



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”
Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-Eixo: Ênfase em Gestão.

ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS: OS PRINCIPAIS RESULTADOS NO ENFRENTAMENTO DA POBREZA

Leticia de Souza Lourenco¹

Resumo: Este artigo tem por objetivo avaliar o programa bolsa família (PBF) no enfrentamento da pobreza no município de duque de caxias, que se apresenta, particularmente, sobre o capitalismo na contemporaneidade. O Estado vem se utilizando do sistema neoliberal, que por sua vez contribuiu para o agravamento da questão social, implicando diretamente no desenvolvimento das políticas sociais e influenciando, assim, no surgimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e na trajetória das políticas de renda mínima, refletindo na criação do Programa Bolsa Família.

Palavras-chave: Política Social, Programa Bolsa Família, SUAS, Duque de Caxias.

Abstract: The objective of this article to evaluate Family Grant Program in addressing poverty in the municipality of Duque de Caxias. That presents itself particularly about capitalism in contemporary observing that the state has been using the neoliberal system, which in turn contributes to the worsening of the social question, directly implying the social development policies, and thus influencing the emergence of ITS and the trajectory of minimum income policies, reflecting primarily the creation of Bolsa Família.

Keywords: Social Policy, Family Grant Program, Duque de Caxias.

Introdução

Tendo em vista que a discussão sobre políticas sociais e a política de renda mínima vem ganhando espaço na contemporaneidade, pois no contexto capitalista atual a propensão do Estado tem sido a de acolhimento e restrição de direitos, fazendo com que as políticas sociais tenham caráter pontual e compensatório, predominando assim os princípios do neoliberalismo que são: focalização, seletividade, privatização e descentralização.

A partir de 2001 o governo Federal começou a desenvolver o que se nomeou de “Rede de Proteção Social”, destinado à população pobre do país. Sendo este um esforço para articular programas, claramente compensatórios, buscando desempenhar ações nos âmbitos da saúde, educação e trabalho, apresentando como base os programas nacionais de transferência de renda.

Em outubro de 2003 é criado o Programa Bolsa Família com o intuito de unificação dos programas nacionais de transferência de renda em implantação no país. De acordo com Silva (2007): “Orientar-se por uma perspectiva partilhada entre união, estado e municípios na busca da construção de um único programa, o que pode significar um passo adiante e importante no campo das Políticas Sociais [...]”.

¹ Estudante de Pós-Graduação, Universidade Federal Fluminense, E-mail: llourenco.assistentesocial@gmail.com.

No mesmo ano o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi proposto, deliberado e concretizado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), trazendo a partir daí o SUAS enquanto concepção de gestão, sendo este um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil, articulando os esforços e recursos dos três níveis do governo, para a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Segundo Behring (2011), no decurso do início da inserção política social brasileira se apresentou uma característica da cidadania regulada, sendo este um benefício restrito a uma parcela da população, que se proporciona através de contribuição, tendo como condição que o indivíduo esteja em exercício de uma ocupação oficial, ou seja, registrada em sua carteira profissional, manifestando-se assim uma relação de direito social, baseado em um contrato ou em vínculos sindicais.

No entanto, a autora aborda os princípios constitucionais que deveriam conduzir e operacionalizar a seguridade social no Brasil, a saber: universalidade, uniformidade, equivalência, seletividade, distributividade, irredutibilidade, diversidade, democracia e, por fim, a descentralização. Essas determinações foram criadas com a finalidade de provocar transformações profundas na previdência, saúde e assistência social, de forma a caracterizar uma rede de proteção coerente, consistente e ampliada. Porém, não foram essas as orientações que asseguraram a implementação das políticas públicas da aula faz parte a seguridade social nos anos de 1990.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome – MDS (2004) “O SUAS materializa o conteúdo da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, cumprindo o tempo histórico dessa política as exigências para realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social”.

Desta forma, o SUAS contribuiu também para a organização da atuação da assistência social, que em sua dinâmica utiliza dois tipos de proteção social: a Proteção Social Especial que se desenvolve nos centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e a Proteção Social Básica, que é executada através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Esta unidade, entre outras funções do SUAS, também implementa o Programa Bolsa Família, entendendo que a transferência de renda se configura como uma estratégia de enfrentamento à pobreza e as condicionalidades corroboram no acesso a direitos sociais básicos nas áreas da saúde, assistência social e educação, mantendo seu foco em três eixos principais que são a transferência de renda, os programas complementares e as condicionalidades.

De acordo com Motta (2011), “a tendência é privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redirecionamento de intervenção do Estado” acentuando desta forma a seletividade que possibilita o acesso aos serviços somente aos que possam constatar que são extremamente pobres.

O Cadastro Único é o sistema que registra as informações sobre cada família de baixa renda, identificando seus membros e suas condições econômicas e sociais. O governo federal utiliza os dados do Cadastro Único para conceder benefícios de programas sociais, como: Tarifa Social de Energia Elétrica, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Bolsa Família, entre outros. Todos os municípios brasileiros já operam o Cadastro Único.

Os dados do Cadastro Único também podem ser utilizados para o planejamento das ações e para a seleção de beneficiários dos programas sociais geridos pelo município. De acordo com o Relatório Bolsa Família o município de Duque de Caxias já vem realizando as atividades de cadastramento e possui (janeiro de 2019): 91.426 famílias inseridas no Cadastro Único; 75.711 famílias com o cadastro atualizado nos últimos dois anos; 76.461 famílias com renda até ½ salário mínimo; e 63.158 famílias com renda até ½ salário mínimo com o cadastro atualizado.

Gestão dos benefícios do Bolsa Família do município de Duque de Caxias

O Programa Bolsa Família propõe a unificação dos programas de transferência de renda em implementação no país, estabelecida pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, sendo regulamentado pelo decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Trata-se de um benefício condicionado e não contributivo, que tem uma gestão e um orçamento próprio, sendo operacionalizado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O município de Duque de Caxias, segundo Relatório Bolsa Família(2019), apresenta que atualmente são elegíveis ao PBF, as famílias que tenham: cadastros atualizados nos últimos 24 meses; e renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição.

Segundo o Relatório Bolsa Família no município de Duque de Caxias há 51.337 famílias beneficiárias do Bolsa Família, o que equivale a aproximadamente 14,95% da população total do município, e inclui 11.335 famílias que, sem o programa, estariam em condição de extrema

pobreza.

Quanto ao benefício para a economia do município, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias do programa, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R\$ 1,78, de acordo com o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento. A cobertura do programa é de 83,85% em relação à estimativa de famílias pobres no município. Essa estimativa é calculada com base nos dados mais atuais do Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O município está próximo da meta de atendimento do programa. O foco da gestão municipal deve ser na manutenção da atualização cadastral dos beneficiários, para evitar que as famílias que ainda precisam do benefício tenham o pagamento interrompido. A gestão também deve realizar ações de Busca Ativa para localizar famílias que estão no perfil do programa e ainda não foram cadastradas.

O pagamento do Bolsa Família é operado pela instituição financeira Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é responsável pela emissão e entrega dos cartões e pelo atendimento aos beneficiários em seus canais de pagamento: agências, correspondentes lotéricos e correspondentes CAIXA. O município possui, atualmente, 38 canais de pagamento.

A Gestão das condicionalidades e o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social

O acompanhamento das condicionalidades tem como objetivo: monitorar cumprimento definido pela legislação às famílias beneficiárias do programa Bolsa Família; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela investigação intensificada das famílias mais vulneráveis; identificar, em casos de descumprimento, as famílias em situação de pobreza extrema, e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

Silva (2007) aponta que é necessário que ocorram mudanças significativas no sistema educacional, de saúde e de trabalho, permanência no trabalho o que depende da continuidade e da sustentabilidade dos programas. Ainda assim, entende-se que através dos Programas de Transferência de Renda possa surgir uma nova institucionalidade capaz de aumentar os impactos e resultados na política social brasileira por ter como um de seus estruturantes o foco na família, contribuindo com a superação da visão fracionada em grupos específicos da população. No entanto, Silva(2007) entende que isso não significa que esses programas sejam capazes de ir além da manutenção de certo nível da pobreza, podendo funcionar também para o controle e regulação dos níveis de indigência e pobreza que são definidos pelos próprios critérios de acesso das famílias a esses programas.

A gestão do acompanhamento das condicionalidades na área da educação é de cargo do Ministério da Educação (MEC), realizado por profissionais da educação em todos os municípios do país. O acompanhamento é feito através do registro da frequência escolar realizado bimestralmente por meio do sistema de acompanhamento da frequência escolar de cada integrante em idade escolar (de 6 a 15 anos quanto à frequência escolar mínima de 85% a cada mês), das famílias beneficiárias do Bolsa Família.

No último bimestre 54.750 crianças e adolescentes tinham perfil para acompanhamento das condicionalidades. O município acompanhou 50.699, uma cobertura de acompanhamento de 92,60%. A média nacional é de 93,81% de acompanhamento na educação.

A Educação no município, 54.750 crianças e adolescentes com perfil para acompanhamento das condicionalidades de educação precisavam ter a frequência escolar acompanhada no último bimestre. Dessas, foram acompanhadas 50.699, uma cobertura de acompanhamento de 92,60%. A média nacional é de 93,81% de acompanhamento na educação.

O município possui um acompanhamento da frequência escolar muito bom, entretanto, é fundamental que a Gestão Municipal do PBF continue procurando identificar os beneficiários que estejam sem informação ou com informação desatualizada sobre a escola em que estudam (“não localizados”), realizando ações de orientações às famílias para que informem nas escolas que suas crianças e jovens são beneficiários do PBF e para que atualizem o Cadastro Único quando houver mudança de escola, ou ainda realizando a busca ativa de beneficiários que estejam fora da escola.

Também é importante tentar identificar e registrar adequadamente os motivos que levam os alunos com baixa frequência a descumprirem a condicionalidade para que o poder público possa atuar no sentido de auxiliar a família a superar possíveis vulnerabilidades e identificar demandas sociais no território.

A gestão do acompanhamento das condicionalidades na área da saúde é de responsabilidade do Ministério da Saúde – MS é realizado pelas equipes de saúde dos municípios e dos Estados, onde ocorre o acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos, e/ou mulheres gestantes, e nutrizes.

Na área da Saúde 36.700 beneficiários(as) foram acompanhados(as) no último semestre. O município conseguiu acompanhar 26.214 beneficiários(as), o que corresponde a uma cobertura de acompanhamento de 71,43%. A média nacional de acompanhamento na saúde é de 77,15%. Assim, o município possui um acompanhamento da agenda de saúde razoável, mas ainda abaixo da média nacional.

É fundamental que o gestor municipal do PBF conheça e se articule com o coordenador municipal do PBF na Saúde, que é o responsável técnico pelo monitoramento desse acompanhamento na Secretaria Municipal de Saúde. Podem ser realizadas ações de orientações às famílias para que informem que são beneficiárias do PBF quando forem atendidas na rede de saúde e para que atualizem o Cadastro Único quando mudarem de endereço; e planejar ações

periódicas de busca ativa de famílias não acompanhadas pela saúde.

Também é importante se organizar para registrar mensalmente as informações sobre as gestantes identificadas, as quais são elegíveis ao Benefício Variável Vinculado à Gestante (BVG). As informações de descumprimento das condicionalidades de saúde e de situação nutricional devem servir de base para a articulação intersetorial entre educação, assistência social e saúde, para que atuem de forma integrada na superação de eventuais vulnerabilidades enfrentadas pelas famílias e na identificação de demandas sociais no território.

O descumprimento da condicionalidade do Programa Bolsa Família por parte das família determinam efeitos em seu benefício financeiro tornando possível a identificação das família que não cumprem com as condicionalidade podendo assim acompanhá-las para que os problemas causadores dos descumprimento possam ser resolvidos.

As famílias que descumprem as condicionalidades podem sofrer efeitos gradativos, que variam desde uma advertência, passando pelo bloqueio e suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento em casos específicos. Esses efeitos são considerados sinalizadores de possíveis vulnerabilidades que as famílias estejam vivenciando, pois demonstram que elas não estão acessando seus direitos sociais básicos à saúde e à educação.

Nestes casos, é necessário que o poder público atue no sentido de auxiliar essas famílias a superar a situação de vulnerabilidade e a voltar a acessar esses serviços, retornando a cumprir as condicionalidades. Por isso, as famílias em descumprimento de condicionalidades, em especial aquelas que estão em fase de suspensão, são prioritárias no Atendimento/Acompanhamento da assistência social no município.

O Relatório Bolsa Família de 2019 apresenta que no município de Duque de Caxias 1.058 famílias encontram-se em fase de suspensão no período acompanhado (novembro de 2018). Dessas, 110 famílias apresentam registro de Atendimento/Acompanhamento pela assistência social no Sistema de Condicionalidades do PBF (Sicon). O registro no Sicon não substitui os registros que devem ser realizados no prontuário da família e no plano de acompanhamento traçado pela equipe técnica nos CRAS e CREAS. Todavia, possibilita a utilização da Interrupção Temporária dos Efeitos do Descumprimento, ferramenta que permite que a família continue recebendo o benefício do PBF enquanto está sendo atendida/acompanhada pela assistência social, evitando que sua situação de vulnerabilidade seja agravada.

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para os municípios (IGD-M) mede mensalmente as Taxas de Atualização Cadastral e de Acompanhamento das Condicionalidades de Educação e Saúde. Com base neste índice, que varia de 0 (zero) a 1 (um), são calculados os repasses financeiros que o Ministério da Cidadania realiza aos municípios para ajudar na gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família.

Os repasses desses recursos são realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) do seu município. O último repasse foi de R\$ 124.961,75, com base no índice 0.82 do IGD-M referente ao mês de janeiro de 2019. Se

o IGD-M do município alcançasse o máximo, ou seja, fosse igual a 1 (um), o município receberia R\$ 340.014,68 mensalmente. Os valores financeiros calculados com base no IGD-M e repassados ao município no exercício corrente somam o montante de R\$ 124.961,75.

Em março de 2019, havia em conta corrente do município (BL GBF FNAS) o total de R\$ 2.448.926,04. A relação entre os recursos recebidos pelo seu município e o saldo em conta corrente mostra que o município está com uma execução muito baixa dos recursos transferidos pelo IGD-M no último ano.

Importante verificar com o FMAS e o órgão financeiro do município o que aconteceu no período e fazer a reprogramação desses recursos para o ano de 2018, considerando essa disponibilidade de recursos no Plano de Ação 2018. Outro ponto a ser observado é a Portaria GM/MDS nº 517, de 20 de dezembro de 2017, que limita o repasse dos recursos do IGD-M de acordo com o montante financeiro em conta corrente do município.

Considerações finais

Buscando problematizar as questões acima colocadas, ao analisar o Programa Bolsa Família no Município de Duque de Caxias, de acordo com o Relatório Bolsa Família há uma estimativa de 95.109 famílias com renda mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa vivendo no seu município e todas deveriam estar cadastradas. Levando em consideração que somente os cadastros atualizados podem ser utilizados para concessão de benefícios e participação em programas sociais, ainda faltam 18.648 cadastros a serem incluídos para que a estimativa de famílias pobres esteja devidamente cobertas pelo Cadastro Único no seu município.

A Taxa de Atualização Cadastral (TAC) do município é de 82,60%, enquanto que a média nacional encontra-se em 86,08%. O cálculo da TAC é feito através da divisão do número de famílias cadastradas com renda mensal per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo com cadastro atualizado pelo total de famílias cadastradas com renda mensal per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, multiplicado por cem. Nota-se o município focalizado e atualizado, de forma que a maioria das famílias cadastradas pertence ao público alvo.

A análise do Programa Bolsa Família nos aproxima da importância da avaliação dos programas, para que os recursos recebidos sejam aplicados em melhorias da gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família. Para isso é preciso planejar bem as ações, eleger as prioridades e decidir sobre como e onde devem ser aplicados os recursos provenientes do IGD-M dentro da gestão do

Cadastro Único e do Bolsa Família, tarefas sistemáticas que a Gestão local desempenha em conjunto com os responsáveis pela área orçamentária e financeira e pelas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social.

Refletimos sobre como a importância de atentar-se quando a deficiência em qualquer uma dessas áreas interfere no resultado da gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, afetando o recebimento de recursos financeiros do IGD-M.

A participação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) também é vital durante todo o processo, desde o planejamento até a aprovação regular das contas. Esse relacionamento demonstra transparência e garante a continuidade do recebimento dos recursos.

A Coordenação Estadual é um importante parceiro do governo federal para o sucesso da gestão descentralizada do Cadastro Único e do Bolsa Família. Por isso, a aproximação entre as gestões municipais e estaduais e a integração de ações são fundamentais.

Referências

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez. 2008.

BRASIL, **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Presidência da República. Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, 2004.

_____. **Ministério de Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social**. Brasília 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 42. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: [s. n.], 2005.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOBRH/SUAS: Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Brasília, DF: [s. n.], 2012.

CFESS. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília: 2009.

MOTA, Ana E. **Cultura da Crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. SP Cortez, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política social brasileira no século XXI: prevalência dos programas de transferência de renda.** 6º Ed. rev. E atual. SP Cortez, 2012.