alguns mecanismos de coordenação federativa foram desenvolvidos para aprimorar a gestão do Cadastro Único sempre visando ao cumprimento da legislação e aos controles existentes para, desta forma, evitar a ocorrência de fraudes e garantir a consistência das informações. As auditorias e ações de fiscalização do CadÚnico e do PBF são realizadas, além do MDS, pelas instituições de controle interno e externo do Poder Executivo, que compõem a Rede Pública de Fiscalização – RPF: Ministérios Públicos Federal, Estaduais e do Distrito Federal, Controladoria-Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2015b).

O Tribunal de Contas da União, órgão com funções de fiscalização e controle da Administração Pública, realizou em 2009, auditoria nos dados do CadÚnico e identificou indícios de falhas nas informações declaradas pelas famílias inscritas no Cadastro (BRASIL, 2009). Identificaram-se informações inconsistentes declaradas pelas famílias, a destacar: subdeclaração de renda e pessoas já falecidas, ainda cadastradas e ativas no Cadastro Único. Para a regularização destas famílias verificadas pela auditoria do TCU foi necessária a atualização das informações das famílias no CadÚnico.

Em continuidade às ações de fiscalização, a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC, vinculada ao MDS, realizou em 2010 e início de 2011, o cruzamento do Cadastro Único com alguns registros administrativos e recebeu também indícios de inconsistências nas informações cadastrais encaminhadas pela CGU. Com o objetivo de garantir a qualidade das informações cadastrais e, conseqüentemente, a focalização do PBF e dos demais programas

que utilizam o CadÚnico, a SENARC passou a realizar verificações periódicas nas informações registradas na base cadastral, que são efetuadas por meio de procedimentos de auditorias nas quais são cruzados os dados do CadÚnico com informações contidas em outros registros administrativos tais como o Sistema Informatizado de Controle de Óbito - SISOBI, Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAL, Tribunal Superior Eleitoral – TSE, Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS e Sistema Único de Benefícios – SUB a fim de identificar possíveis incorreções e, com isso, promover sua atualização (BRASIL, 2009).

A principal área de competência da SENARC é a gestão da política nacional de transferência de renda condicionada do Governo Federal. Neste campo de política pública, a principal iniciativa é o Programa Bolsa Família, este que beneficiou em 2014, em torno de 14 milhões de famílias (BRASIL, 2014).

Neste contexto, considerando os compromissos assumidos pelos entes federados que aderiram ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único para Programas Sociais, os mecanismos de controle de Averiguação Cadastral, também denominado de Averiguação/Auditoria, e de Revisão Cadastral passaram a fazer parte da agenda de fiscalização e controle na política de assistência. Anualmente, a SENARC mobiliza estados, municípios e famílias para ações específicas voltadas à qualificação das informações cadastrais de famílias inscritas no CadÚnico, beneficiárias ou não do PBF. Também, disponibiliza aos gestores municipais, por meio de Instruções Operacionais, Instruções Normativas, Decretos, Informes, a listagem das famílias que estão com indícios de irregularidades no CadÚnico e determina prazos para a atualização cadastral. A gestão municipal é responsável pelo planejamento das ações locais. Destaca-se que o mecanismo de controle Averiguação Cadastral começou a ser realizado em 2009, ou seja, cinco anos após a instituição do PBF.

Com base no exposto, o presente trabalho tem por objetivo responder a seguinte pergunta: em que medida o mecanismo de controle Averiguação/Auditoria é efetivo na focalização do Programa Bolsa Família no município de Porto Alegre?

Para resposta à questão elaborada, formulou-se como objetivo principal deste estudo: avaliar a efetividade do mecanismo de controle Averiguação/Auditoria na focalização do Programa Bolsa Família no município de Porto Alegre. Desta maneira, os objetivos específicos desta análise foram delimitados da seguinte forma:

- Apresentar criticamente os mecanismos de gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;
- Apresentar e discutir os indicadores de gestão do Cadastro Único para Programas Sociais antes e depois da aplicação do mecanismo de controle Averiguação/Auditoria implementados;
- Apontar sugestões de melhoria a esse mecanismo de controle.

O assunto levantado é de suma importância para o estudo da efetividade dos mecanismos de controle do PBF. Deve ser assegurado que os benefícios cheguem às famílias que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa, em conformidade com as normas vigentes.

Ademais, esta pesquisa se justifica, também, pelo fato em compreender se a Averiguação/Auditoria, realizada anualmente pela SENARC, é efetiva na focalização do PBF e na melhoria da gestão do Cadastro Único em Porto Alegre.

Outro aspecto importante está relacionado à dimensão de outros programas, denominados de Programas Usuários pelo MDS, que utilizam a base de dados do CadÚnico para a seleção dos seus beneficiários. O PBF ainda é o mais abrangente. Neste sentido, devido ao crescente número de famílias inseridas no CadÚnico e beneficiários do PBF, na Política de Proteção Social Brasileira, ambos requerem maior controle efetivo em sua fiscalização, visto que são submetidos a avaliação e críticas constantes tanto por parte dos atores políticos, imprensa e da sociedade.

Do ponto de vista acadêmico, o trabalho visou produzir mais uma investigação a respeito da avaliação de políticas públicas, que é um dos elementos essenciais para o bom andamento e aperfeiçoamento das políticas implementadas. Pretendeu-se contribuir com uma discussão teórica para a avaliação de políticas públicas, visto que existem poucos estudos que abordam este tema. A própria cultura de avaliação de políticas públicas ainda é recente na gestão pública brasileira e tem se renovado nos últimos anos.

# 1 REVISÃO TEÓRICA

## 1.1 DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL

O Brasil é de fato um país estruturalmente desigual. A proporção de famílias brasileiras pobres ainda é muito elevada, o que configura um quadro muito delicado. Mais de 75% da população mundial vive com renda *per capita* inferior à brasileira, sendo que este país não pode ser considerado pobre, mas possui uma significativa parcela de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza (BARROS; FOGUEL, 2001, p.106). O processo de urbanização brasileiro, que se deu praticamente no século XX, contribuiu para o avanço da modernidade, contudo, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder.

Para entendermos a realidade da sociedade brasileira atual, marcada desigualdade e exclusão social, é preciso refletir sobre a sua “formação”, sobretudo no que tange sua modernização, porém, com o seu desenvolvimento tardio, pois mesmo com o processo de modernização, o Brasil é um país com seu desenvolvimento social e econômico em atraso. Souza (2003, p.153) destaca o seguinte:

O Estado autoritário e modernizador, que se consolida a partir de 1930, não inicia o processo de modernização brasileiro, que se inicia já em 1808, mas o põe efetivamente em outro patamar. A partir dele o processo de modernização brasileiro passa a ser comandado não mais pelo surto urbanizador e comercial, como no século XIX, mas agora pela industrialização [...]. A indústria passa a ser, no contexto da política de substituição de importações, o principal fator dinâmico do crescimento econômico.

Desde os tempos da abolição e da república velha, a sociedade brasileira se “esperançou” com as idealizações sobre o progresso e a modernização. Segundo Maricato (2003, p.152), “as mudanças políticas havidas na década de 1930, com a regulamentação do trabalho urbano, incentivo à industrialização, construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas, reforçaram o movimento migratório campo-cidade”. É importante observar, em análise feita por Florestan Fernandes em seu livro Integração do negro na sociedade de classes (1978), que os negros, mulatos e ex-escravos foram os que tiveram o pior ponto de partida na transição da ordem escravocrata à competitiva (SOUZA, 2003, p.154). O liberto,



abandonado pelo seu antigo dono, se viu responsável por si e por seus familiares sem meios materiais ou morais para a sua sobrevivência numa nascente economia competitiva das cidades brasileiras e, os negros, consoante Souza (2003) “não apresentavam os pressupostos sociais e psicossociais que são os motivos últimos do sucesso no meio ambiente concorrencial”. Conforme aponta Fernandes (apud SOUZA, 2003), “a partir daí se prefigura o destino da marginalidade social e da pobreza econômica. Os homens livres e pobres do meio rural somados aos libertos e aos negros constituirão os imprestáveis e inadaptados do sistema competitivo, os subcidadãos brasileiros”. É interessante o apontamento levantado por Corrêa (2006, p. 376):

Parece que Florestan está, segundo Jessé, pleiteando – sem toda a densidade teórica necessária para dar consistência analítica a sua empiria – uma forma de *habitus* antitético aos padrões psicossociais da nova ordem competitiva capitalista. Este *habitus*, na definição de Jessé, seria um “*habitus* precário”, dadas as condições de inadaptabilidade em relação ao novo contexto; um *habitus* que, em poucas palavras, não atende aos pressupostos inerentes à opaca e intransparente hierarquia da ordem capitalista competitiva.

Neste sentido, a reprodução das classes marginalizadas, confundidas muitas vezes como indivíduos da classe média, envolve a produção e reprodução de pré-condições morais culturais e políticas da marginalidade. A miséria dos desclassificados é produzida objetivamente não apenas sob a forma de miséria emocional, existencial e política (SOUZA, 2006, p.10). A “ralé” estrutural, assim definida por Jessé de Souza, é justamente esta classe de indivíduos “precarizados” que se reproduz há gerações enquanto tal, e que é esquecida enquanto uma classe com uma gênese e um destino comum.

Ressalta-se, ainda, que na sociedade brasileira, do período da abolição até os anos 1930 o capitalismo se consolidava, e os ex-escravos, negros e mulatos, provenientes de uma ordem baseada em valores opostos aos requeridos pela sociedade de mercado, tiveram que se “adaptar” (ou forçar-se) ao novo modelo estabelecido. Freitas e Luna (2006) salientam que “a estima social, que estava sendo suplantada por um padrão de concorrência horizontal de estima social, passa da honra estabelecida previamente de acordo com o pertencimento a grupos específicos, para a estima atribuída a sujeitos individualizados”.

É no âmbito das sociedades periféricas que a desigualdade social assume formas e proporções particulares. Ao final do século XX, mais precisamente a partir da década de 1980, quando no plano econômico o novo modelo de desenvolvimento entra em crise, a

extensão das periferias tem sua expressão mais concreta na segregação espacial configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homoganeamente disseminada (MARICATO, 2003, p.152). A segregação urbana é parte promotora da desigualdade social. A generalização do “*habitus* precário”, conforme Souza (2003), como fenômeno de massas em sociedades periféricas como a brasileira, “é suficiente para condenar 1/3 de uma população de 170 milhões de pessoas a uma vida marginal nas dimensões existencial, econômica e política”. Ainda, segundo o mesmo autor, a aceitação da situação de precariedade como legítima e até merecida e justa é uma ferida na qual o autor denomina de “naturalização da desigualdade”, mesmo de uma desigualdade abissal como a da sociedade brasileira.

O desenvolvimento da desigualdade leva à construção do conceito de exclusão social, que passa a ser traduzida como processos de privação coletiva que inclui a pobreza, discriminação, subalternidade e, para os cientistas que começaram a utilizar o termo a partir da segunda metade da década de 1980, ele também representa formas de iniquidades e desigualdade sociais (WANDERLEY, 2001, p.24). Na concepção de Demo (1998, p.33), “a exclusão social é um problema estrutural, pois é ocasionada pela própria lógica do sistema capitalista que promove a desigualdade social e as causas, segundo o mesmo, não são de ordem puramente econômica, mas sim política”.

A pobreza e a desigualdade são fenômenos complexos e que persistem ao longo da história do país. As mudanças políticas ocorridas na década de 1930 transpassavam a imagem de um “progresso” modernizador, mas ilusório. E o que aconteceu, de fato, foi o acirramento de uma desigualdade, marcada pelo preconceito, pela disputa e pelo poder.

Já na década de 1990 houve a retomada do crescimento e desenvolvimento econômico, focada mais na estabilização econômica do que na questão social. Mesmo com a redução da pobreza, Barros, Henriques e Mendonça (2001) observam que “os resultados obtidos na redução da proporção de pobres representariam um melhor êxito se fossem explicados via redução da desigualdade e não somente por melhoria na distribuição de renda”.

## 1.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são diretrizes e princípios de ação do poder público. São as regras e os procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade, caracterizada pela heterogeneidade de seus integrantes, bem como mediações entre os atores da sociedade e

do Estado, pois numa sociedade em que na sua composição possui características e atributos diferenciados, pode gerar alguns conflitos.

A análise de políticas públicas visa estudar o porquê, para que e como os governos seguem particulares cursos de ação ou inação, oferecendo uma compreensão das questões relacionadas com a legitimidade, eficácia e durabilidade da ação pública (ASENSIO, 2010). A necessidade crucial de mais eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais está relacionada à questão do desenvolvimento social, pois suas possibilidades são, muitas vezes, cerceadas, devido aos limites que surgem quando os atores envolvidos na gestão pública não estão comprometidos com estes conceitos, resultando em impactos negativos na vida de todos os cidadãos (MONTENEGRO FILHO; SANO, 2013).

A efetividade na área pública afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefícios à população, e mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada. Torres (apud CASTRO, 2006, p. 05) define efetividade como:

A mais complexa dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que os setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma coordenação muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito.

As políticas públicas são “públicas” e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão “pública” é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (RUA, 2009).

Para um “bom governo”, segundo Arretche (2006), “é necessário que os agentes do Estado tenham instrumentos efetivos de intervenção, mas também é necessário que os governos possam ser punidos quando não agem no sentido das necessidades dos cidadãos”.

No caso brasileiro, os estudos acerca das políticas públicas são recentes, com ênfase na análise das estruturas e instituições implementadoras das políticas, bem como na caracterização dos processos de negociação de políticas setoriais específicas. Os estudiosos da área enfatizam a importância de determinadas fases do ciclo de políticas públicas, como a implementação ou a avaliação e o monitoramento como peças –chave para o sucesso das

políticas públicas, outros, enfatizam a descentralização como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas (RODRIGUES, 2015).

Historicamente, os programas sociais no Brasil foram implementados sem o devido acompanhamento, monitoramento e realização de avaliações sistemáticas que permitissem corrigir os seus rumos e dimensionar impactos e resultados (SILVA;YAZBEK;GIOVANNI, 2014, p.189). Basicamente, a partir da década de 1970 o modelo burocrático de administração foi submetido a vários questionamentos do ponto de vista econômico, social ou administrativo. Castro (2006) aponta que “o modelo burocrático, baseado na organização rígida, hierárquica, total separação entre o público e o privado não atendia às necessidades da administração pública”. A partir daí se pode dizer que o modelo de Estado passou por uma “reformulação”, este, agora, como um modelo gerencial.

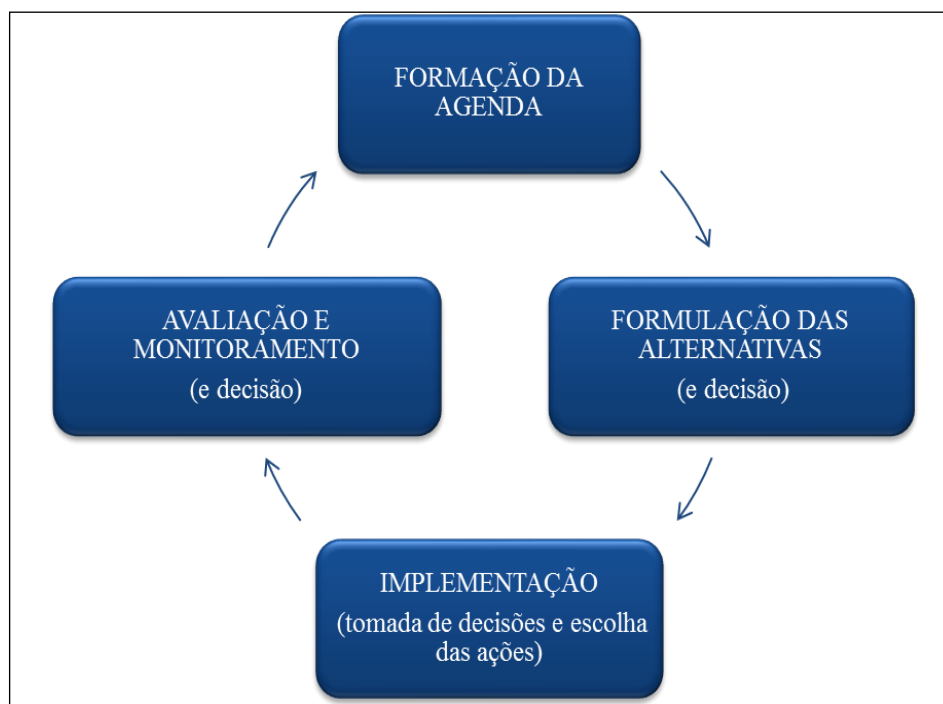
No final da década de 1980, essa prática parece vir mudando, com exigências devido à escassez de recursos e exigências da sociedade organizada. Contudo, no que parecia se tornar algo de mudança, em 1988, a Nova Constituição se voltava para o modelo burocrático, embora tenha contribuído, de alguma maneira, na questão dos direitos sociais e individuais.

### **1.2.1 Ciclo das Políticas Públicas**

O modelo do “ciclo das políticas públicas” é uma concepção abstrata do processo político, que embora não corresponda exatamente ao que acontece na prática, funciona como um recurso de análise das políticas públicas e, por isso, é chamado de “Modelo Heurístico” (RUA, 2009). O ciclo refere-se a uma sequência de fases que são interligadas, a saber: formação da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão e implementação e, por fim, a avaliação. Rua (2009) analisa as duas faces indispensáveis da política pública: a de planejamento aparentemente neutro e racional realizada pelo Estado – *policyprocess*– e a face resultante de ações dos atores políticos visando a defesa de seus interesses e valores – *politics*. As políticas públicas – *policies* – são resultantes da atividade política.

O ciclo das políticas públicas – *polycycle* – em uma visão simplificada, pode ser analisado conforme a figura 01 abaixo:

**Figura 01** – Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: (RUA, 2009), adaptada pela autora.

A avaliação e o monitoramento são os elementos fundamentais para o bom andamento e aperfeiçoamento das políticas públicas implementadas.

Encarando-se o monitoramento e a avaliação de programas sociais como requisito para o aprimoramento da gestão pública, conforme aponta Jannuzzi (2011); Madeira et al (2014) (apud COREZOLA; GRIZA; RAMOS, 2015, p.106), verifica-se que:

[...] a incorporação da avaliação e do monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informações e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e accountability na administração pública.

O monitoramento de políticas públicas pode ser entendido como o acompanhamento contínuo, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento das políticas públicas em relação aos seus objetivos e metas, devendo ser capaz de prover informações sobre a atividade, permitindo em qualquer tempo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização, sendo realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho

dos programas, podendo medir se objetivos e metas estão sendo alcançadas (COREZOLA; GRIZA; RAMOS, 2015).

A avaliação, por sua vez, costuma ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. Sua finalidade é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras (COREZOLA; GRIZA; RAMOS, 2015). De acordo com Souza (apud MONTENEGRO FILHO; SANO, 2013) “a efetividade na avaliação de políticas públicas é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação. A efetividade está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população alvo de um programa social”. Ainda segundo o mesmo autor, “o que torna sua avaliação indispensável é o fato de que, caso o impacto social não seja o esperado, poder-se-á replanejar a atuação”.

A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios – mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos, que se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal; indicadores – que são artifícios que podem ser criados para medir *input*, *output* e resultado; e padrões – que dão uma referência comparativa aos indicadores, que são os padrões absolutos, os padrões históricos e os padrões normativos (SECCHI, 2010).

Segundo Secchi (2010, p. 51) “os mecanismos de avaliação ou controle criam referências e permitem uma comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas”. Conforme o mesmo autor, a avaliação da política pública pode levar à:

- a. continuação da política pública da forma que está, nos casos em que as adversidades de implementação são pequenas;
- b. reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, nos casos em que as adversidades de implementação existem, mas não são suficientemente graves para comprometer a política pública;
- c. extinção da política pública, nos casos em que o problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema.

Para a identificação dos impactos na etapa de avaliação, Roche (apud JANNUZZI, 2005) aponta para a questão de que “devem-se empregar indicadores de diferentes naturezas e

propriedades, de forma a conseguir garantir a vinculação das ações do programa com mudanças percebidas, ou não, nas condições de vida da população”. Jannuzzi (2005) frisa que “os impactos podem ser avaliados em uma perspectiva mais ampla ou restrita, considerando o tamanho da população afetada, o espaço de tempo considerado para a referência dos indicadores e a natureza mais objetiva ou subjetiva dos impactos percebidos pela população”.

Apesar de suas potencialidades, avaliações completas e significativas são difíceis de realizar. A produção e a manutenção constantes de dados atualizados para as tarefas de avaliação requerem esforços organizativos, materiais e humanos. Na falta desses recursos, as avaliações acabam se traduzindo em verificação de alguns indicadores básicos que frequentemente não mostram aspectos qualitativos dos processos e resultados produzidos (SECCHI, 2010).

As políticas públicas de transferência de renda, como o PBF possuem uma formulação nacional. Sua implementação efetiva é de responsabilidade do Poder Executivo municipal. Miranda (2011, p. 42) destaca:

[...] buscando garantir a efetividade e transparência do programa, foi criada em 2005, a Rede Pública de Fiscalização do PBF, que consolidou parcerias com os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, CGU e o TCU. Segundo o MDS, o trabalho conjunto dessas instituições, integrado ao próprio Ministério, fortalece o próprio monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do PBF sem que isso represente qualquer interferência na autonomia e competência de cada uma das instituições.

Esta ação integrada entre as instituições de controle da administração pública é de fundamental importância para a obtenção dos resultados almejados pelo programa, pois, desta forma, pode haver maior garantia de que o benefício chegue realmente ao público alvo.

Como pode ser visto neste capítulo, nos é possível monitorar e avaliar políticas públicas a partir de indicadores bem elaborados. Para fins desta pesquisa foram utilizados os indicadores abaixo referenciados pelo TCU e que passaram a ser monitorados pela gestão de Porto Alegre desde então.

- Índice de duplicidade de registro de pessoas no CadÚnico;
- Índice de registros desatualizados há mais de 02 (dois) anos no CadÚnico;

- Indício de existência de pessoas falecidas cadastradas no CadÚnico recebendo benefícios;
- Indício de subdeclaração de renda no CadÚnico;
- Indício de existência de políticos eleitos e suplentes cadastrados no CadÚnico e beneficiários do Programa Bolsa Família.

A partir da análise desses indicadores, aliada às falas dos entrevistados, conforme será abordado no próximo capítulo de método de pesquisa, é que foi possível responder o problema de pesquisa, ou seja, verificar se o mecanismo de controle Averiguação/Auditoria melhorou no processo de focalização do Programa Bolsa Família em Porto Alegre, com implicações supostamente positivas à efetividade da política.

### 1.3 HISTÓRICO CRÍTICO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

A política social atrelada à constituição de um sistema de “proteção social” no contexto brasileiro ocorreu tardiamente. Seu marco inicial situa-se no período compreendido entre 1930 e 1943, período marcado por transformações socioeconômicas e pela passagem do modelo de desenvolvimento agroexportador para o modelo urbano industrial. Este sistema só avançou durante as décadas de 1970 e 1980, período marcado pelo autoritarismo da ditadura militar. Silva, Yazbek, Giovanni (2014, p.28) salientam que neste período “ampliaram-se os programas sociais como uma espécie de compensação pela repressão aberta direcionada aos movimentos sociais e ao movimento sindical”.

A Constituição de 1988 ampliou os direitos sociais rumo à universalização, com a instituição do conceito de Seguridade Social, que incorporou a Assistência Social, junto com a Previdência Social e a saúde, enquanto políticas constitutivas na Seguridade Social no país. Essa ampliação de direitos, durante a década de 1990, passou a ser combatido e interrompido, pois o governo brasileiro passou a adotar o projeto neoliberal, na busca de inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada (SILVA;YAZBEK;GIOVANNI, 2014, p.29). Essa competitividade foi o principal objetivo do Estado brasileiro e, desta forma, foi possível assistir ao desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Houve retrocesso nas ofertas de serviços, precarização do emprego e também das condições de trabalho.



Nos últimos anos, o Governo Federal tem demonstrado maior preocupação com as questões sociais e com a distribuição de renda. Um dos desafios governamentais é a extinção da pobreza para o rumo do desenvolvimento e diversas iniciativas têm sido implementadas na busca de uma solução para este problema.

A partir de 1990 alguns países da América Latina, inclusive o Brasil, passaram a valorizar políticas sociais focalizadas e compensatórias a fim de diminuir os impactos negativos dos elevados índices da informalidade no mercado laboral, do desemprego e da pobreza. Os Programas de Transferência de Renda começaram a se disseminar nesta época. O processo de implementação dos PTR apresenta critérios do público alvo. Os procedimentos para a seleção do público alvo, e que atende aos critérios definidos por cada programa, têm como objetivo final a focalização. Segundo Silva, Yazbek, Giovanni (2014, p.141), “focalizar significa direcionar-se e alcançar o público alvo definido e priorizado que, em última instância, tem como foco a pobreza e a extrema pobreza”. A focalização é um dos principais qualificadores que distinguem os PTR de outros programas sociais de caráter universal. Kerstenetzky (apud SILVA, 2014, p.142) indica três tipos de focalização, dos quais foram objetos de análise da pesquisa:

- a) **Focalização residualista:** se direciona para os segmentos situados à margem dos processos econômicos integradores. Referenciando-se na *justiça de mercado*, reduz as políticas sociais a ações residuais e considera a política econômica capaz, por si só, a longo prazo, de criar as condições necessárias para a inclusão de todos.
- b) **Focalização como condicionalidade:** considera necessário identificar o foco de um problema para a atuação. Ao se referenciar na justiça reparatória, propõe a extensão de um benefício para todos os que se encontrem na mesma situação em determinado território. O foco da intervenção é objeto de universalização relativa por direcionar-se a toda a população que compõe o foco de intervenção.
- c) **Focalização como ação reparatória:** o foco de intervenção é a reparação, ou seja, propõe a restrição a determinados grupos sociais de direitos universais que lhe foram negados. Referencia-se a justiça distributiva, concebendo a focalização como requisito para a universalização de direitos, demandando políticas redistributivas de natureza compensatórias ou estruturais.

Fonseca e Viana (2007) apontam que “focalização pode significar equidade, uma vez que os programas são dirigidos aos mais pobres e, por isso, os sistemas de cadastramento e seleção da população alvo são muito importantes”.

O primeiro projeto de implantação de um PTR no Brasil foi em 1991. O senador Eduardo Suplicy apresentou o Projeto de Lei Nº 80/1991 que propunha o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM. Esta proposta não chegou a ser implantada e várias críticas em relação a este projeto colocaram em pauta a discussão sobre esse tipo de programa. Consoante Oliveira e Soares (2007, p.5):

O debate sobre a aplicação de programas de de garantia de renda mínima surgiu num momento em que o *Welfare State* entrou em crise. Estes programas colocaram-se como uma das alternativas neoliberais de desmanche da oferta de serviços sociais estatais próprias do modelo *Keynesiano*, favorecendo a estratégia de privatização desses serviços.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 58, aponta para os benefícios de prestação continuada, que terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte. O Benefício de Prestação Continuada – BPC foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. É um benefício da Política de Assistência Social, individual, não vitalício e intransferível, que garante a transferência mensal de 01 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios

para prover a própria manutenção nem tê-la provida por sua família. O BPC consiste em um amparo assistencial.

Em 1996 o Governo Federal instituiu o Programa Vale Cidadania, posteriormente denominado de Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Este programa surgiu devido às constantes denúncias sobre o trabalho escravo a que muitas crianças eram submetidas em vários Estados brasileiros. Seu objetivo é retirar as crianças e adolescentes menores de 16 (dezesseis) anos do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir dos 14 (quatorze) anos. Além de assegurar uma transferência de renda direta às famílias, o PETI oferece a inclusão das crianças e dos jovens em serviços de orientação e acompanhamento (BRASIL, 2015c). Este programa também é criticado constantemente devido a sua empregabilidade. Padilha (2010, p. 202) afirma que,

[...] o PETI reproduz, incorpora e apresenta traços dos programas tradicionais de combate à pobreza no Brasil, tais como: a focalização, a seletividade e o caráter temporário. Incorpora, também o caráter compensatório, não estruturador, em oposição à construção de políticas universais e permanentes [...]. Apesar de ter o caráter focalista e temporário, e tendo em vista que a problemática do trabalho infantil envolve questões de ordem macrossocial, o Programa introduziu mudanças nas condições objetivas das famílias-alvo, extremamente pobres, destacando-se o aumento significativo no consumo de alimentos, na compra de vestuários, móveis etc.

Em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC ampliaram-se as experiências obtidas com o PETI. Foram instituídos os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação e, posteriormente, o Vale-Gás e o Vale Alimentação. A implementação destes programas ocorreram de forma descentralizada em nível dos municípios. No discurso governamental estes programas, conforme Silva, Yazbek, Giovanni (2014), passam a ser considerados o eixo central de uma grande “rede nacional de proteção social” implantada no país. Este momento, penúltimo ano de governo de FHC, houve a chamada “proliferação” de programas assistenciais.

A partir de 2003, conforme aponta Lambertucci (2009, p. 70), “o Brasil vem passando por significativas transformações em diversos setores da vida nacional. O povo brasileiro elegeu um projeto de nação bastante distinto e, em certos aspectos, contrário ao que governava o país até então”. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o enfrentamento da fome e da pobreza foi temática importante na agenda pública. Para o mesmo, as Políticas Sociais deveriam estar articuladas à Política Econômica.

Inicialmente, no governo Lula, foram unificados quatro dos PTR até então existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação. Com esta unificação foi instituído o Programa Bolsa Família, por meio da Medida Provisória Nº 132, convertida na Lei Nº 10.836 de 2004. Resumidamente, neste capítulo, em relação ao PBF, Lambertucci (2009) aponta que com este programa “o Brasil vem crescendo economicamente, as diferenças socioeconômicas estão sendo reduzidas, os níveis de escolarização estão melhorando e vem caindo as desigualdades regionais”.

Em continuidade às ações de combate à erradicação da miséria, instituídas no governo Lula, a presidente Dilma Roussef, já em seu primeiro mandato em 2011, instituiu o Plano Brasil sem Miséria, plano que articula a transferência de renda, o acesso a serviços e a inclusão produtiva. Cacciamali, Tatei e Batista (2010, p.02) destacam o seguinte:

Nesses termos, nos últimos anos e, em especial na América Latina, os Programas de Transferência de Renda constituem-se em uma política efetiva de combate à pobreza, ao focar na população mais carente e apresentar condicionalidades que beneficiam a proteção e o acúmulo de capital humano, por meio da obrigatoriedade de presença no sistema escolar e atendimento médico disponível. A eficiência dos instrumentos de Proteção Social é observada em muitos estudos empíricos, mostrando que os programas voltados à educação e saúde obtiveram sucesso aumentando a frequência à escola e diminuindo as taxas de mortalidade infantil, morte de mulheres no parto e índices de desnutrição de crianças. Os mesmos resultados são observados em programas de transferência de renda com condicionalidade que, em geral, visam a aumentar a frequência à escola e o aproveitamento escolar, além de melhorar comportamentos de prevenção à saúde. Na América Latina, essa modalidade de programa de expande na última década, atingindo, em 2006, 14 milhões de famílias, em especial no Brasil, México e Argentina.

Embora venham apresentando resultados positivos quanto a sua implementação, os Programas de Transferência de Renda, no que tange às questões da erradicação da pobreza associado ao alívio imediato das famílias pobres e muito pobres, ainda nos leva a questionar a sua efetividade, enquanto política pública de enfrentamento da pobreza no Brasil.

#### 1.4 O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico foi instituído por meio do Decreto Nº.3.877 de 24 de julho de 2001, no governo FHC. Este instrumento de cadastramento, conforme o art.1 do mesmo Decreto, tinha por finalidade a sua

utilização por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do Governo Federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV.

No governo Lula (2003-2010) outras providências foram estabelecidas em relação ao CadÚnico mediante o Decreto N° 6.135 de 27 de junho de 2007. De acordo com a art.2 do presente Decreto, o Cadastro Único é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, voltados ao atendimento desse público. Para o CadÚnico, conforme art.4 considera-se:

- I- família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio;
- II- família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I:
  - a) aquela com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou
  - b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.

A legislação vigente permite, ainda, o cadastramento de famílias com renda superior a esta estabelecida, desde que a inserção no CadÚnico esteja vinculada à sua inclusão e permanência em programas sociais implantados pelo Governo Federal e pelos governos estadual e municipal e do Distrito Federal. Essa abertura é especialmente importante para programas que objetivam atender a famílias ou pessoas cuja situação de vulnerabilidade não está necessariamente vinculada à renda (BRASIL, 2012).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004, que prima pela prioridade e erradicação da fome e da pobreza no país, tem dentre as suas competências, conforme o Decreto N° 6.135 de 26 de junho de 2007:

- I) gerir, em âmbito nacional, o Cadastro Único para Programas Sociais;
- II) expedir normas para a gestão do Cadastro Único;
- III) coordenar, acompanhar e supervisionar a implantação e execução do Cadastro Único; e
- IV) fomentar o uso do Cadastro Único por outros órgãos do Governo Federal, pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, nas situações em que o uso não for obrigatório.

Em trabalho desenvolvido a pedido do MDS, Briere e Lindert (apud MIRANDA 2011, p. 37) destacam que um ingrediente chave para o sucesso da redução da pobreza, a partir do

CadÚnico, é a sua capacidade de efetivamente canalizar recursos para os pobres, além de ser uma ferramenta mais moderna, eficaz e precisa. Além disso, as autoras propõe a implementação de auditoria regular, com o cruzamento de dados e controle de qualidade.

#### 1.4.1 Atores envolvidos no CadÚnico

O CadÚnico possibilita aos Governos Federal, Estadual e Municipal nortear a formulação e implementação das políticas públicas voltada para as famílias de baixa renda, ao mesmo tempo que facilita o acesso das famílias cadastradas a essas ações governamentais. Hoje, são vários os programas que já utilizam o CadÚnico tais como a Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa Minha Vida, Carteira Nacional de Habilitação Social, isenção da taxa de inscrição em concursos públicos etc.

São responsáveis pela execução do CadÚnico: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os estados, os municípios e a Caixa Econômica Federal – CEF. A tabela 01 apresenta, de forma sintetizada, as atribuições que compete a cada ator.

**Tabela01** – Usos e atores envolvidos no Cadastro Único

---

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME:** é o gestor federal do Cadastro Único. Responsável por definir as ações necessárias para seu aprimoramento e fazer as articulações com os estados e municípios para as ações integradas de coleta de dados e seu uso.

**CAIXA ECONÔMICA FEDERAL:** é o agente operador do CadÚnico, contratada pelo MDS para: desenvolver o sistema do Cadastro Único, realizar o processamento dos dados cadastrais e atribuir o NIS a cada pessoa cadastrada, prestar apoio operacional aos municípios, estados e ao governo federal; capacitar os municípios para a utilização dos sistemas, além de enviar os formulários de cadastramento aos municípios.

**ESTADOS:** fornecem apoio técnico e logístico aos municípios, fortalecendo-os na gestão do Cadastro Único e também estimula a utilização desta ferramenta pelas secretarias estaduais e municipais na formulação e implantação de programas locais (ou políticas públicas locais). Esse apoio ocorre em várias dimensões: desenvolvimento de estratégias de acesso à documentação civil, com prioridade ao Registro de Nascimento; realização de atividades de

---

---

capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios no cadastramento, na atualização cadastral e na operacionalização do sistema; apoio à melhoria da infraestrutura municipal necessária à boa gestão do Cadastro Único; identificação, acompanhamento e apoio na resolução dos problemas relacionados à gestão do Cadastro Único no município; auxílio à condução de ações de cadastramento de populações tradicionais e específicas; apoio na identificação e no cadastramento da população extremamente pobre no âmbito da estratégia da busca ativa.

**MUNICÍPIOS:** são responsáveis por identificar as famílias pobres, registrando os dados nos formulários específicos, inserir no sistema de cadastramento específico os dados das famílias/indivíduos, e atualizar as informações das famílias no prazo máximos de 02 (dois) anos.

Fonte: Caixa Econômica Federal (2015), adaptada pela autora.

#### 1.4.2 Funcionamento do Cadastro Único

A coleta de dados das famílias para inserção no CadÚnico pode ocorrer pelos novos formulários de cadastramento (BRASIL, 2015d) ou diretamente pelo Sistema *on-line* do Cadastro Único Versão 7 – V7, implementados pela Portaria Nº 177 de 16 de junho de 2011. A pessoa que realiza a coleta dos dados é denominada Entrevistador Social, que neste ano passou a integrar o Código Brasileiro de Ocupação – CBO. A entrevista pode ser realizada por meio de visita domiciliar ou em postos de cadastramento. Em Porto Alegre, a entrevista é realizada nos Centro de Referência da Assistência Social – CRAS e, também, por meio de visita domiciliar.

O Responsável pela Unidade Familiar – RF é um dos componentes da família e morador do domicílio, com idade mínima de 16 (dezesesseis) anos e, preferencialmente, do sexo feminino. O RF é quem responde à entrevista e deve apresentar, obrigatoriamente, o seu Cadastro de Pessoa Física – CPF ou Título de Eleitor além de, pelo menos, um documento de cada membro familiar. Nos casos de famílias indígenas e quilombolas, o RF que não tiver Título de Eleitor ou CPF, pode ser cadastrado com qualquer um dos documentos previstos no formulário de cadastramento que são: Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento,

Registro Administrativo de Nascimento de Indígena, Registro Geral de Identificação e Carteira de Trabalho.

É importante destacar que as informações prestadas pelo RF são autodeclaratórias sendo este, portanto, responsável pelos dados que declarar. Ao finalizar a entrevista, o RF assina todos os formulários preenchidos, conforme a figura 02 abaixo.

**Figura 02** – Bloco 09 CadÚnico

9 - RESPONSÁVEL PELA UNIDADE FAMILIAR - RF	
Declaro, sob as penas da lei (Art. 299 do Código Penal), que as declarações contidas neste formulário correspondem à verdade e comprometo-me a procurar a gestão municipal para atualizá-las sempre que houver mudanças em relação às informações prestadas por mim nesta entrevista ou, no máximo, em até dois anos da data desta entrevista.	
<input type="text"/>	9.01 - Telefone(s) para contato
Assinatura do Responsável pela Unidade Familiar	<input type="text"/>

Fonte: (BRASIL, 2011b).

#### 1.4.2.1 Formulários de Cadastramento

Existem 05 (cinco) formulários de cadastramento para a realização das entrevistas. Os formulários são específicos para cada situação que a família apresentar. Pode ser uma nova inclusão, uma atualização de vários dados, a atualização de apenas um dado etc. No momento da entrevista, o Entrevistador Social deverá estar apto para a utilização do formulário necessário. A seguir, serão apresentados os formulários de cadastramento.

a) **Formulário Principal de Cadastramento:** também conhecido como Caderno Verde, é o instrumento básico de coleta de informações, que permite a identificação do domicílio e da família e/ou indivíduo e cada um dos seus componentes. O Formulário Principal está dividido em 10 (dez) blocos:

BLOCO 01 – Identificação e Controle: data da entrevista, se a entrevista foi realizada mediante ou sem visita domiciliar, endereço e dados do entrevistador.

BLOCO 02 – Características do Domicílio: alguns exemplos deste bloco são as informações referentes à quantidade de cômodos, se existe água canalizada, se possui energia elétrica e, em



caso afirmativo, de que forma é feita a iluminação, se há calçamento na rua residente, dentre outras.

**BLOCO 03 – Família:** se a família é pertencente à família indígena ou quilombola, se existe algum membro familiar afastado ou internado do domicílio (hospitais, asilos, sistema prisional, abrigo) há mais de 12 (doze) meses, o total de moradores do domicílio, as despesas mensais da família (água, luz, gás, transporte, alimentação e higiene, medicação de uso regular, aluguel). Neste item coloca-se o valor médio mensal em reais.

**BLOCO 04 ao BLOCO 08:** são as informações de cada membro familiar, tais como a data de nascimento, filiação, cor ou raça, local de nascimento, documentos, se a pessoa tem deficiência, escolaridade (se frequenta ou já frequentou escola ou creche)<sup>1</sup>, trabalho e remuneração – a pessoa informa se está trabalhando, há quanto tempo, quanto recebe e qual a sua renda nos últimos meses trabalhados. Neste item também deve ser informado se a pessoa recebe o BPC, ajuda de outras pessoas, pensão e seguro-desemprego.

**BLOCO 09 –** telefone para contato e assinatura do RF.

**BLOCO 10 –** é o único bloco de marcação livre para o município, ou seja, o Entrevistador Social não faz diretamente esta pergunta para o RF, pois se trata de uma suspeita, por parte do entrevistador, de que há criança em situação de trabalho infantil. Este bloco só será marcado caso a veracidade desta informação, por meio de um parecer técnico social que averigue tal suspeita.

**b) Formulário Avulso 01 – Identificação do Domicílio e da Família:** é a reprodução dos blocos 01, 02, 03, 09 e 10 do Formulário Principal. É utilizado para a atualização dos dados presentes nestes blocos.

**c) Formulário Avulso 02 – Identificação da Pessoa:** é a reprodução dos blocos 04, 05, 06, 07, 08, 09 e 10 do Formulário Principal. É utilizado para a atualização dos dados da pessoa nestes blocos e também para a inclusão de um novo membro familiar.

**d) Formulário Suplementar 01 – Vinculação a programas e serviços:** este formulário é de uso obrigatório, seja em nova inclusão ou atualização cadastral. Por meio deste formulário, é possível identificar se a pessoa recebe algum benefício do governo federal ou é

---

<sup>1</sup>Conforme o Manual do Entrevistador do Cadastro Único para Programas Sociais, considerar como “frequentando escola” a pessoa que, na data da entrevista, estiver matriculada em curso regular (pré-escola, ensinos fundamental, médio e superior, mestrado ou doutorado), ensino especial, curso de alfabetização para adultos, curso pré-vestibular e curso de extensão universitária.

atendido por algum programa assistencial. Também é possível identificar se a família é ribeirinha, se trabalha na catação de material reciclável, se é de família circense, cigana etc.

**e) Formulário Suplementar 02 – Pessoa em situação de rua:** exclusivo para família/indivíduo que está em situação de rua. Neste formulário é possível identificar os motivos que levaram a pessoa a estar na rua, se a pessoa nesta situação tem contato com parentes, há quanto tempo está na rua, quais os serviços da assistência que frequenta ou não (Albergues, CRAS, Abrigos, outros), se a pessoa participa de alguma atividade comunitária (Associação, Cooperativa, Movimento Social).

#### 1.4.2.2 Sistema *on-line* do Cadastro Único Versão 07

O Sistema *on-line* Cadastro Único Versão 7 – V7 substituiu a versão que era uma base de dados *off-line* de informações, chamada de V6. Dentre algumas das mudanças em sua funcionalidade destacam-se (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2015):

- Sistema *on-line*: validação e atribuição do número do NIS em até 48 (quarenta e oito) horas;
- Transferência de pessoa/família entre municípios;
- Integração entre as políticas municipais e o CadÚnico, ou seja, a prefeitura pode cadastrar informações específicas do seu município;
- Verificação de titularidade e CPF. O sistema faz um cruzamento com os dados da Receita Federal e do Tribunal Superior Eleitoral;
- *Performance*: redução do tempo de resposta de alguns processos, em face das otimizações sistêmicas implementadas, como extinção do processo de extração, transmissão e importação de arquivos.

A Caixa Econômica Federal é o órgão operador do sistema CadÚnico, este desenvolvido juntamente com o MDS. A base do sistema é nacional e, desta forma, possibilita que os gestores e operadores municipais consultem a base de todo o país. Os operadores municipais do cadastro só conseguem efetuar alterações nos cadastros que estejam vinculados a sua prefeitura.

Cada município possui um gestor “máster”, este responsável por gerar o acesso ao sistema e só terá acesso, as pessoas vinculadas diretamente ao serviço de cadastramento. Quando a solicitação para acesso ao sistema é feita por institutos de pesquisas, pesquisadores ou autônomos, a SENARC solicita o preenchimento do Termo de Compromisso referente ao sigilo de uso de informações (BRASIL, 2012).

Após o preenchimento dos Formulários de Cadastramento, o operador é responsável em incluir na V7 os dados coletados e, depois de finalizado corretamente, o sistema irá gerar um código familiar. A data da inclusão no sistema é a data em que o operador inseriu os dados e, não, necessariamente, a data que foi realizada a entrevista de fato.

### **1.4.3 Mecanismos de controle do Sistema Cadastro Único**

Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na Administração Pública o ato de controlar significa examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012). Consoante a Constituição Federal de 1988 o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno. Quanto ao controle interno, na esfera federal, a CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Compete à CGU desenvolver funções de controle interno. Outros órgãos públicos também podem, e devem atuar na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção. Estes órgãos podem ser o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, as Controladorias dos Estados, dentre outros.

Em 2009, o TCU determinou a execução de trabalhos adicionais a serem desenvolvidos nos sistemas informatizados que suportam a operacionalização do CadÚnico e do PBF. Houve a constatação de dificuldades no envio de dados municipais à CEF para o recadastramento de famílias no sistema e rejeição de cadastros válidos. Além disso, encontrou falhas relativas à efetividade do cadastro. Alguns dos apontamentos feitos pelo TCU foram (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009):

- Indício de duplicidade de registro de pessoas no CadÚnico;
- Indício de registros desatualizados há mais de 02 (dois) anos no CadÚnico;
- Indício de existência de pessoas falecidas cadastradas no CadÚnico recebendo benefícios;
- Indício de subdeclaração de renda no CadÚnico;
- Indício de existência de políticos eleitos e suplentes cadastrados no CadÚnico e beneficiários do Programa Bolsa Família.

A partir dos indícios apresentados, o TCU propôs algumas determinações e recomendações para a melhoria nos sistemas informatizados, bem como averiguações de erros e indícios de fraudes. Uma das recomendações foi a alteração da versão do sistema *off-line* para *on-line*, o que já ocorreu em 2011. Dentre outras recomendações, foi a realização de procedimentos de auditoria periódica sobre a base do CadÚnico para a verificação do tempo de validade dos cadastros; averiguação de pessoas cadastradas e já falecidas constante na base; averiguação de indivíduos e famílias identificados na auditoria com indício de subdeclaração de renda.

Diante de todos os apontamentos levantados pelo TCU, a SENARC estabeleceu a realização anual dos mecanismos de Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral. O lançamento conjunto destes dois processos visou possibilitar aos municípios uma visão integrada da demanda prioritária de atualização dos cadastros em seu território, aperfeiçoando, desta forma, o planejamento das ações locais.

#### 1.4.3.1 Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral

A partir da data da inclusão dos dados da família na V7 do CadÚnico, a família/pessoa deve atualizar o seu cadastro em até 24 (vinte e quatro) meses, havendo ou não mudanças de informações. Conforme o art.2, inciso X da Portaria Nº 177 de 16 de junho de 2011, que define os procedimentos para a gestão do CadÚnico, é considerado cadastro atualizado: o registro familiar que, no prazo máximo de dois anos contados da data de sua inclusão ou última atualização no CadÚnico, foi objeto de alteração de informações específicas. Caso a família não retorne no período de dois anos, seu cadastro ficará desatualizado.

Neste sentido, a Revisão Cadastral é o procedimento que tem como objetivo garantir a atualização dos dados declarados no CadÚnico pelas famílias do PBF que foram identificadas com cadastros desatualizados há mais de 24 (vinte e quatro) meses, conforme estabelece a Portaria Nº 617 de 11 de agosto de 2010. A atualização, portanto, visa refletir, no Cadastro Único, a situação mais recente de vulnerabilidade dessas famílias.

A listagem das famílias que precisam fazer a atualização cadastral é disponibilizada, anualmente, no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família – SIGPBF, pela SENARC. É de fundamental importância que o gestor de cada município obtenha sua listagem, pois somente por meio dela é que poderá planejar as ações necessárias para efetuar a atualização cadastral. Consoante a Instrução Operacional Nº 76, para que o Cadastro Único e o PBF atendam às famílias em situação de vulnerabilidade é preciso garantir a qualidade das informações cadastrais por meio da atualização cadastral, o que fortalece a focalização do PBF e dos demais programas que utilizam o CadÚnico.

Também denominada de Averiguação/Auditoria, a Averiguação Cadastral é constituída por verificações das informações registradas no CadÚnico, de famílias ou não beneficiárias do PBF, por meio do cruzamento da base nacional com informações contidas em outros registros administrativos, a fim de identificar possíveis inconsistências e adotar medidas para o tratamento dos dados por meio da atualização cadastral (BRASIL, 2015e). Assim como na Revisão cadastral, a listagem das famílias é disponibilizada pelo SIGPBF.

A Averiguação Cadastral é realizada por meio da base de dados do CadÚnico, com informações contidas em outros registros administrativos como o Sistema Informatizado de Controle de Óbito - SISOB, Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM, Tribunal Superior Eleitoral – TSE, Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS e Sistema Único de Benefícios – SUB a fim de identificar possíveis incorreções e, com isso, promover sua atualização.

Conforme já mencionado, o TCU lançou a primeira Averiguação Cadastral em 2009. Um dos procedimentos para a regularização do cadastro das famílias em averiguação/auditoria foi a visita domiciliar, para atualização cadastral e para responder questionários complementares. Nos anos seguintes, em continuidade às ações periódicas de verificação, a Senarc realizou o cruzamento do Cadastro Único e da Folha de Pagamentos do PBF com outros registros administrativos do Governo Federal. E nestes anos, exceto 2010 que não houve o processo de Averiguação Cadastral, foram identificados indicativos da existência

de inconsistências nas informações declaradas pelas famílias, quais sejam: óbito e subdeclaração de renda.

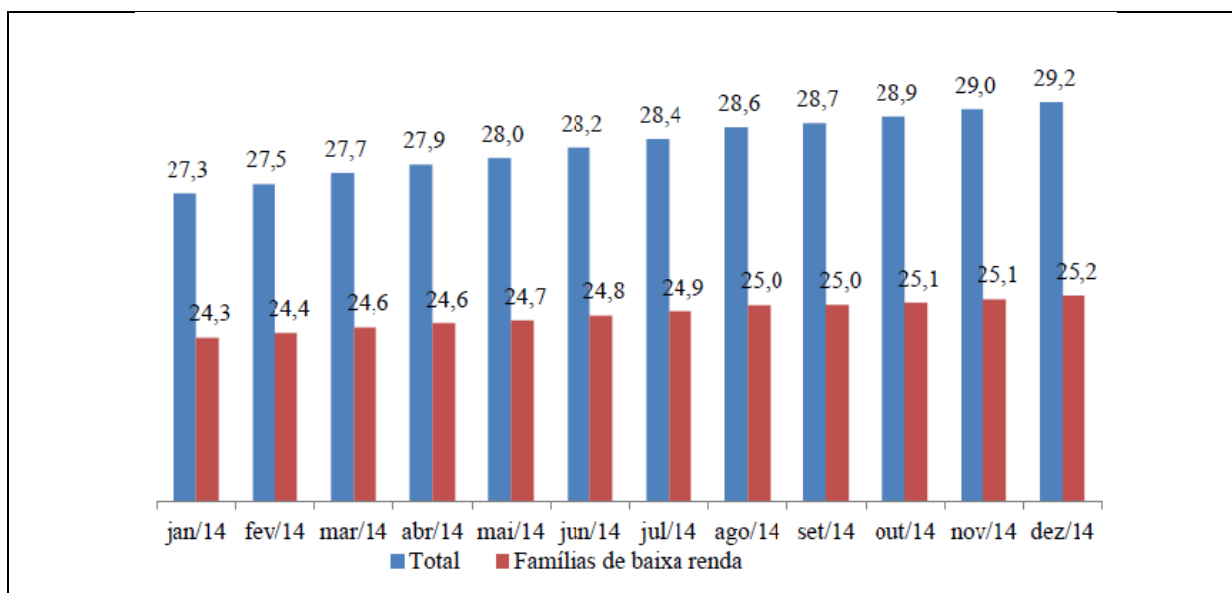
Em 2015, foi aplicado o cancelamento do PBF de famílias com indícios de subdeclaração de renda e que são reincidentes por três vezes em averiguações cadastrais anteriores e, além deste critério, foi aplicado o cancelamento de benefícios às famílias com pessoas que possuam vínculo de mais de três anos com a Administração Pública Federal e renda declarada no CadÚnico incompatível com as afirmações identificadas em outras bases do Governo Federal (BRASIL, 2015e).

Neste sentido, tanto a Revisão Cadastral quanto a Averiguação Cadastral têm por objetivo garantir a veracidade e a atualidade dos dados declarados no CadÚnico.

#### 1.4.4 Famílias inseridas no Cadastro Único

O gráfico abaixo apresenta o número de famílias inseridas no CadÚnico, no país, conforme o Relatório de Gestão de 2014 disponibilizado pelo MDS.

**Gráfico 01:** Quantidade de famílias cadastradas e total e famílias de baixa renda (em milhões)



Fonte: (BRASIL, 2014a).

No Brasil, o financeiro acumulado do Programa Bolsa Família foi de R\$ 27.186.835.451,00<sup>2</sup> para 14.000.854 famílias beneficiárias. Em Porto Alegre a base do Cadastro Único em dezembro de 2015 era de 114.770 famílias cadastradas sendo, destas, 54.272<sup>3</sup> beneficiárias do PBF.

## 1.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família resultou da unificação de quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação. Foi instituído pela Medida Provisória Nº 132 de 20 de outubro de 2003 e transformada na Lei Nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Conforme o art.3 do Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 e que regulamenta a Lei Nº 10.836, o PBF tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único para Programas Sociais (BRASIL, 2004). Sua execução e gestão dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Segundo Zylberberg (apud MIRANDA, 2011, p.34), “a relação desenvolvida entre o Governo Federal e demais entes da Federação, parte da premissa de que a descentralização facilita a universalização dos serviços sociais, mas também leva à necessidade de uma complexa articulação entre cada ente federado”.

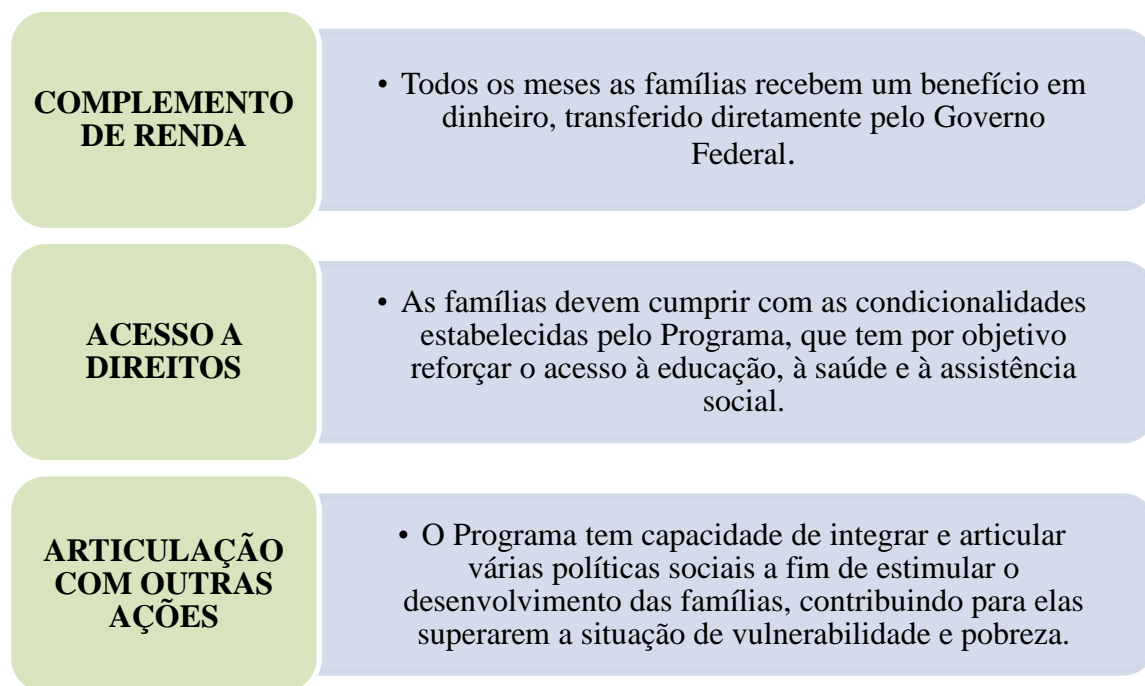
Conforme aponta o sítio do MDS, o Programa Bolsa Família possui três eixos principais que são:

---

<sup>2</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Prestação de Contas Ordinárias Anual. Relatório de Gestão 2014. Brasília, DF: abril de 2015.

<sup>3</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatórios de Informações Sociais. Brasília, DF: 2016. <Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Visão Geral](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral) > Acesso em 26.mar.2016.

**Figura 03** – Eixos do PBF



Fonte: (BRASIL, 2015f), adaptada pela autora.

Uma definição constante no sítio do MDS e de acordo com a Lei Nº 10.836/2004 e o Decreto Nº 5.209/2004, o PBF é um programa de transferência de renda com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza - com renda mensal *per capita* de R\$ 77,00 a R\$ 154,00, desde que tenham em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17anos - e extrema pobreza – todas as famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 77,00 (BRASIL, 2015g).

Devido ao orçamento público, é estimado para cada município um número de famílias pobres que entram na meta de atendimento do programa. Conforme aponta Ferraz (2008), “essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e tem como referência os dados do Censo e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.



### 1.5.1 Concessão dos benefícios

O critério de concessão do PBF é a renda e a família, obrigatoriamente, deve estar inserida no CadÚnico. Para que a família venha a receber o benefício sua renda *per capita* no Cadastro deve ser de até R\$ 154,00. O valor que a família recebe por mês é calculado caso a caso, pois este valor depende da composição familiar (número de pessoas, idades, presença de gestantes e/ou nutrizes) além da renda que compõe a família.

Os benefícios financeiros do Programa são divididos em básico, variável, jovem e superação da extrema pobreza, de acordo com a renda mensal *per capita* da família, conforme descrito na tabela 02. O benefício básico, cujo valor mensal é de R\$ 77,00 se destina apenas às famílias que estão em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda *per capita* no CadÚnico inferior a R\$ 77,00. O benefício variável, no valor de R\$ 35,00, é destinado às famílias que têm em sua composição crianças de 0 a 15 anos, gestantes e nutrizes, com renda *per capita* familiar no CadÚnico de até R\$ 154,00. O Benefício Variável vinculado ao Jovem (BVJ), no valor de R\$ 42,00, é pago para as famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos e cuja renda *per capita* no CadÚnico seja de até R\$ 154,00. No caso de crianças e adolescentes na composição familiar, ambos devem estar regularmente matriculados em estabelecimento de ensino. Já o Benefício da Superação da Extrema Pobreza (BSP) é pago para as famílias que mesmo com o recebimento do PBF continuam na linha da extrema pobreza, ou seja, com renda *per capita* abaixo de R\$ 77,00 no CadÚnico. O valor do BSP é calculado de acordo com a renda e quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 77,00, de renda por pessoa. O quadro 01 abaixo elenca os valores e a composição do Programa Bolsa Família.

**Quadro 01** – Valores e composição do benefício PBF

<b>Perfil / Tipo da Família</b>	<b>Benefício Básico</b>	<b>Benefício Variável</b>	<b>BVJ – adolescentes de 16 a 17 anos</b>	<b>BSP</b>
<b>Família com renda mensal <i>per capita</i> de até R\$ 77,00.</b>	R\$ 77,00	R\$ 35,00 a R\$ 175,00 – máximo de 05 variáveis por família.	R\$ 42,00 a R\$ 84,00 – máximo de 02 BVJ por família.	Calculado caso a caso.
<b>Família com renda mensal <i>per capita</i> de R\$ 77,01 até R\$ 154,00.</b>	-	R\$ 35,00 a R\$ 175,00 – máximo de 05 variáveis por família.	R\$ 42,00 a R\$ 84,00 – máximo de 02 BVJ por família.	

Fonte: Brasil (2015h), adaptado pela autora.

### **1.5.2 As condicionalidades do PBF**

As condicionalidades são os compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do PBF e também pelo poder público visando o acesso dessas famílias aos direitos sociais básicos como saúde, educação e assistência social. As condicionalidades devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios recebidos. Desta forma, é possível identificar as vulnerabilidades sociais que dificultam o acesso dessas famílias aos serviços públicos. De acordo com Silva (2014), “o PBF atribui grande ênfase em contrapartida ou condicionalidades que devem ser assumidas sob a justificativa de fazer com que o programa seja capaz de romper com o viés assistencialista que tem marcado as Políticas Sociais Brasileiras”.

A Portaria Nº 321 de 29 de setembro de 2008, que regulamenta a gestão das condicionalidades, divide essas exigências em:

- a) Saúde: as mulheres grávidas devem fazer o pré-natal , conforme agenda do Ministério da Saúde. Crianças com idade de até 07 anos devem manter a programação de vacinas em dia, além da manutenção de acompanhamento do seu desenvolvimento físico e nutricional.

b) Educação: crianças e adolescentes de 06 a 15 anos devem estar matriculados e manter uma frequência mínima escolar de 85% mensal. Os adolescentes de 16 e 17ano a frequência mínima escolar é de 75% mensal.

O MDS deve acompanhar o cumprimento das condicionalidades, mediante informações fornecidas pela gestão municipal.

A ênfase nas condicionalidades e, deve-se dizer a ênfase nas condicionalidades como forma de garantir às famílias beneficiárias o acesso a serviços básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, deu corpo à percepção de que certos determinantes da pobreza precisariam ser atacados durante um tempo necessariamente longo para que as futuras gerações pudessem efetivamente ter condições de superar a pobreza (CAMPELLO; NERI, 2013).

Embora tenha contribuído para a melhora de alguns indicadores sociais no Brasil, o programa é criticado constantemente quanto a sua atuação, no que tange, também às condicionalidades.

### **1.5.3 Índice de Gestão Descentralizada**

O Índice de Gestão Descentralizada – IGD é um índice que mede o desempenho dos municípios na gestão do PBF e do CadÚnico nas ações de cadastramento, de atualização cadastral, e de acompanhamento das condicionalidades do PBF. Com base nos resultados apurados pelo índice, que varia de 0 a 1, os municípios que apresentam bom desempenho recebem mensalmente um valor para a gestão do CadÚnico e do PBF.

O IGD foi criado pela Portaria GM/MDS Nº. 148/2006 seguido pela criação do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE – Portaria GM/MDS Nº 76/2008). Posteriormente, o IGD acabou incorporado à Lei Nº 10.836 de 2004. É uma ferramenta de monitoramento da política, criado como instrumento de gestão para o melhor gerenciamento do programa.

O índice possui duas funções claras. A primeira, previsivelmente, é mensurar a qualidade das ações de gestão do município. A segunda, servir de base para a transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada, que podem ser utilizadas pelos municípios para a realização de ações e projetos de fortalecimento do programa, do Cadastro e de acompanhamento de condicionalidades, bem como de apoio à instância de controle social (CAMPELLO; NERI, 2013).

## 2 METODOLOGIA

Após a abordagem acerca do Cadastro Único para Programas Sociais e do Programa Bolsa Família no contexto dos seus mecanismos de controle, especificamente, o de Averiguação/Auditoria, este capítulo apresenta a metodologia utilizada na pesquisa, em que é descrita a forma de como a pesquisa foi realizada.

O trabalho consistiu em fazer um estudo de caso em Porto Alegre. Conforme apontam Robert K. Yin e Robert E. Stake (apud GIL, 2002), “torna-se possível definir um conjunto de etapas que podem ser seguidas na maioria das pesquisas definidas como estudo de caso, a saber: formulação do problema, definição da unidade-caso, determinação do número de casos, elaboração do protocolo, coleta de dados, avaliação e análise dos dados e preparação do relatório”.

A primeira etapa, a formulação do problema, geralmente decorre de um longo processo de reflexão e de imersão em fontes bibliográficas adequadas. Em relação ao estudo de caso é importante ter cuidado nesta etapa, pois consiste em garantir que o problema formulado seja passível de verificação por meio desse tipo de delineamento. Sua utilização maior é em estudos exploratórios e descritivos (GIL, 2002).

A segunda etapa, definição da unidade-caso, consiste no que vai se analisar, se é um indivíduo, um grupo social, uma organização, uma comunidade, uma nação etc. Os critérios de seleção variam de acordo com os propósitos da pesquisa. Neste trabalho, o critério de seleção definido foi o “estudo de caso instrumental”, que é desenvolvido com o propósito de auxiliar no conhecimento ou redefinição de determinado problema. O pesquisador reconhece que pode ser útil para alcançar determinados objetivos (GIL, 2002).

Quanto à terceira etapa, determinação do número de casos, consiste em definir se o estudo de caso será de um único quanto de múltiplos casos. Optou-se neste trabalho pela definição de um único caso, pois como aponta Gil (2002), o acesso a múltiplos casos é difícil e o pesquisador tem possibilidade de investigar um deles. Neste caso, a pesquisa deve ser reconhecida como exploratória e tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2002).

A quarta etapa, elaboração do protocolo, se constitui no documento que não apenas contém o instrumento de coleta de dados, mas também define a conduta a ser adotada para a sua aplicação. Consoante Gil (2002), o protocolo é uma das melhores formas de aumentar a confiabilidade do estudo de caso. O protocolo, segundo Yin (2001) apud Gil (2002) inclui as seguintes seções:

- a) **visão global do projeto:** para informar acerca dos propósitos e cenário em que será desenvolvido o estudo de caso. Essa seção pode envolver também a literatura referente ao assunto;
- b) **procedimentos de campo:** que envolvem acesso às organizações ou informantes, material e informações gerais sobre procedimentos a serem desenvolvidos;
- c) **determinação das questões:** estas questões não são propriamente as que deverão ser formuladas aos informantes, mas constituem essencialmente lembranças acerca das informações que devem ser coletadas e devem estar acompanhadas das prováveis fontes de informação;
- d) **guia para a elaboração do relatório:** esse item é muito importante, pois, com frequência, o relatório é elaborado paralelamente à coleta de dados.

Quanto à coleta de dados, na quinta etapa, geralmente é feita com procedimentos quantitativos e qualitativos: observação, análise de documentos, entrevista formal ou informal, levantamento de dados, dentre outros (VENTURA, 2007, p.383).

Neste estudo, os dados quantitativos utilizados foram os indicadores do CadÚnico, do PBF e da Averiguação/Auditoria de 2009 a 2015. Para a busca destes dados foi preciso acessar a base de dados do CadÚnico, as folhas de pagamentos do PBF e as listagens da Averiguação Cadastral - disponibilizadas pelo MDS em anos anteriores. Estes dados foram fornecidos pela Coordenação de Gestão de Benefícios e do Cadastro Único – GGBCAD, setor vinculado à Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Foi realizada, também, uma solicitação para o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC para a obtenção do quantitativo das famílias em Averiguação Cadastral nos anos de 2009 a 2015 para uma comparação com os dados fornecidos pela CGBCAD.

Quanto aos dados qualitativos, foram realizadas entrevistas semiestruturada com três servidores que vivenciaram o processo de implantação da Averiguação/Auditoria e acompanham este mecanismo até então. Foram entrevistadas uma Assistente Social com especialização em Saúde Pública e Sanitarismo, servidora da FASC há 15 anos e coordenadora da CGBCAD – uma Socióloga e doutora em Ciência Política, servidora da

FASC há 19 anos – uma Assistente Social e servidora da FASC há 08 anos. As entrevistas foram gravadas com a autorização dos entrevistados e transcritas pela autora.

Algumas das informações coletas foram possíveis devido a autora desta pesquisa ser servidora pública da FASC, especificamente na Coordenação de Gestão de Benefícios e do Cadastro Único, o que possibilitou maior aproximação nas reuniões e grupos de trabalho.

Na abordagem qualitativa é valorizada a interpretação e atribuição de significados do fenômeno pelo pesquisador, quanto que na abordagem quantitativa o universo subjetivo da realidade social deve ser passível de quantificação, de medição e, por isso, deve ser traduzida em números que esses sim poderão explicar o real.

Buscaram-se, também, os documentos oficiais em atos legislativos e em atos administrativos (normativas, instruções operacionais, decretos, resoluções, portarias, relatórios etc) disponibilizados pelo MDS.

Por fim, a última etapa se constituiu na análise dos dados. Para Gil (2002), “é natural admitir que a análise dos dados seja de natureza preponderantemente qualitativa e, o mais importante, é a preservação da totalidade da unidade social”.

A delimitação do foco deste estudo foi verificar se o mecanismo de controle Averiguação/Auditoria realizado no Cadastro Único para Programas Sociais foi efetivo quanto á focalização do Programa Bolsa Família. Desta forma, através do estudo de caso, o universo de pesquisa foi o número de famílias cadastradas no CadÚnico em Porto Alegre.

### **3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Nas seções a seguir serão apresentados os resultados da pesquisa. A primeira seção descreve a organização do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família em Porto Alegre, bem como sua execução. A segunda seção apresenta o processo de Averiguação Cadastral no município e, por fim, a terceira seção é uma síntese das evidências levantadas para saber se o mecanismo de controle está funcionando adequadamente.

#### **3.1 FUNCIONAMENTO DO CADÚNICO E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PORTO ALEGRE**

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS instituída pela Lei Nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993 tem como requisito essencial a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para dar efetividade à assistência social como política pública. Dentre seus princípios, destaca-se a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, bem como a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas. A implantação do SUAS em Porto Alegre se deu através do Decreto Nº 17.256 de 05/09/2011, e visa uma nova dimensão e significado para o campo da assistência social no Brasil materializando o sistema descentralizado e participativo.

Com a implantação do SUAS, fez-se necessário a criação dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, que são espaços dispostos em áreas de maior vulnerabilidade social para a ampliação do acesso aos serviços socioassistenciais. O órgão gestor e executor da Política de Assistência em Porto Alegre é a Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC, vinculado à Prefeitura Municipal de Porto Alegre – PMPA.

Com a entrada do CadÚnico em 2001 na área de assistência, parte da sua operacionalização era realizada nos 09 Centros Regionais existentes na época. Foi designado um estagiário para cada centro para a realização das entrevistas. A inclusão das informações no sistema era feita na área de gestão da FASC - Assessoria de Gestão e Informação de Tecnologia – ASSEGIT e, também, o atendimento de muitas famílias era realizado por telefone neste setor. Os Centros Regionais não tinham uma estrutura apropriada para a

permanência deste estagiário no local, e também computadores suficientes para a demanda do centro.

Com a implantação dos 22 CRAS – distribuídos regionalmente - em 2010, o objetivo foi manter a execução do CadÚnico nestes espaços e garantir sua descentralização para o atendimento de toda a população. A ideia era que às ações voltadas para o CadÚnico e para o PBF fossem realizadas somente nestes espaços – atendimento ao público, entrevistas e digitação do CadÚnico e PBF e não mais compartimentada com a área de gestão, pois percebeu-se que o cidadão não tinha sua necessidade totalmente atendida, na ausência do estagiário, que as informações por telefone não garantiam o sigilo dos dados de uma família e que o estagiário deveria ter maior aproximação com a região.

O modelo de atendimento estabelecido para o CadÚnico continuou, preponderantemente, composto por estagiários nos 22 CRAS. Estes, agora, como parte da equipe de atendimento. Inicialmente de nível superior – responsável pelas entrevistas das famílias e pelos esclarecimentos referentes ao PBF e, após, a equipe passou a constituir, também, com estagiário de nível médio – responsável apenas pela digitação no sistema. O atendimento às famílias era realizado em todos os turnos de atendimento. Os estagiários de nível superior, com o suporte da equipe técnica – composta de assistentes sociais e psicólogos, têm por atribuição, também, fazer o acompanhamento das famílias que estão em descumprimento das condicionalidades do PBF e realizar algumas visitas domiciliares para a entrevista.

Cada CRAS é composto por um número de estagiários proporcional à demanda de atendimento. O quadro 02 abaixo apresenta a previsão de estagiários por CRAS e também os que compõem a Secretaria Municipal de Educação – SMED, a Secretaria Municipal da Saúde – SMS, que conforme visto, são secretarias fazem parte do Comitê Gestor do Programa Bolsa Família e também os que compõem a equipe de gestão.



**Quadro 02** – Vagas de estagiários do CadÚnico em Porto Alegre

<b>CRAS</b>	<b>NÍVEL SUPERIOR</b>	<b>NÍVEL MÉDIO</b>
CENTRO	4	1
CENTRO SUL	5	1
CRISTAL	4	1
CRUZEIRO	5	1
EIXO BALTAZAR	6	1
EXTREMO SUL	4	1
FARRAPOS	4	1
GLÓRIA	4	1
HÍPICA	4	1
ILHAS	4	1
LESTE I	5	1
LESTE II	4	1
LOMBA DO PINHEIRO	5	1
NORDESTE	4	1
NOROESTE	3	1
NORTE	4	1
PARTENON	6	1
QUINTA UNIDADE	3	1
RESTINGA	5	1
SANTA ROSA	5	1
SUL	3	1
TIMBAÚVA	4	1
SAÚDE	22	
CGBCAD	10	8
SMED	0	5
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>35</b>

Fonte: elaborado pela autora.

O recurso para a contratação dos estagiários é proveniente do Índice de Gestão Descentralizada, ou seja, os mesmos são remunerados pelo repasse feito pelo governo federal, conforme o desempenho municipal na execução do CadÚnico, que pode sofrer variações a cada mês. Ademais, todas as ações do Cadastro – capacitações, material de divulgação, compras de equipamentos, ações específicas de cadastramento etc – também são mantidos por este repasse que, se não efetuado, traz prejuízos na operacionalização, visto que não está previsto no orçamento da assistência do município recursos para a execução do Cadastro Único.

A gestão municipal tem papel importante no aprimoramento da identificação e cadastramento das famílias, auxiliando os CRAS na execução do CadÚnico e do PBF. Tem o papel de prestar a assistência necessária para a operacionalização e funcionamento do Cadastro nos CRAS. Organiza-se, mensalmente, quando possível, com a Proteção Social Básica – coordenação dos CRAS e com os coordenadores de cada centro. Nestes encontros são discutidas todas as questões que envolvem o Cadastro e o PBF – estabelecimento de rotinas na busca das famílias que estão na Revisão e na Averiguação Cadastral, organização de ações específicas que exijam o cadastramento imediato das famílias, acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades do PBF, etc. A partir dos levantamentos apontados pelas coordenações, é que se estabelecem fluxos e rotinas do atendimento. Além disso, a gestão municipal é responsável pelas capacitações tanto do CadÚnico quanto do Bolsa Família aos estagiários ingressantes e, também, coordena o Comitê Gestor do programa.

Crescentemente, novas iniciativas públicas, nas três esferas de governo, são associadas ao Cadastro, utilizando-o enquanto requisito. São mais de 19 programas federais que estão vinculados ao mesmo: Isenção de Taxa de Inscrição para Concursos Públicos, Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Bolsa Família, Tarifa Social de Energia Elétrica, Telefonia Popular, etc. Com este leque de programas, é de suma importância que haja o acompanhamento, monitoramento e avaliações sistemáticas do CadÚnico, pois desta forma os programas são dirigidos ao público estabelecido conforme critério de elegibilidade de cada um.

Tendo em vista a relevância do CadÚnico, como instrumento de gestão pública e do PBF e também o aumento crescente pela procura do mesmo, viu-se a necessidade em buscar-se, continuamente, formas de aperfeiçoamento no seu atendimento. O modelo atual, composto por estagiários, começou a fragilizar-se pela crescente demanda, pela rotatividade dos estagiários e pela ausência de recursos humanos, composto por uma equipe técnica de servidores do quadro da Prefeitura. Algumas equipes reduziram seus turnos de atendimento, outras adotaram a utilização de agendas, outras priorizaram apenas a atualização cadastral em detrimento a cadastros novos. A inclusão das entrevistas no sistema deveria acontecer na data da entrevista, contudo, foi se formando um acúmulo expressivo de cadernos sem digitação, que eram encaminhados para a gestão - composta também por alguns estagiários – para suporte na inclusão do sistema. Não se conseguia, também, buscar todas as famílias que

estavam nas listagens de Averiguação e Revisão Cadastral. Priorizavam-se aquelas que o CRAS já acompanhava, ou seja, aquelas famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF.

A partir de 2013, a gestão em conjunto com as demais coordenações, formulou propostas de melhorias na operacionalização do CadÚnico e do PBF. As equipes dos CRAS apresentavam dificuldades na execução do Cadastro e, até certo ponto, sobrecarregadas com a demanda crescente. O tempo destinado para o acompanhamento integral às famílias em condicionalidades do PBF estava se esgotando. Algumas das contestações presentes eram a uniformização do atendimento e da informação em todos os CRAS, capacitações periódicas para a equipe – tanto para técnicos e estagiários – equipamentos de tecnologia mais apropriados para o atendimento, dentre outras. Alguns coordenadores cogitaram a hipótese de apresentar uma proposta à Prefeitura para a retirada do Cadastro da área de assistência ou uma agregação entre as diferentes áreas envolvidas na execução e atendimento do CadÚnico e do PBF – assistência, educação e saúde. A inviabilidade da retirada do Cadastro da assistência permitiu formular novas formas de execução. Além do atendimento preponderantemente nos CRAS, o mesmo poderia se estender aos demais serviços da assistência, como nos CREAS, nos Abrigos Institucionais de crianças e adultos, nos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centros POP I e II e nos Serviços de Atendimento às Famílias – SAFs.

No final de 2013 e início de 2014, formou-se um grupo de trabalho denominado Gestores do Cadastro Único para Programas Sociais nas Metrôpoles. Este grupo se constituiu por gestores das grandes metrôpoles em conjunto com o MDS, para buscar mecanismos que pudessem atender às especificidades de cada metrópole no que tange à operacionalização do CadÚnico. Neste sentido, o propósito do grupo era a troca de experiências, reflexões e construções coletivas.

Quanto à pauta referente às capacitações, a demanda surgida neste grupo foi referente a relação dos municípios com as Secretarias Estaduais. Conforme mencionado na seção 1.3, página 16, o Governo Federal, os Estados, os Municípios e a Caixa Econômica Federal são atores envolvidos na formulação das políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda. Dentre as competências da gestão estadual é o apoio realização de atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios no cadastramento, na atualização cadastral e na operacionalização do sistema; apoio à melhoria da infraestrutura municipal

necessária à boa gestão do Cadastro Único. Contudo essa relação entre o município e o estado do RS não ocorre, conforme preconiza o governo federal.

De acordo com o grupo, a capacitação permanente dos agentes que trabalham com o CadÚnico precisa ser tratada de forma diferenciada pelo MDS em relação às Metrôpoles, pois as Secretarias Estaduais não conseguem realizá-la em quantidade e no período indicado por este grupo de municípios.

Conforme o Manual de Gestão do Cadastro Único há uma estrutura mínima necessária para a gestão municipal do CadÚnico. De acordo com o mesmo:

Para realizar as atividades de cadastramento é preciso dispor de uma equipe de trabalho qualificada (recursos humanos) e de um local com móveis e equipamentos apropriados (infraestrutura) para atender às famílias e realizar os procedimentos necessários para a gestão local do Cadastro Único [...] o gestor municipal deve formar uma equipe de trabalho capaz de desempenhar as atividades essenciais para o funcionamento do Cadastro Único, tais como: identificação do público-alvo, entrevista com as famílias, coleta e registro das informações nos formulários de cadastramento, inclusão dos dados no Sistema de Cadastro Único, por meio da digitação das informações contidas nos formulários, e a manutenção dos dados cadastrais de forma a mantê-los sempre atualizados (BRASIL, 2012, p.22).

No final de 2014 formou-se um Grupo de Trabalho – GT no município constituído por algumas coordenações de CRAS, coordenação da Proteção Social Básica, Proteção de Média e Alta Complexidade – hoje denominada e unificada de Proteção Especial – Coordenação da Gestão de Benefícios e do Cadastro Único e Coordenação de Monitoramento e Avaliação e Área da Vigilância. Este grupo tinha por objetivo construir uma proposta de atendimento do CadÚnico e do PBF em todos os serviços da FASC, dentro do recurso disponível para esta implantação. A ideia era tornar o atendimento, que até então, era visto como uma “onda” de desgaste e desorganização, para um sistema canalizado e reorganizado de atendimento. As premissas de suporte legal e de planejamento apresentadas pelo grupo estavam previstas:

- a) Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único da Assistência Social - SUAS/ Resolução N° 7 da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, setembro de 2009: os serviços socioassistenciais devem ser oferecidos, prioritariamente, às famílias do Programa Bolsa Família – PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e do Benefício de Prestação Continuada – BPC.

- b) Plano Municipal Plurianual de Assistência Social 2014 – 2017 de outubro de 2013: acompanhamento de 10% do total de famílias inseridas no CadÚnico; das famílias beneficiárias do PBF em descumprimento de condicionalidades; de 50% dessas últimas já em fase de suspensão e referenciamento de 100% da população constante no CadÚnico que recebe até meio Salário Mínimo per capita.

Dentre algumas das necessidades apresentadas pelo GT para maior efetividade do atendimento do CadÚnico e do PBF eram a profissionalização - com a contratação de Técnicos Sociais e de Entrevistadores Sociais a partir de seleção pública - estabelecimento de um Sistema de Atendimento – composto por Equipes Locais, Equipe Volante, Equipe de Conexão e Equipe de Gestão e treinamento permanente.

Em novembro de 2015, após a proposta finalizada pelo GT, foi publicado no Diário Oficial do Município, Edital N° 001/2015<sup>4</sup> a Seleção Pública para Convênio – Sistema de Atendimento CadÚnico/Bolsa Família. No mesmo mês, também foi publicado no Diário Oficial, o resultado final da seleção pública para convênio de entidades interessadas em executar, em parceria com a Fundação de Assistência Social e Cidadania, o Serviço de Atendimento CadÚnico<sup>5</sup>. Contudo, em março de 2016, tornou-se público a anulação do procedimento de Seleção Pública para Convênio – Sistema de Atendimento CadÚnico/Bolsa Família<sup>6</sup>.

A referida anulação impactou ainda mais na operacionalização do CadÚnico, visto que as equipes haviam se programado para a execução do Sistema, ainda em 2016, optando pela não renovação ou contratação de novos estagiários. Destaca-se que os primeiros meses de cada ano, são períodos da Revisão e da Averiguação Cadastral, ou seja, o número de atendimentos aumenta ainda mais devido à procura das famílias para atualizarem os seus cadastros. Alguns CRAS reduziram ainda mais os turnos de atendimento, pois não havia equipe suficiente para realizar as tarefas.

Em continuidade às propostas de melhoria na execução do CadÚnico e do PBF, a gestão municipal optou em abrir um novo edital para seleção pública. Hoje o processo está tramitando nos departamentos responsáveis e não há previsão de lançamento. Enquanto isso, a equipe permanece composta por estagiários nos 22 centros, e a coordenação do CRAS tem a

---

<sup>4</sup>Disponível em: <[http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1566\\_ce\\_20151111\\_executivo.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1566_ce_20151111_executivo.pdf)>. Acesso em 23/04/2016.

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1577\\_ce\\_20151125\\_executivo.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1577_ce_20151125_executivo.pdf)>. Acesso em 23/04/2016.

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1671\\_ce\\_20160307\\_executivo.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1671_ce_20160307_executivo.pdf)>. Acesso em 23/04/2016.

autonomia em decidir certas questões quanto ao atendimento, ou seja, reduzir turnos, criar agendas, etc.

Há, também, um esforço por parte da gestão junto aos CRAS, para que as equipes técnicas de cada serviço sejam capacitadas e não, somente, os estagiários. No ano de 2014 foram capacitados 135 estagiários. Em 2015 – de março a setembro – 98. Com estes números é possível perceber que esta equipe é muito rotativa, ou seja, o estagiário é capacitado e permanece pouco tempo em suas atividades.

Enquanto o processo do edital tramita, foi estabelecida pela presidência da FASC uma “força tarefa” para a contratação de estagiários e desta forma, completar o quadro de cada equipe. Contudo - através do Decreto Nº 19.345, de 18 de março de 2016<sup>7</sup>, que "dispõe sobre medidas de contenção de despesas no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Porto Alegre" – e conforme parágrafo 1º do Art.1º:

Todos os órgãos municipais deverão constituir Grupo interno para elaborar propostas de contenção de despesas, contemplando análise sobre gastos com pessoal, material de consumo, contratos de serviços em geral, investimentos e demais despesas, e apresentá-las ao 2 GT referido no caput deste artigo no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação do presente Decreto.

O Grupo interno da FASC optou, temporariamente, na suspensão da contratação de estagiários da região metropolitana. Muitos estagiários que estavam para ingressar foram dispensados.

Diante do histórico apresentado em relação à operacionalização do Cadastro Único e do PBF, percebe-se que do ponto de vista da avaliação da política pública, esta indefinição está impactando na qualidade da política. Muitas famílias, que atualizaram seu cadastro no prazo, têm repercussão no PBF – cancelamento ou bloqueio – tanto por falta de atendimento, quanto pela não inclusão nos sistema. Neste sentido, famílias que continuam no perfil do programa, estão sendo penalizadas, ou aquelas que deveriam ter a concessão por ser público elegível, estão sem atendimento. A finalidade da avaliação de uma política pública, conforme aponta Corezola; Griza e Ramos (2015), “é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras”, e a efetividade de uma política pública só é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação.

---

<sup>7</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Diário Oficial de Porto Alegre**. Disponível em: <[http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1695\\_ce\\_20160318\\_executivo.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1695_ce_20160318_executivo.pdf)>. Acesso em 11 de maio de 2016.

Nota-se que o desenho organizacional construído está esbarrando em algumas falhas. Embora haja um acompanhamento contínuo por parte da gestão como a tentativa em se estabelecer medidas corretivas para melhorar a operacionalização da política, ao mesmo tempo, a Prefeitura está contingenciando recursos.

Com esse conjunto de dados é possível perceber que a política está sendo parcialmente eficiente quanto à sua execução. Para a sua melhoria, alguns pontos deveriam ser revistos, como a ação integrada entre os atores envolvidos. A visão ampliada da pobreza retratada pelo CadÚnico permite ações a serem desenvolvidas pelos diferentes órgãos, contudo esta política está sendo pensada de forma compartimentada, principalmente na relação do Governo do Estado com o município.

Somado à infraestrutura, independente da composição da equipe formada por estagiários, e reforçando que a política está sendo parcialmente eficiente quanto à sua execução, é importante mencionar que a Política de Assistência, como política de acesso universal aos direitos sociais, também está ancorada na evidência de que os profissionais do corpo técnico também enfrentam o dilema em ter que lidar com um programa focalizado, como o Bolsa Família, cujo desafio é direcionar o acesso aos indivíduos quem dele realmente precisa. A oposição entre estas duas tendências, conforme apontam Gabriel, Machado e Oliveira (2008) pode se revelar falsa. Conforme os autores:

A universalidade de políticas e programas, em um de seus entendimentos, é associada à garantia de direitos sociais que, de outra forma não seriam alcançados. O discurso da focalização, por sua vez, se ampara na justificativa da busca do bom desempenho do Estado, o qual se relaciona aos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, donde ‘eficácia’ é a capacidade de realizar objetivos, ‘eficiência’ é utilizar produtivamente os recursos e ‘efetividade’ é realizar a coisa certa para transformar a situação existente.

Dentro da área da Assistência Social é notório, portanto, que existem percepções diversas em relação ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família. Alguns profissionais do corpo técnico sustentam que ambos não devem estar na assistência, enquanto outros defendem sua permanência justificando que sem eles, os Centros de Referência ficariam vazios. Para Carnelossi (2013, p.233) “a confusão posta entre benefícios socioassistenciais e programas de combate à pobreza faz com que a Assistência Social seja, equivocadamente, associada à faceta perversa de programas focalizados, condicionados, minimalistas [...]”. Segundo a autora:

[...] a massificação da transferência de renda propiciada pelo PBF e sua equivocada associação com a Assistência Social expandiu a noção de assistencialização das políticas sociais, entendida, majoritariamente, como elevação

da magnitude dos PTR em relação à Proteção Social. Deste modo, houve uma desqualificação preponderante da Política de Assistência Social, interpretada como ação focalizada e emergencial de combate à pobreza.

Existe toda uma formação e toda uma orientação das políticas públicas no sentido da universalização, e a ideia de focalização foi uma inovação institucional que colocou uma contradição para os profissionais da assistência social, que começou a trabalhar com um processo de restrição.

Alguns agentes apresentam um tipo de sentimento ambivalente, que ora tem que trabalhar no sentido da focalização da política, mas ao mesmo tempo, tem uma formação, um histórico e uma vivência profissional que aponta para o sentido da universalização de direitos. O servidor convive com essa ambivalência e isso, é algo que entra em contradição com as práticas estabelecidas no campo da assistência social. A política pública como foi constituída, é imposta no cotidiano destes profissionais.

Este desenho organizacional proposto, de ser assumido por um órgão de assistência, potencializou certo conflito em alguns servidores e certamente é uma variável que impacta negativamente para a eficácia dessa política pública. Não se criou nenhuma estrutura específica para trabalhar com esta contradição, e isso gera desconforto, conflito, provoca discussões internas - que levam a possibilidade de rever a política - ou que a política é isso mesmo - e que existe a necessidade, do ponto de vista organizacional, de a prefeitura pensar outro desenho, em que o corpo técnico que vai trabalhar, parta de outra perspectiva de política pública que não é a perspectiva da assistência, e sim a perspectiva de universalização.

Por fim, foi apresentado nesta seção o funcionamento do CadÚnico e do PBF e as principais dificuldades e entraves enfrentados para a execução desta política. Na próxima seção será apresentado, especificamente, o mecanismo de controle da Averiguação Cadastral e como o mesmo vem sendo implantado no município.

### 3.2 ANÁLISE DA AVERIGUAÇÃO CADASTRAL EM PORTO ALEGRE

Nesta seção, primeiramente, serão apresentados os dados de 2009 a 2015 referentes à Averiguação Cadastral, o número de famílias cadastradas no CadÚnico e o número de famílias beneficiárias do PBF nos referidos anos. Após, será analisado como se deu o processo de Averiguação Cadastral em cada ano e se este processo está sendo bem implantado. A tabela 02 apresenta os dados coletados.



**Tabela 02:** Histórico anual das famílias do CadÚnico, beneficiárias do PBF e em Averiguação Cadastral

<b>PORTO ALEGRE</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Famílias inseridas no CadÚnico	57.454	65.000	74.006	94.551	108.085	103.000	114.770
Famílias beneficiárias do PBF	29.000	34.000	39.722	45.420	49.386	52.060	54.272
Famílias em Averiguação Cadastral	17.114	-	8.936	13.340	332	6.724	11.393
Percentual Averiguação Cadastral X total CadÚnico	29,8%	0,0%	12,1%	14,1%	0,3%	6,5%	9,9%
Percentual Averiguação Cadastral X total PBF	59,1%	0,0%	22,5%	29,4%	0,7%	12,9%	21%

Fonte: elaborada pela autora.

Conforme os dados apresentados referentes à base do CadÚnico é possível perceber o crescente número de famílias inseridas a cada ano. Conforme já mencionado, são vários os programas sociais que utilizam o CadÚnico como um instrumento de elegibilidade. O PBF é ainda o programa mais procurado pela população que se encontra num quadro mais vulnerável. O número de famílias beneficiárias também é crescente. Assim, a boa qualidade das informações do Cadastro Único, além de possibilitar um mapeamento das famílias pobres e suas condições de vida, assegura que as famílias beneficiárias do programa sejam aquelas que se enquadram no perfil estabelecido pela sua legislação. Portanto, com o objetivo de garantir a qualidade das informações cadastrais e, conseqüentemente a focalização do PBF e dos demais programas é que o MDS estabeleceu verificações periódicas nas informações registradas na base cadastral, como é o caso da Averiguação Cadastral.

Em 17 de junho de 2009, através da Instrução Operacional N° 31, a SENARC orientou os municípios quanto aos procedimentos necessários para a regularização da situação das famílias identificadas na auditoria do TCU com suspeita de informações incorretas no CadÚnico. Os indícios de falhas nas informações declaradas pelas famílias foram: pessoas

falecidas e cadastradas – a partir do cruzamento entre o CadÚnico e o Sisobi; pessoas com registro de propriedade de automóveis – a partir do cruzamento realizado entre os dados do CadÚnico e o Renavam; pessoas cadastradas com registro de políticos eleitos – a partir do cruzamento do CadÚnico e a base do TSE; pessoas cadastradas que recebem benefícios ou contribuem para a Previdência Social ou que possuem indícios de subdeclaração de renda- a partir do cruzamento do CadÚnico com as bases de dados do CNIS e SUB; e, por fim, pessoas declaradas como Responsável Familiar no CadÚnico e que não têm informação de CPF e Título de Eleitor.

Para a regularização destas famílias, foi necessária a atualização da informação no CadÚnico. Além disso, o município precisava enviar ao MDS informações adicionais, que foram estabelecidas por meio de questionários, e fazer a atualização cadastral no sistema off-line do CadÚnico e transmiti-lo à Caixa Econômica Federal.

Um dos procedimentos obrigatórios para a regularização da situação das famílias foi a realização de visita domiciliar para coleta e checagem dos dados de todos os integrantes das famílias identificadas na auditoria do TCU. A visita domiciliar, supostamente, garantiria a fidedignidade das informações coletadas. Sugeriu-se, também, que o entrevistador registrasse a situação da família por meio de fotografias e obtivesse a cópia de documentos comprobatórios apresentados pela família.

Para as famílias beneficiárias do PBF, o município deveria fazer a atualização dos dados até o dia 31 de outubro de 2009 para evitar o bloqueio do benefício a partir de dezembro e, caso continuasse sem a atualização, os benefícios bloqueados poderiam ser cancelados em março de 2010.

À medida que as ações de atualização cadastral resultassem em cancelamento do benefício, a SENARC concedia novos benefícios ao município desde que observada a estimativa municipal de famílias pobres.

Conforme os dados fornecidos pela gestão municipal de Porto Alegre, em 2009 o número de famílias inseridas no CadÚnico era de 57.454, destas 29 mil beneficiárias do PBF. A listagem referente à Averiguação Cadastral em 2009 contava com 17.114 famílias com indícios de irregularidade nas informações. Destas, 9200 entrevistas deveriam ser no domicílio. Para buscar atender estas famílias, mediante visita domiciliar, no prazo médio de 04 meses, a gestão municipal optou na contratação de um serviço terceirizado para atender esta demanda.

A implementação deste mecanismo de averiguação na rotina de trabalho, trouxe alguns impactos para as equipes naquele ano. O trecho da entrevista relatado, a seguir, por uma técnica social da área de gestão descreve como foi aquele momento.

Eu tenho a memória de um primeiro impacto quando é feita a contratação de uma empresa terceirizada para fazer o atendimento. Foi de maneira caótica, pois vieram uma série de contratados para fazer as visitas e era muito desconhecido. A efetividade não deve ter sido grande, por que me parece, que eram pessoas que não tinham preparo do que estavam fazendo, de um lado, e de outro lado, era um mecanismo novo, que não se conhecia e não se tinha maiores informações. Pelo que observei, eu não estava envolvida diretamente, me parece que houve muita dificuldade [...] eu ouvia relatos de que as equipes encontravam muitos problemas de endereçamento e não localizavam as famílias [...] as equipes não tinham de maneira clara e sistemática como deveria ser a informação, sobre o que estava acontecendo e como é que elas deveriam proceder.

Para a assistente social entrevistada e que exerce as suas atividades no CRAS:

A contratação da empresa foi um caos, pois a assistente social que chegou para fazer o trabalho caiu de paraquedas. Não conhecia o território, não conhecia nada. Foi muito estranho. Eu não sei o impacto que isso chegou a ter. Eu acredito que não foram atendidas as 17 mil famílias justamente pelos erros de endereço [...] e se a pessoa não estava em casa, a orientação era seguir e não insistir procurando.

Por fim, para a coordenadora do CadÚnico e do PBF:

Esse impacto, em 2009, foi incorporado à rotina. Fato, então, de que nós nos preparamos para que todo o ano recebamos uma lista para trabalhar sobre ela. Essa listagem é aquela sobre a qual os nossos serviços vão buscar identificar famílias que eles atendem e vão estar abertos para aquelas que nos procuram, entendendo que só cai na Averiguação/Auditoria àquelas situações que estão com alguma omissão de dados ou incompatibilidade de dados entre aquilo declarado no cadastro e a informação em outros bancos administrativos de abrangência nacional.

Foram contratadas 30 assistentes sociais para a realização das visitas, e foi possível repassar as informações das 9200 famílias ao o MDS. Porém, algumas realmente não foram localizadas, pois mudaram de domicílio, ou o endereçamento no Cadastro era inexistente. Para estas famílias, se justificava no sistema por código específico.

Em 2010, a base de famílias inseridas no CadÚnico em Porto Alegre, era de 65 mil sendo, destas, 34 mil beneficiárias do PBF. Até início de 2011, o CadÚnico ainda era um sistema *off-line* de informações. Em junho de 2011, o sistema sofreu alterações para uma base *on-line*. Com essa mudança nas versões, não ocorreu averiguação cadastral em 2010 e deu-se continuidade às ações do ano anterior.

Em 29 de abril de 2011, através da Instrução Operacional N° 44, novos procedimentos foram estabelecidos pela SENARC para a averiguação de famílias identificadas em processo de auditorias com indícios de inconsistência nas informações declaradas no CadÚnico. Além do cruzamento com alguns registros administrativos, o MDS recebeu, também, indícios de inconsistências nas informações cadastrais encaminhadas pela CGU. Foram identificados indicativos da existência de inconsistências nas informações registradas no CadÚnico como óbito e subdeclaração de renda para famílias beneficiárias ou não do PBF. Naquele ano, a regularização da situação das famílias dependia da atualização dos dados no CadÚnico, preferencialmente por meio de visita domiciliar, diferentemente de 2009, que a visita era obrigatória. Entretanto, as famílias que não foram visitadas, deveriam ser chamadas para o comparecimento ao CRAS. As famílias beneficiárias do PBF recebiam mensagens no comprovante de pagamento, convocando-as para atualizar o cadastro e evitar o bloqueio do benefício.

O ano de 2011 contava com uma base de famílias inseridas no CadÚnico em Porto Alegre, de 74.006 sendo, destas, 39.722 beneficiárias do PBF e 8.936 famílias em Averiguação Cadastral.

Em continuidade às ações periódicas de verificação, em 2012, através da Instrução Operacional n° 55 de 15 de junho de 2012 a Senarc realizou o cruzamento do CadÚnico – com a base de abril de 2012 e da Folha de Pagamentos do PBF referente a maio de 2012 - com outros registros administrativos do Governo Federal. Novamente, foram identificados indicativos da existência de inconsistências nas informações declaradas pelas famílias e registradas no CadÚnico como óbito e subdeclaração de renda, tanto para famílias beneficiárias ou não do PBF. Os procedimentos foram os mesmos realizados no ano anterior. Em Porto Alegre, a base de famílias inseridas no CadÚnico era de 94.551 sendo, destas, 45.420 beneficiárias do PBF e 13.340 famílias em Averiguação Cadastral.

Em 2013, por meio da Instrução Operacional n°63 de 13 de junho de 2013 e reeditada em 25 de julho de 2013, a SENARC promoveu nova série de análises e cruzamentos, a fim de identificar possíveis inconsistências nos dados cadastrados. A Averiguação Cadastral daquele ano era composta por três públicos distintos, denominados de Público A, Público B e Público C. Estes públicos exigiram tratamentos diferenciados pela gestão municipal, cada qual com orientações distintas. O Público A era composto por famílias beneficiárias ou não do PBF – o Público B somente por famílias beneficiárias do PBF. O Público C era composto, em sua

maioria por famílias extremamente pobres, beneficiárias ou não do PBF. Para este público foi obrigatória a entrevista por meio de visita domiciliar e também preenchimento de questionário. Se persistissem as dúvidas sobre a veracidade dos dados informados pelas famílias, mesmo após a visita domiciliar, o entrevistador deveria solicitar ao Responsável Familiar a assinatura em termo específico, por meio do qual o entrevistado assumisse a responsabilidade pelas informações prestadas. Caso fossem comprovadas a omissão ou a prestação de informações inverídicas pelo entrevistado, o gestor municipal deveria efetuar a exclusão da família no CadÚnico.

O público inicial total da Averiguação 2013 foi de 96.657 famílias brasileiras. No Rio Grande do Sul 2.650 famílias, sendo 304 de Porto Alegre. Nota-se que o número de famílias averiguadas em Porto Alegre neste ano, foi muito menor em relação ao ano anterior. Essa pequena diferença se deu, pois a Averiguação 2013 utilizou a mesma base cadastral e a mesma folha de pagamento do PBF de 2012. Em consulta às publicações oficiais feitas pelo MDS não foi possível encontrar algum argumento que justificasse a utilização da mesma base.

Em 2014, através da Instrução Operacional N° 68 de 15 de janeiro de 2014 e reeditada em 11 de fevereiro de 2014, a Averiguação Cadastral consistiu em verificar apenas famílias beneficiárias do PBF. Para fins deste processo, foi utilizada a base do Cadastro Único de outubro de 2013 e a Folha de Pagamentos do PBF de novembro de 2013. Os registros administrativos utilizados para a identificação de famílias com possível subdeclaração de renda tinha como referência o ano de 2012 e anteriores. Em Porto Alegre o número de famílias averiguadas foi de 6.724.

Uma importante ação adotada no ano de 2014 foi a implementação do processo denominado de Exclusão Lógica. Conforme o Relatório de Gestão de 2014, a Exclusão Lógica é um processo para a qualificação dos dados registrados no CadÚnico que tem como objetivo tornar inoperantes registros feitos a mais de 48 meses e que não sofreram qualquer atualização desde então. Esse procedimento foi realizado em 30 de dezembro de 2014 com 2.626.438 exclusões no Brasil. Em Porto Alegre foram 14.327 famílias excluídas neste processo. É importante ressaltar que nenhuma família relacionada neste processo era beneficiária do PBF, contudo, sua atualização é importante, pois podem ter perfil para acessar o Programa ou outros.

Em 2015, por meio da Instrução Operacional N° 76 de 07 de maio de 2015, outro critério para a Averiguação Cadastral foi estabelecido. Desta vez, as famílias que deveriam atualizar os dados foram divididas em duas etapas. A Etapa 1 com apenas famílias beneficiárias do PBF e a Etapa 2 com famílias não beneficiárias.

Outro processo adotado em 2015 foi o cancelamento imediato dos benefícios das famílias com indícios de subdeclaração de renda reincidentes por três vezes em averiguações cadastrais anteriores. Além desse critério, também foi aplicado o cancelamento de benefícios às famílias com pessoas que possuíam vínculo de mais de três anos com a Administração Pública Federal e renda declarada no CadÚnico incompatível com as informações identificadas em outras bases do Governo Federal.

Diante desta análise é possível perceber que rotina de Averiguação Cadastral vem passando por várias técnicas alternativas para garantir a identificação inequívoca das famílias no CadÚnico. O sistema de registro de dados e a sua gestão nas três esferas de governo têm sido aprimorados tecnicamente e normativamente, contudo requer uma demanda por integrações mais sistêmicas com outros registros administrativos, pois o crescimento dos programas usuários do CadÚnico necessitam de avanços. Conforme visto, a base do Cadastro aumenta a cada ano, com exceção em 2014 devido à Exclusão Lógica, mesmo com averiguações periódicas.

Em novembro de 2015 o MDS elaborou uma Oficina Nacional sobre Integração de Registros Administrativos do Governo Federal. Um dos desafios que se impõe para a gestão do CadÚnico, em âmbito nacional, é a integração desta base com registros administrativos do Governo Federal, propiciar, de maneira periódica e automatizada a comparabilidade dos dados declarados pelas famílias com outros registros governamentais, como a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e o Cadastro Nacional de Informações Sociais -CNIS.

Os aprimoramentos apontados em relação ao CadÚnico trouxeram melhorias quanto a sua utilização. Como porta de entrada para os diversos programas sociais, principalmente o Programa Bolsa Família, o CadÚnico propicia a focalização de todos estes programas. Inicialmente, o formato utilizado para este sistema, como uma base *off-line* de informações, contribuía para alguns problemas operacionais, como a duplicidade de pessoas, o pagamento duplicado dos programas, além de não fazer o cruzamento com outros registros administrativos, o que possibilitava maior falseamento das informações.

Hoje, o CadÚnico ainda apresenta falhas operacionais, por isso há esta necessidade e um esforço por parte do Governo Federal em garantir e aperfeiçoar ainda mais esta ferramenta. O primeiro grande avanço foi, sem dúvida, a mudança da versão para uma base *on-line* de informações, que possibilitou o cruzamento desta base com as outras, como visto. Depois, as rotinas anuais de Revisão e Averiguação Cadastral também foram um avanço, visto que uma possibilita garantir a atualização dos dados declarados pelas famílias e a outra, permite identificar possíveis inconsistências para, desta forma, adotar medidas para o tratamento dos dados.

Como visto, não existe um formato fixo quanto à rotina de Averiguação Cadastral. Em cada ano, estabeleceu-se um critério diferente para a averiguação das famílias e os prazos e os procedimentos adotados foram distintos. Porém, o município já se prepara e sabe que vai haver esta rotina. A gestão, juntamente com os CRAS, trabalha para identificar as famílias que estão e averiguação para, assim, garantir que o benefício chegue a quem realmente precisa. Os cancelamos por averiguação possibilita a concessão para outras famílias.

A ferramenta CadÚnico e suas melhorias foram qualificando o processo de Averiguação Cadastral, contudo as suas funcionalidades só foram se estabelecendo, efetivamente, a partir de 2013 devido à mudança da versão e os testes que foram feitos posteriormente. Talvez, esta seja uma hipótese para a diferença do número de famílias em averiguação em cada ano, pois a base do Cadastro ainda era muito instável.

Existe, portanto, um esforço para ver se as famílias beneficiárias do PBF realmente estão na linha de corte do programa. Há alguns entraves quanto à busca efetiva destas famílias, devido às fragilidades apontadas anteriormente. A gestão municipal, como esta configurada atualmente, optou em buscar as famílias cujo CRAS faz o acompanhamento, ou seja, as famílias beneficiárias do PBF. As famílias não beneficiárias, e que estão em processo de averiguação, caso não procurem o CRAS para atualizar os seus dados, têm o seu benefício cancelado automaticamente pelo Governo Federal.

Diante do exposto, para falar da Averiguação Cadastral é de suma importância saber de que universo de famílias cadastradas e beneficiárias está sendo considerado em Porto Alegre. O quadro 03 abaixo apresenta as estimativas em de famílias perfil Cadastro Único e PBF em Porto Alegre e sua cobertura atual.

**Quadro 03** – Relatórios de Informações Sociais CadÚnico/PBF

<b>ESTIMATIVAS</b>		
Famílias de baixa renda – Perfil Cadastro Único (Censo 2010)	75.958	
Famílias pobres – Perfil Bolsa Família (Censo 2010)	45.580	
<b>TOTAL DE FAMÍLIAS CADASTRADAS</b>		
	<b>114.770</b>	<b>Mês de Referência</b>
Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 77,00	65.708	12/2015
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00	12.350	12/2015
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 154,00 e ½ salário mínimo	18.493	12/2015
Famílias cadastradas com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	18.219	12/2015

Fonte: (BRASIL, 2016).

A estimativa de famílias de baixa renda perfil Cadastro Único conforme o Censo 2010 era de 75.958. Em dezembro de 2015, o total de famílias inseridas alcançou 114.770. Já o Programa Bolsa Família tinha uma estimativa de 45.580 beneficiários e, em abril de 2016 beneficiou 55.283 famílias<sup>8</sup>. A cobertura cadastral, portanto, representa aproximadamente 151% de famílias cadastradas, e a cobertura de famílias beneficiárias representa 121%.

O mecanismo de Averiguação Cadastral é, portanto, um importante instrumento para buscar as famílias que estão omitindo alguma informação no CadÚnico. Conforme já visto, este instrumento verifica, principalmente, a questão da subdeclaração de renda com o cruzamento de outros registros administrativos. O objetivo desta averiguação é justamente deixar o programa mais focalizado e, na medida em que se faz a identificação de que determinado grupo está fora do perfil de renda, significa se concentrar naquele público que está dentro do critério. O Programa só deixa de ser focalizado quando há alguma omissão, e a averiguação é exatamente para evitar a “des-focalização”, pois ela identifica essa omissão (ENTREVISTA 1, 2016).

É importante destacar que existe todo um trabalho por parte da gestão municipal, em conjunto com o MDS, com as grandes metrópoles e com a CEF em trabalhar no sentido de divulgar a informação à população. Em 2009, a população desconhecia o que seria uma

<sup>8</sup>Relatórios de Informações Sociais Bolsa Família e Cadastro Único, Porto Alegre (RS). Disponível em <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio\\_form.php?p\\_ibge=431490&area=0&ano\\_pesquisa=&mes\\_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=585,460,587,589,450,448,464,601](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=431490&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=585,460,587,589,450,448,464,601)> . Acesso em 11 de maio de 2016.



Averiguação Cadastral e as consequências em se omitir dados no Cadastro. Hoje, a população que se cadastra tem essa informação prévia, pois é orientada (ENTREVISTA 1, 2016). Também, as famílias são informadas - através do extrato do PBF – quando precisam atualizar o seu cadastro ou se estão em Averiguação/Auditoria. Além da divulgação da informação, há de mencionar que os sistemas e os mecanismos de controle, a cada ano, vem sendo aprimorados – como o Termo de Declaração, no qual o Responsável Familiar assina e atesta que não falseou informações, a Exclusão Lógica pelo próprio Governo Federal, que exclui os cadastros desatualizados há mais de 04 anos, o Termo de Denúncia, no qual qualquer cidadão pode requerer e denunciar nos CRAS, dentre outros. Este rol de procedimentos permite identificar famílias ou pessoas que estão falseando alguma informação e, assim, possibilita o cancelamento do benefício pela gestão municipal, desde que comprovada a real situação da família.

Por fim, a implantação do mecanismo de Averiguação Cadastral em Porto Alegre parte das orientações repassadas pelo MDS. Tenta-se seguir os procedimentos estabelecidos nas instruções operacionais, contudo, isto nem sempre é possível devido à realidade de cada município. As grandes metrópoles, por exemplo, e como é o caso de Porto Alegre apresentam muitas dificuldades na execução do Cadastro e esta realidade é discutida nos encontros do GT Metrôpoles.

A inviabilidade na busca de todas as famílias que estão em Averiguação Cadastral, prejudica de certa forma, o objetivo proposto pelo programa. O ano de 2015, por exemplo, que adotou a visita domiciliar como obrigatória, naquele ano, deixou muitas famílias sem este atendimento e, conseqüentemente, tiveram seu benefício cancelado. É importante ressaltar que embora as famílias devam, também, ter o compromisso e a obrigatoriedade em atualizar os seus dados e, assim, poder se manter no programa, a sua condição nem sempre permite isto. Suas dificuldades e limitações, muitas vezes são inúmeras, o que as impossibilitam, inclusive, em acessar os serviços de assistência.

Conforme aponta Secchi (2010), apesar de suas potencialidades, avaliações completas e significativas de políticas públicas são difíceis de realizar. A produção e a manutenção constantes de dados atualizados para as tarefas de avaliação requerem esforços organizativos, materiais e humanos. Nota-se, pois certa ausência destes elementos, visto que se criou um mecanismo de grande potencial de monitoramento da política, mas que enfrenta muitas dificuldades na sua aplicação. Adotam-se medidas corretivas para tentar o seu

aperfeiçoamento, mas, muitas vezes, inviáveis de serem adotadas para as metrópoles que têm números expressivos de famílias inseridas no CadÚnico.

Na próxima seção serão apontadas algumas evidências para saber se o mecanismo de Averiguação Cadastral realizado através dos dados do CadÚnico está contribuindo para a focalização do PBF em Porto Alegre.

### 3.3 O PROCESSO DE FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PORTO ALEGRE

A “questão social” está vinculada fundamentalmente à contradição existente entre o capital-trabalho. Além de vinculada a este fato, a questão social também está vinculada à desigualdade, gerada pelo próprio regime econômico hegemônico, o capitalismo. Por um lado se produz muita riqueza, e por outro, se produz a desigualdade. Neste sentido a ideia de que “todos somos iguais perante a lei” vem a ser contrariada por este sistema, pois a questão social está relacionada com o que se produz e como se distribui a riqueza. A questão econômica deveria estar implicada com a questão social, porém, isso se separa.

No final dos anos 1990, houve significativa elevação nas taxas de desemprego, o aumento da inflação e a diminuição das taxas de produtividade nas empresas devido à crise instaurada no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 e, conseqüentemente, a visibilidade de uma desigualdade instaurada. A partir daí, alguns países da América Latina, inclusive o Brasil, passaram a implantar políticas sociais focalizadas e compensatórias a fim de diminuir os impactos indesejáveis e negativos destas taxas.

Foi a partir de 2003 que o Governo Federal tem demonstrado maior preocupação com a questão social e com a distribuição de renda. Tentou, de certa forma, atrelar o econômico e o social. Alguns programas sociais foram sendo implementados como forma de “amenizar” a situação das famílias que estão vivendo na pobreza e na extrema pobreza. O Programa Bolsa Família, como a transferência de um valor monetário, tem como foco às famílias que estão nesta condição, ou seja, aquelas que vivem com uma renda de até R\$ 154,00 *per capita*.

Para muitos, os programas de transferência de renda são uma forma nova, quase mesmo revolucionária, de reduzir a desigualdade de renda e melhorar a educação e a saúde da população; para outros, não passam de políticas assistencialistas que ajudam a perpetuar a pobreza, mas que contribuem para dar votos para os governantes (SCHWARZMAN, 2009,

p.01). O PBF tem a sua focalização no sentido de beneficiar as famílias que realmente precisam com um recurso adicional. Mas esta focalização não é perfeita, pois existem famílias que recebem o auxílio e não precisariam dele, e outros que precisariam não o recebem. É neste sentido que os órgãos de fiscalização e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome trabalham para que esta política seja concedida para quem está de fora.

Uma das evidências trazida por uma das entrevistadas aponta que um dos problemas da focalização está associado ao processo de cadastramento dos beneficiários nos municípios, pois este processo está baseado na autodeclaração das informações prestadas pelos cidadãos. Essa fala também é reproduzida pelo atual ministro do Desenvolvimento Social e Agrário, Osmar Terra. Na avaliação do mesmo, “a fórmula atual permite fraudes, já que o sistema conta com um mecanismo de autodeclaração de renda”<sup>9</sup>.

O objetivo proposto pelo do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal sempre foi conhecer a realidade das famílias de baixa e baixíssima renda. Através deste mapeamento é que o poder público passa a identificar como esta parcela da população declara as suas próprias condições de vida e, a partir daí, formular e planejar políticas públicas. Contudo, ao longo do tempo, o Cadastro passou a ser fortemente utilizado para o acesso a diversos programas sociais e isto, de certa forma, rompeu um pouco com a sua proposta inicial.

Com o progressivo número de famílias que procuram fazer o seu CadÚnico, para poder acessar diversos programas sociais e, também, o expressivo número de famílias beneficiárias do PBF em Porto Alegre, os municípios requerem uma estrutura física e profissional para este atendimento. Conforme já mencionado, o atendimento é realizado de forma descentralizada nos 22 CRAS da cidade, com uma estrutura física inapropriada, em alguns deles, e recursos humanos insuficientes para o devido atendimento, que não consegue dar o suporte necessário para estas famílias. Inevitavelmente, isso acaba gerando uma demanda reprimida de atendimento. Consequentemente, algumas famílias podem ser prejudicadas por estes entraves.

Para o exercício da focalização em políticas públicas, é crucial o desenvolvimento de estruturas que concentrem informações acerca do perfil socioeconômicos das famílias

---

<sup>9</sup> ZERO HORA. ZH Política. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/politica/noticia/2016/05/novo-ministro-do-desenvolvimento-defende-pentefinono-bolsa-familia-5803338.html>>. Acesso em: 17 de maio de 2016.

brasileiras de baixa renda, como é o Cadastro Único. Não obstante, o desenvolvimento de mecanismos de controle que sejam capazes de fazer uma “varredura” nesta expressiva base cadastral tiveram avanços, pois na medida em que se tem um instrumento que é capaz de aumentar essa focalização e restringir a política para quem não é beneficiário dela, como é o que propõe a Averiguação Cadastral, pode-se afirmar que a política está sendo bem concebida. Embora apresente algumas falhas, as mesmas não são provenientes apenas de como o método está sendo implantado – que sofre variações em cada ano – e sim da lógica de como a política foi implementada nos municípios. De certa forma, não houve um preparo suficiente que comportasse esta demanda e isso causa impacto para a política. O município de Porto Alegre não estava preparado suficientemente para a execução do CadÚnico e, até hoje, busca melhorias contínuas para executá-lo. As condições de infraestrutura, os entraves burocráticos – como o contingenciamento de recurso, trabalho precário, recursos humanos frágil – os entraves econômicos e as condições fiscais das prefeituras afetam diretamente na execução política, e isso pode prejudicar o objetivo proposto da focalização.

É inegável, porém, que o Governo Federal buscou investir na criação e no uso adequado de instrumentos que pudessem identificar, localizar e selecionar, de forma aleatória, os beneficiários do PBF. Também buscou mecanismos de aperfeiçoamento do CadÚnico que, do ponto de vista quantitativo e qualitativo permitiu muito mais a inibição das omissões, inclusive a renda.

Na última seção será feita uma síntese da avaliação do processo de focalização do Programa Bolsa Família em Porto Alegre através de dois grupos de variáveis: a própria formulação da política pública em si e o estudo de caso em Porto Alegre.

### 3.4 SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE FOCALIZAÇÃO DO PBF EM PORTO ALEGRE

A partir dos resultados da pesquisa apresentados, especialmente no que tange à focalização do Programa Bolsa Família em Porto Alegre, é possível fazer uma avaliação deste processo através de dois grupos de variáveis, a saber: a política pública em si do PBF – formulada como uma política de transferência de renda de enfrentamento da pobreza no Brasil – e a administração e execução desta política pública em Porto Alegre.

Considerando que o Programa Bolsa Família beneficia hoje em torno de 14 milhões de

famílias, brasileiras ou estrangeiras residentes no país - que se enquadram no perfil estabelecido pelo Programa – considerando que esta transferência direta de renda é um auxílio, um complemento no valor monetário mensal de uma família para que possa arcar com suas despesas mínimas e cotidianas – considerando que muitas famílias não têm nem o mínimo para arcar com suas despesas – e, por fim, considerando que o Programa, como referência para outros países em desenvolvimento, e como grande destaque nacional - que passa por críticas tanto positivas quanto negativas - é de extrema importância que se avalie este Programa, a partir destes pressupostos levantados e outros, desde a sua formulação como política pública. Desta forma é possível se fazer uma reflexão acerca da efetividade desta política.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, implantado em 2001, teve como objetivo inicial mapear as famílias de baixa e baixíssima renda em todo território nacional. Naquela época, já existiam alguns programas de transferência de renda, e a família deveria estar inscrita no Cadastro Único. Contudo, esta ferramenta, por ser uma base off-line, inicialmente, apresentava algumas inconsistências, como o pagamento duplicado para a mesma família. Em 2004, com a instituição do PBF e a unificação dos PTR anteriores, esta obrigatoriedade passou a ser requisito para acesso ao benefício. Desde então, pode-se dizer que o CadÚnico começou a ser realmente um instrumento de identificação e caracterização das famílias na pobreza, pois para ter a concessão do benefício, a pessoa deveria ter um Número de Identificação Social e começou-se a identificar de fato estas famílias.

Sem dúvida, o PBF é hoje o programa de maior abrangência que utiliza a base de dados do CadÚnico para identificação dos seus possíveis beneficiários. Porém, esta base de dados está sendo requisitada para diversos outros programas nacionais. Portanto, é muito crescente o número de famílias ou indivíduos que procuram os serviços de assistência para fazer o seu Cadastro Único. Uma fala bastante comum desta parcela da população que acessa os serviços da assistência é querer “se inscrever na Bolsa Família”. Não existe uma associação clara do que é o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família. As pessoas o fazem para ter o seu benefício, e com todo o direito. É neste sentido que entra o papel dos agentes públicos: esclarecer a população que o Cadastro Único, além do PBF possibilita o encaminhamento a outras políticas públicas.

Há 12 anos de existência do PBF esta política nacional ainda é muito criticada por uma parcela da sociedade. Alguns mitos e a reprodução pelo “senso comum” é que este

programa “acomoda” seus beneficiários - que passam a não querer trabalhar – que mães procuram fazer mais filhos para ter aumento no valor do benefício – que existem beneficiários com valores muito superiores a outras famílias – que beneficiários recebem 13º salário deste benefício – que beneficiários que possuem estabelecimentos comerciais recebem o benefício – enfim, as falas são as das mais diversas. Nota-se, pois que esta reprodução é de total desconhecimento da política, dos seus objetivos e dos seus critérios de elegibilidade. Este “senso comum”, também, desconhece, ou ignora os resultados já apresentados pela política – aumento da frequência escolar e conseqüentemente a elevação do grau de escolaridade, acompanhamento e encaminhamento das mulheres e mães aos serviços de saúde. São vários os estudos que mostram que a ampliação do programa e a vinculação de outras transferências de renda ao salário mínimo tiveram efeito importante tanto na redução da pobreza quanto na queda de desigualdade (CASTRO; MODESTO, 2010, p.8). Em 10 anos, o Programa Bolsa Família tirou 36 milhões de pessoas da extrema pobreza segundo estudos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>10</sup>.

Já na fase inicial da implementação do PBF no governo Lula, houve a necessidade em se instituir as ações de controle social, e que este controle juntamente a participação social deveriam ser realizados em âmbito local, por conselho ou instância anteriormente existente. No município de Porto Alegre, essa implementação se deu diretamente no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, cujos objetivos são avaliar e deliberar sobre a política de assistência social por meio de debates, normas e fiscalização da prestação dos serviços sociais no município, sempre com base nos princípios e diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social. Além disso, tem o papel de fiscalizar e controlar o PBF no município. Existe, inclusive, a Comissão do PBF que traz levantamentos e ações para agir, junto ao município, no próprio cadastramento das famílias. O Movimento Nacional da População de Rua, por exemplo, que tem representação no município e no CMAS, impulsiona na busca de pessoas em situação de rua – muitas que vem de outros estados ou municípios – para o encaminhamento aos CRAS e para a possível concessão do PBF, que é desconhecida por muitos.

O PBF é um programa relativamente novo e há uma cobrança por parte dos cidadãos, “usuários” – assim denominados pela assistência – da política, de cidadãos digamosmais

---

<sup>10</sup> Portal Brasil. Cidadania e Justiça. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/09/em-10-anos-bolsa-familia-tirou-36-milhoes-pessoas-da-extrema-pobreza>> Acesso em: 30 de maio de 2016.

“esclarecidos”, quanto à transparência e os resultados desta política. Uma dificuldade em analisar a eficácia desta política pública, diz respeito à própria natureza das políticas públicas, ainda mais uma política pública de larguíssimo alcance, com implicações sociais fortíssimas, e que mexem com posicionamentos políticos-ideológicos a respeito de como deve ser a atuação do Estado no campo da assistência social e na garantia de direitos. Consequentemente é um campo de debate que tem sido tensionado e que se traduz em diferentes mudanças no seu próprio marco legal, transformações da própria política pública. Há de ser considerado, também, que as políticas públicas sociais são políticas novas, ainda em implementação, e sua avaliação precisa estar presente em todas as fases do ciclo da política o que, muitas vezes, se torna inviável. Além disso, o fato de que questionamentos sobre a avaliação de políticas públicas ainda é tema que vem se inserindo lentamente na academia. No Brasil, a análise de políticas públicas experimentou um *boom* na década de 1980, impulsionado pela transição democrática. Ao final do período autoritário constatou-se que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo, o que serviu para fortalecer os estudos sobre políticas. (TREVISAN, BELLEN, 2008, p.532). Trevisan e Bellen (2008), apoiando-se em alguns autores como Arretche (2003), Souza (2003) e Melo (1999) apontam para o fato de que nos últimos anos tem-se visto um crescimento dos estudos da área de políticas públicas no Brasil, contudo numa produção mais horizontal de estudos e da ausência de pesquisa. Conforme Souza (apud TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 533) diz que “esse é o primeiro problema a ser superado pela área. A solução, felizmente, tem avançado com a criação de fóruns específicos sobre políticas públicas em espaços acadêmicos e com o advento informatizado de periódicos nacionais e internacionais”.

Uma política pública deve considerar a realidade dos problemas e necessidades das famílias. A partir deste diagnóstico, pensar em intervenções. O Cadastro Único vem a contribuir para estas intervenções devido ao seu rico rol de perguntas socioeconômicas que permitem identificar o perfil das famílias. Especificamente, as informações usadas nas avaliações do PBF partem desta base de dados, e para que se faça um trabalho avaliativo deste Programa é requisito fundamental a familiaridade e conhecimento desta ferramenta. O fato de ser autodeclaratório é justamente este: conhecer a realidade das famílias e direcioná-las para a garantia dos seus direitos. Agora, pensar que um dos problemas de focalização pode estar relacionado a esta autodeclaracao é, também, ignorar que boa parte desta população não detém, ainda, os seus direitos básicos, como a própria documentação, comprovante de

residência – que muitos não têm residência, ou que moram em ocupações – e até mesmo carteira de trabalho, sendo que o trabalho informal cresce consideravelmente no país.

Além dos expostos apontados, é importante ressaltar que o CadÚnico foi instituído em 2001, antes mesmo da criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 e sua secretaria de monitoramento e avaliação – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – em 2006. Desde então, sempre houve a preocupação em evitar erros de focalização, o que para muitos, estão relacionados diretamente à ferramenta Cadastro. Contudo, vários instrumentos que permitem à focalização, foram se estabelecendo ao longo tempo, conforme já apontado nas seções anteriores - o que permitem a correção dos erros - além disso, as atualizações nos sistemas do Governo Federal, o que permitem o cruzamento de informações. Portanto, não se pode afirmar que o PBF não está sendo focalizado, exclusivamente, pelo fato de o CadÚnico ser autodeclaratório ou pelo fato de o sistema não fazer o cruzamento com outros bancos de dados.

No tocante a segunda variável de avaliação do processo de focalização do PBF desta pesquisa é imprescindível a sua avaliação quanto uma política pública executada diretamente nos municípios. Atualmente todos os municípios brasileiros já aderiram ao Programa. Não obstante, para esta avaliação, há de ser considerada a realidade de cada município, que é amplamente debatida nos encontros nacionais com os gestores locais. No caso das grandes metrópoles, como é o caso de Porto Alegre, as prerrogativas propostas pela política, muitas vezes, inviabiliza a sua efetiva execução no município pelos motivos já trazidos exaustivamente – frágeis recursos humanos, estruturas inapropriadas para atendimento, contingenciamento de recurso pela prefeitura, etc. O cenário atual é este, a realidade é esta. Então, é muito dificultoso partir de algo que é imposto, através de normativas pelo Governo Federal, quando as prefeituras estão passando por estes entraves burocráticos administrativos.

Apesar de todas as barreiras impostas, o município busca o pleno atendimento desta parcela da população. As equipes locais de atendimento reforçam, apesar de todas as dificuldades e contradições, que o CadÚnico é, sem dúvida, a “porta de entrada” do CRAS, e que sem ele, talvez houvesse um esvaziamento na procura e o conseqüentemente o encaminhamento às demais políticas públicas. Esta discussão é amplamente debatida em reuniões de coordenadores de CRAS e equipe de gestão. É perceptível pela fala dos profissionais entrevistados e, também, pela presença da autora nos espaços de cadastramento que as barreiras impostas - de estrutura precária, ausência de recurso para investimentos,



recursos humanos fragilizados, que desde a adesão do município ao Programa é composto por estagiários e eventualmente terceirizados – refletem em resultados não satisfatórios para a política, pois famílias deixam de ser atendidas, os prazos de inclusão no sistema CadÚnico não são cumpridos e não se consegue, muitas vezes, o apoio da própria direção técnica do órgão da assistência.

Da análise destes dois grupos de variáveis, foi possível perceber que a efetiva focalização do PBF está ancorada nestes dois pontos, a política pública como foi implantada e a sua execução nos municípios. Nesta conjuntura, tenta-se estabelecer mecanismos que reforcem o objetivo proposto pelo programa: focar nas famílias que estão na pobreza e na extrema pobreza. Isto de fato acontece, e não há em que se contrapor. Mas, se agora, apresenta imperfeições na sua focalização, há de se estabelecer medidas corretivas, o que já vem sendo feito e solucionado.

Por fim, a política de focalização está sendo parcialmente efetiva, pois enfrenta dificuldades dessas duas naturezas – algumas controvérsias do PBF e da sua focalização, e os constrangimentos operacionais no município estudado. Contudo, o processo de experimentação de uma política gigantesca, que atende aproximadamente 14 milhões de famílias no Brasil, e com as complexidades do município - com quase 115 mil famílias no CadÚnico – aponta que esta construção pode avançar, e que demanda, além de maior capacidade de gestão dos municípios, maior participação da população para promover maior transparência e controle social.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho se propôs fazer uma avaliação do processo de focalização do Programa Bolsa Família, especificamente em Porto Alegre, que beneficia, hoje, em torno de 54 mil famílias através de uma transferência direta de renda ao cidadão. O objetivo geral foi verificar se o mecanismo de controle Averiguação/Auditoria, implementado em 2009, é efetivo para esta focalização. Para tanto, foi necessário buscar dados quantitativos referentes à base do CadÚnico, dos beneficiários do PBF e da Averiguação Cadastral. Além disso, foram realizadas entrevistas com servidoras do município, o que permitiu maior compreensão deste processo desde o seu início.

A motivação em realizar esta pesquisa partiu da curiosidade sobre um dos processos de controle do PBF, a Averiguação Cadastral, e como este processo contribui para a focalização do Programa.

Para a coleta dos dados quantitativos foi necessário acessar as bases e listagens de 2009 a 2015 disponíveis na coordenação municipal. Embora os dados estivessem prontos, houve dificuldades em se fazer uma compilação dos mesmos, pois não havia uma organização clara de cada ano. Ademais, foi necessário buscar os documentos oficiais divulgados pelo Governo Federal, o que também foi dificultoso devido a várias mudanças no próprio *site* do MDS. Algumas informações só foram possíveis de ser obtidas, devido a alguns documentos estarem arquivados, e terem sido disponibilizados para a autora do trabalho. Inclusive, foi solicitado ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC do Governo Federal o número de famílias em Averiguação Cadastral dos anos de 2009 a 2015, contudo, não foi possível obtê-los, pois conforme resposta, os dados das famílias do CadÚnico são sigilosas.

As entrevistas realizadas, como dados qualitativos do trabalho, contribuíram satisfatoriamente para a avaliação. Foi possível entender como está organizada a rotina em alguns CRAS, e os processos utilizados para a execução do CadÚnico e do PBF. Também foi possível obter maior entendimento dos processos devido à autora trabalhar no órgão da assistência.

Alguns apontamentos em relação à avaliação da política pública estudada merecem ser enfatizadas. Por ser uma política de abrangência nacional, formulada a partir do Governo Federal, algumas ações corretivas não são de responsabilidade do município, que tem o papel

de executar a política. Só seria possível caso houvesse alteração no marco legal da própria política pública. Em Porto Alegre, ainda não existe um formato em que se possa avaliar o processo de Averiguação Cadastral. Tem-se o número de famílias disponibilizado pelo gestor federal, mas não se tem o controle de quais famílias fizeram a atualização cadastral, quantas voltaram a receber o seu benefício ou quantas perderam o seu benefício. Várias tentativas da gestão, juntos aos CRAS, para o estabelecimento de um fluxo já foram adotadas, mas o município não consegue cumprir ou dar conta deste fluxo. Novas propostas devem ser pensadas, com participação social, para garantir a plenitude deste controle.

Por fim, este estudo demonstrou que o mecanismo de controle Averiguação/Auditoria, embora apresente algumas falhas - que estão sendo estudadas e corrigidas anualmente - é efetivo na focalização do Programa Bolsa Família, na medida em que permite o rastreamento das famílias ou indivíduos que estão com algum indício de omissão de informações no CadÚnico. As entrevistas foram enfáticas em apontar que é muito importante ter este mecanismo a não ter. O que permitiu, também, chegar a esta conclusão é que as equipes que fazem o atendimento estão apropriadas em consiste esta ferramenta. Inicialmente, a pesquisa tendia para o fato da não compreensão da ferramenta por parte das mesmas, o que veio a ser contrariado durante o estudo. O cidadão é muito bem informado das consequências futuras de uma omissão da informação.

Para encerrar cabe citar um trecho da entrevista feita com a Coordenadora Municipal do Cadastro Único e do PBF: “O cadastro teve uma forma de ser estruturado e busca o caminho de se aperfeiçoar, para minimizar as omissões e para fazer o batimento cada vez mais detalhados do processo de Averiguação/Auditoria”.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

ASENSIO, Maria. **Um Enquadramento para a Análise de Políticas Públicas**. Instituto Nacional de Administração, I.P. CETRAD- UTAD, 2010.

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan. **Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2001.

\_\_\_\_\_. Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BRASIL. **Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em 04 mar.2016.

\_\_\_\_\_. (2001). **Decreto n.3.877 de 24 de julho de 2001**. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, DF: 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm)>. Acesso em 04 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. (2007). **Decreto n. 6.135 de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em 04.mar.2016.

\_\_\_\_\_. (2011). **Portaria n. 177 de 16 de junho de 2011**. Define procedimentos para a Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria n. 376 de 16 de outubro de 2008 e dá outras providências. Brasília, DF: 2011. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20%20de%20%2016%20de%20junho%20de%202011.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20%20de%20%2016%20de%20junho%20de%202011.pdf)>. Acesso em 04.mar.2016.

\_\_\_\_\_. (2011). **Portaria n.274 de 10 de outubro de 2011**. Altera a Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011, para prever a publicação de instruções normativas que fixem procedimentos a serem observados nos casos de exclusão de cadastros e mudanças de domicílios pelas famílias beneficiárias. Brasília, DF: 2011.

\_\_\_\_\_. (2011a). MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instrução Operacional n.44 de 29 de abril de 2011**. Orienta os municípios sobre os procedimentos para averiguação de famílias identificadas em processo de auditorias com indícios de inconsistências nas informações declaradas no Cadastro Único. Brasília, DF: 2011.

\_\_\_\_\_. (2015a). MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sítio do MDS**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em 28.ago.2015.

\_\_\_\_\_. (2015b). MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sítio do MDS**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/fiscalizacao>> Acesso em 13.set.2015.

\_\_\_\_\_. (2009). MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instrução Operacional n.31 de 17 de julho de 2009**. Orienta quanto aos procedimentos necessários para regularização da situação das famílias identificadas na auditoria do Tribunal de Contas da União com suspeita de informações incorretas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, DF: 2009.

\_\_\_\_\_. (2014). MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Prestação de Contas Ordinárias Anual**. Relatório de Gestão 2014. DF: 2014. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/aceso\\_informacao/relatorios\\_gestao/2014/relatoriogestao\\_senarc.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/aceso_informacao/relatorios_gestao/2014/relatoriogestao_senarc.pdf)>. Acesso em 20.ago.2015.

\_\_\_\_\_. (2015c). MDS. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **Sítio do MDS**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti>>. Acesso em 11. nov. 2015.

\_\_\_\_\_. (2012). MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. 1ª edição. Brasília, DF 2012.

\_\_\_\_\_. (2015d). MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Formulários do Cadastro. **Sítio do MDS**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>> Acesso em 07.nov.2015.

\_\_\_\_\_. (2011b). MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Único para Programas Sociais**. Formulário Principal de Cadastramento. Brasília, DF: 2011. Disponível em <[https://wpp.org.br/sites/default/files/formulario\\_cadastro\\_unico.\\_brasil.pdf](https://wpp.org.br/sites/default/files/formulario_cadastro_unico._brasil.pdf)>. Acesso em 13.mar.2016.

\_\_\_\_\_. (2015e). MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instrução Operacional nº 76 de 07 de maio de 2015**. MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Divulga os prazos e procedimentos relativos aos processos de Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral para o exercício 2015. Brasília, DF: 2015.

\_\_\_\_\_. (2004). **Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, DF: 2004.

\_\_\_\_\_. (2015f). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sítio do MDS**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>> Acesso em 07/11/2015.

\_\_\_\_\_. (2015g). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sítio do MDS**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona>> Acesso em 07/11/2015.

\_\_\_\_\_. (2015h). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sítio do MDS**. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>> Acesso em 26.mar.2016.

\_\_\_\_\_. (2016). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatórios de Informações Sociais**. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Cadastro Único>> Acesso em 28.mai.2016.

CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio; BATISTA, Natália Ferreira. **Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar**. Rev. econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, ago. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482010000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482010000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 11.nov.2015.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CEF. **Sistema Cadastro Único Versão 7.5. Manual Operacional**. Brasília, DF: 2015.

CAMPELLO, Teresa; NERI, Marcelo Cortês (Orgs.). **Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

CARNELOSSI, Bruna. **Limites do Programa Bolsa Família no reconhecimento da segurança de renda no âmbito da Assistência Social: a mediação das condicionalidades**. O Social em Questão. Revista do Departamento de Serviço Social. PUCRJ, RJ: 2013.

CASTRO. Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. ENANPAD – Encontro da ANPAD. Salvador, BA: 2006

CASTRO. Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, DF: IPEA, 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. CGU. Controle Social Orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e no exercício do controle social. **Sítio da CGU**. Brasília, DF: 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em 30.out.2015.

COREZOLA, Fernanda Costa; GRIZA, Aida; RAMOS, Marília Patta. **Políticas Públicas: monitoramento, avaliação, controle e participação social no Governo do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015.

CORRÊA, Diogo. Somos desiguais? A propósito de Jessé de Souza e Roberto Damatta. In: SOUZA, Jesse (Org). **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DEMO, Pedro. **Charme da exclusão social**. Campinas: Autores Associados, 1998.

FERRAZ, Lúcio Flávio. **Programa Bolsa Família: Impactos na distribuição da renda**. 2008, 46f. Monografia (Especialização *latu sensu* em Orçamento Público) apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC. Brasília, DF: 2008.

FONSECA, A. M. M.; VIANA, A. L. A. Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. **Ciência e saúde coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1.505-1.512, 2007.

FREITAS, Lorena; LUNA, Lara. A família desorganizada e a reprodução da “ralé” estrutural no Brasil. In: SOUZA, Jesse (Org). **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

GABRIEL, Edilma Moreira; MACHADO, Clarisse Drummond Martins; OLIVEIRA, Raquel Loureiro. **Focalização de Políticas Públicas: O Programa Bolsa Família como política pública focalizada para superação da desigualdade e exclusão**. Departamento de Gestão de Programas de Transferência de Renda – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. São Paulo: IEA USP. volume 17, n.48, maio/agosto 2003, p.151-166.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. **Relação Entre Inconformidades nos Gastos Públicos do Programa Bolsa Família e Indicadores Sociais dos Municípios: Uma análise a partir das ações de controle realizadas pela CGU**. 2011. 163 f. Dissertação, Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis e Atuariais – FACE, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França; SANO, Hironobu. As técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, 2013.

OLIVEIRA, Rosilda Pinto de; SOARES, Maria de Lourdes. **O debate sobre a renda mínima**: uma forma de enfrentamento às desigualdades sociais? III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. São Luís, MA, 28 a 30 de agosto 2007.

PADILHA, Miriam Damasceno. Assistência Social, Trabalho Infantil e Família. **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade / Ana Elizabete Mota (organizadora). 4.ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

RODRIGUES, Vanessa Dantas. **Políticas Públicas e o ciclo das Políticas**: o caso do Brasil. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/politicas-publicas-e-o-ciclo-das-politicas-o-caso-do-brasil/129584/>> Acesso em 08/11/2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Curso de Especialização em Gestão Pública. UAB/CAPES. UFSC. Florianópolis, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

SOUZA, Jesse. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

\_\_\_\_\_. Jesse. **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

Schwarzman, Simon. **Bolsa família**: mitos e realidades. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. Publicado em Interesse Nacional, Ano 2, N. 7, Dezembro de 2009.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. **Avaliação de Políticas Públicas**: uma revisão teórica de um campo em construção. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, RJ. Maio/Junho 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU. Sumários Executivos. **Auditoria nos Sistemas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. Brasília, DF: 2009.

VENTURA, Magda Maria. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. **Pedagogia Médica**. Rev. SOCERRJ, 2007.

WANDERLEY, M.B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, B. (org.) **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis – RJ, Editora Vozes, 6ª Edição, 2006.

## ANEXO I

Entrevista semiestruturada:

1. Nome, formação, função/cargo, há quanto tempo está na FASC e nesta função/cargo?
2. Quais as suas atividades de trabalho que estão relacionadas ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família?
3. Com a implementação do mecanismo de Averiguação/Auditoria, em 2009, qual o impacto na rotina de trabalho até o momento?
4. O que vem sendo feito para o acompanhamento deste mecanismo de controle?
5. Este mecanismo está funcionando conforme orientações recomendadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome? Porquê (quais evidências você aponta para comprovar essa eficácia)?
6. Em caso negativo, quais evidências você aponta para sinalizar que não está funcionando? E que sugestões você tem para que o mecanismo pudesse funcionar melhor?
7. Alguma família perdeu seu benefício de forma injusta?
8. As famílias que estão dentro do perfil para o recebimento do benefício, mas que tiveram seu benefício bloqueado/cancelado voltaram a recebê-lo no prazo estipulado pelo MDS?
9. Qual o impacto do bloqueio/cancelamento para estas famílias? Existe a procura para esclarecimentos?
10. Fazendo um balanço de todas estas questões, como você avalia que, pelo fato de existir este mecanismo de controle, está contribuindo para deixar o PBF mais focalizado?