

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

ALINE GAZOLA HELLMANN

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL: UMA INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONAL COM REFERÊNCIA AO CASO  
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Porto Alegre

2016

ALINE GAZOLA HELLMANN

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL: UMA INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONAL COM REFERÊNCIA AO CASO  
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação  
em Economia da Faculdade de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como quesito parcial para  
obtenção do título de Doutora em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Hélio Henkin

Porto Alegre

2016

### CIP - Catalogação na Publicação

Hellmann, Aline Gazola  
Monitoramento e avaliação de políticas de  
desenvolvimento social: uma interpretação  
institucional com referência ao caso do Programa  
Bolsa Família / Aline Gazola Hellmann. -- 2016.  
150 f.

Orientador: Hélio Henkin.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,  
BR-RS, 2016.

1. Monitoramento. 2. Avaliação. 3.  
Desenvolvimento. 4. Economia institucional. I.  
Henkin, Hélio, orient. II. Título.

ALINE GAZOLA HELLMANN

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL: UMA INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONAL COM REFERÊNCIA AO CASO  
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação  
em Economia da Faculdade de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como quesito parcial para  
obtenção do título de Doutora em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 16 de junho de 2016.

---

Prof. Dr. Hélio Henkin – Orientador  
PPGE-UFRGS

---

Prof. Dr. Octávio A. C. Conceição  
PPGE-UFRGS

---

Dra. Marília P. Ramos  
PPGS e PPGPP-UFRGS

---

Profa. Dra. Sandra E. O. Bitencourt de Barreras  
FEE-RS

Com carinho e enorme gratidão, dedico este trabalho para a minha pequena grande família e, em especial, ao Marco.



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes), do Ministério da Educação (MEC), pela bolsa concedida para a realização do doutorado. Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), agradeço o apoio da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE), nas pessoas do seu diretor, prof. Dr. Hélio Henkin, e de seu vice-diretor, prof. Dr. André Moreira Cunha, bem como ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), nas pessoas do seu diretor, prof. Dr. Pedro Fonseca, e de seu vice-diretor, prof. Dr. Claudio Muller. Todos os servidores técnico-administrativos, professores e estudantes ligados à FCE, ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) e ao CEGOV foram muito importantes para a conclusão deste trabalho; a cada um deles, meu reconhecimento pelo apoio em diferentes momentos. Agradeço também aos colegas de trabalho e aos parceiros institucionais nos diversos projetos na área de Monitoramento e Avaliação desenvolvidos ao longo dos últimos anos, incluindo os projetos REG/FDRH, APEX-Brasil, MDIC, CapacitaSagi/MDS, CapacitaSuas/MDS. A Romulo Paes de Sousa, Paulo de Martino Jannuzzi, Jorge Branco, Sandra Bittencourt e Ana Ghisleni, um agradecimento especial pela confiança e parceria institucional. Ao Bruno Sivelli, muito obrigada pela assistência de pesquisa.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é contribuir para a interpretação do significado dos sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) de políticas públicas no processo de desenvolvimento social. Por um lado, sabe-se que a expansão sustentável de direitos e provimentos não se produz espontaneamente. Por outro lado, programas governamentais são caracterizados por alta complexidade operacional e muitas interfaces. Portanto, normas (valores), organizações, regulamentos, capacidades e incentivos dos sistemas de M&A tendem a ser negligenciados quando se discutem resultados e impactos dos programas governamentais. Com base no marco teórico da Economia Institucional, foi realizada uma pesquisa qualitativa sobre o Programa Bolsa Família (PBF) e sobre a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), entre 2003 e 2014. O PBF contribuiu para mudar hábitos de pensamento e comportamentos nas famílias beneficiárias e na sociedade. O sistema de M&A foi relevante para o esclarecimento público das disputas interpretativas (legitimidade), bem como para adaptar suas metas e o público-alvo (Plano Brasil sem Miséria). Como hipóteses para futuras pesquisas, conclui-se que (1) quanto mais complexo e controverso um programa governamental, maior a necessidade de M&A; e (2) quanto melhor o sistema de M&A, mais se atingem os objetivos de uma política pública de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Monitoramento. Avaliação. Desenvolvimento. Economia institucional.

## ABSTRACT

This research aims at providing a preliminary interpretative analysis regarding the role of monitoring and evaluation systems (M&A) in the development process. By one hand, sustainable expansion of entitlements and provisions does not produce itself spontaneously. On the other hand, governmental programs tend to have many interfaces and highly complex operational mechanisms. Therefore, the M&A systems' norms (values), organizations, regulations, capabilities, and incentives tend to be overlooked whenever one discusses policy results and impacts. Using an Institutional Economics theoretical framework, a qualitative research was conducted to interpret the respective roles of the Bolsa Família Program (PBF) and the National Secretariat for Evaluation and Information Management (SAGI) from 2003 to 2014, both institutions under the Ministry of Social Development and Fight Against Hungry (MDS). As the largest Conditional Cash Transfer Program in the world, PBF has helped to change habits of thought and behaviors across the beneficiaries' families, and the general public. The M&A system was also relevant to solve interpretative disputes (helping to build legitimacy), as well as to adapt its goals and its public (Brazil without Extreme Poverty Plan). As general hypotheses for a next round of research, the main conclusions are: 1) the more complex and controversial a governmental program is, the more necessary a strong M&A system is; and 2) the better the M&A system, the more development goals are likely to be achieved.

**Keywords:** Monitoring. Evaluation. Development. Institutional economy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Processo de causação circular .....	27
Figura 2 -	Elementos da Matriz Institucional .....	29
Figura 3 -	Diferença entre as atividades de controle, monitoramento, avaliação e auditoria .....	39
Figura 4 -	Cadernos de Estudos Capacita SAGI, sobre M&A .....	54
Figura 5 -	Fluxo de Cadastramento do PBF .....	68
Figura 6 -	Cartão Bancário Bolsa Família .....	73
Figura 7 -	Cartão Social Bolsa Família.....	73
Figura 8 -	Mapa de acompanhamento do programa Bolsa Família na saúde...	79
Figura 9 -	Relação entre sistemas no acompanhamento de condicionalidades	80
Figura 10 -	Sistema Presença.....	81
Figura 11 -	Ficha de preenchimento da frequência escolar .....	82
Figura 12 -	Painel de acompanhamento da conjuntura de programas sociais....	94
Quadro 1 -	Diferenças entre monitoramento e avaliação.....	33
Quadro 2 –	Histórico das atividades de monitoramento e avaliação no Brasil .....	45
Quadro 3 -	Evolução das linhas de pobreza e extrema pobreza do Programa Bolsa Família desde a sua criação .....	66
Quadro 4 -	Configurações possíveis de benefícios do Programa Bolsa Família .	69
Quadro 5-	Configurações possíveis de pagamento dos benefícios (em R\$) .....	70
Quadro 6 -	Condicionalidades do Programa Bolsa Família .....	74
Quadro 7 -	Total de famílias com perfil para acompanhamento das condicionalidades. ....	75
Quadro 8 -	Mudanças nos benefícios decorrentes de alteração cadastral .....	87
Quadro 9 -	Pesquisas de avaliação do PBF entre 2004 e 2014 .....	99
Quadro 10 -	Matriz Institucional da SAGI.....	104

## LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Plano Brasil sem Miséria
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
CadÚnico	Cadastro Único Programas Sociais do Governo Federal
Caixa	Caixa Econômica Federal
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGAF	Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização
CGU	Controladoria Geral da União
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
ICS	Instâncias de Controle Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
M&A	Monitoramento e Avaliação
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
NIS	Número de Identificação Social
PBF	Programa Bolsa Família
PIS	Programa de Integração Social
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAS	Plano Nacional da Assistência Social
RF	Responsável pela Unidade Familiar
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SESAN	Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SICON	Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família
SIGPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SISTAC	Sistema de Isenção de Taxa de Inscrição
Sistema Presença	Sistema de Acompanhamento de Frequência Escolar do PBF
SMA	Sistema de Monitoramento e Avaliação
SNAS	Secretaria Nacional da Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>ECONOMIA INSTITUCIONAL E SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO .....</b>	<b>22</b>
2.1	A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL .....	23
2.2	A VELHA ECONOMIA INSTITUCIONAL .....	26
2.3	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO COMO INSTITUIÇÃO .....	32
<b>3</b>	<b>SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>39</b>
3.1	BREVE HISTÓRICO DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL.....	40
3.2	QUATRO EXPERIÊNCIAS COM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL.....	46
3.2.1	<b>Presidência da República (PR).....</b>	<b>46</b>
3.2.2	<b>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão .....</b>	<b>48</b>
3.2.3	<b>Ministério da Saúde.....</b>	<b>49</b>
3.2.4	<b>Tribunal de Contas da União .....</b>	<b>50</b>
3.3	O CASO DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME .....	51
<b>4</b>	<b>O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO .....</b>	<b>55</b>
4.1	A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2003-2014).....	57
4.2	O ECOSSISTEMA INSTITUCIONAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA..	60
4.3	COMO FUNCIONA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	63
4.3.1	<b>Identificação dos Beneficiários.....</b>	<b>64</b>
4.3.2	<b>Inscrição dos Beneficiários .....</b>	<b>66</b>
4.3.3	<b>Tipos e Valores de Benefícios do Programa Bolsa Família.....</b>	<b>68</b>
4.3.4	<b>Pagamentos aos Beneficiários.....</b>	<b>70</b>
4.3.5	<b>Verificação das Condicionais.....</b>	<b>74</b>
4.3.6	<b>Relação com Outros Programas e Serviços Sociais.....</b>	<b>82</b>

<b>4.3.7</b>	<b>Recertificação de Beneficiários.....</b>	<b>86</b>
<b>4.3.8</b>	<b>Critérios e Regras de Saída .....</b>	<b>88</b>
<b>4.3.9</b>	<b>Atendimento aos Beneficiários .....</b>	<b>89</b>
<b>4.4</b>	<b>MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA... 92</b>	
<b>4.4.1</b>	<b>Controle.....</b>	<b>92</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Monitoramento.....</b>	<b>94</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Auditoria.....</b>	<b>95</b>
<b>4.4.4</b>	<b>Avaliação.....</b>	<b>98</b>
<b>4.5</b>	<b>O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A MATRIZ INSTITUCIONAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO .....</b>	<b>101</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>107</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>109</b>
	<b>ANEXO A - Criação do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004) ..</b>	<b>122</b>
	<b>ANEXO B - Regulamentação Programa Bolsa Família (Decreto 5.209/2004) .....</b>	<b>131</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Entre 2002 e 2013, houve uma redução acentuada da pobreza extrema e uma melhoria significativa das condições de vida da população mais pobre no Brasil. Apenas para citar dois exemplos, ao longo do período, o acesso relativo à água aumentou 34% entre os 5% mais pobres, e o saneamento básico adequado avançou 53% na mesma parcela da população, bem acima do avanço de 12% verificado para a média nacional (IBGE, 2015; JANNUZZI, 2015). Em 2014, o Banco Mundial considerou a pobreza extrema erradicada no país, atendendo antecipadamente a um dos objetivos do milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento mundial.

Contudo, com o agravamento da crise econômica e política no Brasil a partir do segundo semestre de 2014, uma parte dos resultados sociais alcançados passou a estar em risco. Da mesma forma, as interpretações sobre as causas e a consistência do progresso obtido, bem como sobre o papel desempenhado por diferentes programas governamentais, passaram a ser intensamente disputadas na esfera pública até o limite de uma crise institucional. Porém, de modo geral, o próprio reconhecimento internacional das iniciativas do governo federal brasileiro nos governos Lula e Dilma indica que as políticas implementadas e as decisões de priorizar os gastos sociais tiveram um papel importante ao longo do período.

O Programa Cisternas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por exemplo, ganhou o reconhecimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ainda em 2005, tendo recebido o *Prêmio Sementes 2009* da ONU. Em 2013, o Programa Bolsa Família recebeu o *I Prêmio por Desempenho Extraordinário em Seguridade Social (Award for Outstanding Achievement in Social Security)*, concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA). Em 2014, o mesmo programa foi reconhecido pela Food and Agriculture Organization (FAO) das Nações Unidas como tendo sido fundamental para a saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome. Em 2015, o MDS foi um dos finalistas do prêmio *Teradata EPIC Awards*, pela utilização de tecnologias de monitoramento das informações de todo o país. Finalmente, em fevereiro de 2016, durante a viagem oficial da presidenta Dilma Rousseff ao Chile, o secretário-geral adjunto da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Antônio Prado, destacava que as políticas bem estruturadas e bem coordenadas de combate

à pobreza no Brasil estavam se tornando referência na região e além. De fato, a própria política externa brasileira e o protagonismo internacional assumido pelo Brasil desde 2003, especialmente no âmbito da cooperação sul-sul, tiveram referências nas políticas e programas sociais (MADEIRA; HELLMANN; MEDEIROS, 2011).

Nesse sentido, para a dimensão social do desenvolvimento também se aplicaria o argumento de Freeman e Perez (1988) de que, em diferentes eras, as nações que tendem a ser líderes são aquelas que tiveram, ou conseguiram construir, o conjunto adequado de instituições.

No caso brasileiro, para além das decisões econômicas com foco no desenvolvimento do mercado interno e na valorização do salário mínimo, a trajetória de desenvolvimento com inclusão que caracterizou o cenário até recentemente seria resultado do compromisso político com o combate à pobreza e à fome, legitimado por eleições democráticas e efetivado mediante o aperfeiçoamento de mecanismos institucionais de implementação e governança de políticas, tais como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), o Programa Bolsa Família (PBF), o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Cadastro Único (CadÚnico), entre muitos outros. Ou seja, é preciso relacionar os avanços sociais dos últimos anos no Brasil com as inovações institucionais e programáticas, bem como com as novas tecnologias sociais e de gestão: “[...] para o estágio de maturidade que diversos programas estão alcançando, são cada vez mais importantes as investigações em uma perspectiva mais macro, estrutural e institucional dos mesmos” (JANNUZZI, 2015, p. 5).

Na mesma direção aponta o trabalho de Matus (1997), segundo o qual o sucesso ou fracasso de uma política pública ou projeto governamental deveria ser analisado segundo três eixos principais: a consistência e viabilidade dos objetivos da política, os aspectos e institucionalidades que lhe asseguram a governança da política; e o grau de organização e capacidade técnica de governo que, conjuntamente com a governança, viabilizam a consecução dos compromissos políticos almejados.

Trata-se, portanto, de um esquema interpretativo semelhante ao proposto em Gomide e Pires (2014), para quem os objetivos colocados pelas políticas públicas demandariam, para sua concretização em resultados efetivos à população, arranjos institucionais adequados e capacidades técnicas e políticas por parte dos agentes

envolvidos. Para os autores, o processo concreto de implementação das políticas passa pelas instituições:

[...] o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas [...]. Desta maneira, são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-21).

No caso da redução da pobreza e da extrema pobreza, bem como da redução das desigualdades de renda entre os brasileiros mais pobres, haveria um conjunto expressivo de instituições e políticas a analisar. Dentre outras, destacam-se aquelas associadas às políticas universais contributivas (saúde, educação, trabalho e emprego, previdência), ao acesso a serviços e oportunidades (crédito, inclusão bancária, inclusão digital), aos direitos civis e identidades (igualdade racial, mulheres, jovens, população LGBT), bem como à expansão de direitos sociais redistributivos (transferências de renda, inclusão produtiva, rede socioassistencial, desenvolvimento agrário, inclusão de pessoas com deficiência, inclusão de povos indígenas e comunidades tradicionais).

Porém, dado o papel transversal dos instrumentos de governança em todas essas políticas públicas, decidiu-se focar nos sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) como tema deste trabalho. Para tanto, há pelo menos três justificativas.

A primeira justificativa é a transversalidade em si mesma, pois uma das diferenças entre um projeto social de pequena escala (levado a cabo por uma organização não governamental, por exemplo) e uma política pública governamental de alcance nacional é que a segunda é muito mais ampla e complexa, frequentemente demandando integração com outras esferas de governo ou informações sobre o contexto, os objetivos, os meios (infraestrutura, equipamentos, capacitação, orçamento), o público (beneficiários e outros), os resultados e os impactos de ações governamentais ao longo do tempo. Os problemas e, potencialmente, as soluções encontradas para a gestão da informação tendem a se disseminar entre diferentes áreas de políticas públicas mais do que no caso de soluções locais muito sensíveis ao contexto.

A segunda justificativa é bastante pessoal. Ao longo dos últimos anos passei a trabalhar em diferentes projetos de pesquisa aplicados à avaliação de políticas públicas, bem como em projetos de capacitação de gestores públicos. Participo, por exemplo, da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA). Devido ao meu engajamento direto com essa comunidade de práticas, considero o tema relevante no contexto atual em que a própria Constituição Federal de 1988 encontra-se em disputa.

A terceira justificativa é que, ao ler sobre o debate institucionalista na Economia, deparei-me com um problema interessante, qual seja, o do papel dos sistemas de monitoramento e avaliação na promoção de uma agenda institucionalista por parte de organismos internacionais, como o Banco Mundial a partir da década de 2000.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é construir uma interpretação preliminar sobre o papel dos sistemas de monitoramento e avaliação nas políticas de desenvolvimento social do governo federal brasileiro entre 2003 e 2014. O marco teórico utilizado para a construção da narrativa é a chamada Economia Institucional. A premissa básica que caracteriza tal abordagem é a afirmação de que as instituições importam para o desenvolvimento.

Por desenvolvimento, entenda-se aqui o processo mais ou menos conflitivo de expansão dos direitos (*entitlements*) e dos provimentos (*capabilities*) que caracterizam as liberdades formais e substantivas de todas as pessoas em uma sociedade (SEN, 2010). Em termos de valores, procura-se fazer com que tal expansão seja sustentável do ponto de vista ambiental, econômico, social, político e cultural. Obviamente os interesses e os valores divergem em qualquer sociedade, e não raro o desenvolvimento fica aquém do ótimo sustentável desejado. Ou seja, todo o desenvolvimento é, em última instância, social, conflitivo e não espontâneo.

Uma vez aceita a premissa de que as instituições importam para o desenvolvimento, torna-se necessário entender como elas surgem, evoluem, diversificam-se e, eventualmente, desaparecem (OSTROM, 2005). Antes, porém, é necessário adotar uma definição do que sejam instituições. Uma definição muito influente e simples diz que as “Instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou, mais formalmente, são os constrangimentos idealizados pelos humanos que moldam as interações humanas” (NORTH, 1990, p. 3). Ao separar as instituições (regras do jogo) das organizações (jogadores), essa definição enfatiza a busca de

eficiência no desenho institucional. Entretanto, se considerarmos que “[...] as organizações e os procedimentos variam quanto ao seu grau de institucionalização. [...] A institucionalização é o processo por meio do qual as organizações e os procedimentos adquirem valor e estabilidade” (HUNTINGTON, 1975, p. 24). Ou seja, além da busca por eficiência e contenção do poder, o processo de institucionalização envolveria também esforços de legitimação e de acumulação de poder. Nesse sentido, é mais preciso e completo definir instituições como conjuntos de normas, organizações, regulamentos, capacidades e incentivos que resultam da coevolução dos hábitos de pensamento e das interações continuadas entre pessoas em diferentes contextos temporais e espaciais (STEIN, 2008, p. 125). A criação de instituições é obra intencional de sujeitos, mas seu desenvolvimento (o próprio processo de institucionalização) apresenta propriedades emergentes e evolui de maneira não linear.

Finalmente, é preciso definir o que são sistemas de M&A. Adota-se como ponto de partida que tais sistemas são um tipo de instituição, pois apresentam as mesmas propriedades que outros tipos de instituições, quais sejam, intencionalidade orientando a sua criação e emergência não linear de características mais ou menos sustentáveis ao longo do processo de institucionalização. Os sistemas de M&A são um tipo de instituição orientada para a produção de conhecimentos e informações sobre a consistência entre fins, meios e resultados de políticas, programas e ações (JANNUZZI, 2016). Em termos operacionais, sistemas nacionais de M&A seriam caracterizados por: a) um ethos voltado para a produção de conhecimentos válidos; b) algum grau de organização especializada; c) algum nível de formalização legal de suas atividades; d) alguma capacidade especializada (incluindo tecnologia e conhecimentos técnicos) e regularidade das atividades; e e) algum nível de utilização dos produtos resultantes por parte dos usuários e tomadores de decisão, com gestão de *feedback* qualitativo e quantitativo (GRAU; BOZZI, 2008).

Este trabalho não pretende responder a um problema de pesquisa bem delimitado, tampouco pretende testar hipóteses sobre relações causais entre conceitos concebidos como variáveis. Como explica Evera (1997, p. 89-95), nem todas as teses tem por objetivo testar hipóteses previamente deduzidas de teorias gerais. Neste trabalho, o objetivo básico é tentar interpretar o sentido mais geral da trajetória de construção de um sistema de monitoramento e avaliação para a área de desenvolvimento social no Brasil. Ao combinar o marco teórico adotado com a

descrição de elementos operacionais que caracterizem a complexidade dos programas governamentais, espera-se, como conclusão do trabalho, contribuir para a formulação de hipóteses sobre a evolução do monitoramento e avaliação e o seu papel no desenvolvimento social do Brasil nos últimos 15 anos. Dessa forma, seria possível, embora não necessário, desenhar testes empíricos para as proposições formuladas a serem realizados em pesquisas futuras.

A metodologia de pesquisa, conseqüentemente, é qualitativo-interpretativa. Segundo Wagenaar (2007, p. 429-441), há diferentes formas de se conduzir uma pesquisa interpretativa sobre instituições e políticas públicas. Uma delas seria tentar reconstruir o significado que as pessoas envolvidas no processo atribuíram às suas práticas sociais e aos conflitos decorrentes, bem como aos resultados tal como elas os compreendem (*emic viewpoint*). Este é um tipo de pesquisa que se aproxima mais da etnografia ou da realização de entrevistas em profundidade. Outra abordagem, mais próxima da que foi adotada neste trabalho, envolve a identificação de artefatos portadores de significado (documentos, eventos, linguagens etc.), contextos e dados selecionados de maneira mais ou menos empática (*selective data points*), para construir narrativas plausíveis sobre tradições e dilemas de governança. Nessa abordagem, o tipo de pesquisa realizado se aproxima mais de uma pesquisa-ação e de um estudo de caso exploratório. As fontes utilizadas estão indicadas ao longo do trabalho, e, de modo geral, elas priorizam o ponto de vista dos agentes públicos que estiveram envolvidos na construção do sistema de M&A da área de desenvolvimento social, sejam como produtores de fontes primárias (documentos e materiais de divulgação), sejam como proponentes de ideias acadêmicas e/ou profissionais em textos escritos e eventos.

Definidos os pontos de partida, o restante do trabalho retoma e desenvolve as ideias gerais expostas nos parágrafos anteriores.

No capítulo 2, o conceito de instituição será retomado no contexto da teoria econômica, em particular os elementos comuns e as diferenças entre o velho institucionalismo americano (*old institutional economics*) e a chamada nova economia institucional (NEI). Um desdobramento importante do debate é a identificação da *rationale* que perpassa a crescente adoção teórica e prática de premissas e problemas institucionalistas, por parte do Banco Mundial, desde 1997. Nesse capítulo, também serão apresentadas considerações adicionais sobre os conceitos de hábitos mentais e de comportamento dos indivíduos, bem como uma

melhor especificação dos componentes gerais de uma matriz institucional. Na terceira seção do capítulo 2, os conceitos de monitoramento, de avaliação e de sistemas de M&A serão discutidos com dois objetivos principais. Primeiro, ressaltar melhor as diferenças entre monitoramento e avaliação quanto à frequência de seu emprego, ações principais, propósitos, foco, fontes de informação e tipos de agentes públicos envolvidos na realização e no consumo do conhecimento produzido. Segundo, entender porque os sistemas de M&A promovidos pelo Banco Mundial receberam uma ênfase tão grande na chamada construção de capacidades para avaliar (*evaluation capacity building*, ou ECB) como parte de estratégias de desenvolvimento.

No capítulo 3, busca-se interpretar o processo de institucionalização dos sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil. Isso é feito, primeiro, diferenciando-se as distintas finalidades das atividades de monitoramento, avaliação, auditoria e controle gerencial. Em seguida, são elencados quatro fatores que contribuíram decisivamente para o desenvolvimento de práticas mais ou menos sistemáticas de M&A no âmbito do governo federal brasileiro, a saber, a demanda por legitimidade das ações governamentais após a ditadura (1964-1985), a expansão do ensino e do treinamento profissional em gestão e governança do setor público estatal, o uso cada vez mais intensivo de tecnologias de informação e comunicação na administração pública federal e, finalmente, os diferentes incentivos positivos e negativos introduzidos pelos organismos internacionais. O foco do capítulo é o sistema de M&A que se desenvolveu no âmbito do MDS, com a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Entretanto, para uma melhor compreensão das especificidades do modelo adotado na área de desenvolvimento social, antes de apresentá-lo, são mencionadas brevemente algumas outras experiências em diferentes órgãos da administração pública federal brasileira. Na seção final do capítulo 3, descreve-se o arcabouço institucional da SAGI, tanto do ponto de vista dos departamentos que a compõe, quanto em termos dos eixos que estruturaram o trabalho de monitoramento, avaliação, divulgação e capacitação durante o período considerado.

No capítulo 4, discute-se o caso do Programa Bolsa Família (PBF). Criado em 2003, o PBF tornou-se rapidamente o mais importante programa de transferência de renda com condicionalidades para o combate à pobreza existente no Brasil. Juntamente com outros recursos públicos alocados na função assistência social (os

quais passaram de R\$ 12,2 bilhões em 2002 para R\$ 70,4 bilhões em 2014), o PBF contribuiu para a redução da taxa de pobreza crônica multidimensional no Brasil (de 9,5% da população total em 2002 para 1,0% em 2014). Entretanto, o foco do capítulo 4 é a descrição do funcionamento do PBF do ponto de vista de seus mecanismos operacionais internos e de sua articulação com o ecossistema institucional da área de desenvolvimento social. Tal foco é uma necessidade incontornável por duas razões: primeiro, porque predomina na sociedade brasileira o desconhecimento sobre o programa, o que alimenta o preconceito e o discurso de ódio cada vez mais recorrente na esfera pública, afinal, dos onze mitos mais comuns sobre o programa, pelo menos sete são relativos a aspectos do seu funcionamento; segundo, porque um dos objetivos do trabalho é justamente compreender como a complexidade interna das organizações cria demandas e oportunidades para o desenvolvimento institucional, na medida em que o desenvolvimento social não resulta espontaneamente da operação dos mercados.

No capítulo 5, apresenta-se a conclusão geral do trabalho e, como foi mencionado anteriormente, espera-se que, da interpretação preliminar obtida, possam emergir uma ou mais hipóteses testáveis empiricamente em futuras pesquisas. Um corolário da afirmação de que as instituições importam para o desenvolvimento seria, então, o de que os sistemas de monitoramento e avaliação importam para a qualidade das instituições que contribuem para o desenvolvimento social.

## 2 ECONOMIA INSTITUCIONAL E SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Na teoria econômica, o campo de estudo institucionalista tem sua matriz no velho institucionalismo americano (*old institutional economics*), a partir dos escritos de Thorstein Veblen, John R. Commons e Wesley C. Mitchel, ainda que elementos institucionais possam ser identificados nas obras de autores como Adam Smith, Karl Marx e Alfred Marshall (HODGSON, 1998). A abordagem se desenvolveu a partir da crítica às análises estáticas e reducionistas da teoria econômica neoclássica, cujo enfoque no equilíbrio não explica as diferentes trajetórias de crescimento econômico, sendo necessária a inclusão das instituições como variável explicativa da mudança e do desenvolvimento.

O institucionalismo, entretanto, apresenta diversas concepções teóricas e, conseqüentemente, uma ampla gama de definições conceituais (inclusive sobre o conceito de instituição). Em comum, “Qualquer abordagem analítica que se pretenda institucionalista deve incluir *path dependency*, reconhecer o caráter diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas” (CONCEIÇÃO, 2002a, p. 80). Ela apresenta variações importantes, ensejando diferentes programas de pesquisa, tais como o da velha economia institucional (*old institutional economics* ou velho institucionalismo americano), o da abordagem neo-institucionalista (NEO), o da nova economia institucional (NEI) e algumas correntes próximas da mesma problemática, como a teoria da regulação e as abordagens evolucionárias (CONCEIÇÃO, 2002b).

Este capítulo analisa os fundamentos da tese segundo a qual os sistemas de M&A constituem um tipo de instituição relevante para o desenvolvimento. Divide-se em três partes: a primeira revisa a tese central da chamada Nova Economia Institucional sobre a importância das instituições para o desenvolvimento, a segunda propõe uma explicação sobre como as instituições surgem, se desenvolvem e se diversificam e a terceira caracteriza os sistemas de M&A como uma instituição.

## 2.1 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

A abordagem da nova economia institucional (NEI) destaca-se no meio acadêmico a partir da década de 1960 e tem em Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North três de seus principais autores, todos ganhadores do prêmio Nobel.<sup>1</sup> Para eles, as instituições funcionam como mecanismos de ação coletiva com vistas a minimizar o conflito e aumentar a eficiência.

A NEI mantém a suposição da teoria econômica neoclássica de que os indivíduos buscam maximizar a utilidade dos recursos escassos, sujeitos a restrições orçamentárias, e que os resultados alcançados coletivamente estão baseados nas escolhas feitas por indivíduos racionais (isto é, individualismo metodológico). Contudo, ela descarta o conceito da racionalidade limitada, o que implica afirmar que as escolhas feitas individualmente são relativamente imprevisíveis e podem ser oportunistas. Essas hipóteses de comportamento (**racionalidade limitada e oportunismo**)<sup>2</sup> geram incerteza e insegurança, dando espaço para o surgimento dos **custos de transação**. Para amenizar a incerteza e lidar com os custos de transação, criam-se as instituições.

Para North (1994a), as instituições, sejam elas políticas, sejam elas econômicas, formam a **estrutura de incentivos** da sociedade, na medida em que agem diretamente sobre os custos de transação, reduzindo a incerteza e estimulando, assim, o aumento de capital físico e humano, o avanço do conhecimento, a produtividade e, por fim, o desenvolvimento econômico. Ou seja, o desenvolvimento econômico decorre da **capacidade** das instituições em lidar com os custos de transação. Para o autor,

<sup>1</sup> A abordagem tem suas raízes na obra de Ronald Coase, *A natureza da Firma*, de 1937, e em John R. Commons, a principal referência em relação à velha economia institucional (CONCEIÇÃO, 2002b, p. 128).

<sup>2</sup> Racionalidade limitada, conceito elaborado por Herbert Simon, refere-se à capacidade limitada de informações que um cérebro humano é capaz de processar. Em função dessa limitação, o comportamento, que é intencionalmente racional, efetiva-se apenas limitadamente assim.

<sup>2</sup> Oportunismo é a tendência de uma das partes de barganhar para mudar os termos de uma relação a seu favor. Custos de transação referem-se aos custos incorridos na realização de uma troca econômica (custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato - formal ou informal) (Fonte: Oxford Dictionary of Economics, aplicativo).

Institutions are the humanly devised constraints that structure human interaction. They are made up of formal constraints (e.g. rules, laws, constitutions), informal constraints (e.g. norms of behaviour, conventions, self-imposed codes of conduct), and their enforcement characteristics. Together they define the incentive structure of societies and specially economies. [...] Institutions form the incentive structure of a society, and the political and economic institutions, in consequence, are the underlying, determinants of economic performance. Time as it relates to economic and societal change is the dimension in which the learning process of human beings shapes the way institutions evolve (NORTH, 1994b, p. 359-360).

Na concepção de North, a mudança institucional acontece quando há mudança nos modelos mentais compartilhados pelos indivíduos. Os modelos mentais referem-se à forma como os indivíduos percebem a realidade e resultam dos processos de aprendizagem e de um contexto socio-econômico-cultural específico. Os modelos mentais compartilhados sustentam um sistema de crenças que atuam para reduzir as divergências entre os indivíduos e acabam por influenciar o tipo de instituições presente em uma sociedade em determinada época. Esses modelos evoluem com o tempo e, por determinarem o comportamento dos indivíduos, influenciam a mudança das instituições (NORTH, 1998, 2005). “Surge daí a concepção de *path dependence*, pois a evolução institucional que determina o desempenho econômico é resultado da cultura, da aprendizagem e dos modelos mentais, fatores que evoluem ao longo da história” (LOPES, 2013, p. 33).

A análise histórica sobre desenvolvimento e mudança institucional da NEI rejeita a ideia de progresso institucional orientado exclusivamente pelo mercado. Ou seja, trata-se de explicar o subdesenvolvimento persistente analisando também se e como as instituições utilizaram recursos de forma eficiente no passado (*path dependence*). Obviamente, uma das dificuldades é que diferentes interpretações do passado podem dar origem a diferentes interpretações sobre o subdesenvolvimento do presente e, portanto, das políticas prescritas para a sua superação.

Considerando que o livre mercado não pode ser invocado a garantir o desenvolvimento, a NEI enfatiza a necessidade de desenvolver políticas que favoreçam instituições indutoras de crescimento. A partir de 1990, a teoria formulada por North passou a influenciar teorias e políticas de desenvolvimento elaboradas pelo Banco Mundial. Isso se refletiu no novo papel atribuído ao estado no relatório do Banco Mundial de 1997 (*World Development Report: The State in a Changing World*). Nesse documento, o **estado**, que até então era visto como um obstáculo ao funcionamento dos mercados competitivos, passa a ser identificado como um

importante facilitador de arranjos institucionais favoráveis ao desenvolvimento (LEPENIES, 2008, p. 21).

Durante o mandato de Joseph Stiglitz como economista-chefe, o Banco Mundial começa a definir a si próprio como um “banco de conhecimento”, cuja responsabilidade é reunir e disseminar informação de maneira transparente em escala global. A NEI dominou o Relatório de Desenvolvimento Mundial (WDR, na sigla em inglês) de 1998/1999 (*Knowledge for Development*), o qual destacou a importância de se superar a assimetria de informações no desenvolvimento, e o Relatório de 1999/2000 (*Entering the 21th Century*), o qual resumiu as lições aprendidas nos cinquenta anos anteriores de políticas de desenvolvimento global. Em ambos, o Banco Mundial reiterou o lema que passaria a orientar fortemente a agenda de pesquisa em diferentes disciplinas acadêmicas, bem como a agenda política: **“Instituições importam”** (WORLD BANK, 1999, p. 1). Partindo da definição de “instituições” de North, qualquer tentativa de se estabelecer e fazer cumprir “as regras do jogo” (seja por leis, regulamentos ou estruturas de governança) pode ser vista como uma aplicação da NEI.

Um exemplo da aplicação prática dos conceitos da NEI são as análises dos serviços financeiros prestados à população de baixa renda. Os bancos geralmente não oferecem serviços financeiros ao setor informal porque a informação está assimetricamente distribuída entre os potenciais credores e os devedores. O credor não possui informação suficiente do devedor, o qual, frequentemente, não mantém registros ou plano de negócios e não pode oferecer garantias reais. Dessa forma, o credor não consegue calcular os riscos (incerteza). Em consequência, o crédito ao setor informal é pouco, pois os credores são relutantes em se arriscar. Assim, é necessário o desenvolvimento de instituições específicas para a oferta de serviços financeiros a essa parcela da população (LEPENIES, 2008, p. 22-23).

Em outro caso, a alternativa de desenho institucional para a ausência de garantias reais pode ser os consórcios (*group-based lending*), cuja dinâmica permite superar os problemas de informação assimétrica. Ao introduzir monitoramento por pares como controle dos devedores, e ao relacionar futuros pagamentos dos membros do grupo ao ressarcimento de todo o grupo durante encontros semanais de monitoramento, os riscos advindos da falta de informação seriam minimizados (LEPENIES, 2008, p. 23).

Embora tenha desafiado o papel dominante do mercado como único ou necessariamente o melhor organizador da provisão de bens e serviços para uma sociedade, destacando o papel das instituições como a chave para um desenvolvimento bem-sucedido, a NEI possui suas limitações. Uma delas refere-se à dificuldade de mensurar e, até mesmo, de definir seus conceitos (EGGERSSTON, 1990, p. 14). Disso deriva a dificuldade de se medir exatamente quais são os custos de transação ou de saber o que “informação” significa para determinado indivíduo ou situação. Daí decorre a necessidade de buscar concepções alternativas sobre o papel das instituições que sejam capazes de dar conta da variação contextual, do significado que os agentes atribuem à ação, bem como do papel da cooperação no desenvolvimento.

## 2.2 A VELHA ECONOMIA INSTITUCIONAL

O núcleo de pensamento da velha economia institucionalista foi desenvolvido a partir dos escritos de Veblen (1898), Commons (1934) e Mitchel (1984). Tal abordagem “[...] relaciona-se aos conceitos de instituições, hábitos, regras e sua evolução, tornando explícito um forte vínculo com as especificidades históricas e com a abordagem evolucionária” (CONCEIÇÃO, 2001, p. 27). Em outras palavras, a velha economia institucional “[...] move-se de idéias gerais relacionadas à atividade humana, instituições e à natureza evolucionária do processo econômico para teorias e idéias específicas, relacionadas a instituições econômicas ou tipos de economia específicos” (HODGSON, 1998, p. 168).

Nessa abordagem, as instituições, sejam elas políticas, sociais ou econômicas, são formadas pelos hábitos de pensamento generalizados entre os humanos e enraizados no ambiente. O hábito é uma tendência de comportamento, moldado pelas circunstâncias ambientais e transmitido culturalmente. Ele sofre influência do sistema produtivo vigente. Nesse sentido, é a partir da organização da produção e da sociedade que os agentes desenvolvem **hábitos compartilhados**, levando a ações que, ao serem socialmente aceitas, criam e reforçam as instituições, em um processo de causalção circular (ações - aprendizado - regras - hábitos - comportamentos - instituições - ações), conforme a Figura 1.

Figura 1 - Processo de causação circular



Fonte: Elaboração própria.

Para Hodgson (2006, 2007a), por exemplo, as instituições funcionam porque as regras são incorporadas aos hábitos predominantes de pensamento e de comportamento. Os hábitos são as matérias-primas que constituem as instituições, proporcionando-lhes maior durabilidade, poder e autoridade normativa. Ao se reproduzir hábitos compartilhados de pensamento, criam-se instituições fortes, mecanismos de conformismo e acordos de caráter normativo. A essência das instituições, sejam elas vistas como regras sociais estabelecidas informalmente, leis formais ou organizações, são, portanto, os **hábitos mentais** (LOPES, 2013). Hábitos individuais tanto reforçam quanto são reforçados pelas instituições.

Cabe destacar, no entanto, que, para que o hábito tenha uma característica de regra, é necessário adquirir conteúdo normativo, ou seja, ser potencialmente codificável e socializável. Além do mais, deve ser predominante no grupo, determinando incentivos e restrições para as ações individuais. Quando isso acontece, o comportamento dos agentes torna-se semelhante, e os hábitos são desenvolvidos e reforçados entre a população. É nesse momento que a estrutura de regras ajuda a criar hábitos e preferências consistentes com a reprodução da própria estrutura social (LOPES, 2013)

Instituições que não estão de acordo com o pensamento e as formas de agir dos indivíduos tendem a desaparecer ou a funcionar de forma ineficiente, porque destoam dos hábitos da população, formados a partir de um processo histórico. Nesse processo, observa-se a ideia de evolução. Em Veblen, a mudança e o crescimento não podem ser compreendidos sem uma análise da modificação dos hábitos mentais, assim como dos elementos que os afetam (LOPES, 2013).

Portanto, a deliberação e a ação dependem das crenças e dos hábitos, que são inerentes ao pensamento, à cultura e ao processo de evolução biológica (representado nos instintos). Nesse caso, mesmo as decisões racionais devem considerar o papel dos hábitos e das regras que estão presentes no momento da escolha. Os agentes tomam suas decisões seguindo regras e hábitos, mas as próprias regras somente existem porque são fundamentadas nos hábitos de pensamento (HODGSON, 2010).

Para, a evolução e a mudança institucional decorrem de um processo de seleção e adaptação de hábitos. De uma forma semelhante, a ação também passa por uma seleção e adaptação cultural, pois comportamentos repetidos e aceitos socialmente formam e reforçam os hábitos generalizados. Esses hábitos tornam a influenciar as crenças, ao mesmo tempo que são influenciados por elas, levando a deliberações e, novamente, a ação. Existe, nesse ponto, um mecanismo de autorreforço, porque a ação vai, repetidamente, passar por um processo de seleção cultural reiterando os hábitos sociais que viabilizam a emergência das instituições. Exatamente por isso a capacidade de deliberação dos indivíduos depende da sua herança passada e das condições materiais da sociedade (LOPES, 2013).

Exatamente por isso, Veblen (1998), em sua obra clássica *A Teoria da Classe Ociosa*, afirma que os homens procuram preservar os seus hábitos indefinidamente, exceto nos momentos em que as circunstâncias os obrigam a mudar. O autor observa que a alteração dos hábitos estabelecidos é incômoda, já que envolve um grande esforço mental. Dessa forma, a mudança institucional deve ser vista a partir de uma análise evolucionária, que ocorre por meio de seleção, socialização e adaptação. Muitos hábitos que não se adaptam a determinados contextos são eliminados, enquanto outros permanecem enraizados na vida social.

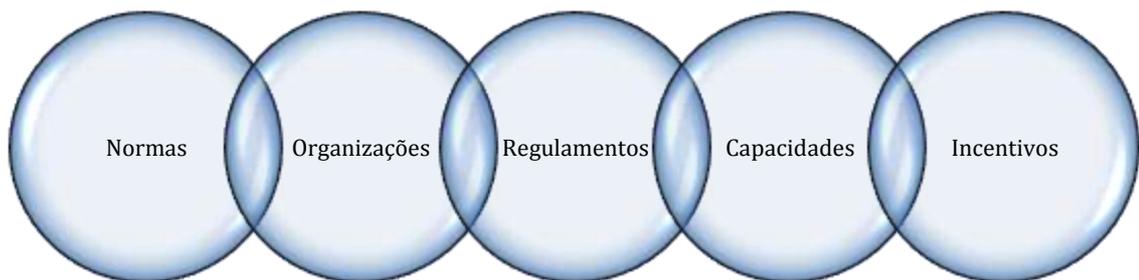
A dificuldade de mudança institucional, portanto, é um dos elementos destacados pela velha economia institucional. Na verdade, alguns conceitos da NEI também reforçam a percepção de continuidade e mudança gradual (por exemplo, o conceito de *path dependence* no caso de Douglass North). Entretanto, um ponto a destacar naquela abordagem é que a mudança institucional envolvendo seleção, socialização e adaptação possuiria, de fato, custos elevados, mas não implicaria necessariamente em gradualismo ou inexorabilidade da continuidade de trajetórias. Os fatores contextuais (sejam eles mudanças no ambiente, na demografia ou na tecnologia) tensionam e interagem permanentemente com a capacidade de

adaptação dos indivíduos e das instituições, produzindo conflitos em torno das regras e, por vezes, interrompendo trajetórias de maneira mais ou menos brusca (NELSON, 2007, p. 8).

Para o propósito do desenvolvimento, portanto, a transformação institucional deveria se focar na forma como se dá a geração de novos hábitos de pensamento e nos comportamentos que daí decorrem, objetivando o aumento generalizado do padrão de vida de um país. Segundo Stein (2008), para que isso seja possível, é preciso desdobrar o conceito de instituições numa **matriz** em que os seus componentes possam ser analisados de maneira integrada.

Para Stein (2008, p. 125), as categorias componentes da matriz institucional deveriam ser classificadas em termos de normas, organizações, regulamentos, capacidades e incentivos. Conforme pode ser visualizado na Figura 2, cada subcomponente da matriz interage com os demais, condicionando assim o potencial para alterar o comportamento humano, o qual constitui o cerne de qualquer desafio institucional. Em outras palavras, a mudança institucional implica a construção de um novo conjunto de instituições que formam a base de uma nova ordem social, política e econômica. Nesse sentido, o padrão de vida é tanto o *input* ambiental/contextual quanto o *output* principal da matriz institucional.

Figura 2 - Elementos da Matriz Institucional



Fonte: Elaboração própria.

**Normas** são definidas como um conjunto de valores formais e informais que governam o que é esperado, requerido e aceito pela sociedade em termos de comportamento. Ou seja, por meio de socialização os indivíduos introjetam normas que orientam o comportamento agregado dos grupos e da sociedade como um todo. As normas afetam o comportamento correlato ao mudarem o que é aceitável ou requerido. Da mesma forma, o comportamento correlato pode tornar aceitáveis normas que antes eram inaceitáveis. Na matriz institucional do desenvolvimento, o objetivo relativo às normas é promover e internalizar atitudes e valores favoráveis a comportamentos conducentes ao desenvolvimento. Obviamente, as normas são a parte da matriz mais difícil de se modificar. No caso do desenvolvimento social no Brasil, por exemplo, as atitudes (valores) e comportamentos (ações a respeito) em relação às políticas públicas de inclusão social têm se revelado conflitivos em meio a avanços consideráveis.

**Organizações** são entidades que combinam grupos de pessoas que obedecem a regras e propósitos comuns. Podem afetar o comportamento correlato de duas formas: a) resolvendo problemas de ação coletiva e ampliando horizontes de cooperação; e b) incidindo na realidade contextual que afeta a lenta transformação de normas e hábitos de pensamento. Em uma perspectiva institucional, o objetivo das organizações é o de promover a internalização de normas, mudar o sentimento dos atores em relação a elas e, então, modificar o comportamento desses atores. Da mesma forma que as normas, organizações são difíceis de se modificar. No contexto deste trabalho, um exemplo é o próprio processo de criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

**Regulamentos** referem-se aos limites legais que determinadas regras (enquanto expressão de valores normativos e resultados de negociações políticas) possuem para operar. Afetam o comportamento correlato ao modificarem o tipo de comportamento legalmente aceitável. Podem afetar as organizações, e, a partir destas, afetar os indivíduos ou influenciá-los diretamente. O comportamento dos agentes também pode afetar os regulamentos. Se uma prática for amplamente adotada e internalizada pela população ou mesmo por uma organização, pode ser transformada em lei. O objetivo é desenhar e implementar regulamentos acessíveis, fáceis de se entender e que produzam consistência entre os regulamentos formais e a prática. São relativamente fáceis de se modificar, mas podem ser difíceis de serem

internalizados. Um exemplo de regulamento seria a Lei nº 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família.

**Capacidades** são as habilidades técnicas e políticas que os membros de uma instituição possuem para operarem efetivamente a fim de alcançar o objetivo da organização dentro de suas regras e propósitos. Capacidades afetam o comportamento correlato ao determinarem o escopo e o alcance do comportamento. Em outras palavras, quanto maior for a capacidade, maior é a possibilidade de interação e a gama de atividades entre indivíduos ou organizações. Na perspectiva institucional, é necessário conhecer a capacidade instalada e então modificá-la ou aprimorá-la de forma a alcançar novos objetivos para o desenvolvimento. Leva-se tempo para modificar as capacidades. Ou seja, uma parte importante da análise institucional diz respeito ao estudo dos processos de construção de capacidades. Um exemplo relevante é a ênfase do Banco Mundial no apoio às iniciativas nacionais de construção de capacidades para avaliar e monitorar políticas públicas.

**Incentivos** são as recompensas e penalidades para cada tipo de comportamento. Podem ser de natureza material ou imaterial e são altamente contextualizados. Os incentivos afetam o comportamento correlato ao motivarem (positiva ou negativamente) os indivíduos ou organizações a agirem de forma diferente. Incentivos também dependem de outras partes da matriz; por exemplo, são necessários capacidades suficientes para aplicar os incentivos, bem como regulamentos para apoiá-los. Devem ser desenhados para serem consistentes e complementares às capacidades e aos regulamentos de forma a ajudar na internalização efetiva de novos hábitos de pensamento. Estes, então, irão alterar o comportamento correlato. Em relação à mudança, os incentivos podem ser alterados mais rapidamente quando apoiados por lei. Os efeitos dos incentivos, em particular os não pecuniários, podem ser lentos especialmente se houver barreiras para a compreensão dos novos sinais. Por exemplo, na lei de criação do Programa Bolsa Família já se explicita no primeiro artigo que se trata de um programa de transferência de renda com condicionalidades. Enquanto a transferência de renda pode ser considerada um tipo de incentivo (um *carrot* pecuniário, no caso), as condicionalidades (incluindo frequência escolar e acompanhamento de saúde) envolvem riscos de penalidades potenciais (um *stick* comportamental e, eventualmente, pecuniário, representado pela perda potencial da renda auferida).

Uma vez estabelecida a noção de matriz institucional e destacados seus componentes, na próxima seção tratar-se-á de demonstrar por que e como sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas configuram uma matriz institucional importante para o desenvolvimento.

### 2.3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO COMO INSTITUIÇÃO

Antes de se definir o que é um sistema de monitoramento e avaliação, cabe esclarecer o que se entende por monitoramento e por avaliação.

Para Kusek e Rist (2004), o monitoramento visa tornar mensuráveis os objetivos dos programas por meio de indicadores de desempenho, relacionando as ações e os recursos necessários para o seu alcance, bem como comparando, por meio de coleta sistemática de dados, os resultados obtidos com as metas propostas, de forma que assegure ao gestor as informações sobre os progressos obtidos e os problemas encontrados.

Já sobre a avaliação não há um consenso, uma única definição, a despeito do fato da palavra avaliação implicar, por si só, um julgamento de valor. O termo, de acordo com Weiss (1998), é bastante abrangente e acomoda muitas definições. Contudo, o que todas elas têm em comum é a noção de julgamento de mérito, baseado em critérios, segundo um método específico. Para a autora, a avaliação é “[...] a análise sistemática do processo e/ou dos resultados de um programa ou política, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento” (WEISS, 1998).

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a avaliação de programas é entendida como o processo contínuo e participativo de aperfeiçoamento da administração pública federal, sob a perspectiva dos resultados para o cidadão. É uma etapa do ciclo de gestão governamental e visa melhorar o desempenho dos programas, promover o aprendizado das equipes gerenciais, além de prestar contas ao Congresso Nacional e à sociedade (BRASIL, 2010b, p. 10).

De acordo com Kusek e Rist (2004), a avaliação examina o porquê dos resultados, identificando as causas que contribuíram ou dificultaram o alcance dos objetivos do programa e emitindo um julgamento de valor ou mérito sobre o processo de implementação. Além disso, explora os resultados não intencionais, favorecendo o aprendizado dos gestores e oferecendo recomendações para o

aperfeiçoamento dos programas. Por fim, a avaliação de políticas públicas tem um caráter eminentemente político, na medida em que está vinculada às estratégias e interesses dos decisores e demais envolvidos (*stakeholders*) (FARIA, 2005, p. 98).

Monitoramento e avaliação são, portanto, atividades complementares. O monitoramento é necessário, mas não é suficiente para a avaliação. Ele facilita a avaliação, mas a avaliação utiliza informações adicionais de outras fontes. Por outro lado, a avaliação de um programa pode levar a mudanças no plano de trabalho do programa, impactando as formas de coleta de informação para efeitos de monitoramento. A diferença entre monitoramento e avaliação fica mais clara quando contrastados em algumas de suas dimensões, como exposto no Quadro 1.

Quadro 1 - Diferenças entre monitoramento e avaliação

DIMENSÃO	MONITORAMENTO	AVALIAÇÃO
Frequência:	Regular	Episódico
Ação principal:	Acompanhamento, vigilância	Apreciação, julgamento
Propósito principal:	Melhorar eficiência; ajustar plano de trabalho.	Melhorar efetividade, impacto e programação futura.
Foco:	Insumos, produtos, processos, efeitos, plano de trabalho.	Efetividade, relevância, impacto, custo-efetividade.
Fontes de informação:	Sistemas regulares, sítios, observação, relatórios progresso, apreciações.	As mesmas, mais estudos e pesquisas científicas.
Realizadas por:	Gerentes e coordenadores de programas, comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores.	Gerentes e coordenadores de programas, comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores, avaliadores externos.
Informa a:	Gerentes e coordenadores de programas, técnicos e comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores.	Gerentes e coordenadores de programas, técnicos e comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores, tomadores de decisão.

Fonte: Elaboração própria.

Para sistemas de monitoramento e avaliação inexistente consenso ou mesmo delimitação conceitual.<sup>3</sup> A fim de contornar essa dificuldade, Leeuw e Furubo (2008) criaram quatro critérios de acordo com os quais é possível se caracterizar um sistema de M&A.

O primeiro critério destaca a necessidade de haver uma perspectiva epistemológica distinta, ou seja, uma perspectiva cultural-cognitiva compartilhada entre os atores envolvidos sobre a natureza e os propósitos das atividades de M&A para que estas sejam caracterizadas como sistema (SERPA; CALMON, 2012). A partir dessa constatação, os autores identificaram cinco tipos de sistemas de M&A: 1) sistemas de monitoramento e avaliação (M&A); 2) sistemas de monitoramento de desempenho; 3) sistemas de auditoria de desempenho, fiscalização e acompanhamento; 4) sistemas de avaliação quase-experimental e *evidence-based policy*; e 5) sistemas de avaliação e certificação (*accreditation*) (LEEUEW; FURUBO, 2008).

O segundo critério trata dos arranjos de poder, estrutura e recursos no âmbito dos quais os sistemas de M&A estão instalados e que vão garantir a continuidade e sustentabilidade das atividades avaliativas, assim como a sua inter-relação com outros sistemas, estimulando a demanda e a utilização das informações produzidas. Esse critério relaciona-se com a capacidade de se realizar as atividades de M&A (ou, *evaluation capacity*). O terceiro critério diz respeito à permanência dessas atividades ao longo do tempo (institucionalização).

Por fim, o quarto critério se refere ao uso dos resultados das avaliações, que pode ser distinguido em quatro tipos: 1) instrumental, para tomada de decisão; 2) conceitual, que permite aos técnicos maior compreensão acerca da natureza, do modo de operação e do impacto do programa que implementam; 3) como instrumento de persuasão,<sup>4</sup> quando se trata de mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa (legitimação); e 4) para o “esclarecimento”,

---

<sup>3</sup> Ver mais em McDavid e Hawthorn (2006), Mackay (2007), Owen (2007) e Grau e Bozzi (2008).

<sup>4</sup> De acordo com Faria e Filgueiras (2003 *apud* FARIA, 2005, p.103), “[...] este ponto pode ser ilustrado pela forma como o ditador Augusto Pinochet fez uso do sistema de avaliação educacional implantado por ele no Chile (Simce), em 1988, para dar maior visibilidade e legitimidade ao processo de privatização do ensino no país, posto que os primeiros resultados mostravam com clareza o desempenho superior das instituições privadas”.

[...] que nem sempre é propositado, mas que acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental. Esse é um tipo de influência que ultrapassa a esfera mais restrita das políticas e dos programas avaliados (FARIA, 2005, p. 103).

Esses critérios são compatíveis com os utilizados por Grau e Bozzi (2008) para definir de maneira mais operacional (ou seja, empírica) os sistemas nacionais de M&A, quais sejam: a) existência de institucionalização formal, com unidade coordenadora e nome próprio; b) operacionalização do sistema por uma entidade com função e autoridade sobre toda a administração pública, mas com funções especializadas; c) regularidade das atividades; d) realização de atividades de monitoramento e avaliação; e) intenção de cobertura global; f) utilização das informações resultantes e das atividades de monitoramento e avaliação; g) articulação explícita dos usuários e das funções do sistema; h) localização do sistema no poder executivo; i) regulação do sistema dentro da administração pública; e j) mínima densidade instrumental, ou seja, de ferramentas e instrumentos desenvolvidos sistematicamente para realizar monitoramento e avaliação.

Operacionalmente, os sistemas de M&A podem ser classificados quanto às suas finalidades precípuas (transparência pública, mérito das políticas e aprimoramento de programas), quanto aos seus patrocinadores ou *principals* (órgãos centrais de planejamento, ministérios setoriais, órgãos de controle, sociedade civil), bem como quanto ao escopo de suas avaliações (estratégias de governo, programas setoriais, ou processos/produtos mais específicos) (JANNUZZI, 2016, p. 132-135).

De acordo com Rossi *et al.* (2003), as atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas tiveram atenção especial dos governos a partir da década de 1960, com o aumento em escala e escopo de programas de combate à pobreza. A ampliação do papel do Estado no atendimento às demandas da sociedade exigiu eficiência na aplicação dos recursos públicos, especialmente por parte dos credores, quais sejam, os bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Já a institucionalização dessas atividades organizadas em sistemas teve (e tem) grande e reconhecido apoio do Banco Mundial (BM), especialmente a partir da década de 1970, sob a presidência do economista Robert McNamara, que decidiu elevar a avaliação de um tópico de pesquisa ocasional e análises *ad hoc* para uma técnica de aplicação regular, com vistas a identificar lições que melhorariam as políticas e procedimentos do banco no futuro.<sup>5</sup>

Mais tarde, no contexto da utilização da NEI por parte do banco, a temática do M&A ganhou mais força a partir da realização, em 1999, do *Segundo Seminário Bianual Avaliação e Desenvolvimento*, cujo foco foi, pela primeira vez, a dimensão institucional da avaliação. Para o então presidente do BM, James Wolfensohn,

More than ever the role of institutions is central to development effectiveness. Efforts to reshape the development assistance business are also putting pressure on evaluators to upgrade their work on capacity building in poor countries (WOLFENSOHN, 1998, p. 9).<sup>6</sup>

Na perspectiva da nova economia institucional, as instituições importam porque regulam as interações e produzem incentivos para a ação, tanto no setor público como no setor privado. Incentivos são, portanto, o pilar basilar para a formulação, implementação e avaliação dos resultados das políticas (WIESNER, 1998, p. 12.). Nessa perspectiva, por exemplo, para a NEI, sistemas de M&A deveriam servir para garantir o alinhamento entre incentivos e resultados, ou, em outras palavras, para garantir eficiência.

Em consonância com o princípio geral de que “as instituições importam”, o livro resultante daquele seminário discutia dois desafios. O primeiro era como avaliar instituições (“*how to get the institutions right*”), uma vez que se assumia como

---

<sup>5</sup> Em 1970, McNamara criou o primeiro sistema de M&A do BM, denominado Unidade de Avaliação de Operações, no âmbito do Departamento de Programas e Orçamento. Três anos depois, em 1973, a unidade foi renomeada para Departamento de Avaliação de Operações e passou a atuar com mais independência em relação à administração central do banco. A partir de então, diferentes unidades do grupo implementaram unidades para avaliação de projetos. Em 1984, a International Financial Corporation (IFC) estabeleceu uma unidade de avaliação, a qual, em 1995, teve sua independência aumentada sob um novo nome, o Grupo de Avaliação de Operações. Em 2002, a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) criou um escritório de avaliação. Em julho de 2006, o Conselho de Administração do Grupo Banco Mundial integrou as funções de avaliação independente do Banco Mundial, IFC e MIGA em uma única unidade, chamada de Grupo de Avaliação Independente (IGE) (GRASSO *et al.*, 2003).

<sup>6</sup> A análise do papel do Grupo Banco Mundial (GBM) na emergência e institucionalização dos sistemas de M&A é relevante na medida em que o GBM, antes de ser um intermediário financeiro, é um intermediário simbólico, com ampla influência sobre os formadores de opinião e os gestores de políticas públicas (COELHO, 2005).

premissa que uma ênfase na construção de instituições seria mais complexa do que avaliar, digamos, um projeto de irrigação apoiado pelo banco em um país em desenvolvimento (WIESNER, 2011; DIMITROV, 2011).

O segundo desafio, quase um corolário do primeiro, decorria da constatação de que o processo de avaliação envolvia, ele mesmo, uma dimensão institucional. Ou seja, as avaliações deveriam estar conectadas a mecanismos de aprendizagem institucional. Portanto, o desenho de sistemas de avaliação tornou-se, ele próprio, uma área de pesquisa para o novo institucionalismo econômico (WIESNER, 1998, p. 14). Essa “avaliação da avaliação” foi concebida, desde então, como um processo de construção de capacidades.

A partir da segunda metade dos anos 1990, portanto, o Banco Mundial passou a enfatizar mais o papel das "lições aprendidas" e incorporou a avaliação sobre os resultados de intervenções complexas (tais como a ajuda para a construção e reforma de instituições) como parte de suas atividades regulares de avaliação. Além disso, para enfrentar o segundo desafio (considerar a dimensão institucional da própria avaliação), desde o começo da década de 2000 o banco vem enfatizando a abordagem chamada de construção de capacidades para avaliar<sup>7</sup> (*evaluate capacity building* - ECB) (MACKAY, 2007; PRESKILL, BOYLE, 2008; SEGONE, 2010; RIST; BOILY; MARTIN, 2011; NIELSEN; ATTSTROM, 2011; LOPEZ-ACEVEDO; KRAUSE; MACKAY, 2012).

No entanto, apenas num sentido mais amplo é que se pode aceitar a ênfase na construção de capacidades, ou seja, capacidades para sustentar uma determinada matriz institucional articulada com o desiderato do desenvolvimento. Capacidade como habilidade dos atores (indivíduos, grupos, organizações, e até países) para estabelecer e alcançar seus objetivos de forma eficaz, eficiente e sustentável. Para que as capacidades possam ser aprimoradas, elas devem ser compreendidas como fenômeno institucional, não apenas técnico. Capacidades, neste sentido em que participam e sustentam uma matriz institucional, influenciam a interpretação, a ação e, em última análise, o comportamento dos atores (STEIN, 2008, p. 144), pois, à medida que os sistemas de M&A amadurecem institucionalmente, contribuem para aprimorar a cognição humana e os constructos conceituais dos indivíduos (influenciando os hábitos de pensamento). Sistemas de

---

<sup>7</sup> Para um caso aplicado de ECB, ver Hellmann, Vila Boas e Jannuzzi (2014).

M&A modificam o alcance e o escopo do que pode ser percebido e criam novas interpretações acerca das informações e dos contextos. No nível agregado, capacidades expandidas de M&A contribuem para aumentar as relações e a cooperação entre os agentes e a diversidade das atividades econômicas e sociais conducentes ao desenvolvimento (STEIN, 2008, p. 145).

Diante do exposto, conclui-se que os sistemas de M&A podem ser considerados um tipo de instituição, na medida em que influenciam a emergência e socialização de normas compartilhadas (valores e atitudes), a construção de organizações (sejam eles departamentos, secretarias, ou outros tipos de unidades), a formulação e adoção de regulamentos (leis, decretos, portarias, diretrizes etc.), bem como a construção de capacidades e incentivos (positivos e negativos).

Instituições importam para o desenvolvimento, mas instituições não são apenas as regras do jogo. Diferentes matrizes institucionais (formadas por normas, organizações, regulamentos, capacidades e incentivos) possuem poder de agência e resultam de processos evolutivos complexos. Sistemas de M&A são um tipo de matriz institucional importante para o desenvolvimento porque afetam mais diretamente o processo evolutivo envolvido na formação de hábitos de pensamento. Nos próximos capítulos, procurar-se-á demonstrar como se deu concretamente, no caso do Programa Bolsa Família, a evolução institucional de uma instância válida de sistema de monitoramento e avaliação e sua contribuição para o desenvolvimento do Brasil.

### 3 SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO BRASIL

Assim como o arcabouço institucional e operacional do Programa Bolsa Família se insere em um contexto institucional mais amplo, como será visto no capítulo 4, também o componente de monitoramento e avaliação do PBF precisa ser compreendido no contexto de um processo mais amplo de institucionalização das atividades de M&A no Brasil.

Para tanto, este capítulo foi dividido em três seções principais. Na primeira seção, procura-se sintetizar uma interpretação sobre a trajetória do M&A no governo federal. Na segunda seção, apresentam-se alguns casos concretos no Poder Executivo da União. A partir deles, na terceira seção, é possível dimensionar o papel diferenciado do M&A no desenvolvimento social, especificamente no âmbito da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).<sup>1</sup>

Antes, porém, é relevante em prol da clareza, que se diferencie (ainda que brevemente) as atividades de controle, monitoramento, auditoria e avaliação, conforme a Figura 3.

Figura 3 - Diferença entre as atividades de controle, monitoramento, avaliação e auditoria



Fonte: Jannuzzi (2011).

Por controle, entendam-se aqui as atividades levadas a cabo para a verificação rotineira do seguimento das regras (regulamentos) delineadas para garantir a governança de um programa, política ou estratégia governamental. O monitoramento, como já foi visto, também constitui uma atividade rotineira, mas

<sup>1</sup> As seções 4.1 e 4.2 baseiam-se em Paes-Sousa e Hellmann (2013).

voltada para o acompanhamento de indicadores de *input*, de *output* e de processos críticos para o desempenho de programas e iniciativas. A componente avaliativa dos sistemas de M&A visa explicar demandas, causas, resultados e impactos de políticas públicas e programas governamentais, seja para fins de aumentar transparência, seja para fins de melhorar processos decisórios e de implementação. Finalmente, a auditoria aproxima-se da função de controle, mas além de ser realizada de maneira intermitente, busca verificar a conformidade a regramentos, responsabilidades financeiras, bem como avaliar a eficiência e a eficácia dos programas.

### 3.1 BREVE HISTÓRICO DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL

A avaliação sistemática de políticas públicas é algo relativamente recente no Brasil. Até o final dos anos 1990, predominavam avaliações setoriais e/ou pontuais, realizadas por servidores públicos e focadas nos processos de formulação e decisão (CEPIK, 1997; MELO, 1999; DULCI, 2010). Desde os anos 2000, entretanto, verifica-se um forte aumento das atividades de avaliação, não apenas por parte dos órgãos governamentais, mas também por outros atores importantes, tais como organismos internacionais (vide o caso do Banco Mundial sob a influência da nova economia institucional), grupos de interesse da sociedade civil e universidades. Quatro fatores explicam esse aumento.

O primeiro fator é a ocorrência de um maior protagonismo do Estado brasileiro, sobretudo nos âmbitos federal e municipal, no terreno das políticas sociais. Ultrapassada a etapa de construção da legitimidade para a ação governamental após vinte anos de ditadura (1964-1984) e dos esforços iniciais de busca por melhoria da eficiência e da produtividade em um contexto de contenção de gastos públicos que caracterizou a década de 1990, ao longo da década de 2000 a reconfiguração do Estado brasileiro colocou de maneira firme na agenda os temas da transparência e do desenvolvimento. O aumento da avaliação foi causado, portanto, pelo próprio aumento dos gastos públicos sociais decorrentes de conflitos e de compromissos. Tais compromissos foram fixados em lei (a começar pela Constituição Federal de 1988), mas também foram expressos em resultados

eleitorais pró-desenvolvimento e cobranças da sociedade em relação à efetividade e à eficiência das políticas públicas (FARIA; FILGUEIRAS, 2007).

O segundo fator é a expansão recente de cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* nas universidades brasileiras com áreas de concentração no estudo das políticas públicas. Esse é um fator relevante, pois:

[...] a escassez de estudos “pós-decisão” parece explicada não apenas pela frágil institucionalização da área no Brasil, que faz com que a análise das políticas públicas continue gravitando na órbita das questões analíticas mais tradicionalmente valorizadas pela Ciência Política, mas também pela debilidade do campo de estudos da Administração Pública no país (FARIA, 2003, p. 22).

Na medida em que novos currículos foram implementados e que o ensino sobre a função avaliativa passou a ser mais bem articulado com a pesquisa, começaram a ser criadas condições para se superar a histórica dispersão e descontinuidade dos projetos na área, bem como para melhorar a sinergia entre as áreas acadêmicas de Ciências Sociais, Administração Pública, Economia e outras disciplinas relevantes (MELO, 1999, p. 69; SILVA; COSTA, 2002, p. 35).

O terceiro fator refere-se às novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), as quais afetaram as práticas governamentais de M&A por meio do desenvolvimento de sistemas de informação cada vez mais sofisticados e da redução dos custos para o acesso público a fluxos informacionais importantes. A construção e gestão de sistemas de informação, bem como a governança dos recursos tecnológicos e informacionais dos diversos entes responsáveis pela implementação de políticas públicas, criaram novas condições e desafios para a avaliação das políticas, programas e ações governamentais (RODRIGUES, 2009; CEPIK; CANABARRO, 2014).

O quarto fator foi o conjunto de incentivos positivos e negativos dados pelos organismos internacionais para o monitoramento das condições iniciais, dos processos de implementação e do impacto das políticas públicas. Naturalmente, parte desses incentivos são exigências dos organismos como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que condicionavam as transferências de recursos à produção de informações e avaliação dos resultados concretos com vistas à prevenção de riscos em seus investimentos (FARIA, 2005, p. 99). No caso do Banco Mundial, como se viu no capítulo 2, houve também uma forte

influência da NEI na valorização da construção de capacidades institucionais para a realização de atividades de M&A, bem como na ênfase em torno de avaliações de impacto.<sup>2</sup> Entretanto, as modalidades de apoio internacional ao desenvolvimento na área de M&A têm sido diversificadas, correspondendo à expectativa do institucionalismo evolucionário acerca da sensibilidade ao contexto e à existência de mecanismos de seleção de soluções adequadas (em vez de ótimas) para desafios concretos.

Como resultado e expressão dos quatro fatores mencionados, em 2008 foi criada a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA),<sup>3</sup> com o apoio de representantes de diversas instituições, desde organismos internacionais (e.g. BID, BM e PNUD), órgãos federais (e.g. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Tribunal de Contas da União), órgãos estaduais (e.g. Fundação Seade, de São Paulo; Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais; governos do Ceará, Rio Grande do Sul, Bahia), além de organizações do terceiro setor (e.g. Instituto Ecofuturo, Fundação Itaú Social, Instituto Unibanco).

Em abril de 2011, a RBMA lançou a *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, com o apoio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS (SAGI/MDS) e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Embora os membros da RBMA sejam oriundos dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, é importante destacar que em 2011, 48% deles eram funcionários públicos e apenas 3% pertenciam a centros de estudos e pesquisas universitários (BORGES *et al.*, 2011). Assim, um dos fatores que explica o aumento do interesse pela avaliação no campo de estudos da Análise de Políticas Públicas é o próprio desenvolvimento dessas atividades no âmbito do Estado brasileiro.

Até a década de 1980, as atividades de M&A no país estavam restritas basicamente às auditorias contábeis. A partir de 1982, o Tribunal de Contas da União (TCU) instituiu o conceito e a prática da auditoria operacional, com

---

<sup>2</sup> Um exemplo das influências diversificadas que a evolução dos sistemas de M&A experimentou no caso brasileiro é o Programa Brasil Avaliação (BRAVA), um projeto de assistência técnica do Banco Mundial junto ao governo federal brasileiro que durou de 2005 a 2009, tendo como principal parceiro a Câmara Técnica de M&A (CTMA), um comitê que reuniu os principais órgãos do governo federal interessados no tema. De acordo com Borges *et al.* (2011, p. 9), dentre os objetivos do BRAVA destacavam-se o desenvolvimento de metodologias e de uma política de M&A para o governo federal, a preparação de sistemas de gestão para resultados (GpR) e a promoção do uso e disseminação das informações geradas pelo M&A.

<sup>3</sup> Em 2014, a RBMA tornou-se formalmente uma associação sem fins lucrativos.

características semelhantes às da auditoria de desempenho, realizadas desde 1972 pelo Escritório Governamental de Prestação de Contas dos Estados Unidos (GAO). As auditorias operacionais buscam verificar não apenas o cumprimento da responsabilidade financeira, mas também procuram avaliar de maneira formal a conformidade normativa, a eficiência e a eficácia dos programas dos órgãos sob a jurisdição do TCU. Com esse escopo delimitado, a auditoria operacional pode ser considerada um componente importante das capacidades de M&A em qualquer país (BRASIL, 2000; ARAÚJO, 2008; SERPA, 2010).

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil, as ações do governo passaram a ser organizadas por meio dos Planos Plurianuais (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Constituição determinou aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que mantivessem, de forma integrada, sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União (BRASIL, 1988). No entanto, o primeiro PPA (1991-1995) elaborado após a promulgação da Constituição não estava apoiado por um projeto de governo para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Além disso, também “[...] não era atualizado, pois inexistia um sistema de acompanhamento da realidade que permitisse incorporar as mudanças havidas e a adequação das intervenções” (GARCIA, 2000, p. 9-12).

Em meados da década de 1990, o tema do M&A das políticas públicas no Brasil seria retomado em um novo contexto, definido pelo Plano Real de estabilização econômica, lançado em 1994, e pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, lançado em 1995. Em agosto de 1996, no âmbito do segundo PPA (1996-1999), o governo federal lançou o programa Brasil em Ação, uma seleção de 42 ações prioritárias que passaram a ser executadas sob um regime especial de monitoramento e gerenciamento com o objetivo de orientar o processo orçamentário, sinalizar prioridades, detectar problemas de implementação, criar bases de informação para atrair investidores e facilitar parcerias público-privadas. O programa atribuiu a cada ação um gerente com autoridade e meios para interagir com todos os órgãos e pessoas envolvidas na implementação das ações planejadas, com a missão de acompanhar, monitorar e avaliar a execução dos empreendimentos. A maior novidade do Brasil em Ação, no entanto, foi ter sido apoiado (pelo menos em termos conceituais) por um sistema de informações

gerenciais em todas suas etapas (SILVA; COSTA, 2002, p. 40-41). Foi, contudo, no terceiro PPA (2000-2003), intitulado *Avança Brasil*, que tal organização gerencial foi estendida para todos os programas do governo federal.

A partir da década de 2000, as melhorias incrementais nas regras e parâmetros selecionados da administração pública federal brasileira relativas ao M&A continuaram nos Planos Plurianuais de 2004-2007 (*Brasil de Todos*), 2008-2011 (*Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*), bem como no PPA 2012-2015 (*Brasil sem Miséria*). Desde então, os desafios tenderam a ser menos de tipo normativo e conceitual e mais ligados às condições materiais, tecnológicas, organizacionais, informacionais e de pessoal capacitado para realizar adequadamente o monitoramento e as avaliações.

Em 2001, por exemplo, foi lançado o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), cujas informações servem de base para a elaboração do relatório anual de avaliação das ações do governo. Todavia, o SIGPLAN depende da qualidade das informações e da periodicidade com que é alimentado pelos gestores, apresentando ainda baixa interoperabilidade com outros sistemas da administração federal, tais como o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou com o Sistema de Administração Financeira (SIAFI), do Ministério da Fazenda. Além disso, alguns sistemas específicos de ministérios com grande capilaridade em suas políticas públicas por todo o país, tais como o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), do Ministério da Educação, ou o Sistema de Planejamento, Monitoramento e Avaliação de Ações em Saúde (SISPLAN) são bem mais complexos e oferecem informações mais detalhadas do que exige o SIGPLAN, o que também constitui um desafio em termos de interoperabilidade (CUNHA, 2006; MESQUITA; BRETAS, 2010).

Como poderá ser observado mais adiante neste capítulo, outro marco importante na institucionalização das funções de M&A no Brasil foi a criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelas políticas nacionais de renda de cidadania, proteção, assistência e desenvolvimento social (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 17 e 63).

Por fim, vale destacar a criação, em 2005, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), do Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão (MPOG), cuja finalidade foi contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país, baseado na avaliação continuada da gestão. Suas ações foram desdobradas em três processos, a saber: a avaliação da gestão, a desburocratização e a melhoria do atendimento aos cidadãos.

Como se pode observar no Quadro 3, a institucionalização das atividades de M&A no âmbito da administração pública federal brasileira evoluiu gradual e cumulativamente, passando pelas auditorias operacionais na década de 1980, pelo monitoramento gerencial na década de 1990 e pela avaliação estratégica a partir da década de 2000, conforme a tipologia proposta por Jannuzzi (2016).

Quadro 2 – Histórico das atividades de monitoramento e avaliação no Brasil

<b>Concepção Predominante de Administração Pública</b>	<b>Tipo de Avaliação</b>	<b>Eventos Importantes para M&amp;A</b>
Burocrática Década 1980	Auditorias Operacionais	1970: Avaliação dos Programas de Pós-graduação; Auditoria Contábil. 1980: Tradução Livro Amarelo e início das auditorias operacionais 1988: Constituição Federal 1991-1995: 1º PPA
Gerencial Década 1990	Monitoramento Gerencial	1995-1999: PPA Brasil em Ação 1995: Plano de Reforma do Estado 1998: Decreto nº 2 829, de 28/10/1998 (vincula programas e PPA) 2001: Criação do SIGPLAN
Era Digital Década 2000	Avaliação Estratégica	2000-2003: PPA Avança Brasil 2004-2007: PPA Brasil de Todos 2004: Criação da SAGI no MDS 2005: GESPÚBLICA 2008-2011: PPA Desenvolvimento com Inclusão Social 2009: Carta do Cidadão 2012: Lei de Acesso à Informação 2012-2015: PPA Brasil sem Miséria

Fonte: Elaboração própria.

Essa interpretação evolutiva das atividades de M&A na administração pública federal é baseada em fatos estilizados e seletivos. Uma descrição mais densa exigiria um aprofundamento maior e um número de casos também mais elevado, dando conta, inclusive, dos conflitos de poder que determinaram a linha de tendência e as variações em cada caso concreto. Não obstante, é possível afirmar

que ao longo dos últimos anos o Brasil desenvolveu sistemas de M&A que incluem exemplos de todas as dimensões classificadas por Jannuzzi (2016) em sua tipologia.

## 3.2 QUATRO EXPERIÊNCIAS COM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL

Nesta seção serão destacadas algumas experiências específicas, conforme relatos e documentos oficiais dos próprios envolvidos.<sup>4</sup> O objetivo aqui não é avaliar se as práticas reais se aproximaram mais ou menos dos relatos, mas sim identificar as diferentes experiências e entendimentos do que envolveria realizar atividades de monitoramento e avaliação no âmbito do governo federal brasileiro.

### 3.2.1 Presidência da República (PR)

A estrutura da Presidência da República do Brasil envolvia, até 2014, treze órgãos principais, a maioria dos quais com status de ministério, além da assessoria especial e do gabinete da presidência, bem como mais de oito conselhos e comissões nacionais. O relatório anual de avaliação das ações do governo é elaborado pela Casa Civil com base, fundamentalmente, nos dados obtidos no SIGPLAN. Serão destacadas aqui três experiências relevantes de M&A que ocorreram em órgãos da Presidência da República durante os dois mandatos do presidente Lula (2003-2010).

O primeiro caso é o do Gabinete-Adjunto de Informações e Apoio à Decisão do Gabinete Pessoal do Presidente da República, criado em 2003 para monitorar as decisões e compromissos do presidente com os objetivos de imprimir uma ideia de continuidade nas determinações do governo e subsidiar o presidente com informações técnicas confiáveis para serem utilizadas em viagens, discursos ou entrevistas.

O sistema consistia em acompanhar todas as reuniões no Palácio do Planalto e identificar compromissos assumidos e determinações proferidas pelo presidente. A

---

<sup>4</sup> Para a elaboração desta seção foram entrevistados: os gestores responsáveis por auditorias operacionais no TCU, como Selma Serpa; o ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Patrus Ananias; a secretária de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, Luziele Tapajós; os gestores que estavam ou estiveram envolvidos com atividades de M&A de políticas sociais, como Júnia Quiroga, e os gestores dos programas de aceleração do crescimento (PAC).

equipe também assistia a todas as gravações de discursos e entrevistas públicas, registrando em uma planilha eletrônica as determinações e compromissos assumidos, encaminhando a demanda aos ministérios e secretarias responsáveis. Era indicado um responsável setorial e estabelecido um prazo para o atendimento da demanda (CONTI, 2009).

Posteriormente, a equipe passou a utilizar o Sistema de Acompanhamento de Ações Prioritárias do Governo Federal (SIGOV), desenvolvido com o apoio do PNUD, o qual, entretanto, não era integrado aos outros sistemas estruturantes do governo, tais como o SIGPLAN e o SIAFI. No período de 2003 a 2010, foram monitorados e divulgados, por meio de relatórios, memorandos e determinações do presidente, mais de 3.000 decisões. Ao assumir seu mandato em 2011, a Presidente Dilma Roussef manteve o Gabinete-Adjunto de Informações.

O segundo caso é o do Comitê de Organização das Informações (COI). Em 2006, três áreas distintas da Presidência da República (Gabinete Pessoal do Presidente, Casa Civil e Secretaria de Relações Institucionais) conjugaram forças para organizar e armazenar as informações obtidas junto aos Ministérios, bem como para padronizar as demandas solicitadas a eles, inclusive para evitar duplicação de pedidos. Para apoiar os fluxos de trabalho do COI foi desenvolvido um sistema que permitiu o acesso remoto às informações pelo pessoal autorizado.

O terceiro caso é o do monitoramento das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Entre 2007 e 2010, a subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República foi responsável pela secretaria executiva do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC). Dentre outras atribuições do GEPAC, destacaram-se o monitoramento da execução física e financeira das ações previstas no PAC, bem como o controle de problemas e restrições críticas. Para apoiar a estrutura de monitoramento do PAC, foram criadas 12 salas de situação por áreas temáticas com reuniões quinzenais, além de bancos de dados, arquiteturas referenciais de informações e um Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC). Desde o lançamento do PAC foram feitas diversas avaliações por agentes externos, normalmente iniciadas após a publicação dos relatórios quadrimestrais do PAC ou dos relatórios anuais de avaliação do PPA.

### 3.2.2 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Em 2004, foi criado o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (SMA), formado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e por unidades de M&A (UMA), instaladas em cada ministério ou órgão. O sistema permitiu a integração entre a CMA, composta por representantes de órgãos centrais do governo (Ministério do Planejamento, Casa Civil e Presidência da República), das unidades de M&A, compostas por equipes técnicas setoriais, e dos responsáveis pelos programas e ações do plano. No âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a constituição do SMA representou um grande avanço no planejamento estratégico, porque promoveu a realização de oficinas para convergência de métodos, processos e para a divulgação de boas práticas em M&A.

A nova estrutura utilizou o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) para organizar e integrar a rede de gerenciamento do PPA. Lançado em 2001, o SIGPLAN refletia as características normativas do modelo de gerenciamento então vigente, quais sejam: a orientação para resultados, a desburocratização, o uso compartilhado de informações, o enfoque prospectivo e a transparência para a sociedade. Todavia, a partir do seu uso mais intenso como ferramenta gerencial do PPA, detectou-se que o sistema não era correto e adequadamente alimentado pelos gerentes, falhando assim em garantir informações precisas e confiáveis sobre os programas. Conseqüentemente, o SIGPLAN deixou de ser consultado pelo alto escalão do governo (vem daí a criação do Gabinete-Adjunto de Informações e Apoio à Decisão do Gabinete Pessoal do Presidente da República).

Pouco tempo depois, as Subsecretarias de Planejamento e Orçamento (SPO) dos diversos ministérios, as quais estavam responsáveis por integrar o sistema de monitoramento e avaliação (SMA, liderado pelo MPOG), passaram a acumular funções administrativas e a função de M&A ficou prejudicada, afetando especialmente aqueles ministérios cujos programas dispensam contrapartida dos beneficiários ou aqueles que não possuíam programas dentro do PAC e que, portanto, tinham suas ações monitoradas somente para alimentar o SIGPLAN de maneira protocolar.

Da mesma forma, o Sistema de Acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (SIsPAC) poderia ter sido mais utilizado, considerando-

se que existia um grande número de ações e um baixo grau de detalhamento de cada uma delas no sistema (um PPA possui algo em torno de 5.000 ações e as obras do PAC são aproximadamente 2.600). Quando foi lançado o PAC, em 2007, suas ações foram consideradas prioritárias e a exigência de um monitoramento intenso foi estabelecida.<sup>5</sup>

Ainda assim, os dois sistemas, SIGPLAN e SIsPAC poderiam oferecer mais aos gestores caso fossem integrados e articulados com ações para fortalecer a capacidade avaliativa dos responsáveis mais diretos pela implementação das políticas públicas (MESQUITA; BRETAS, 2010).

### **3.2.3 Ministério da Saúde**

O Ministério da Saúde, juntamente com o Ministério da Educação, possui uma das mais longas tradições (desde os anos 1930) em monitoramento e avaliação de programas do Brasil. No MS, diferentes secretarias e órgãos especializados são responsáveis pela realização e contratação de pesquisas avaliativas, algumas vezes por meio de departamentos especializados.

No âmbito da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), por exemplo, o Departamento de Análise de Situação de Saúde (DASIS) coordena sistemas de informações, produz análise de situação de saúde no âmbito da Política Nacional de Promoção da Saúde e contribui tecnicamente para o M&A de diversos outros programas. No âmbito da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE), por sua vez, são avaliadas a Política Nacional de Ciência e Tecnologia em Saúde e as Políticas Nacionais de Assistência Farmacêutica e de Medicamentos. Finalmente, na Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), destacam-se os processos de M&A do Departamento de Atenção Básica à Saúde, bem como o Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde (PNASS).

Além de práticas robustas de M&A no âmbito das secretarias, departamentos e órgãos especializados, o Ministério da Saúde brasileiro realizou desde a década de 2000 um esforço de unificação das estratégias dentro do ministério, sob a coordenação da Secretaria Executiva (SE). A Sala de Situação do Ministério da Saúde tem sido o centro nevrálgico desse esforço. Tendo como objetivos a

---

<sup>5</sup> Para as noções de "monitoramento intensivo" e de "gestão intensiva", ver Corezola e Griza (2015, p. 55-74).

disponibilização de informações para subsidiar a tomada de decisão, a gestão, a prática profissional e a geração de conhecimento, trata-se de um órgão que cumpre papel estratégico na atuação governamental no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, fornecendo subsídios para estudos de tendência e avaliações setoriais a partir de seus quatro módulos (Socioeconômico; Atenção básica e especializada; Morbimortalidade; Gestão em saúde). Em particular, o módulo de Gestão permitiria conhecer os indicadores de processo e resultados do monitoramento do Pacto pela Saúde, disponibilizando dados referentes ao processo de gestão, à descentralização e ao controle social.

### **3.2.4 Tribunal de Contas da União**

No caso do Tribunal de Contas da União (TCU), um órgão do Poder Legislativo federal, quando se realizou visita técnica em 2013, as auditorias operacionais ficavam a cargo da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG). A SEPROG mantinha então uma equipe enxuta e qualificada, bem como um referencial teórico definido (BRASIL, 2000). Por outro lado, faltava-lhe uma agenda padronizada e fundamentada metodologicamente para as fiscalizações.

Entre outras experiências recentes de auditoria, pode-se mencionar a utilização da metodologia de análise de risco no âmbito do Ministério da Saúde. A iniciativa gerou uma agenda de fiscalizações para dois anos, quando foram realizadas auditorias operacionais nas áreas de Oncologia, Farmácia Popular e Centrais de Doação.

Durante as auditorias, a maior dificuldade apontada à época pela SEPROG era a falta de informação sistematizada. Uma fiscalização sobre desperdício revelara, por exemplo, que as informações disponíveis sobre os bens que vão a leilão público são incompletas. Em outros casos, verificou-se a inconsistência das informações fornecidas pelos órgãos e os dados aferidos em fiscalizações e diligências. Embora a auditoria operacional esteja bastante institucionalizada e, portanto, seja considerada legítima e útil pelos órgãos e programas governamentais auditados, observa-se uma preocupação crescente em integrar melhor as funções de auditoria, monitoramento e avaliação com as expectativas mais amplas da população em termos de efetividade e impactos das políticas públicas.

O aumento significativo dos investimentos, sobretudo em infraestrutura e na área social, bem como a substantiva expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços prestados, conseqüentemente ampliou a necessidade de monitoramento e avaliação (M&A) das políticas públicas. Apesar dos inúmeros desafios, o governo brasileiro possui hoje um conjunto sem precedentes de instrumentos voltados à melhoria da governança, controle de conformidade legal e economicidade, prevenção de corrupção e estudo dos processos, resultados e impactos das políticas públicas.

### 3.3 O CASO DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

O papel da agenda de promoção e proteção social adotado pelo governo brasileiro a partir de 2004 foi determinante para a institucionalização das atividades de M&A, porque “[...] para a política de desenvolvimento social nascente, a necessidade de informações era premente perante os desafios políticos e institucionais que enfrentava na sua implementação” (FERRAREZI, 2016, p. 20), dos quais, destaca-se a complexa implementação do maior programa de transferência de renda do mundo: o Programa Bolsa Família.

Para o novo modelo de desenvolvimento que surgia, novas instituições foram criadas, entre elas a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ele próprio uma inovação institucional (MAGALHÃES; VEIGA, 2014), porque

[...] não existia, em quaisquer das organizações anteriores (que formaram o MDS),<sup>6</sup> uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças legitimando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação e monitoramento [...]. Foi necessário então uma política, por parte da SAGI, de convencimento dos gestores – seus clientes internos – de que as informações produzidas pelo monitoramento e a avaliação possibilitariam não apenas melhorar o desempenho dos programas, mas verificar se os resultados previstos estavam sendo alcançados. Com o decorrer do tempo, o papel da SAGI

---

<sup>6</sup> O MDS foi criado pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004, fundindo o Ministério da Assistência Social (MAS), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, a qual era vinculada diretamente à Presidência da República. Em maio do mesmo ano, foi instituída a estrutura organizacional do novo Ministério, que passou a reunir as atribuições dessas três organizações (VAITSMAN *et al.*, 2006).

tornou-se mais claro, reconhecido e legitimado pelas demais secretarias. (VAITSMAN *et al.*, 2010)

Conforme o Decreto 8.218/2014, o MDS estrutura-se por meio do Gabinete da Ministra (GM), da Secretaria Executiva (SE), da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) (BRASIL, 2016a).

No mesmo nível hierárquico das secretarias finalísticas, a SAGI é responsável no âmbito do MDS por estruturar um sistema de M&A que se destaca na trajetória das instituições federais de produção de informações e conhecimento pelo amplo escopo de sua atuação e pela profundidade de sua contribuição para o desenvolvimento.<sup>7</sup> Pode-se dizer que a SAGI desenvolveu:

[...] um modelo institucional de avaliação próprio, incluindo uma rotina de procedimentos para o ciclo de avaliação, que vai desde a definição do problema à elaboração dos termos de referência de pesquisas, contratação, acompanhamento, divulgação e publicação regular dos resultados. (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 44).

Segundo o *Balanço de Atividades e Produtos Desenvolvidos: Gestão 2011-2014* (BRASIL, 2016e), a Secretaria organiza-se por meio de um Gabinete, de um Departamento de Gestão da Informação (DGI), de um Departamento de Avaliação (DA), de um Departamento de Monitoramento (DM), bem como por meio do Departamento de Formação e Disseminação (DFD). Os eixos estruturantes para a atuação dos departamentos são seis: 1) o desenvolvimento de instrumentos e indicadores de monitoramento de políticas e programas; 2) o desenvolvimento de sistemas e ferramentas informacionais para a coleta, integração e consulta de dados; 3) a gestão da informação e o assessoramento técnico para a governança de M&A; 4) o planejamento, execução e/ou contratação de pesquisas e estudos avaliativos de programas e ações governamentais; 5) a promoção de ações de disseminação para públicos diversos; e 6) o desenvolvimento de ações de capacitação e formação de agentes públicos.

---

<sup>7</sup> Uma lista dos prêmios conquistados pela SAGI encontra-se em Brasil (2016d).

Acessadas por até 1,5 milhão de visitantes em dias de pico, as ferramentas computacionais e aplicações *web* mais importantes desenvolvidas pela SAGI até 2014 incluíam, entre outros: Mapa de oportunidades e serviços públicos (MOPS); Identificação de domicílios vulneráveis (IDV); Consulta, seleção e extração de informações do CadÚnico (CECAD); Relatórios de informações sociais (RI Social); Matriz de informações sociais (MI Social); Prontuário eletrônico simplificado do SUAS; Registro mensal de atendimentos e serviços da assistência social (RMA); Registro de oportunidades, notícias e inovações (RONI); Censo SUAS; Mapa SAN. Uma série de funcionalidades e aplicações adicionais foi desenvolvida desde então, com destaque para a publicização de estudos técnicos, pesquisas, biblioteca digital e capacitação.

Com base em tais ferramentas, foram desenvolvidos conjuntos de indicadores para o monitoramento da conjuntura social e dos programas de desenvolvimento, entre os quais pode-se mencionar o Painel de Monitoramento do Plano Brasil sem Miséria (MONIB), o Sistema de Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISPLANSAN), o Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais (PIC) e o Sistema de Monitoramento Acadêmico (SIMA). Além da publicação do Censo SUAS, do Atlas Social e da série histórica de indicadores de pobreza monetária e multidimensional, a área de monitoramento da SAGI foi responsável pela publicação de dezenas de estudos técnicos sobre monitoramento e indicadores.

Em termos de pesquisas avaliativas, o balanço 2011-2014 da SAGI indica a realização de 72 pesquisas e estudos avaliativos (com disponibilização pública de sumários executivos, fichas técnicas e arquivos de microdados); a realização de um censo das comunidades quilombolas tituladas; um inquérito de segurança alimentar de famílias do cadastro único no semiárido; a elaboração da linha de base da avaliação de impacto do programa P1+2; a elaboração do suplemento segurança alimentar e nutricional na PNAD 2013 e do suplemento de qualificação profissional e mobilidade social na PNAD 2014; o suplemento de assistência social na MUNIC 2013 e a parceria com o IBGE na criação da pesquisa básica de informações

estaduais ESTADIC 2012; e a contratação da pesquisa longitudinal de mobilidade ocupacional e acesso a programas sociais.<sup>8</sup>

Finalmente, em termos de ações no eixo da formação, destacam-se no Balanço 2011-2014: o programa Capacita SUAS, com 25 mil vagas em 20 estados em seus três cursos (Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais; Indicadores para Diagnóstico, Controle Social); as oficinas de ferramentas SAGI (mais de dez cursos EAD); os cursos de aperfeiçoamento e especialização em políticas públicas sociais, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); e o programa CapacitaSAGI, conforme Figura 4, em parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com nove mil pessoas capacitadas em cursos EAD (indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil sem Miséria).<sup>9</sup>

Figura 4 - Cadernos de Estudos Capacita SAGI, sobre M&A



Fonte: SAGI

<sup>8</sup> Além disso, segundo Magalhães e Veiga (2014, p. 172), "[o] MDS negociou com o IBGE pesquisas sobre temas centrais, tais como a incidência do trabalho infantil, padrões de nutrição de setores pobres, perfil dos municípios na área social, dentre outros. Além disso, foram introduzidas perguntas nas PNADs sobre trabalho infantil e acesso aos benefícios não contributivos (BPC e PBF)".

<sup>9</sup> Para uma visão mais completa e atualizada sobre o desenvolvimento institucional da SAGI/MDS, ver Ferrarezi (2016).

#### 4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Já em 1980 a pobreza extrema e a miséria foram definidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como incompatíveis com sociedades desenvolvidas.<sup>1</sup> Ainda hoje, o primeiro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados em 2015, é erradicar a pobreza extrema no mundo todo em 2030. A Constituição Federal brasileira de 1988, por sua vez, expressa um objetivo fundamental ainda mais exigente em seu artigo 3º: "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais".

Para um parâmetro empírico do quanto o Brasil estava distante do desejado na erradicação da pobreza extrema há pouco mais de quinze anos, note-se que, conforme os dois últimos censos demográficos, houve uma diminuição da população extremamente pobre (com renda *per capita* de até 70 reais em agosto de 2010), de 22,9 milhões, em 2000, para 15,0 milhões em 2010.

Nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNADs), os extremamente pobres eram 17,5 milhões em 2001 e 9,6 milhões em 2009 (MARTIGNONI, 2012, p. 3). As pessoas extremamente pobres do Brasil em 2010 eram majoritariamente negras (71%), em sua maioria viviam no Nordeste (60%), e um elevado percentual (40%) era composto por crianças de 0 a 14 anos. Enquanto 5% da população urbana brasileira era extremamente pobre em 2010, 25% da população rural encontrava-se ainda nessa situação (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014, p. 39).

Em contraste, segundo os dados da PNAD divulgados em dezembro de 2015, a pobreza extrema havia sido reduzida para 2,8% da população em dezembro de 2014 (5,6 milhões de indivíduos numa população de 202,7 milhões). Ao mesmo tempo, considerando o conjunto dos rendimentos dos domicílios, o índice de Gini caiu abaixo de 0,5 pela primeira vez no Brasil.

Tal trajetória tem início com a Constituição Federal de 1988, que restaura o Estado Democrático de Direito e, entre outros dispositivos, amplia os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas (tornando, por outro

---

<sup>1</sup> "A fundamental human freedom is freedom from want. Poverty is a human rights violation, and freedom from poverty is an integral and inalienable right" (UNITED NATIONS, 1986).

lado, mais complexo o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas públicas, sejam elas econômicas ou sociais).

Nos anos 2000 é possível reconhecer uma atuação mais central do Estado no processo de desenvolvimento, a partir do uso de novas ferramentas e mecanismos econômicos indutores do mercado (como os Programas de Aceleração do Crescimento 1 e 2, e a política de valorização do salário mínimo), bem como pela intensificação das políticas sociais e de distribuição de renda (como o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil sem Miséria) (GOMIDE; PIRES, 2014).

Para se compreender a relação entre as instituições democráticas instituídas pela Constituição Federal de 1988 e as políticas de desenvolvimento coordenadas pelo Estado a partir dos anos 2000, Gomide e Pires (2014) propõem o exame do processo concreto de implementação<sup>2</sup> dessas políticas, por meio da abordagem dos arranjos institucionais de implementação das políticas públicas, entendido como

[...] o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas [...]. Desta maneira, são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-21).

Diversos estudos apontam o Programa Bolsa Família como um dos fatores importantes para o desenvolvimento do Brasil nos últimos 15 anos. No entanto, muito da controvérsia econômica e política em torno do PBF cinge-se aos seus resultados, relevância, pertinência, ou mesmo ao seu futuro (CASTRO; MODESTO, 2010a, 2010b). Pouco se discute sobre as condições institucionais internas para a execução de um programa dessa magnitude (14 milhões de famílias, cerca de 50 milhões de pessoas beneficiadas). Conforme destaca Coutinho (2014, p. 275),

---

<sup>2</sup> De acordo com Gomide e Pires (2014, p. 19), “[...] por processo de implementação compreende-se todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Por possuir este caráter, os processos de implementação constituem justamente o momento no qual, a partir de decisões e ações das burocracias governamentais, as interações com instituições democráticas repercutem em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações”.

[...] desafios e tensões inéditas de gestão pública vêm, na esteira do novo arcabouço da política social, desafiando a capacidade do Estado brasileiro de oferecer respostas tanto para os imperativos de descentralização e orquestração, quanto para as exigências de participação e controle social. Assim, pode-se dizer que o desenho, a construção e a reforma de arranjos político-institucionais existentes e novos passam a suscitar uma reflexão premente sobre como se estruturam e se relacionam as dimensões de efetividade – entendida como a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental – e de legitimidade, isto é, concernente à existência de instituições representativas, participativas e deliberativas voltadas à inclusão de novos atores, à negociação de interesses, à construção de consensos e à formação de coalizões políticas de suporte.

Ao longo do capítulo, procurar-se-á descrever a trajetória, o ecossistema institucional e as características operacionais do PBF.<sup>3</sup> O caráter evolutivo dessa construção institucional transparece nos processos de seleção e adaptação enfrentados pelo programa desde 2003. Uma vez familiarizado o leitor com as engrenagens (*nuts and bolts*) do PBF, no capítulo 4, poder-se-á analisar o papel específico do sistema de M&A na sua evolução e nos resultados em termos de desenvolvimento.

#### 4.1 A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2003-2014)

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda condicionada (PTRC) para famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00), com condicionalidades nas áreas de saúde e educação.

O PBF foi criado pelo governo federal em 2003<sup>4</sup> com o objetivo de unificar os procedimentos de gestão e execução de várias ações de transferência de renda<sup>5</sup> que atuavam de forma sobreposta, com baixa cobertura e muitas limitações administrativas.

Por isso, nos primeiros dois anos do programa (2003-2004) as dificuldades foram, sobretudo, operacionais e políticas, pois era preciso implementar um novo

<sup>3</sup> As seções 3.1, 3.2 e 3.3 deste capítulo foram baseadas em trabalho anterior da autora (cf. HELLMANN, 2015).

<sup>4</sup> Criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertido em lei pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

<sup>5</sup> Quais sejam: o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação (Bolsa Escola); o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA); o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação); o Programa Auxílio-Gás; e o Cadastro Único do Governo Federal (Cadastro Único).

programa e, ao mesmo tempo, gerenciar a herança dos programas remanescentes sem provocar descontinuidade no pagamento dos benefícios ou perdas financeiras para as famílias atendidas (COTTA; PAIVA, 2010, p. 61).

O período seguinte, 2005-2006, foi marcado pela intenção de complementar e aperfeiçoar a regulamentação do PBF, evidenciada pela publicação de grande número de normas referentes à concessão e pagamento de benefícios e ao acompanhamento das condicionalidades, bem como à iniciativa, liderada pelo MDS, de diagnosticar a qualidade dos registros cadastrais, seguido de ampla mobilização dos estados e municípios para atualização e complementação desses registros. Outro aspecto importante foi o estabelecimento das bases da gestão descentralizada do programa, por meio da definição das responsabilidades dos entes federados e da obrigatoriedade da adesão formal dos estados e municípios ao PBF (COTTA; PAIVA, 2010, p. 63).

Entre 2007 e 2008, o MDS estabelece que “[...] a concessão dos benefícios do PBF tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias para receber tais benefícios ser obrigatoriamente revisada a cada período de dois anos”.<sup>6</sup> Também decide-se pela ampliação do público-alvo, por meio da criação do Benefício Variável Jovem (BVJ), destinado aos adolescentes de 15 a 17 anos das famílias beneficiárias.

O período 2009-2010 é caracterizado por medidas voltadas à consolidação do PBF, como o aprimoramento dos mecanismos de dimensionamento da população-alvo por meio da incorporação de metodologias para aferir a volatilidade de renda da população mais vulnerável e estimar a pobreza nos territórios (COTTA; PAIVA, 2010, p. 63). Tais estudos forneceram a base para a expansão do atendimento do PBF, com a incorporação de mais de 1,6 milhão de famílias. Destacam-se ainda, no período, a criação do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF) e a aprovação do *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS* (2009), que define procedimentos para o acompanhamento socioassistencial particularizado das famílias do PBF. “A estratégia de acompanhamento familiar é um marco para o PBF, pois ela assinala vários movimentos importantes: a integração entre benefícios e serviços na prestação da assistência social, a aproximação entre

---

<sup>6</sup> Ver o artigo 21 do Decreto 6.392, de 12 de março de 2008.

as áreas da assistência, saúde e educação, e a consolidação do enfoque não punitivo das condicionalidades no programa” (COTTA; PAIVA, 2010, p. 64).

A partir de 2011, o PBF integra o Plano Brasil sem Miséria (PBM),<sup>7</sup> que agrega vários programas de combate à pobreza, organizados a partir de três eixos: 1) garantia de renda; 2) acesso a serviços públicos (nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica); e 3) inclusão produtiva. O programa também tem seu orçamento ampliado e, com isso, o atendimento de mais famílias, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 - Evolução de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família

Ano	Nº de famílias
2010	12,78 milhões
2011	13,35 milhões
2012	13,90 milhões
2013	14,09 milhões
2014	14,00 milhões

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Informações Sociais.

Em dezembro de 2014, por exemplo, o Programa Bolsa Família beneficiou 14 milhões de famílias que receberam benefícios com valor médio de R\$ 169,03. Segundo o MDS, mais de R\$ 2 bilhões foram transferidos pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas apenas naquele mês.

A consolidação do Bolsa Família contribuiu para a homogeneização dos critérios dos programas de transferência condicionada de renda; o acesso das famílias aos serviços da assistência social; a definição de um padrão de referência para concessão de benefícios, modelo de gestão e de pagamento, em política pública para outras áreas, como segurança, cultura e esportes; a criação de um paradigma para o cadastramento de público-alvo de políticas públicas, o Cadastro Único, e de veículo para recebimento de benefícios financeiros públicos, o Cartão Bolsa Família (PAES-SOUSA, 2013).

<sup>7</sup> Criado pelo governo federal, por meio do Decreto 7.492, de 2 de junho de 2011. Objetivo: retirar os brasileiros que ainda viviam na extrema pobreza mesmo após dez anos de Bolsa Família. Meta: 16,2 milhões de brasileiros. Prazo: até 2014. Uma das estratégias para cumprir a meta foi o Busca Ativa (equipes de profissionais que saem em busca de famílias que se enquadram na população-alvo para cadastrá-las e incluí-las nos programas).

Em 2014, o Bolsa Família foi apontado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) como uma das principais estratégias adotadas pelo Brasil que resultaram na superação da fome, retirando, assim, o país do mapa da fome mundial. No mesmo ano, o Brasil ganhou o *I Prêmio por Desempenho Extraordinário em Seguridade Social (Award for Outstanding Achievement in Social Security)*, concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social (AISS), devido ao caráter inovador de redução da pobreza trazido por esse programa.

Vale destacar, no entanto, que o PBF recebeu e recebe diversas críticas. À época de seu lançamento, por exemplo, havia o temor de que o programa provocasse um “efeito de preguiça”, mantendo seus beneficiários em dependência crônica em relação ao Estado. Atualmente, uma das principais críticas refere-se ao uso somente do critério de renda declarada para a concessão do benefício: o argumento é o de que a pobreza é um fenômeno multidimensional, e outras informações sobre as condições de vida das famílias (que são levantadas pelo Cadastro Único) deveriam ser consideradas com vistas a melhorar a focalização do programa (BARROS, 2016). Outra queixa dirigida ao PBF sublinha que ele redistribui dinheiro e favorece artificialmente o consumo, mas não estimula a produção, crítica nunca rebatida pela MDS. Por fim, há os que apontam para o recebimento indevido de benefícios por famílias fora do perfil do programa, fato reconhecido pelo Ministério, que busca o aprimoramento dos mecanismos de controle junto aos municípios para minimizar o problema.

#### 4.2 O ECOSSISTEMA INSTITUCIONAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família depende de um conjunto bastante diversificado e interdependente de normas, organizações (cada uma formada por até milhares de indivíduos), regulações, capacidades e incentivos para funcionar. Os principais atores coletivos (organizações) envolvidos na execução do PBF são o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), a Caixa Econômica Federal, o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Educação (MEC) e as Secretarias de Assistência Social dos municípios, estados e do Distrito Federal. As responsabilidades de cada ator serão expostas a seguir.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é o órgão responsável pelo PBF. Cabe a ela criar normas para a execução do programa; definir valores de benefícios; estabelecer diálogo com os municípios; definir e acompanhar contrapartidas; estipular metas e, assim, propor o orçamento anual do PBF; definir quotas por município (com base em estudos do IBGE); estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do governo federal; e acompanhar o andamento do programa e avaliá-lo regularmente.<sup>8</sup> A SENARC também estabelece critérios para quem recebe e quanto recebe e define o questionário do Cadastro Único dos programas sociais do governo federal (Cadastro Único ou CadÚnico)<sup>9</sup> e os critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros operacionais.

O Cadastro Único é um instrumento (formulário) utilizado para levantar informações sobre as famílias de baixa renda (que vivem com até meio salário mínimo por pessoa ou três salários mínimos de renda total). Sua utilização é obrigatória para todos os programas sociais federais direcionados para a população nessa faixa de renda. A SENARC é o órgão responsável por coordenar, acompanhar e supervisionar a implantação e a execução do cadastro, bem como avaliar a qualidade de suas informações e definir estratégias para seu aperfeiçoamento. Estar inscrito no cadastro é, portanto, obrigatório para quem quer acessar o PBF (BRASIL, 2014a, 2014b).

A Caixa Econômica Federal (CEF) é o agente operador do Cadastro Único, responsável por desenvolver o Sistema de Cadastro Único, processar os dados cadastrais e atribuir o Número de Identificação Social (NIS)<sup>10</sup> para cada pessoa cadastrada; enviar os formulários de cadastramento aos municípios; capacitar gestores e técnicos para a operação do Sistema de Cadastro Único; e prover os municípios de atendimento operacional, entre outras atribuições. Também é competência da Caixa gerar a lista de beneficiários do PBF (conforme os critérios estabelecidos pelo MDS e considerando a estimativa estabelecida de bolsas para o

---

<sup>8</sup> Avaliações mais robustas do PBF, como as realizadas em 2005 e 2009, contam com o apoio da SAGI. Uma análise mais abrangente do seu papel será feita no capítulo 4. Para uma discussão sobre os desafios de articulação entre o PBF e as políticas de assistência social e de inclusão produtiva, ver Magalhães e Veiga (2014).

<sup>9</sup> Criado pelo Decreto 3.877, de 24 de julho de 2001, e revogado pelo Decreto 6.135, de 2007.

<sup>10</sup> O NIS é pessoal e intransferível. A atribuição desse número é feita de forma integrada com outros sistemas governamentais, como o Programa de Integração Social (PIS).

município) e operacionalizar o pagamento. A Caixa também é responsável pelo Sistema de Gestão dos Benefícios (BRASIL, 2014a, 2014b).

O Ministério da Saúde (MS) é responsável por monitorar o cumprimento das condicionalidades na área da saúde e repassar as informações para a SENARC. Da mesma forma, o Ministério da Educação (MEC) é o responsável pelo levantamento do cumprimento das condicionalidades dessa área.

A implementação do PBF é feita de forma compartilhada pelos estados, municípios e Distrito Federal, que aderem ao PBF de forma voluntária. Ao município cabe, entre outros, realizar o cadastramento da população de baixa renda, a atualização do Cadastro Único, a gestão de benefícios e o acompanhamento das condicionalidades; assumir a interlocução entre a prefeitura, a Coordenação Estadual do PBF e o MDS para a plena implementação do programa; coordenar a relação entre as secretarias municipais de assistência social, saúde e educação. Ao estado cabe apoiar a gestão municipal de condicionalidades do PBF, sistematizar e analisar as informações, mobilizar a rede estadual para disponibilizar informações sobre frequência escolar<sup>11</sup> e auxiliar o acompanhamento nas áreas da saúde e da assistência social, entre outros. O MDS estimula o aperfeiçoamento da gestão descentralizada por meio de repasse de recursos financeiros fundo a fundo entre os entes federados. Esse repasse está condicionado ao bom desempenho da gestão do PBF e do Cadastro Único (BRASIL, 2014a).

Por fim, vale destacar o papel do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).<sup>12</sup> A negociação, regulamentação, bem como o monitoramento e controle do SUAS se dá por meio de instâncias de pactuação como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Colegiado de Gestores Municipais da Assistência (CONGEMAS). No caso do PBF, é principalmente no âmbito dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS)

---

<sup>11</sup> No Brasil, de maneira geral, a educação infantil é responsabilidade do município, a educação fundamental é responsabilidade do estado, e a educação universitária, do governo federal, nos termos da Lei nº 9.394/1996.

<sup>12</sup> O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. O primeiro é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, ofertada nos CRAS. O segundo é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos, ofertada nos CREAS. Além da Lei nº 12.435/2011, é relevante conhecer também a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB) e a Política Nacional de Assistência Social (ver COUTINHO, 2014).

que ações estratégicas do Bolsa Família são realizadas, desde o cadastramento e a atualização cadastral das famílias em situação de pobreza, até o acompanhamento socioassistencial particularizado das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades. Como destaca Jaccoud (2014, p. 642),

O SUAS ofereceu tanto um ambiente institucional para a implementação do Cadastro Único em nível local (municipal), como uma interface direta com as famílias beneficiárias, por meio de suas equipes e equipamentos públicos – em especial nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS).

Na verdade, a resolução de tensões e uma melhor articulação entre as transferências de renda e a rede de serviços socioassistenciais têm sido constante no âmbito do MDS, tendo sido assinado em 2009 um *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda* no âmbito do SUAS (Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009). Como destacam Magalhães e Veiga (2014, p. 171), na base do sistema persiste um desafio a ser superado, afinal, em janeiro de 2013, havia 13.773.553 famílias no PBF, enquanto o Censo SUAS de 2011 apontava a existência de 7.475 CRAS em 5.264 municípios (95% do total). Ou seja, uma média de 1,8 milhão de famílias beneficiárias para cada CRAS implantado.

A despeito do desafio permanente de se articular as transferências de renda com uma rede robusta de serviços socioassistenciais, com políticas de segurança alimentar e nutricional, bem como com iniciativas amplas de inclusão produtiva, a rapidez com que se constituiu o ecossistema institucional que tornou possível o PBF é notável. Além disso, na próxima seção será destacada a complexidade do ciclo operacional "interno" do Bolsa Família.

#### 4.3 COMO FUNCIONA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Esta seção tem como objetivo explicar o ciclo de execução do PBF, o qual foi dividido para fins analíticos em nove partes, a saber:

- a) identificação dos beneficiários;
- b) inscrição dos beneficiários;
- c) tipos e valores de benefícios do PBF;
- d) pagamentos aos beneficiários;
- e) verificação das condicionalidades;

- f) relação com outros programas e serviços sociais;
- g) atualização do padrão de beneficiários (recertificação);
- h) critérios e regras de saída;
- i) atendimento aos beneficiários e população em geral. Com base na compreensão do ciclo operacional, espera-se evidenciar a importância de uma instituição concreta para a obtenção de resultados concretos em uma dimensão crucial do desenvolvimento.

#### 4.3.1 Identificação dos Beneficiários

O critério de elegibilidade do PBF é a renda familiar *per capita* (soma de todas as rendas de todos os membros da família dividida pelo número de membros), informada no Cadastro Único. Toda família que vive em situação de pobreza (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00) é elegível para o PBF. A lei de criação do PBF define família como uma “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”.

O PBF é um programa focalizado nas famílias que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza dentro de cada município (e não em base nacional). Para o Cadastro Único, as famílias classificadas como de baixa renda são famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou famílias com três salários mínimos de renda mensal total. Para cada município, foi estabelecida uma estimativa do número de famílias vivendo nessas situações, calculada com base nos dados do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos executados pelo IBGE.<sup>13</sup>

Assim, a quantidade de famílias habilitadas no PBF é limitada pela estimativa calculada para cada município, sendo a estimativa nacional a soma de todas as estimativas municipais. Já a entrada das famílias no programa obedece à seguinte ordem: primeiro, as famílias consideradas prioritárias; segundo, as famílias com

---

<sup>13</sup> É possível consultar essas estimativas na ferramenta Relatórios de Informações Sociais (RI Social), disponibilizada on-line pelo MDS: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php?file=entrada&relatorio=153>>.

menor renda mensal por pessoa; terceiro, as famílias com maior número de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. São consideradas famílias prioritárias no PBF: famílias quilombolas (grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotadas de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida); famílias indígenas; famílias de catadores de material reciclável; famílias em situação de trabalho infantil; e famílias com integrantes libertos de situação análoga a de trabalho escravo. Essas famílias, desde que atendendo o critério da renda, receberão o benefício mesmo que o número de bolsas estimado para o município já tenha sido atingido.

A renda é autodeclarada pelo responsável da unidade familiar (RF) ao agente cadastrador do município. Em caso de irregularidades, compete à SENARC<sup>14</sup> a coordenação da ação de fiscalização que visa apurar a conduta dolosa do agente público responsável pela organização e manutenção do Cadastro Único e também do beneficiário que tenha recebido indevidamente (arts. 14 e 14-A da Lei nº 10.836, de 2004).

As linhas de pobreza adotadas pelo PBF tiveram como referência o salário mínimo vigente à época de sua criação (R\$ 200,00): um quarto de salário mínimo por pessoa para a linha da extrema pobreza e meio salário mínimo por pessoa para a linha da pobreza. Não está previsto uma periodicidade para o reajuste das linhas, que pode ser feito por ato discricionário do Executivo, como pode ser observado no Quadro 3, nem o reajuste é vinculado ao salário mínimo. Na prática, as linhas vêm sendo reajustadas por índice de preços e, nesse sentido, têm se comportado como linhas de pobreza absoluta, isto é, que dizem respeito a mínimos absolutos para a sobrevivência e não evoluem com o tempo e com o desenvolvimento econômico da sociedade (COTTA; PAIVA, 2010, p. 79).

---

<sup>14</sup> Por meio da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização (CGAF), subordinada ao Departamento de Operação (DEOP), e também pelas administrações municipais, por intermédio da gestão local do PBF.

Quadro 3 - Evolução das linhas de pobreza e extrema pobreza do Programa Bolsa Família desde a sua criação

	Jan. 2004	Abr. 2006	Abr. 2009	Jul. 2009	Abr. 2014
Legislação	Lei nº 10.836	Decreto 5.749	Decreto 6.824	Decreto 6.917	Decreto 8.232
Pobreza extrema	até R\$ 50,00	até R\$ 60,00	até R\$ 69,00	até R\$70,00	até R\$ 77,00
Pobreza	de R\$ 50,00 a R\$ 100,00	de R\$ 60,00 a R\$ 120,00	de R\$ 69,00 a R\$ 137,00	De R\$ 70,00 a R\$ 140,00	De R\$ 77,00 a R\$ 154,00

Fonte: Elaboração própria com base na legislação.

A habilitação, a seleção e a concessão de benefícios ocorrem de modo impessoal por meio do Sistema de Gestão de Benefícios, administrado pelo agente operador do Bolsa Família, a Caixa Econômica Federal (Caixa), com base nos critérios estabelecidos pelo MDS.

#### 4.3.2 Inscrição dos Beneficiários

Para ser beneficiário do PBF, a família precisa atender ao critério de renda e estar inscrita no Cadastro Único. As famílias prestam informações por meio de uma entrevista realizada por um agente cadastrador. O processo de cadastramento é gratuito, contínuo, de responsabilidade do município e se dá em três etapas.

A primeira etapa é a identificação e localização das famílias, que pode ocorrer de duas maneiras. Na primeira possibilidade, as famílias interessadas procuram o município para se cadastrarem. O município decide onde e quantos serão os postos (fixos ou itinerantes) de atendimento para o cadastro das famílias. Na segunda possibilidade, os governos municipais realizam a Busca Ativa, ou seja, utilizam dados secundários, tais como o Censo Demográfico, para estimar o número e a concentração geográfica de famílias de baixa renda, com atenção especial àquelas em situação de extrema pobreza. Após o levantamento, assistentes sociais e cadastradores capacitados visitam os domicílios para o cadastramento dessas famílias. Até setembro de 2014, 77% dos cadastros foram realizados sem visita domiciliar e 6,1% foram realizados com visita domiciliar; 16,9% dos cadastros não continham informação sobre a forma de coleta.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Dados do Cadastro Único V7, de setembro de 2014.

A segunda etapa é a realização de entrevistas e coleta de informações (preenchimento do formulário do CadÚnico). A entrevista é conduzida por um entrevistador,<sup>16</sup> que pergunta e preenche o cadastro (que é em papel) de acordo com as respostas fornecidas pelo Responsável Familiar (RF). O RF deve ter, no mínimo, 16 anos e ser, preferencialmente, mulher. As informações fornecidas pelo RF são autodeclaratórias e cabe ao entrevistador aceitá-las. O RF é alertado de que sua responsabilidade é dizer a verdade, sob pena de perder o direito de acessar programas governamentais.

O formulário é composto de duas partes. A primeira parte refere-se às características da família e de seu domicílio, tais como: composição familiar; endereço e características do domicílio; acesso a serviços públicos de água, saneamento e energia elétrica; despesas mensais; pertencimento a grupos tradicionais e específicos; vinculação a programas sociais, entre outros. A segunda parte refere-se às características de cada um dos componentes da família: escolaridade; situação no mercado de trabalho; deficiência; documentação civil; rendimentos, entre outros.

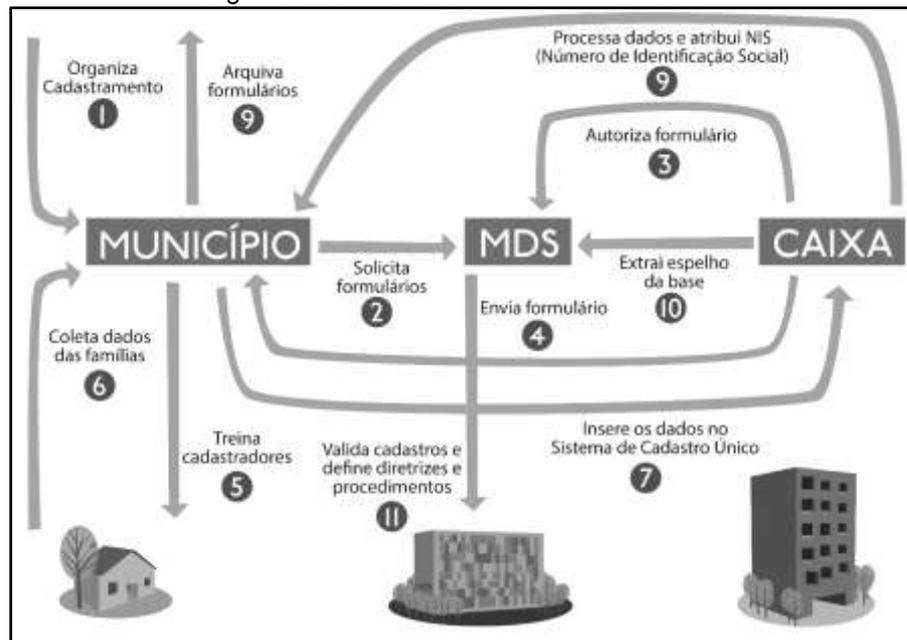
A terceira etapa é a digitação das informações coletadas no Sistema do Cadastro Único. O cadastramento só é finalizado quando as informações coletadas são inseridas no sistema pelo município. No momento da inclusão do cadastro no sistema, cada membro da família recebe um Número de Identificação Social (NIS), gerado automaticamente.

Cabe ao município atualizar periodicamente (a cada 24 meses) os dados das famílias cadastradas, bem como verificar inconsistências cadastrais, pois o recadastramento é condição para a continuidade do pagamento do benefício. Todo o fluxo de cadastramento pode ser visualizado na Figura 5.

---

<sup>16</sup> O entrevistador deve ser capacitado para o preenchimento do cadastro. Para casos de dúvida, o MDS produziu o *Manual do Entrevistador*, que detalha o passo a passo para a realização de entrevistas.

Figura 5 - Fluxo de Cadastramento do PBF



Fonte: Brasil (2009e).

#### 4.3.3 Tipos e Valores de Benefícios do Programa Bolsa Família

Quatro tipos de benefício podem compor o valor que uma família recebe mensalmente pelo PBF. A elegibilidade para cada um desses benefícios depende da renda e da composição familiar.

O Benefício Básico (R\$ 77,00) é destinado exclusivamente a famílias em situação de extrema pobreza. Esse benefício não depende da composição familiar. Famílias em situação de pobreza não recebem esse benefício. Por sua vez, o Benefício Variável (BV) (R\$ 35,00) é concedido a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição mulheres gestantes ou nutrizes e/ou crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até cinco desses benefícios. No caso do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (R\$ 42,00), o mesmo é concedido a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que contenham jovens entre 16 e 17 anos em sua composição. Cada família pode receber até dois BVJ. A família do adolescente beneficiário continua recebendo, regularmente, as parcelas do benefício até dezembro do ano em que o adolescente completar 18 anos. Finalmente, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) é destinado a famílias que, mesmo recebendo os demais benefícios cabíveis à sua composição familiar, não ultrapassaram a linha da extrema pobreza.

O BSP é calculado caso a caso. Por exemplo: em uma família composta de um casal e um filho de quatro anos, a renda *per capita* é de R\$ 20,00, ou seja, a renda familiar total é de R\$ 60,00, abaixo da linha de extrema pobreza (R\$ 77,00). Assim, o valor do benefício será aquele necessário para que a renda familiar *per capita* alcance o mínimo estabelecido pelo PBF, ou seja, R\$ 172,00, como mostra o Quadro 4.

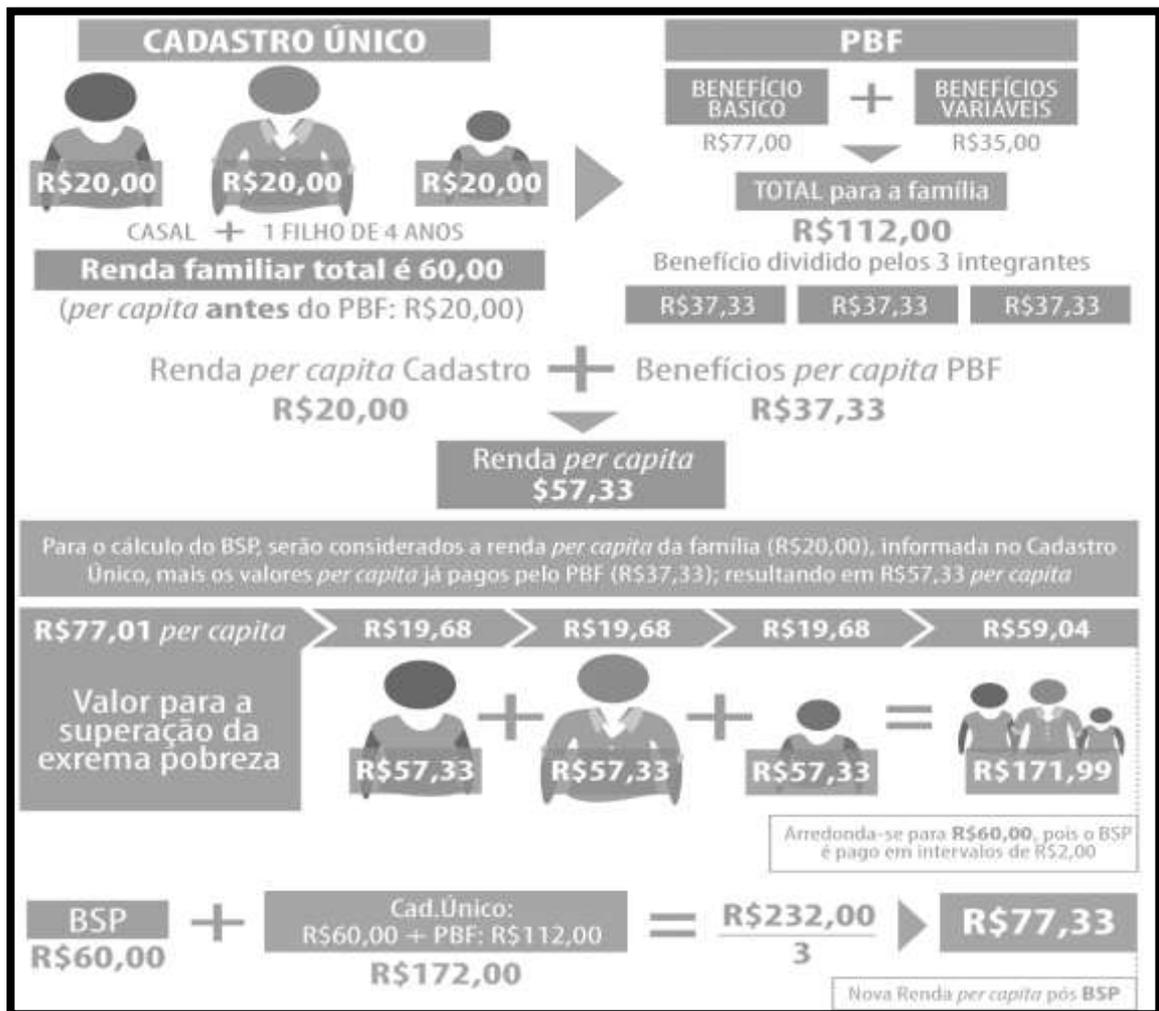
Quadro 4 - Configurações possíveis de benefícios do Programa Bolsa Família

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício para famílias extremamente pobres (em R\$)	Valor do benefício para famílias pobres (calculado sem o benefício básico, que é pago somente aos extremamente pobres) (em R\$)
0	0	Básico	77,00	-
1	0	Básico + 1 Variável	112,00	35,00
2	0	Básico + 2 Variáveis	147,00	70,00
3	0	Básico + 3 Variáveis	182,00	105,00
4	0	Básico + 4 Variáveis	217,00	140,00
5	0	Básico + 5 Variáveis	252,00	175,00
0	1	Básico + 1 BVJ	119,00	42,00
1	1	Básico + 1 Variável + 1 BVJ	154,00	77,00
2	1	Básico + 2 Variáveis + 1 BVJ	189,00	112,00
3	1	Básico + 3 Variáveis + 1 BVJ	224,00	147,00
4	1	Básico + 4 Variáveis + 1 BVJ	259,00	182,00
5	1	Básico + 5 Variáveis + 1 BVJ	294,00	217,00
0	2	Básico + 2 BVJ	161,00	84,00
1	2	Básico + 1 Variável + 2 BVJ	196,00	119,00
2	2	Básico + 2 Variáveis + 2 BVJ	231,00	154,00
3	2	Básico + 3 Variáveis + 2 BVJ	266,00	189,00
4	2	Básico + 4 Variáveis + 2 BVJ	301,00	224,00
5	2	Básico + 5 Variáveis + 2 BVJ	336,00	259,00

Fonte: Adaptado de *Manual de Gestão do Bolsa Família* (BRASIL, 2014a, p. 69).

O valor dos benefícios para superação da extrema pobreza constitui, frequentemente, uma fonte de dúvidas para o público mais amplo e também entre os beneficiários, pois o valor pago pode variar bastante de família para família, como pode ser observado no Quadro 5.

Quadro 5- Configurações possíveis de pagamento dos benefícios (em R\$)



Fonte: Adaptado de *Manual de Gestão do Bolsa Família* (BRASIL, 2014a).

Uma vez definidos os benefícios (provimentos), um aspecto operacional importante do ciclo do PBF é garantir o efetivo pagamento aos beneficiários.

#### 4.3.4 Pagamentos aos Beneficiários

Os benefícios são pagos mensalmente, de forma escalonada, nos últimos dez dias úteis de cada mês, seguindo calendário nacional, definido pelo último dígito do

NIS do RF, que é o titular do cartão Bolsa Família. O cartão possui 13 dígitos; entretanto, apenas os 11 primeiros correspondem ao NIS. O benefício pode ser sacado nas agências da Caixa, em casas lotéricas, correspondentes bancários autorizados, caixas eletrônicos e nas agências dos Correios, e fica disponível para saque por 90 dias. Não sendo sacado, será devolvido pela Caixa ao MDS.

A lista de famílias que receberão o benefício, o pagamento de benefícios e a administração do Sistema de Gestão de Benefícios<sup>17</sup> é feita pela Caixa, com base nos critérios estabelecidos pelo MDS. A folha de pagamentos contém a identificação dos beneficiários e os tipos e valores de benefícios que serão pagos em mês determinado.

O prazo para entrega dos cartões é de 30 a 45 dias após a família ser incluída na lista de beneficiários. Na impossibilidade de uso do cartão magnético, os beneficiários podem sacar o benefício em qualquer agência da Caixa mediante a apresentação de qualquer um dos seguintes documentos: carteira de identidade, carteira nacional de habilitação, carteira de trabalho e previdência social ou carteira do registro em órgão de classe, certidão de nascimento ou de casamento.

Os cartões são enviados sem a senha eletrônica. Para cadastrar uma senha, os beneficiários precisam comparecer a uma agência da Caixa com a correspondência recebida e um documento de identificação com foto. Apenas depois da ativação do cartão - que é feita pelo cadastramento da senha individual - as famílias poderão receber os benefícios em todos os locais autorizados da Caixa. Sem a ativação do cartão, o saque somente pode ser feito em agências da Caixa. Quando não houver agência na localidade de residência do beneficiário, ele deve ir até o município mais próximo para ativar o cartão. Se o titular estiver impedido de realizar, temporariamente, a retirada do benefício, o gestor municipal deve emitir uma declaração que dê a um terceiro o direito de fazer o saque, mediante a apresentação de um documento de identificação (BRASIL, 2014a).

Em municípios de médio e grande porte, o cartão é entregue pelos Correios diretamente na residência da família, ao RF, no endereço informado no Cadastro Único. Nesse caso, os Correios realizam três tentativas. Se não for possível entregar os cartões, eles retornam à agência da Caixa mais próxima ao endereço do beneficiário. Em municípios onde não há entrega domiciliar, os Correios mantêm os

---

<sup>17</sup> O Sistema de Gestão de Benefícios permite que os gestores municipais tenham autonomia para realizar bloqueios, desbloqueios, cancelamentos, reversões de cancelamento de benefícios.

cartões em suas agências ou correspondentes postais à disposição do RF. Depois de vinte dias, os cartões não retirados são enviados para a agência da Caixa vinculada ao município do beneficiário. Com o cartão o beneficiário recebe o Termo de Responsabilidade<sup>18</sup> e informações importantes sobre o PBF (funcionamento, responsabilidades das famílias e os meios para entrar em contato com o MDS e com a Caixa).

Para a entrega de cartões aos beneficiários não encontrados pelos Correios, os gestores municipais do PBF podem criar alternativas junto à Caixa, tais como: visita domiciliar aos beneficiários para avisá-los da chegada do cartão; apoio das escolas para avisar os pais da chegada do cartão; apoio dos agentes comunitários de saúde para entrega de avisos; utilização de quadros de avisos em locais públicos; publicação em jornais, rádio, carros de som, televisão. O gestor local do PBF também pode organizar eventos pontuais e específicos para a entrega dos cartões pela Caixa, desde que haja pelo menos cinquenta cartões a serem entregues (BRASIL, 2014a).

Quando a localidade for desassistida de canais de pagamentos, a Caixa deve enviar um funcionário/equipe volante, em periodicidade combinada com o gestor municipal; disponibilizar um canal de pagamento em município vizinho, não distante mais do que trinta quilômetros; ou acertar outros meios com a gestão municipal do PBF.

Em outubro de 2009 foi lançado o Projeto de Inclusão Bancária dos Beneficiários do Bolsa Família, que possibilitou a eles abrirem uma conta bancária simplificada na Caixa Econômica Federal, chamada de conta Caixa Fácil. Essa modalidade foi desenvolvida especificamente para pessoas que realizam movimentação financeira reduzida, como é o caso do público PBF. Os beneficiários recebem o benefício diretamente na conta-corrente e podem sacar o valor parcelado em datas de sua preferência, com limite de até quatro saques por mês, porém sem talão de cheques. O cartão também dá acesso a serviços financeiros, como microcrédito, poupança e seguros. A conta é isenta de taxas bancárias e a abertura é espontânea. Os beneficiários que não tiverem interesse em optar pela conta Caixa

---

<sup>18</sup> O Termo de Responsabilidade é elaborado pela Caixa e refere-se apenas ao uso do cartão. O beneficiário deve assinar esse termo e entregá-lo na agência da Caixa no momento do desbloqueio do cartão. Não há punição caso o Termo não seja devolvido assinado.

Fácil continuam recebendo pelo cartão do PBF, também chamado de Cartão Social. As Figuras 6 e 7 ilustram esses dois tipos de cartão.

Figura 6 - Cartão Bancário Bolsa Família



Fonte: MDS

Figura 7 - Cartão Social Bolsa Família



Fonte: MDS

O beneficiário que optar pela Caixa Fácil não deve se desfazer do Cartão Social, já que o Cartão Bolsa Família possui o NIS do beneficiário, possibilita a consulta sobre outros programas do governo (seguro-desemprego, abono salarial, extrato do FGTS,<sup>19</sup> e saldo e saques do PIS<sup>20</sup>), e possibilita o saque do benefício em conta-corrente Caixa Fácil.

Depois do saque do benefício, é gerado automaticamente um extrato de pagamento que tem duas funções: ser o comprovante de pagamento; e ser um instrumento de comunicação entre a SENARC e os beneficiários do programa, por meio de mensagens nele registradas. As mensagens podem abordar temas diversos, como informações sobre a situação do benefício da família e a necessidade de atualização cadastral.

A conciliação bancária é a simples conferência das contas bancárias com o controle financeiro interno. Dessa forma, a Senarc, por meio de informações atualizadas pela Caixa, supervisiona mensalmente a efetividade de pagamento do Bolsa Família. O acompanhamento dessa informação possibilita monitorar o acesso das famílias ao benefício e estabelecer ações para minimizar fatores que comprometam a efetividade de pagamento, como, por exemplo, o estoque de um grande número de cartões não entregues no município.

<sup>19</sup> O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado pelo Governo Federal em 1966, com o objetivo de proteger o trabalhador demitido sem justa causa. No início de cada mês, os empregadores depositam, em contas vinculadas ao contrato de trabalho e abertas na Caixa, o valor correspondente a 8% do salário de cada funcionário. O montante é entregue ao trabalhador quando houver demissão (CAIXA, 2014).

<sup>20</sup> O Programa de Integração Social (PIS) é um abono salarial gerido pelo Ministério da Fazenda, que só pode ser sacado em situações especiais.

### 4.3.5 Verificação das Condicionalidades

O programa Bolsa Família possui condicionalidades nas áreas de saúde e educação, conforme pode ser observado no Quadro 6.

Quadro 6 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Área	Compromisso/Condicionalidade	Público
Saúde	Acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças.	Crianças menores de 7 anos.
	Pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes.	Gestantes e nutrizes.
Educação	Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85%.	Todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos.
	Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 75%.	Adolescentes de 16 e 17 anos, que sejam beneficiados pelo BVJ.

Fonte: Brasil (2014a).

O calendário de vacinação brasileiro no Sistema Único de Saúde (SUS) conta com mais de 11 vacinas para crianças de até sete anos. Para o acompanhamento do desenvolvimento, a criança deve realizar consultas médicas na primeira semana de vida e no 1º, 2º, 4º, 6º, 9º, 12º, 18º, 24º mês. O agendamento para todas estas consultas é feito já na primeira consulta. Após o segundo ano, as crianças devem comparecer a uma consulta por ano. Além das condicionalidades, o PBF aconselha a participação em atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre o aleitamento materno e a promoção da alimentação saudável.

Compete ao MDS selecionar, entre as famílias beneficiárias, aquelas que possuem perfil para acompanhamento de condicionalidades. Essa seleção é realizada a partir das informações do Sistema do Cadastro Único e é, posteriormente, repassada ao MEC e ao MS, a fim de possibilitar o acompanhamento desse público pelas respectivas áreas no âmbito dos municípios. Aos municípios e ao Distrito Federal, em razão da proximidade com o público do PBF, cabem as ações mais operacionais relacionadas à gestão de condicionalidades, como o registro dos acompanhamentos, o desenvolvimento de ações para localização de famílias e a realização de visitas domiciliares e do trabalho socioassistencial com os beneficiários do programa.

No Quadro 7 consta o total de famílias com perfil para acompanhamento nas áreas de saúde e educação e a realização efetiva desse acompanhamento, no ano de 2014.

Quadro 7 - Total de famílias com perfil para acompanhamento das condicionalidades

Público em acompanhamento	Total	Mês/Ano
Beneficiários com perfil educação (famílias com crianças de 6 a 15 anos)	13.969.843	set./14
Beneficiários com perfil educação (famílias com adolescentes de 16 e 17 anos)	3.178.627	set./14
Famílias com perfil saúde (que possuem crianças de até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	12.084.288	jun./14
Resultados do acompanhamento	Total	Mês/Ano
Beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	12.621.448	set./14
Beneficiários acompanhados pela educação (16 a 17 anos)	2.482.435	set./14
Beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos - 85%)	12.145.576	set./14
Beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos - 85%)	475.872	set./14
Beneficiários com frequência acima da exigida (16 a 17 anos - 75%)	2.287.997	set./14
Beneficiários com frequência abaixo da exigida (16 a 17 anos - 75%)	194.438	set./14
Beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)	1.348.395	set./14
Beneficiários sem informação de frequência escolar (16 a 17 anos)	696.192	set./14
Famílias acompanhadas pela saúde	8.860.677	jun./14
Gestantes acompanhadas	209.239	jun./14
Gestantes com pré-natal em dia	206.331	jun./14
Crianças acompanhadas	5.314.975	jun./14
Crianças com vacinação em dia	5.243.765	jun./14
Crianças com dados nutricionais	4.530.903	jun./14

Fonte: Elaboração própria a partir de *Relatório de Informações Sociais*.

Nota: É possível perceber que há mais beneficiários acompanhados na educação do que na saúde. Esse fato é explicado pela diferença com que cada um dos ministérios realiza e organiza a coleta das informações em seus sistemas e repassa ao MDS.

A gestão de condicionalidades compreende quatro atividades e procedimentos. Primeiro, o MDS faz a identificação das famílias que devem ser acompanhadas (aquelas com crianças, gestantes etc), utilizando as informações do Cadastro Único. Segundo, os municípios e estados coletam e registram as

informações nos sistemas disponibilizados pelos Ministérios da Educação e da Saúde. Terceiro, aplicam-se os efeitos previstos na legislação, decorrentes do descumprimento de condicionalidades. E, por fim, o MDS faz a análise e a sistematização das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias do PBF, para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as situações de vulnerabilidade de tais famílias.

Após a identificação das famílias com perfil para acompanhamento, a gestão de condicionalidades engloba os seguintes períodos e ações: Período de Acompanhamento (I); Período de Registro (II); Repercussão do Descumprimento de Condicionalidades (III); Apresentação de Recurso (IV); Acompanhamento Familiar (V); e Interrupção Temporária dos Efeitos do Descumprimento de Condicionalidades (VI) (BRASIL, 2012a).

O Período de Acompanhamento é o conjunto de meses de referência para o acompanhamento de condicionalidades. Na área da Saúde, há dois períodos de acompanhamento, compostos, cada um, de um semestre. Na área de Educação, há cinco períodos de acompanhamento compostos por cinco bimestres, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro, destinados às férias escolares, quando não há frequência escolar (BRASIL, 2014a).

O Período de Registro é o conjunto de dias em que os sistemas para o registro das áreas de Saúde e Educação são disponibilizados pelo MEC e pelo MS para a inserção dos dados municipais de acompanhamento de condicionalidades.

A identificação das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades é feita pelo MDS e, a seguir, inicia-se a Repercussão do Descumprimento de Condicionalidades. A repercussão trata da aplicação de efeitos gradativos que podem chegar ao cancelamento do benefício. Ocorre nos meses ímpares, exceto janeiro, considerando os últimos resultados do acompanhamento de educação e/ou de saúde.

São quatro os efeitos gradativos: 1) advertência; 2) bloqueio; 3) suspensão; 4) cancelamento (BRASIL, 2014a). Quando houver o primeiro descumprimento das condicionalidades, a família é advertida. Esse efeito fica registrado no histórico de descumprimento da família durante seis meses. Após esse período, se a família tiver um novo descumprimento, o efeito será uma nova advertência. Não há efeito sobre o benefício (BRASIL, 2014a). Se, no período de seis meses da última advertência, a

família tiver um novo descumprimento, o efeito será o bloqueio. O benefício é bloqueado por trinta dias, podendo ser sacado junto com a parcela do mês seguinte.

Se, no período de seis meses após o efeito de bloqueio, a família tiver um novo descumprimento, o efeito será a suspensão. Se a família continuar descumprindo as condicionalidades dentro do período de seis meses após a última suspensão, ela receberá novo efeito de suspensão e, assim, sucessivamente, ou seja, a suspensão será reiterada. Se a família passar seis meses sem descumprir as condicionalidades e, depois desse tempo, tiver um descumprimento, o efeito será uma nova advertência. O número de suspensões reiteradas da família será monitorado no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON) e representará um indicativo de que a família está em situação de vulnerabilidade, necessitando de uma ação da assistência social (BRASIL, 2014a).

O benefício somente poderá ser cancelado se a família: estiver na fase da suspensão (período de seis meses após o último efeito de suspensão); estiver sendo acompanhada pela assistência social, com registro no SICON; e continuar descumprindo as condicionalidades por um período maior do que 12 meses, a contar da data em que houver a coincidência de registro dos dois itens anteriores.

Na prática, mais recentemente, o MDS passou a reforçar a necessidade do Acompanhamento Familiar (ou Acompanhamento Socioassistencial ou apenas Acompanhamento) antes que aconteça o bloqueio, a suspensão ou o cancelamento dos benefícios. O Acompanhamento Familiar é a oferta de atendimento socioassistencial particularizado, por parte do poder público local, às famílias que se encontram em situações de vulnerabilidade social, em especial, àquelas em descumprimento das condicionalidades. O objetivo é entender porque a família está em descumprimento e ajudá-la a superar a situação. Assim, para garantir o recebimento dos benefícios, os profissionais responsáveis pelo Acompanhamento Familiar devem interromper os efeitos do descumprimento de condicionalidades sobre o benefício (advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento) no SICON, acionando a Interrupção Temporária dos Efeitos de Descumprimento de Condicionalidades. A interrupção temporária dura seis meses, período em que os efeitos gradativos de descumprimento não são aplicados, ou seja, a família continua recebendo o benefício. O período pode ser prorrogado a critério das equipes responsáveis pelo acompanhamento das famílias (WORLD WITHOUT POVERTY, 2015).

As famílias são notificadas dos efeitos dos descumprimentos por correspondências enviadas via correio pela SENARC e/ou por meio de mensagem no extrato de pagamento do benefício. A listagem das famílias em descumprimento pode ser obtida no SICON, por meio da “Pesquisa Descumprimento Avançada”. Com ela, o gestor municipal pode organizar o acompanhamento dessas famílias consideradas em situação de maior vulnerabilidade e/ou risco social (BRASIL, 2014a).

A família que sofreu algum efeito decorrente do descumprimento de condicionalidade pode apresentar recursos nos seguintes casos: 1) se cumpriu as condicionalidades e houve erro ou falha no registro; ou 2) se descumpriu as condicionalidades com motivo justificado no acompanhamento da educação e houve erro ou falha no registro do motivo da baixa frequência. São exemplos de motivos justificados na educação, entre outros: ausência por questão de saúde do aluno; doença ou óbito na família; inexistência de oferta de serviços educacionais (falta de escolas); fatos que impedem o deslocamento à escola; inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência; conclusão do ensino médio; suspensão escolar; educação de jovens e adultos (EJA) semipresencial,<sup>21</sup> situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos.

Quem cadastra, avalia e julga o recurso é o gestor municipal do PBF. Se o gestor deferir, ou seja, acatar o recurso no SICON dentro do prazo, o último efeito no histórico de descumprimentos da família é automaticamente anulado. Dessa forma, é possível o desbloqueio ou a reversão da suspensão ou a reversão do cancelamento do benefício. O gestor municipal pode também realizar o desbloqueio ou a reversão diretamente no Sistema de Gestão de Benefícios, de forma a acelerar a liberação do benefício. O prazo para o registro e a avaliação de recursos no SICON é até o último dia útil do mês seguinte à repercussão (BRASIL, 2014a).<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> A modalidade EJA Semipresencial não exige frequência escolar diária do(a) estudante, portanto torna-se impossível para a instituição de ensino efetuar qualquer cálculo para responder se os(as) estudantes atingiram ou não a frequência escolar mínima exigida no âmbito do PBF. Sendo assim, o registro dessa situação não se trata de baixa frequência escolar (SISTEMA PRESENÇA, 2015).

<sup>22</sup> A documentação relacionada ao recurso deve ser arquivada pelo prazo mínimo de cinco anos e precisa ficar disponível para consulta/auditoria do MDS e dos órgãos de controle e fiscalização, como a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Em determinadas situações, é possível que a família não tenha todos os documentos em mãos que comprovem as suas justificativas. Nesses casos, é realizada uma avaliação por um assistente social ou outro profissional que respalde tecnicamente a situação apresentada pela família.

Após acessarem a lista de beneficiários no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, os municípios iniciam o processo de acompanhamento e de registro do cumprimento das condicionalidades. A administração municipal encaminha às Unidades Básicas de Saúde os Mapas de Acompanhamento do Bolsa Família, conforme a Figura 8. Nesses mapas são registradas informações quanto ao cumprimento do calendário de vacinação e ao comparecimento em consultas de pré-natal, no caso das gestantes, e dados para a avaliação nutricional (altura e peso). Os mapas são preenchidos manualmente pelas equipes das Unidades Básicas de Saúde.

Figura 8 - Mapa de acompanhamento do programa Bolsa Família na saúde

**Bolsa Família na Saúde**  
Acompanhamento do Bolsa Família - 2ª Vigência de 2009  
Município: BRASÍLIA  
Total de Famílias: 1  
Bairro: AGUA FRIA DE GOIAS

Secretaria de Assistência à Saúde  
Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição  
MS / SE / DATA SUS  
Emissão: 08/10/2009 - 17:15:55

**Mapa Diário de Acompanhamento**

Estabelecimento de atenção à Saúde: \_\_\_\_\_ Código CNEs: \_\_\_\_\_  
Profissional de Saúde: \_\_\_\_\_

Teia 1 Página 1

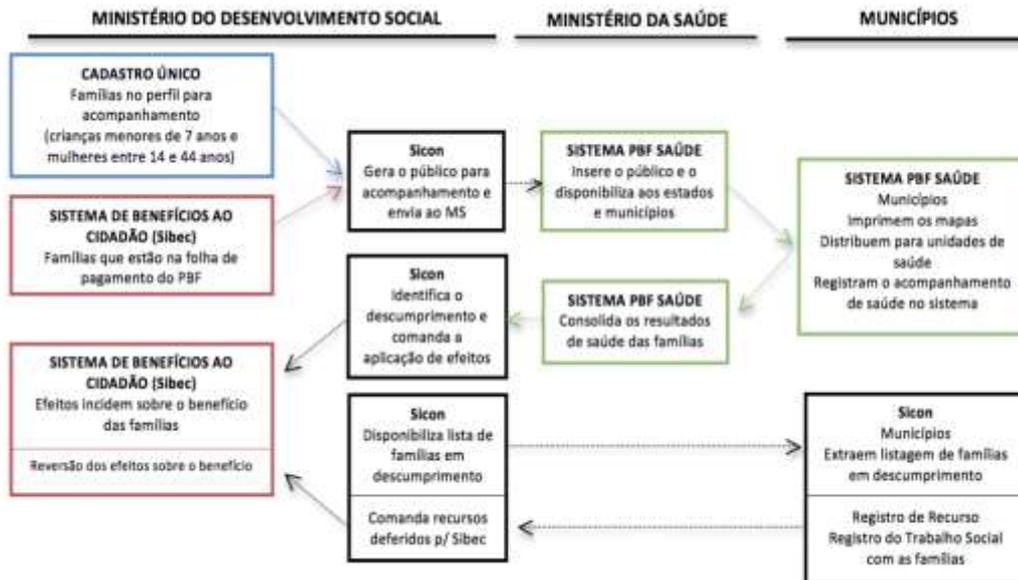
NIS Número de Identificação Social	NOME	Data de Nascimento	Todos		Grávidas		Gestantes	
			Peso (kg) *	Estatura (cm / m) **	Vacinação em dia: 1 - Sim 2 - Não	Alimentação Materna (Z) ***	DUM ****	1 - Gestante 2 - Não Gestante 3 - Não pode ser Gestante 4 - Sem informação
Endereço: Rua: MATO GROSSO - 01 QD22 - Bairro: AGUA FRIA DE GOIAS - EAS: _____			Família localizada*: Sim ou Não _____ Atendimento _____					
12296220922	LUCIMAR ALVES CLEMENTE (R)	09/12/1965						
16657049645	PATRICIA ALVES TEIXEIRA DE BRITO	31/01/1968						
16657098358	RAYANE ALVES TEIXEIRA DE BRITO	14/09/1989						
16033073429	DAIANE ALVES TEIXEIRA DE BRITO	31/01/1968						

Ocorrência que dificultou o Acompanhamento: \_\_\_\_\_

Fonte: Brasil (2009e).

As informações coletadas nesses mapas são transpostas para o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde. Por esse sistema, as informações são encaminhadas ao MS, que, por sua vez, repassa os dados para o MDS, conforme mostra a Figura 9. De posse dessas informações, o MDS identifica as famílias que descumpriram condicionalidades e orienta a Caixa para as repercussões cabíveis. As famílias então são alertadas por cartas e por mensagens em seus extratos bancários. Inicia-se a aplicação dos efeitos do descumprimento.

Figura 9 - Relação entre sistemas no acompanhamento de condicionalidades



Fonte: World Without Poverty (2014).

No caso da saúde, o acompanhamento é feito semestralmente. No ano de 2014, o primeiro período de coleta de informações foi de janeiro a junho. O segundo período foi de julho a dezembro. Cada semestre de descumprimento de condicionalidades de saúde é considerado como uma condicionalidade descumprida para efeito das repercussões por descumprimento.

Assim como na saúde, com base nas informações do Cadastro Único e na lista de beneficiários do PBF, o SICON cria um banco de dados, que o MDS encaminha para o MEC. Este alimenta o Sistema Presença, o seu sistema próprio de acompanhamento de condicionalidades do PBF, conforme pode ser observado na Figura 10. Por meio desse sistema, os municípios têm acesso às listas de beneficiários que devem acompanhar.

Figura 10 - Sistema Presença



Fonte: Brasil, [201-?].

Nota: FREQ corresponde à frequência do aluno: 85% de frequência para os beneficiários entre 6 e 15 anos e 75% para os jovens de 16 e 17 anos; MOTIVO: há uma lista dos motivos mais frequentes de ausência do aluno; o sistema também permite a inclusão de um novo motivo, se for o caso. Pode acontecer de o gestor municipal dar frequência ao aluno que sabidamente não está cumprindo as condicionalidades por indisponibilidade de serviços educacionais, como, por exemplo, a inexistência de turma para a série que o aluno deveria estar cursando.

As administrações municipais encaminham às escolas a lista de alunos que são beneficiários do PBF. Na lista de presença de cada turma consta sinalizado o aluno beneficiário do PBF (um asterisco ao lado do nome, por exemplo), para que o professor fique atento. A partir da lista de presença, as secretarias das escolas podem informar as frequências dos alunos de duas maneiras. A primeira maneira, utilizada por escolas que não possuem acesso à internet, é o preenchimento manual da Ficha de Preenchimento da Frequência Escolar, que pode ser observada na Figura 11. Nesse caso, a ficha preenchida manualmente é encaminhada à administração municipal ou estadual, que insere essas informações no Sistema Presença. A segunda maneira é a inserção direta dos dados no Sistema Presença. Nesse caso, a secretaria da escola é quem alimenta o sistema, sem a necessidade do uso da ficha da frequência.



crianças, mas que, mesmo recebendo o Bolsa Família, não ultrapassaram a linha da extrema pobreza. Como já foi visto, o valor do benefício é calculado caso a caso.

O Bolsa Verde é destinado àquelas famílias que desenvolvem atividades de uso sustentável dos recursos naturais em reservas extrativistas, florestas nacionais, reservas de desenvolvimento sustentável federais e assentamentos ambientalmente diferenciados da reforma agrária. Territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais podem ser incluídos no programa. O Bolsa Verde concede, a cada trimestre, um benefício de R\$ 300,00 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem nas áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental. Beneficiários do PBF têm preferência para o recebimento do benefício. O pagamento do Bolsa Verde é feito pelo cartão do PBF.

A integração de programas de transferência de renda, também denominada de pactuação, compreende a celebração de acordos de cooperação para complementação financeira às famílias já beneficiárias do PBF. O principal modelo de pactuação adotado a partir do lançamento do Brasil sem Miséria é o modelo de complementação financeira para zerar o hiato de extrema pobreza. Nesse modelo, o estado complementa o valor pago pela União de forma a zerar o hiato (a diferença) entre a renda mensal *per capita* da família – calculada após o recebimento do benefício PBF – e o piso que o estado definir como limite da extrema pobreza em seu território. O estado pode adotar o piso definido pelo PBF, que é de R\$ 70,00, ou qualquer outro piso que seja superior a esse valor.

O estado poderá definir o número de famílias a serem beneficiadas pela complementação financeira e também poderá fazer a concessão por município, caso não seja possível atender de imediato todas as famílias elegíveis. O estado pode escolher o critério para priorização dos municípios a serem atendidos pelo programa estadual de complementação financeira, tais como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), número de famílias em extrema pobreza ou quaisquer outros critérios que julgue apropriado à sua realidade. Uma vez definido o número de famílias a serem incluídas na pactuação, as famílias elegíveis serão selecionadas de acordo com os critérios de concessão do PBF.

O beneficiário recebe o valor integral do benefício do PBF e da complementação financeira estadual conjuntamente. Esses valores são discriminados no extrato entregue às famílias. Nesse documento são descritos, de

forma separada, o valor transferido pelo PBF e o valor transferido pelo programa estadual. Para sacar o benefício, o usuário recebe um novo cartão com a logomarca do governo federal, do PBF, do governo estadual e do programa estadual. Com isso, o beneficiário tem à disposição todos os canais de atendimento disponíveis aos beneficiários do PBF – lotéricas, correspondentes Caixa Aqui, terminais de autoatendimento.

A operacionalização da integração dos programas governamentais é realizada pela Caixa. Isso implica que, além do acordo de cooperação assinado com a União, o estado também deverá assinar um contrato com a Caixa. O contrato vincula o estado à Caixa em relação aos aspectos operacionais da pactuação - disponibilização do pagamento junto com os do PBF, disponibilização dos canais de atendimento, habilitação do público-alvo e geração da folha de pagamentos do pacto. O estado não paga tarifa mensal pelas operações de pagamento das famílias pactuadas se o benefício complementar estiver disponível para pagamento no mesmo dia dos benefícios do PBF, e também não paga tarifa para emissão de novos cartões para as famílias beneficiárias da pactuação. O estado paga apenas uma tarifa mensal – por família na folha de pagamentos do pacto – à Caixa, referente à geração da folha e a outros serviços correlatos a essa operação. Dada a controvérsia recente no Brasil sobre a natureza desse tipo de adimplemento (contrato), é importante destacar que não se trata de operação de crédito sob qualquer critério que se queira utilizar honestamente.

O monitoramento e a avaliação da integração de programas são realizados por meio de objetivos, indicadores, metas e ações estabelecidos no Plano de Trabalho anual acordado entre o MDS e o estado. Em dezembro de 2014, os seguintes estados tinham programas de transferência de renda integrados ao PBF: Acre, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo.

Um dos principais desafios da política de assistência social brasileira é a integração entre os programas de transferência de renda e os serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Com o objetivo de equacionar os desafios da integração, o MDS construiu o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Em relação às famílias do PBF, o documento destaca a necessidade de os técnicos de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)

e de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) identificarem as famílias beneficiárias em situação de vulnerabilidade e risco e priorizarem o encaminhamento dessas famílias para os serviços socioassistenciais adequados, em especial, aquelas em descumprimento reiterado de condicionalidades do programa. Avaliações específicas sobre o alcance e a efetividade de tais instrumentos de integração, conquanto não sejam objeto do presente trabalho, indicam o papel potencial de sistemas de M&A institucionalizados.

O Projovem Adolescente constitui um dos casos mais consolidados de articulação entre os serviços de proteção social e o PBF. O Projovem Adolescente é um serviço socioeducativo de proteção social básica, ofertado aos jovens pelos CRAS e pelas entidades conveniadas da rede socioassistencial, que tem por foco o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, o retorno dos adolescentes à escola e sua permanência no sistema de ensino. Isso é feito por meio do desenvolvimento de atividades que estimulam a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho. Para participar do programa é preciso ter de 15 a 17 anos. Dois terços das vagas do Projovem Adolescente são destinadas a beneficiários do PBF.

No setor de inclusão produtiva, o PBF tem relação com três programas. O primeiro é o Plano Setorial de Qualificação Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família (PLANSEQ), também conhecido como Próximo Passo. Criado em 2008, o PLANSEQ é uma iniciativa realizada em parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O objetivo central da iniciativa é a criação de oportunidades de inserção profissional para beneficiários do PBF e consiste em um conjunto de cursos de qualificação profissional nas áreas de construção civil e turismo. Na área de construção civil são oferecidos cursos de pedreiro, eletricista, pintor, gesso, encanador, mestre de obras, entre outros. No setor de turismo, são ofertados cursos de garçom, auxiliar de cozinha, mensageiro de hotel, camareira, entre outros. Os cursos do PLANSEQ são gratuitos. Para o beneficiário participar, é preciso que ele se inscreva em uma agência do Sistema Nacional de Emprego (SINE) ou em um CRAS. Após a conclusão do curso, o beneficiário recebe um certificado e é encaminhado para o cadastro do SINE, que intermediará a procura por uma vaga no mercado de trabalho.

O segundo é o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), um plano nacional de qualificação profissional que visa capacitar profissionais para postos de trabalho nesse setor. Os participantes desses cursos que estiverem desempregados recebem uma bolsa que varia de R\$ 300,00 a R\$ 900,00. Para escolher os alunos, são realizados processos seletivos, compostos de provas de português e matemática, podendo incluir outras matérias quando o posto de trabalho exigir. Em parceria com governos estaduais e municipais, o MDS incentiva a oferta de aulas de reforço escolar para beneficiários do Programa Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único, a fim de prepará-los para os processos seletivos. Além disso, beneficiários do PBF não pagam a taxa de inscrição para o processo seletivo.

O terceiro é o Programa Acreditar, outra iniciativa de qualificação profissional de beneficiários do PBF. O Programa é uma parceria entre o MDS e a construtora privada Odebrecht. O Acreditar qualifica profissionais em operação de máquinas, mecânica, elétrica e construção civil para contratação de mão de obra local nas áreas dos projetos liderados pela Odebrecht. Os beneficiários têm prioridade na qualificação profissional e na contratação para as obras da construtora.

#### **4.3.7 Recertificação de Beneficiários**

O processo de recertificação dos beneficiários do PBF ocorre por duas vias: a revisão cadastral e a atualização cadastral. A revisão cadastral é um procedimento anual e serve para atualizar as informações sobre as famílias beneficiárias cuja última atualização ocorreu há mais de 24 meses. No processo de revisão cadastral, o formulário de cadastramento utilizado é o mesmo do primeiro cadastro. Todas as informações devem ser preenchidas novamente.

No início da revisão cadastral, a SENARC disponibiliza, no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), a lista das famílias beneficiárias que precisam atualizar o cadastro e fixa o prazo para que seja feita a atualização. Encerrado o prazo, ocorre o bloqueio do benefício por dois meses. Se, durante esse período não houver a atualização, a família terá seu benefício cancelado. Cabe ao gestor municipal acessar as listas de revisão cadastral e divulgá-las amplamente em escolas, postos de saúde, rádios comunitárias, carros de som, CRAS etc.; orientar

as famílias da importância da atualização cadastral; e realizar atualização dos cadastros (BRASIL, 2014a).

As famílias do PBF são comunicadas sobre a revisão cadastral por meio de mensagens no extrato de saque do benefício e por carta encaminhada pela SENARC. Elas devem se dirigir ao setor de cadastro dos equipamentos públicos da assistência social (CRAS ou CREAS) ou à prefeitura para realizar a atualização. A administração municipal também utiliza a busca ativa para realizar o recadastramento das famílias em maior situação de vulnerabilidade e risco.

Já as atualizações cadastrais podem ser realizadas a qualquer momento, por iniciativa do beneficiário, e não estão restritas apenas ao período de revisão cadastral. A atualização cadastral permite que o beneficiário comunique mudanças na composição da família e na renda que podem gerar variações nos tipos e valores dos benefícios. Na atualização cadastral, não é preciso preencher a totalidade do formulário. Comunicam-se apenas as informações que sofreram alteração desde o último cadastramento. As mudanças nos benefícios decorrentes de alteração cadastral se devem basicamente a dois motivos: alteração de renda *per capita* familiar e alteração na composição familiar, conforme pode ser verificado no Quadro 8.

Quadro 8 - Mudanças nos benefícios decorrentes de alteração cadastral

Motivo: alteração na renda <i>per capita</i> da família:
Se atualizada para valor inferior a R\$ 77,00 – a família passa a receber o benefício básico.
Se atualizada para valores entre R\$ 144,00 e meio salário mínimo – a família entrará no período de permanência temporária (ver seção Critérios e regras de Saída).
Se atualizada para mais de meio salário mínimo – a família será desligada do programa. Nota-se que, neste caso, o desligamento só acontece se a nova renda for constante por 12 meses, ou seja, no momento da atualização calcula-se a renda dos últimos doze meses para verificar se está mesmo acima do critério de elegibilidade.
Motivo: alteração na composição da família:
Família sem identificação de responsável familiar – leva ao cancelamento do PBF.
Entrada ou saída de crianças e/ou adolescentes – pode levar ao recebimento ou cancelamento de benefícios.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014a).

A família que estiver com o cadastro desatualizado sofrerá o bloqueio dos benefícios já no mês seguinte ao mês limite para a atualização. Passados dois meses do prazo, a família terá o benefício cancelado. No entanto, tal como no caso das condicionalidades, o MDS orienta que as equipes responsáveis pelo PBF

procurem a família para que esta realize a atualização do cadastro antes de sofrer qualquer repercussão.

#### 4.3.8 Critérios e Regras de Saída

Não há um prazo determinado para que as famílias se desliguem do PBF. Contudo, os principais motivos de saída do programa são o descumprimento reiterado de condicionalidades e a elevação da renda familiar *per capita*.

Não há impedimento para que pessoas que possuam emprego formal recebam o Bolsa Família, desde que a renda familiar *per capita* esteja dentro dos critérios de focalização do programa. A detecção da elevação da renda para além dos limites de focalização do programa ocorre nos processos de recadastramento (que acontecem a cada 24 meses), por denúncia ou voluntariamente.

Por vezes, o desligamento por completo não ocorre, mas, à medida que a composição familiar e a situação socioeconômica da família se alteram, pode haver transformações no valor total recebido mensalmente. Por exemplo, quando um jovem completa 18 anos, a família que recebia o Benefício Variável Jovem deixa de receber esse valor. Do mesmo modo, quando nasce uma criança, a família tem o direito de, ao atualizar o seu cadastro, receber o benefício variável referente a essa criança. Vale destacar que a média de filhos por família dentre os 20% mais pobres no Brasil chegou a 2,15 contra 1,59 para a população total. Entretanto, as quedas mais acentuadas se deram justamente entre os 20% mais pobres da região Nordeste (-26,4% entre 2003 e 2013, com uma média de filhos por família de 2,01 ao final do período) (BRASIL, 2014a).

Essas transformações também podem ocorrer em função de um incremento ou redução de renda. Se uma família que estava em situação de extrema pobreza consegue uma nova fonte de renda que eleve sua renda familiar *per capita* para além da linha da extrema pobreza (sem que a linha da pobreza seja ultrapassada), ela deixa de receber o benefício básico e continua recebendo o benefício variável.

A Portaria GM/MDS nº 617/2010 criou o mecanismo de validade do benefício. Ela garante a permanência da família no PBF por mais dois anos, caso a sua renda mensal *per capita* ultrapasse o limite estabelecido pelo programa e não ultrapasse o limite de meio salário mínimo *per capita* mensal, ou seja, mesmo que a família tenha a sua renda elevada para além dos parâmetros do programa, seu benefício não será

cancelado automaticamente, desde que permaneça dentro do limite de meio salário mínimo mensal *per capita* (BRASIL, 2010d), que é o perfil do Cadastro Único. O oferecimento de um prazo de permanência de dois anos, contados a partir da comunicação da elevação da renda, teve como objetivo permitir que as famílias beneficiárias busquem outras fontes de renda sem risco de perder o benefício antes de terem alcançado uma situação financeira mais estável. Ultrapassados os dois anos de validade, caso a família permaneça com a renda superior aos parâmetros do programa ou não atualize mais o seu cadastro, o benefício será cancelado. Com a recessão econômica de 2015, tal mecanismo revela-se crucial para evitar a fragilização e reversão dos avanços obtidos.

As famílias podem solicitar o desligamento voluntário do programa. Para isso, o RF deve se dirigir ao local de cadastramento e assinar um termo solicitando o desligamento. Posteriormente, o campo de renda do Cadastro Único deve ser atualizado. Por fim, a gestão municipal realiza o cancelamento do benefício no Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC). Desde 2011, essa prática vem sendo incentivada pelo governo federal pela instituição do mecanismo de retorno garantido. O retorno garantido refere-se à reversão do cancelamento a qualquer tempo dentro do prazo limite de 36 meses, contados da data de cancelamento do benefício. Portanto, durante três anos, as famílias que se desligarem voluntariamente do programa poderão retornar imediatamente à condição de beneficiários, caso venham a precisar dele novamente. No entanto, para esses casos, a reversão de cancelamento não acarretará pagamento de parcelas anteriormente canceladas.

#### **4.3.9 Atendimento aos Beneficiários**

Finalmente, o principal canal de contato para o beneficiário do Bolsa Família esclarecer dúvidas e obter informações sobre o funcionamento do programa é a Central de Relacionamento do MDS.<sup>23</sup> O atendimento da Central ocorre por telefone, por *e-mail* ou pelo formulário *Fale com o MDS*, disponível no site do Ministério.<sup>24</sup> A Central de Relacionamento conta com 261 atendentes. O atendimento telefônico funciona de segunda a sexta-feira, das 7 h às 19 h, (exceto em feriados nacionais) e durante os finais de semana, das 10 h às 16 h. Além do atendimento humano, conta

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/contato/central-de-relacionamento>>.

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/contato>>.

com o atendimento eletrônico, disponível 24 horas, que possibilita ao cidadão saber, entre outras informações, as datas de pagamento do Bolsa Família. A ligação é gratuita.

Em média, a Central recebeu, em 2014, 16,4 mil ligações e 200 *e-mails* por dia. Apesar da Central não ser exclusiva para o atendimento sobre o PBF, o MDS estima que aproximadamente 95% dos atendimentos estão relacionados ao programa ou ao Cadastro Único. Os temas mais abordados são verificação e atualização cadastral, saque e valor do benefício, bloqueio e cancelamento do cartão, inclusão no Cadastro Único, locais de cadastramento. Para auxiliar na resolução das dúvidas, os atendentes da Central contam com 448 respostas prontas para as perguntas mais frequentes.

A Central de Relacionamento se responsabiliza exclusivamente pelo esclarecimento de dúvidas e pelo fornecimento de informações. Reclamações, sugestões, críticas, elogios são encaminhadas para a Ouvidoria. Esse canal recebe essas manifestações e as encaminha para o órgão competente. A Ouvidoria tem entre suas principais funções o recebimento de denúncias feitas por qualquer cidadão. As denúncias podem ser feitas de maneira anônima ou com a identificação do denunciante. O contato com a Ouvidoria pode ser feito por telefone (ligação gratuita), pelo formulário eletrônico disponível no *site*, por carta ou pelo atendimento presencial.

Outro canal para que o beneficiário obtenha informações é o *site* do PBF.<sup>25</sup> Na página, encontram-se informações referentes ao programa, tais como leis, portarias, decretos, instruções normativas, instruções operacionais e manuais. Na página inicial são publicadas as notícias mais recentes sobre temas, eventos ou orientações relacionadas ao PBF.

Além do atendimento de beneficiários, o PBF dispõe de canais de relacionamento para os gestores municipais do programa. A Central de Relacionamento também está preparada para receber dúvidas e solicitações de informação dos gestores municipais do PBF. Para facilitar o fornecimento de informação para os gestores municipais, foi criado o boletim informativo *Bolsa Família Informa*.<sup>26</sup> Esse informativo semanal é enviado por *e-mail* para os gestores

---

<sup>25</sup> Ver: <[www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)>.

<sup>26</sup> Todas as edições estão disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informegestores>>.

do PBF. Seu objetivo é esclarecer, de forma detalhada, as principais ações do programa, orientando municípios e estados sobre atividades de gestão e também informando as novidades do Bolsa Família.

Existem outros canais de comunicação que possibilitam aos gestores do PBF manter contato com as demais instituições envolvidas com a execução do programa. O Ministério da Educação mantém a Central de Atendimento aos Operadores.<sup>27</sup> Essa Central tem como objetivo esclarecer dúvidas dos gestores em relação ao acompanhamento da frequência escolar das crianças e dos jovens beneficiados pelo programa. Os contatos podem ser feitos por *e-mail* e por telefone. De maneira semelhante, o Ministério da Saúde também oferece um suporte aos gestores para o acompanhamento das condicionalidades de saúde.<sup>28</sup> Os contatos também podem ser feitos por telefone ou *e-mail*. Também a Caixa disponibiliza um serviço de ligações gratuitas para esclarecimento de dúvidas e dificuldades operacionais no Sistema de Cadastro Único e no Sistema de Gestão de Benefícios ao Cidadão (SIBEC). O suporte operacional e eletrônico da Caixa pode ser acessado via telefone.

Como se procurou demonstrar neste capítulo, os resultados em termos de desenvolvimento dependem de políticas públicas, as quais, para obterem efetividade, demandam considerável esforço em termos de construção institucional. Conforme destacado por Evans (2010, p. 37), “[...] tanto os teóricos quanto os formuladores de políticas não podem ignorar o papel fundamental das instituições estatais na criação bem-sucedida do desenvolvimento”. A complexidade operacional de um programa de transferência de renda com condicionalidades visando à redução da pobreza extrema ilustra de maneira muito vívida o desafio mencionado. O ecossistema institucional do Bolsa Família, envolvendo não apenas diversas organizações do poder executivo federal, mas também governos estaduais, municipais e grupos na sociedade, depende de um ciclo operacional abrangente, que vai desde a identificação de beneficiários até a definição de regras e políticas de saída quando da violação das condicionalidades ou da não necessidade de continuidade do benefício.

Nesse sentido, a relação proposta neste capítulo entre o PBF e a redução da pobreza extrema no Brasil constitui uma instância válida (um caso) de uma

---

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br>>.

<sup>28</sup> Disponível em: <[http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa\\_suporte.asp](http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa_suporte.asp)>.

proposição mais geral: a de que as instituições importam para o desenvolvimento. Ademais, conforme salienta a abordagem da economia institucional, tal edifício institucional e operacional jamais nasce pronto ou funciona exatamente do mesmo jeito em diferentes contextos. Em análise comparativa de programas de *Conditional Cash Transfer* (CCT) em seis países da América Latina e Caribe (Brasil, Colômbia, Honduras, Jamaica, México e Peru), os pesquisadores Paes-Sousa, Regalia e Stampini (2013) encontraram significativa variação entre os casos. Mas, por outro lado, algumas condições comuns estavam presentes nos programas bem-sucedidos, entre elas o investimento em atendimento ao cidadão (canais de comunicação), auditorias, verificação de cumprimento de condicionalidades, avaliações, e ainda sistemas eficientes de pagamentos (PAES-SOUSA; REGALIA; STAMPINI, 2013, p. 71).

Na próxima seção serão analisados os aspectos que concernem mais especificamente aos sistemas de monitoramento e avaliação.

#### 4.4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Especificamente no âmbito do PBF, abordam-se algumas iniciativas, nas áreas de controle, monitoramento, auditoria e avaliação, que contribuíram para definir e avançar o processo de institucionalização do sistema de M&A para o desenvolvimento.

##### 4.4.1 Controle

As regras e procedimentos de controle do PBF são instanciadas em uma rede de sistemas computacionais: SIGPBF, Sistema Cadastro Único, SIBEC, SICON, Sistema Presença e SECAD.

O Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) é um portal, com acesso via internet, no qual ficam armazenadas as principais informações gerenciais do programa. Esse sistema é administrado pela SENARC em conjunto com o Departamento de Tecnologia do MDS. Ele pode ser utilizado pelo público para consulta de dados sobre a relação de municípios e estados com o PBF, e por gestores, para acesso, por intermédio de senha, de informações sobre os beneficiários. Na primeira etapa de implantação nacional do sistema foram

disponibilizadas informações aos gestores/técnicos do PBF dos três níveis de governo, aos órgãos de controle, às instâncias de controle social e aos cidadãos as seguintes ferramentas: 1) aplicativo de controle de acesso (*login* e senha); 2) aplicativo de adesão municipal; 3) aplicativo de adesão estadual; 4) aplicativo *upload/download* de arquivos; 5) aplicativo de formulários (SASF) para gerenciamento de solicitação de formulários do Cadastro Único; e 6) aplicativo de integração com o Sistema de Condicionalidades (SICON).

No Sistema Cadastro Único são incluídos e atualizados os dados das famílias de baixa renda, por meio da digitação dos dados coletados nas entrevistas de cadastramento. O PBF seleciona, de forma automática e impessoal, na base do Cadastro Único, as famílias com perfil do programa. É importante ressaltar que o Sistema de Cadastro Único não contém nenhuma informação sobre a relação da família com o PBF (se é beneficiária ou não). Questões relacionadas à gestão dos benefícios (pagamentos, bloqueios, suspensões, cancelamentos) são operacionalizadas no SIBEC.

O Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC) é um sistema composto exclusivamente por famílias cadastradas no Cadastro Único que foram selecionadas para receber o benefício do PBF. Por meio do SIBEC se dá a operacionalização das atividades de gestão de benefícios, que permite, entre outras funções, o bloqueio, desbloqueio, cancelamento e reversão de cancelamento do benefício. Esse sistema permite também a consulta e a geração de relatórios financeiros e operacionais dos beneficiários do PBF no município. Sua disponibilização e manutenção são de responsabilidade da Caixa.

O Sistema de Condicionalidades (SICON) é o módulo de acompanhamento familiar do Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, criado e desenvolvido pelo MDS. Por meio do SICON são integradas as informações de acompanhamento de condicionalidades das áreas de saúde e educação. Esse sistema consolida as informações dos sistemas parceiros, tais como o Sistema Presença (do MEC) e o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde (do MS).<sup>29</sup> Após a consolidação das informações, o SICON alimenta o SIBEC para

---

<sup>29</sup> O Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença) foi desenvolvido para o registro da frequência escolar de crianças e jovens entre 6 e 17 anos de idade, integrantes das famílias que participam do Bolsa Família – condicionalidade relacionada à educação. Está sob a responsabilidade do Ministério da Educação. O Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde é o sistema de acompanhamento e registro da

que sejam efetivas as repercussões por descumprimento de condicionalidades. O SICON também registra o diagnóstico da situação de vulnerabilidade das famílias acompanhadas (a partir dos dados do IDV), as atividades em que estão inseridas, as avaliações do desenvolvimento do trabalho e os CRAS e CREAS que as estão acompanhando.

Finalmente, por meio do Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD) e do Tabulador de Informações do Cadastro Único (TAB CAD), é possível exercitar controle no âmbito do PBF também em termos da mensuração da oferta, mais ou menos adequada, de equipamentos e serviços públicos com base em um diagnóstico socioterritorial dinâmico.

#### 4.4.2 Monitoramento

Assim como no caso do controle, o monitoramento do PBF foi fundamental para o aperfeiçoamento e a legitimação do programa ao longo dos primeiros dez anos. Para o monitoramento do PBF são utilizadas ferramentas diversas, entre elas, o já mencionado Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais (PIC), cuja tela inicial se pode visualizar na Figura 12.

Figura 12 - Painel de acompanhamento da conjuntura de programas sociais



Fonte: Brasil (2016b).

condicionalidade relacionada à área da saúde para famílias com crianças menores de 7 anos e mulheres entre 14 e 44 anos, bem como gestantes e nutrizes. Sua criação e manutenção são de responsabilidade do Ministério da Saúde.

Esse painel foi criado para o monitoramento dos programas e ações que integram o Plano Brasil sem Miséria, entre eles o Programa Bolsa Família. O PIC permite o acompanhamento de indicadores acerca da realidade socioeconômica de uma localidade, da cobertura do PBF, do acompanhamento de condicionalidades do PBF, da cobertura do Cadastro Único, entre outros aspectos relevantes para o monitoramento desse programa. As informações do PIC podem estar agregadas por município, por estado ou por todo o país. Os dados do PIC são de acesso público.

Além do PIC, são relevantes também para o monitoramento do PBF a Matriz de Informação Social (MI Social), o Tabulador de Microdados (TAB Social), o Atlas Social e os Mapas Temáticos de Vulnerabilidade Social. O monitoramento do PBF é de natureza contínua.

#### **4.4.3 Auditoria**

Por sua vez, a fiscalização do PBF objetiva averiguar e impedir o pagamento indevido de benefícios. Tal irregularidade pode ser proveniente de erros ou da má-fé dos beneficiários ou dos gestores do programa. No primeiro caso, a ocorrência pode ser causada pela inserção de dados imprecisos ou errados no sistema Cadastro Único. No segundo caso, a ocorrência pode ser causada pela prestação de informações falsas ou pela utilização de meios ilícitos para encaixar alguém indevidamente como público-alvo do programa. Para evitar ou reverter tais situações, o processo de fiscalização foi formulado de maneira descentralizada e atualmente consiste no trabalho conjunto entre a gestão do PBF de cada município, do MDS, através da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização (CGAF) da SENARC, e dos conselhos denominados Instâncias de Controle Social (ICS).

Para evitar o recebimento indevido de benefícios, a SENARC atua nos seguintes controles: a) prévio: busca impedir a realização de ato ilegal ou contrário ao interesse público, como, por exemplo, o processo de auditoria do Cadastro Único para verificação da renda declarada, em comparação com o rendimento registrado em outros cadastros públicos; b) concomitante: compreende os mecanismos que fiscalizam o trabalho enquanto este está sendo executado, como, por exemplo, os sistemas que realizam a seleção dos beneficiários para ingresso no Bolsa Família, que verificam, de forma automática e impessoal, se os inscritos no Cadastro Único

atendem aos critérios para recebimento do benefício; c) posterior: por denúncia ou informações recebidas sobre possíveis irregularidades, a CGAF realiza diligências e averigações *in loco* ou a distância, acionando a gestão local do PBF para que confira informações documentais com aquelas lançadas nos sistemas, realize entrevistas e visitas domiciliares (BRASIL, 2014a, p. 58-59).

O princípio da apuração de denúncias de irregularidade pode partir tanto da administração municipal como da SENARC. Entretanto, a conclusão do processo é de responsabilidade exclusiva da secretaria. Quando a gestão municipal do PBF recebe uma denúncia deve: 1) identificar a família; 2) fazer um parecer social que investigue a situação socioeconômica da família e, caso a situação socioeconômica da família não atenda os requisitos do PBF, o município deve bloquear o benefício e encaminhar a denúncia para CGAF. Esta apurará a presença de dolo na prestação de informações falsas ou a utilização de qualquer outro meio ilícito para ingressar indevidamente no programa. Em caso de dolo, a punição prevista pela lei de criação do PBF é a devolução do valor indevidamente recebido. Se existir a participação de algum agente público, será aplicada a este multa com valor superior ao dobro do montante recebido irregularmente. Quando necessário, representantes da CGAF podem se dirigir ao município e realizar a fiscalização *in loco*.

As Instâncias de Controle Social (ICS) do PBF são conselhos municipais que têm como objetivo fiscalizar todas as etapas de execução do PBF no seu município. É de responsabilidade das ICS verificar se todas as famílias com perfil socioeconômico do município foram cadastradas, se existem ações de recadastramento, se as famílias dentro dos parâmetros do PBF estão incluídas no programa, se o poder público local oferece serviços de saúde e educação condizentes com o cumprimento das condicionalidades, entre outros aspectos importantes para a implementação efetiva do PBF.

As ICS foram instituídas pela lei de criação do PBF e todo município que aderir ao PBF deve constituir uma. Elas devem ser compostas paritariamente por membros da gestão municipal e por representantes da sociedade civil. Além disso, na composição da ICS deve estar representada a intersetorialidade do programa, contando com a participação de representantes da saúde, educação e assistência social. A escolha das entidades da sociedade civil que integrarão as ICS deve ser feita por meio de consulta pública (BRASIL, 2008).

Além do acompanhamento interno do MDS e do controle social realizado nos municípios pelas ICS, a fiscalização do programa conta com a participação de entes estatais externos à gestão do PBF. Desde janeiro de 2005, existe a Rede Pública de Fiscalização, que conta com a participação dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU). O trabalho conjunto dessas instituições, integrado ao MDS, tem como objetivo fortalecer ações conjuntas que garantam o 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. Entre as ações desenvolvidas pela rede está o intercâmbio de informações e metodologias de fiscalização, a realização de eventos para capacitação dos recursos humanos envolvidos na área de fiscalização do PBF, e a organização de ações conjuntas de monitoramento e averiguação de denúncias.

No caso do TCU, as auditorias são majoritariamente realizadas por meio de cruzamentos dos dados do Cadastro Único com outros bancos de dados. Entre os registros administrativos utilizados para verificação da veracidade das informações fornecidas ao Cadastro Único, estão o Sistema Informatizado de Controle de Óbito, para identificar beneficiários falecidos; o Registro Nacional de Veículos Automotores, para identificar beneficiários que adquiriram veículos automotores de alto valor; a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral, para identificar políticos eleitos que estejam recebendo o benefício; as bases de dados do Ministério da Previdência Social, para identificar beneficiários que recebam aposentadorias não declaradas no Cadastro Único; e a Relação Anual de Informações Sociais, para identificar a existência de vínculo empregatício formal não declarado. Essas informações ainda podem ser complementadas por entrevistas ou pela solicitação de informações ao MDS.

Em 2009, por exemplo, uma parceria entre o MDS e o TCU identificou inconsistências em cerca de 800 mil cadastros de beneficiários do PBF e em 1.467.932 cadastros de famílias não beneficiárias. Após a condução de um trabalho de campo para determinar a razão das discrepâncias, 194.869 famílias beneficiárias foram excluídas do programa. Por outro lado, 629.692 famílias não beneficiárias atualizaram seu cadastro, enquanto 838.240 famílias que não atualizaram foram eliminadas do cadastro (PAES-SOUSA; REGALIA; STAMPINI, 2013, p. 60).

O Ministério Público brasileiro é um órgão sem vinculação com qualquer tipo de poder. Ele tem a responsabilidade de garantir que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário repeitem o arcabouço legal do país. As principais funções do Ministério Público na Rede de Fiscalização do PBF são conduzir investigações sobre fraudes e propor ações judiciais para punição dos responsáveis pelo mau uso do programa.

Por último, vale lembrar que a estimativa prévia do número de beneficiários por município, baseada no Censo Demográfico, atua como uma forma de controle na medida em que impede o município de distribuir bolsas de forma aleatória. Além disso, a lista dos beneficiários é de conhecimento público e fica disponível no Portal da Transparência do Governo Federal, contribuindo para o controle social.<sup>30</sup>

#### 4.4.4 Avaliação

Como se viu anteriormente, pesquisas, publicações, acervo digital e estudos avaliativos desenvolvidos e/ou contratados são disponibilizados para os gestores e para o público no Portal SAGI.<sup>31</sup> Os dados estão abertos para o acesso do público.<sup>32</sup> Por essa razão, antes da divulgação das informações, os dados são tratados visando à manutenção do anonimato das pessoas que participaram da pesquisa. Além do portal, o conjunto de publicações voltado para a divulgação dos resultados das pesquisas também está disponível em formato impresso, como os *Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social* e os *Estudos Técnicos*.

O Bolsa Família está entre os programas com maior número de pesquisas de avaliação disponibilizadas no Portal da SAGI. Até dezembro de 2014, havia 23 pesquisas realizadas com resultados publicados. Essas pesquisas utilizaram metodologias diversas para avaliar diferentes aspectos do programa, conforme se pode observar no Quadro 9.

---

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>.

<sup>31</sup> "Por meio deste portal, o usuário pode buscar, consultar e recuperar fichas técnicas, sumários executivos e microdados de pesquisas de avaliação e outros estudos realizados pela SAGI. Vale observar que além desses documentos, há ainda os artigos elaborados a partir das pesquisas publicados na revista *Cadernos de Estudos*, disponíveis para consulta e recuperação pelo *link* "Publicações, Estudos Técnicos e Acervo Digital" (BRASIL, 2016c, on-line).

<sup>32</sup> Os microdados ficam disponibilizados no Consórcio de Informação Social (CIS), um portal mantido pelo Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP) e pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), com suporte material e financeiro da USP e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Quadro 9 - Pesquisas de avaliação do PBF entre 2004 e 2014

<b>Ano</b>	<b>Título</b>	<b>Metodologia</b>
2004	A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros - primeiro estudo	Pesquisa comparativa
2005	Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família	Survey
2006	Avaliação de impacto epidemiológico e social do programa Bolsa Família em um município baiano	Survey e grupos focais
2006	Pesquisa de percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família sobre condições de segurança alimentar e nutricional	Survey
2006	O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero	Estudo de caso
2006	A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros: segundo estudo	Survey
2006	Estudo sobre controle e fiscalização do Programa Bolsa Família	Estudo de caso
2007	Pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família - primeira rodada	Survey
2008	Pesquisa de avaliação de implementação do Programa Bolsa Família	Survey
2009	Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família	Estudo de caso
2011	A centralidade do Cadastro Único na proteção social brasileira	Estudo de caso
2011	Análise do desempenho da gestão do programa Bolsa Família em Minas Gerais por meio da Data Envelopment Analysis (DEA)	Survey
2011	Do ponto de vista das crianças: o acesso, a implementação e os efeitos do Programa Bolsa Família no semiárido nordestino	Etnografia
2011	O Bolsa Família (BF) no contexto da proteção social: significado e realidade das condicionalidades e do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) no estado do Maranhão	Estudo de caso e grupo focal
2011	Condicionalidades e monitoramento: desafios à gestão do programa Bolsa Família em municípios paraibanos	Estudo de caso
2011	Programa Bolsa Família e o sistema único de saúde: desafios da implementação das condicionalidades em um município de grande porte	Estudo de caso
2012	Diferença de gênero e apoio à pobreza no Programa Bolsa Família (PBF)	Survey
2012	Pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família - segunda rodada	Survey
2012	Pesquisa qualitativa de avaliação sobre as condições de acesso aos serviços de saúde e educação, a partir do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família	Estudo de caso
2012	Estudo sobre os resultados de fiscalizações da Controladoria Geral da União sobre o Programa Bolsa Família	Estudo de caso
2013	Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF) no nível municipal	Estudo de caso
2014	Perfil das famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do PBF em decorrência do processo de revisão cadastral	Survey
2014	Pesquisa com grupos focais de beneficiários do Bolsa Família para qualificação de cartas e mensagens	Grupos focais

Fonte: Elaboração própria a partir de Jannuzzi e Quiroga (2014).

Desde a criação do PBF, foram realizadas duas pesquisas de avaliação de impacto do programa, nos anos de 2004 e 2009 (PAES-SOUSA; VAITSMAN, 2007; TAPAJÓS; QUIROGA, 2010; RAMOS; LIMA, 2014). A primeira rodada de entrevistas foi realizada em 2004 e publicada em 2005. Essa rodada incluiu famílias beneficiárias do programa, famílias que não eram beneficiárias do programa e que constavam no Cadastro Único, bem como famílias não incluídas no Cadastro Único, mas com perfil semelhante ao das famílias cadastradas. No total, a pesquisa entrevistou 15.426 famílias, em 269 municípios de 23 estados da federação e no Distrito Federal.

Em 2009, a amostra da pesquisa foi a mesma da primeira rodada. A perda da amostra foi considerada dentro dos padrões internacionais esperados: encontraram-se 74,1% das famílias entrevistadas em 2005 (isto é, 11.433). O objetivo era determinar se havia mudanças nas condições de vida dos beneficiários e se essas poderiam ser atribuídas exclusivamente ao PBF. Os resultados das pesquisas, em sua maioria, dizem respeito às áreas de condicionalidade do programa, saúde e educação (TAPAJÓS; QUIROGA, 2010).

A comparação entre os resultados de 2005 e 2009 mostrou melhoras significativas na vida das famílias entrevistadas, entre elas, o fato de que 95% das crianças de zero a um ano de idade das famílias entrevistadas (beneficiárias ou não) estavam sendo ou foram amamentadas até 2009. No entanto, as crianças de famílias beneficiárias do PBF recebiam o leite materno como único alimento até os seis meses de vida, em proporção maior do que aquelas de famílias não beneficiárias (62% contra 54%). A cobertura da vacinação infantil também melhorou no comparativo entre as duas pesquisas. Apesar de alto o índice de vacinação, nos dois períodos pesquisados, as famílias beneficiárias apresentaram melhores índices de vacinação do que aquelas não beneficiárias.

A proporção de crianças de 8 a 13 anos de idade frequentando a escola praticamente não variou entre os anos de 2005 e 2009, tanto entre crianças de famílias beneficiárias quanto de famílias não beneficiárias (mantendo-se próxima a 95%). Contudo, em 2009, observou-se que a frequência escolar de jovens de 15 a 17 anos de idade beneficiários do PBF foi maior do que a dos não beneficiários. Ainda em relação à educação de crianças e jovens, a proporção de beneficiários do PBF que se manteve na escola até os 14 anos foi maior do que comparado aos não

beneficiários, assim como também são melhores as taxas de progressão dos beneficiários.

Isolando os impactos do Bolsa Família dos efeitos de outros programas, as duas pesquisas possibilitaram afirmar que a participação no PBF impacta positivamente as gestações, significando menor quantidade de partos prematuros entre as famílias beneficiárias. A quantidade de crianças nascidas não prematuras foi 14,1 pontos percentuais maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as famílias não beneficiárias.

A participação no PBF também tem impacto positivo na educação de crianças e jovens. A frequência escolar de crianças de 6 a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais maior em comparação com a frequência escolar das crianças das famílias não beneficiárias. Somente na região Nordeste, essa diferença foi de 11,7 pontos percentuais a favor das crianças das famílias beneficiárias. Além disso, a progressão de ano para crianças de 6 a 17 anos de famílias beneficiárias foi 6,0 pontos percentuais maior em comparação com famílias não beneficiárias. O impacto é maior entre as meninas de 15 e 17 anos, em que a diferença chega a 19 e 28 pontos percentuais, respectivamente.

#### 4.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A MATRIZ INSTITUCIONAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A existência de um conjunto expressivo de estudos avaliativos independentes (a maioria contratados por meio de chamadas públicas e licitações), combinados com ferramentas diversas de monitoramento, auditoria e controle, mais a transparência e disponibilização de dados, foram decisivos para responder sistematicamente e com propriedade as críticas e ações antagônicas contra o PBF (MAGALHÃES; VEIGA, 2014, p. 172).

A persistência de mitos a respeito do programa e de seus beneficiários indica a força dos hábitos de pensamento estabelecidos em face de iniciativas em prol do desenvolvimento, bem como da importância de desenhos institucionais que incluam outras dimensões além do foco nas "regras do jogo".<sup>33</sup> A análise dos elementos

---

<sup>33</sup> Para uma resposta contundente em relação a certos mitos negativos criados e circulados sobre o PBF, ver o volume organizado por Campello e Neri (2013). Mais recentemente foram organizadas

(matriz) que compõem o sistema de M&A do PBF, ou seja, a SAGI, conforme pôde ser observado na Figura 2, é importante para compreender melhor como cada componente interagiu com os demais até que uma mudança mais robusta na sociedade como um todo pudesse ser observada.<sup>34</sup>

As **normas** que caracterizam o sistema de M&A para o desenvolvimento social incluem o compromisso coletivo expresso na Constituição de 1988, que define a República Federativa do Brasil como um Estado democrático de direito. O texto propõe a construção de um sistema de proteção social descentralizado e participativo, efetivado mediante a organização da ação governamental em políticas, programas e iniciativas com foco no fortalecimento da democracia e de uma cultura de transparência. Como se pode ver neste capítulo, os valores normativos que orientaram a criação e a evolução do trabalho da SAGI ao longo de mais de dez anos foram consistentes com os princípios constitucionais, traduzindo-se em credibilidade, utilidade, transparência, tempestividade, economicidade e integridade teórica e metodológica.

As **organizações** do sistema de M&A para o desenvolvimento social tiveram na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS uma inovação da gestão pública brasileira, uma vez que até então não existia, em nenhum Ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva; sobretudo, uma unidade localizada horizontalmente em relação às secretarias finalísticas, e não verticalmente, como costuma ocorrer com unidades de avaliação e monitoramento (VAITSMAN *et al.*, 2010). Como demonstrou Jannuzzi (2016, p. 153), o contexto político e administrativo, a escala, complexidade e arranjos de implementação de programas sociais variam muito entre as unidades da federação e os municípios. Ainda assim, pelo que foi possível observar na pesquisa que amparou este capítulo, o impacto do modelo organizacional da SAGI tem sido expressivo, inclusive por meio de seus sistemas, dados, capacitações e publicações.

Os **regulamentos** mais importantes que marcam a evolução do sistema de M&A nessa área são os vários artigos da Lei nº 10.836/2004 e do Decreto 5.209/2004 que criaram o PBF, prevendo funções de monitoramento, controle, fiscalização e avaliação de resultados. Ao longo do tempo, novos regulamentos

---

respostas mais sistemáticas por parte de organizações da sociedade civil e apoiadores do programa (ver BOLSA FAMÍLIA... [201-?]; PINHEIRO-MACHADO; GOVEIA, 2014).

<sup>34</sup> Vale destacar que somente entre 2011 a 2015, a SAGI recebeu 26 delegações de 17 países em missões técnicas internacionais, por exemplo.

contribuíram para o processo de institucionalização analisado neste capítulo. Vale citar como exemplos tanto a Portaria nº 329/2006 (regulamentando a Política de Monitoramento e Avaliação do MDS) e a Portaria nº 160/2008 (que instituiu o grupo de trabalho encarregado de elaborar, de forma participativa, o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação do MDS), quanto a Lei nº 12.527/2011 (que regulou o acesso a informações previsto na Constituição Federal).

As **capacidades** de M&A foram sendo ampliadas na medida em que a SAGI e o MDS precisaram responder a novos desafios tecnológicos, políticos e operacionais. Ao longo do período, por exemplo, a SAGI conseguiu estabelecer uma política de contratação de pessoal específica, baseada na formação e/ou experiência profissional das pessoas contratadas, fosse para exercer cargos de direção ou para as atribuições técnicas e administrativas. Os departamentos da SAGI recrutaram profissionais recém-formados, oriundos de diferentes áreas de atuação e de conhecimento (Humanidades, Ciências Sociais, Ciência da Computação, Demografia, Estatística, Economia, Nutrição, Assistência Social, Agronomia etc). Já, em 2006, a Secretaria contava com um quadro de pessoal técnico e administrativo formado por 58 pessoas, sendo 8 doutores e 19 mestres (VAITSMAN *et al.*, 2010).

Finalmente, um sistema de M&A institucionalizado produz **incentivos**. Ao longo de seus primeiros 11 anos, a SAGI produziu 80 publicações, 189 pesquisas, 100 estudos técnicos e 28 boletins (FERRAREZI, 2016). Com ampla citação em publicações acadêmicas e indexadores, a SAGI apresenta um fator de impacto elevado, incentivando novas produções de conhecimento e o aumento da circulação de ideias acerca do desenvolvimento socialmente sustentável. Além dos prêmios recebidos e do impacto intelectual de seu trabalho, um indicador adicional sobre os incentivos produzidos pelo sistema de M&A é dado pelas visitas técnicas internacionais recebidas. Apenas entre 2011 a 2015, a SAGI recebeu 26 delegações de 17 países em missões técnicas internacionais (FERRAREZI, 2016).

Quadro 10 - Matriz Institucional da SAGI

<p><b>Normas</b> são definidas como conjunto de valores formais e informais que governam o que é esperado, requerido e aceito pela sociedade em termos de comportamento. Na matriz institucional do desenvolvimento, o objetivo relativo às normas é promover e internalizar atitudes e valores favoráveis a comportamentos conducentes ao desenvolvimento.</p>	<p>O (novo) conjunto de valores formais e informais teve início com a promulgação da Constituição de 1988, que define a República Federativa do Brasil como Estado democrático de direito. O texto propõe a construção de um sistema de proteção social descentralizado e participativo, efetivado mediante a organização da ação governamental em políticas, programas e ações; com foco no fortalecimento da democracia e de uma cultura de transparência.</p>
<p><b>Organizações</b> são entidades que combinam grupos de pessoas que obedecem a regras e propósitos comuns. Numa perspectiva institucional, o objetivo das organizações é que possam promover a internalização de normas, mudar o sentimento dos atores em relação a elas e, então, modificar o comportamento desses atores.</p>	<p>A criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) significou uma inovação da gestão pública brasileira, uma vez que até então não existia, em nenhum Ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva; sobretudo, uma unidade localizada horizontalmente em relação às secretarias finalísticas, e não verticalmente, como costuma ocorrer com unidades de avaliação e monitoramento (VAITSMAN <i>et al.</i>, 2010).</p>
<p><b>Regulamentos</b> referem-se aos limites legais que determinadas regras (ou conjunto de valores) possuem para operar. Afetam o comportamento correlato ao modificarem o tipo de comportamento legalmente aceitável. Podem afetar as organizações, e, a partir destas, afetar os indivíduos ou influenciá-los diretamente. O comportamento correlato também pode afetar os regulamentos. Se uma prática for amplamente adotada e internalizada pela população ou organização, pode ser transformada em lei. O objetivo é desenhar e implementar regulamentos acessíveis, fáceis de se entender e que produzam consistência entre os regulamentos formais e a prática. São relativamente fáceis de se modificar mas podem ser difíceis de serem internalizados.</p>	<p>BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; Diário Oficial da União, edição extra, 18 de novembro de 2011.</p> <p>BRASIL. Portaria SE/MDS nº 46, de 5 de dezembro de 2006. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor de Tecnologia e Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Diário Oficial da União, 07 de dezembro de 2006.</p> <p>BRASIL. Portaria nº 160, de 9 de maio de 2008. Institui o Grupo de Trabalho encarregado de elaborar, de forma participativa, o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação do MDS. Diário Oficial da União, 14 de maio de 2008</p> <p>BRASIL. Portaria Interministerial nº 261, de 20 de abril de 2009. Institui Termo de Cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Ciência e Tecnologia para a implementação de ações integradas com vistas ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social e inclusão e tecnológica dos beneficiários dos programas sociais do Governo Federal. Diário Oficial da União, 22 de abril de 2009.</p> <p>BRASIL. Portaria nº 329, de 11 de outubro de 2006. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Diário Oficial da União, 13 de outubro de 2006.</p> <p>BRASIL. Portaria nº 556, de 11 de novembro de 2005. Institui o Comitê Gestor de Tecnologia e Informação (CGTI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Diário Oficial da União, 16 de novembro de 2005.</p>

Continua...

## Conclusão.

<p><b>Capacidades</b> são as habilidades que os membros possuem para operarem efetivamente a fim de alcançar o objetivo da organização dentro de suas regras e propósitos. Capacidades afetam o comportamento correlato ao determinarem o escopo do comportamento. Em outras palavras, quanto maior for a capacidade, maior é a possibilidade de interação e a gama de atividades entre indivíduos ou organizações. Na perspectiva institucional, é necessário conhecer a capacidade instalada e então modificá-la ou aprimorá-la de forma a alcançar novos objetivos para o desenvolvimento. Leva-se tempo para modificar as capacidades (STEIN, 2008).</p>	<p>A SAGI conseguiu estabelecer uma política de contratação de pessoal específica, aceita sem qualquer objeção por parte das instâncias superiores do MDS (Secretaria Executiva e Ministro). Os critérios adotados foram exclusivamente meritocráticos e com base na formação e/ou experiência profissional das pessoas que foram contratadas, fosse para exercer cargos de direção, ou para as atribuições técnicas e administrativas. Os departamentos da SAGI recrutaram profissionais recém-formados, oriundos de diferentes áreas de atuação e de conhecimento: Ciências Sociais e Humanas, Tecnologia da Informação, Demografia, Estatística, Economia, Nutrição, Assistência Social, Agronomia, etc. Investiu-se em competência técnica e formação multidisciplinar, formando-se um quadro de pessoal, entre técnicos e administrativos, de 58 pessoas, sendo 8 doutores e 19 mestres (em 2006) (VAITSMAN <i>et al.</i>, 2010). A SAGI financia cursos e a participação de técnicos em seminários e congressos, nacionais e internacionais.</p>
<p><b>Incentivos</b> são as recompensas e penalidades para cada tipo de comportamento. Podem ser de natureza material ou imaterial e são altamente contextualizados. Os incentivos afetam o comportamento correlato ao motivarem (positiva ou negativamente) os indivíduos ou organizações a agirem de forma diferente. Os efeitos dos incentivos, em particular os não pecuniários, podem ser lentos especialmente se houver barreiras para a compreensão dos novos sinais (STEIN, 2008).</p>	<p>Os resultados das duas pesquisas de impacto (2006 e 2009) sobre o Bolsa Família realizadas pela SAGI foram determinantes para a legitimação do programa. As informações levantadas e divulgadas pela SAGI derrubaram inúmeros mitos que pairavam sobre o programa e a partir daqueles anos, houve crescente reconhecimento da importância do programa para o desenvolvimento social do país (PINHEIRO-MACHADO; GOUVEIA, 2014).</p> <p>Ao longo de onze anos, a SAGI produziu 80 publicações, 189 pesquisas, 100 estudos técnicos e 28 boletins (FERRAREZI, 2016). Utilizando-se das ferramentas desenvolvidas pelo Google, a SAGI verificou o aumento de 11 mil acessos em 2011 para 55 mil em abril de 2014. “Com relação às citações às pesquisas, publicações e base de dados da SAGI referenciadas na bibliografia acadêmica, tendo alcançado 284 menções em material publicado desde 2013, com indicador de impacto H de 14, patamar alcançado por algumas das mais prestigiadas revistas de Ciências Sociais no Brasil.”</p>

Fonte: Elaboração própria.

Como se pode observar, novos valores (normas) passaram a orientar a ação governamental requerendo mais informações (evidências e clareza conceitual) para fins de legitimação e efetividade das políticas sociais. Os regulamentos desenvolvidos constituem acordos/resultados de interações estratégicas entre agentes diversos (políticos, burocracias localizadas em diferentes níveis de governo, beneficiários etc.). Sua especificação a partir de leis e decretos se deu ao longo do

tempo em portarias, normas operacionais e diversos outros instrumentos que configuram a dimensão legal da instituição. Do ponto de vista das capacidades, a evolução institucional não apenas se caracteriza pelo aumento no número de servidores, pesquisas realizadas e infraestrutura, mas também pela crescente articulação das ações de monitoramento e avaliação com a capacitação e a disseminação em todo o território nacional. Finalmente, o próprio acervo informacional e de conhecimentos construído pela SAGI ao longo do período indica como a matriz institucional alterou os incentivos para que as políticas sociais passassem a ser planejadas e implementadas nos municípios, estados e no governo federal com base em evidências. Em resumo, verifica-se tanto o encadeamento entre os diferentes componentes da matriz, quanto a evolução de cada componente ao longo do período analisado.

## 5 CONCLUSÃO

Os sistemas de M&A surgiram para apoiar intervenções complexas em favor do desenvolvimento, concebido esse desenvolvimento como algo que não se resume ao crescimento econômico. De acordo com Castro e Oliveira (2014, p. 22), “[...] o processo de desenvolvimento de um país abrange muito mais do que o campo de reflexão da economia, incluindo também elementos relativos à análise das relações sociais, das instituições, e das dinâmicas ambientais e territoriais”.

Ao longo de sua trajetória, a estruturação de dos sistemas de M&A sofreu influências dos valores e hábitos de pensamento predominantes em contextos históricos e sociais específicos. Por meio de conflitos e de outros mecanismos de seleção (inovação tecnológica, por exemplo), algumas características desses sistemas vão se institucionalizando em conjuntos mais coerentes formados por normas (valores), organizações, regulamentos, capacidades e tipos de incentivos específicos.

À medida que os sistemas de M&A amadurecem institucionalmente, eles influenciam (raramente de maneira unívoca e consensual) os hábitos de pensamento e os comportamentos a eles associados. No caso do Programa Bolsa Família e das demais políticas de inclusão social e de expansão de direitos no Brasil, isso ficou muito claro dada a centralidade das críticas e defesas de tais políticas durante o período de crise econômica e política recente. Como destacam Magalhães e Veiga (2014, p. 144-178), os efeitos dos programas de transferência são econômicos, mas seus efeitos cognitivos talvez sejam ainda mais importantes. Principalmente no sentido de contribuírem para mudanças de atitudes das famílias em relação aos serviços públicos, para mudanças na posição da mulher na família e na comunidade, bem como em relação à noção fundamental de que o desenvolvimento não é uma troca clientelista, mas sim uma expansão de direitos e provimentos. Nesse sentido, é plausível interpretar que existe sim uma relação positiva entre o PBF e a redução da pobreza extrema no Brasil. Essa conclusão constitui uma instância válida (um corolário) de uma proposição mais geral, qual seja, a de que as instituições importam para o desenvolvimento.

Por sua vez, a institucionalidade de M&A é igualmente relevante, pois dela depende a ancoragem das disputas interpretativas em evidências e conhecimento

válido.<sup>1</sup> Nesse sentido, a chave para a transformação do comportamento está em alterar hábitos, criar novas perspectivas, intenções e preferências com propensão para diferentes formas de comportamento em contextos específicos (HODGSON, 2004. p. 652).

Como se viu ao longo deste trabalho, o MDS, a SAGI, tampouco o PBF, não nasceram prontos e acabados. Ou seja, as instituições “não são”, elas “se tornam”. Ao ter que resolver problemas e desafios nas áreas de controle, monitoramento, auditoria e avaliação, formou-se aos poucos um arranjo institucional específico voltado para a produção de conhecimentos na área social. Como hipóteses gerais para serem testadas por futuras pesquisas, conclui-se que: 1) quanto mais complexo e controverso um programa governamental, maior a necessidade de M&A; e 2) quanto melhor o sistema de M&A, mais se atingem os objetivos de uma política pública de desenvolvimento.

Em síntese, a combinação entre transferência de renda, serviços socioassistenciais e segurança alimentar e nutricional contribuiu para a redução da pobreza extrema entre 2003 e 2014, mas continuam sendo um desafio no Brasil. E mesmo a eliminação da pobreza extrema é apenas um dos objetivos do desenvolvimento. Não obstante, os resultados obtidos até aqui foram expressivos e os sistemas de monitoramento e avaliação contribuíram positivamente para tais resultados.

---

<sup>1</sup> "As Conditional Cash Transfer Programs (CCTs) involve the distribution of cash, they can be the target of criticism on grounds of political manipulation of the pool of beneficiaries, both through selective incorporation and management of the registry of beneficiaries. For this reason, CCT programas have put unprecedented efforts into generating solid evidence on their effectiveness and efficiency, showing their ability to reach the intended beneficiaries and reduce poverty while increasing human capital" (PAES-SOUSA; REGALIA; STAMPINI, 2013, p. 36).

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, I. P. S. *Introdução à auditoria operacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2008.

BARROS, R. Há 50 maneiras de ser mais generoso com os pobres e gastar menos. *El País*, 16 maio 2016. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/13/economia/1463160432\\_264703.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/13/economia/1463160432_264703.html)>. Acesso em: 16 maio 2016.

BOLSA FAMÍLIA: desfazendo mitos sobre o programa. [201-?]. Disponível em: <<http://brasildamudanca.com.br/bolsafamilia/mitos>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

BORGES, A. H. *et al.* A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 1, n. 1, p. 4-17, jan./jul. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Manual do Sistema Presença: Versão 1*. Brasília, DF: MEC, 2013a.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Bolsa Família na Educação. *Guia de orientação para gestores/as do Programa Bolsa Família na Educação*. Brasília, DF: MEC, [201-?]. Disponível em: <<http://www.educacao.ba.gov.br/system/files/private/midiateca/documentos/2016/guia-de-orientacao-motivos-baixa-frequencia.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012a*. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2012/Portaria%20no%20251%2012%20de%20dezembro%20de%202012.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Atenção ao pré-natal de baixo risco*. Brasília, DF: MS, 2012b. (Caderno de Atenção Básica, n. 37).

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Manual de orientações sobre o Programa Bolsa Família*. 3. ed. Brasília, DF: MS, 2009e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Guia de atuação das Instâncias de Controle Social (ICS)*. 2. ed. Brasília, DF: MDS. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Estrutura organizacional*. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 15 fev. 2016a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *SAGI: apresentação institucional. Prêmios*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=76>>. Acesso em: 15 fev. 2016d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/2004*. Brasília, DF: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20de%202016%20de%20junho%20de%202011.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno do IGD-M: manual do índice de gestão descentralizada municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. Brasília, DF: MDS, 2012c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/Caderno%20do%20IGDM%202012.pdf/view>>. Acesso em: 05 abr. 2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS*. Brasília, DF: MDS, 2009a. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/suas/noticias/protocolo\\_de\\_gestao\\_internet.pdf](http://www.mds.gov.br/suas/noticias/protocolo_de_gestao_internet.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Fiscalização do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: MDS, 2010c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Gestão de Benefícios*. Brasília, DF: MDS, 2010c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisas de avaliação*. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum\\_executivo/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pg_principal.php?url=abertura)>. Acesso em: 23 mar. 2016c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Brasil sem Miséria. Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais. *Garantia de Renda*. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index\\_all\\_drop\\_down.php?p\\_id=572&p\\_ferramentas=1&p\\_sem\\_legenda=0&p\\_entro=0](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index_all_drop_down.php?p_id=572&p_ferramentas=1&p_sem_legenda=0&p_entro=0)>. Acesso em: 15 fev. 2016b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010d*. Estabelece normas e procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2010/Portaria\\_no\\_617-\\_de\\_11\\_de\\_agosto\\_de\\_2010.pdf](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2010/Portaria_no_617-_de_11_de_agosto_de_2010.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do SUAS*. Brasília, DF: MDS, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, DF: MDS, 2004a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica SUAS (NOB/SUAS)*. Brasília, DF: MDS, 2010b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Instrução Operacional Conjunta nº 19*. Brasília, DF: MDS, 2013b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Manual de Gestão do Programa Bolsa Família*. 2. ed. atualizada. Brasília, DF: MDS, 2014a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Manual de Gestão do Cadastro Único*. 2. ed. atualizada. Brasília, DF: MDS, 2014b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal como instrumento de integração de políticas públicas para população de baixa renda. Brasília, DF: MDS, out. 2009e. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/374441>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Balanco de atividades e produtos desenvolvidos: gestão 2011-2014*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsp/ferramentas/docs/balan%C3%A7o.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, DF: MDS; Unesco, 2009c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, DF: Unesco, 2009d.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html/constituicaotextoatualizado\\_ec69.pdf](http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/constituicaotextoatualizado_ec69.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2012.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 3.877, de 24 de junho de 2001*. Revogado pelo Decreto nº 6.135, de 2007. 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: 01 dez. 2014.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004b*. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007*. Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm#art1)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010a*. Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm#art1)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004c*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 04 dez. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2014.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003*. Convertida na Lei nº 10.836, de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm)>. Acesso em: 21 dez. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília, DF: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. Disponível em: <[http://www.lapiedad.org.ar/base/cap5\\_archivos/Brasil.pdf](http://www.lapiedad.org.ar/base/cap5_archivos/Brasil.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2011.

CAIXA. Benefícios do trabalhador: *FGTS*. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/fgts/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 21 dez. 2014.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2010a. v. 1.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2010b. v. 2.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M.G. Políticas públicas e desenvolvimento apresentação prefácio avaliação de políticas sociais no Brasil: o caso do programa bolsa família estrutura normativa e implementação de políticas públicas desenvolvendo capacidade para monitorar e avaliar: o caso da SAGI/MDS. In: MADEIRA, L. (Org.) *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

CEPIK, M. Informação & decisão governamental: uma contradição em termos? In: SEMINÁRIO INFORMAÇÃO, ESTADO E SOCIEDADE, 1997, Curitiba. *Anais...* Curitiba: IMAP, 1997. p. 27-44.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. (Org.). *Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

COELHO, J. C. Banco mundial: desigualdade e poder. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, n. 6, p. 54-59, jul./set. 2005.

CONCEIÇÃO, O. A. C. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 77-106, 2002a. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2029/2410>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituições nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002b.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? *Análise Econômica*, v. 19, n. 36, p. 25-45, mar. 2001.

CONTI, M. S. Azia, ou o dia da caça. *Revista Piauí*, n. 28, jan. 2009. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/azia-ou-o-dia-da-caca>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

COREZOLA, F.; GRIZA, A. Escritório de gestão intensiva: lógica de atuação e resultados. In: COREZOLA, F.; GRIZA, A.; RAMOS, M. P. *Políticas públicas: monitoramento, avaliação, controle e participação no governo do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 55-74.

COTTA, T. C., PAIVA, L. H. O programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, J.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2010. v. 1. p. 57-99.

COUTINHO, D. R. Entre eficiência e legitimidade: o bolsa família no desafio de consolidação do SUAS. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 267-293.

CUNHA, C. G. S. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. 2006. Disponível em: <[http://www.scp.rs.gov.br/upload/Avaliacao\\_de\\_Politicas\\_Publicas\\_e\\_Programas\\_Governamentais.pdf](http://www.scp.rs.gov.br/upload/Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2011.

DIMITROV, T. From evaluating projects toward assessing institutional performance. In: RIST, R.; BOILY, M.; MARTIN, F. *Influencing change: building evaluation capacity to strengthen governance*. Washington, D.C.: World Bank, 2011.

DULCI, O. S. *Avaliação de programas sociais: desafios e potenciais na construção de um sistema de informações*. Estudo realizado no âmbito do projeto PNUD BRA/04/046 – Fortalecimento Institucional para a Avaliação e Gestão da Informação do MDS. Brasília, DF: MDS, 2010. (Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n. 13).

DUNLEAVY, P. *et. al.* Digital Era Governance: IT corporations, the state, and e-government. New York: Oxford University Press, USA, 2006.

EGGERTSSON, T. *Economic behavior and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Disponível em: <[https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2015/08/thrainn\\_eggertsson\\_economic\\_behavior\\_and\\_institutions.pdf](https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2015/08/thrainn_eggertsson_economic_behavior_and_institutions.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

EVANS, P. Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls. In: EDIGHEJI, O. (Ed.). *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*. South Africa: HSRC Press, 2010. p. 37-58. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cpsi/unpan039020.pdf#page=47>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p.97-110, out. 2005.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FARIA, C. A. P.; FILGUEIRAS, C. A. C.. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, 2007. p. 327-367.

FERRAREZI, E. (Org.). *SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social*. Brasília, DF: SAGI-MDS, 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *The state of food insecurity in the world: strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Rome: FAO, 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. *et al. Technical change and economic theory*. London: Francis Pinter, 1988. p. 38-66.

GARCIA, R. C. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília, DF: Ipea, 2000. (Texto para discussão, n. 726). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2000/td\\_726.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2011.

GARCIA, R. C. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília, DF: IPEA, 2001.

GARSON, D. G. *Modern public information technology systems: issues and challenges*. Hershey-PA: IGI Publishing, 2007.

GEVA-MAY, I.; PAI, L. A. Good fences make good neighbours: policy evaluation and policy analysis: exploring the differences. *Evaluation*, v. 5, n. 3, p. 259-276, 1999.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014.

GRASSO, P. G.; WASTY, S. S.; WEAVING, R. V. *World Bank Operations Evaluation Department: the first years*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003. Disponível em: <[http://ieg.worldbank.org/Data/reports/oed\\_30yrs.pdf](http://ieg.worldbank.org/Data/reports/oed_30yrs.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2016.

GRAU, N. C.; BOZZI, S. O. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Banco Mundial e CLAD, 2008. (Documentos Estudios de Casos del CLAD, n. 3).

HELLMANN, A. G. *Como funciona o Bolsa Família: melhores práticas na implementação de programas de transferência de renda condicionadas na América Latina e Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2015.

HELLMANN, A. G.; VILAS BOAS, P. A. F.; JANNUZZI, P. M. Desenvolvendo capacidade para monitorar e avaliar: o caso da SAGI/MDS. In: MADEIRA, L. M. (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 83-103.

HODGSON, G. Institutions and individuals: interaction and evolution. *Organization Studies*, v. 28, n. 1, p. 95-116, 2007a. Disponível em: <<http://oss.sagepub.com/content/28/1/95.abstract>>. Acesso em: 15 maio 2014.

HODGSON, G. M. Choice, habit and evolution. *Journal of Evolutionary Economics*, v. 20, n. 1, p. 1-18, 2010. Disponível em: <<https://uhra.herts.ac.uk/bitstream/handle/2299/5441/903709.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

HODGSON, G. M. Reclaiming habit for institutional economics. *Journal of Economic Psychology*, v. 25, p. 651-660, 2004. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/reclhabitinstecon.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

HODGSON, G. M. The revival of veblenian institutional economics. *Journal of Economic Issues*, v. 41, n. 2, p. 325-340, 2007b. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/revivalveblinstecon.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

HODGSON, G. M. What are institutions? *Journal of Economic Issues*. v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatarestitutions.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2014.

HODGSON, G. The approach of institutional economics. *Journal of Economic Literature*, v. 36, p. 166-192, Mar. 1998. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/approachinec.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

HUNTINGTON, S. P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Brasil em números*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

JACCOUD, L. Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014.

JANNUZZI, P. M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, P. M. *Mapa de processos e resultados como representação de programas sociais*. Brasília, DF: MDS, 2015. (Estudo Técnico, n. 07/2015). Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal>>. Acesso em 12 dez. 2015.

JANUZZI, P. M.; QUIROGA J. (Org.). *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS: 2011-2014*. Brasília, DF: MDS, 2014. (Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n. 16).

KUSEK, J.; RIST, R. *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.

LEEuw, F.; FURUBO, J. Evaluation systems: what are they and why study them? *Evaluation*, v. 14, n. 2, p. 157-169, Apr. 2008.

LEPENIES, P. New institutional economics and development. In: DESAI, V.; POTTER, R. B. (Ed.). *The companion to development studies*. 2. ed. New York: Routledge, 2008. p. 20-25.

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 4, p. 619-637, out./dez. 2013.

LOPEZ-ACEVEDO, G.; KRAUSE, P.; MACKAY, K. *Building better policies: the nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. Washington, D.C.: World Bank, 2012. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6015>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

MACKAY, K. *How to build M&E Systems to support better government*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.

MADEIRA, L. M. (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

MAGALHÃES, E.; VEIGA, L. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: uma nova construção institucional. In: MADEIRA, L. M. (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014. p. 144-178.

MARTIGNONI, E. *Estimativas da população em extrema pobreza da PNAD ajustadas aos Censos 2000 e 2010*. Brasília, DF: SAGI/MDS, 2012. (Estudo Técnico n. 23/2012).

MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. 3. ed. Brasília, DF: IPEA, 1997.

MCDAVID, J.; HAWTHORN, L. *Program evaluation and performance measurement: an introduction to practice*. Thousand Oaks: Sage, 2006.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré; Brasília, DF: ANPOCS; CAPES, 1999. p. 59-100. (Ciência Política, v. 3).

MESQUITA, C. S. F.; BRETAS, N. L. (Org.). *Panorama da interoperabilidade no Brasil*. Brasília, DF: SLTI-MP, 2010.

NELSON, R. *Economic development from the perspective of evolutionary economic theory*. Denmark: Globelics, 2007. (Globelics Working Paper Series, n. 2007-02).

NIELSEN, S. B.; ATTSTROM, K. Perspectives on evaluation capacity building. In: *Influencing change: building evaluation capacity to strengthen governance*. Washington, D.C.: World Bank, 2011. p. 225-242.

NORTH, D. C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994a.

NORTH, D. C. Economic performance through time. *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, p. 359-68, June 1994b. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/diremp/north-1994.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

NORTH, D. C. *Institutional change: a framework of analyses*. 1999. Disponível em: <<http://ecsocman.hse.ru/data/853/760/1216/9412001.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. Institutions, organizations, and Market competition. In: ELIASSON, G.; GREEN, C.; MCCANN JR., C. (Ed.). *Microfoundations of economic growth: a Schumpeterian perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998. p. 15-25.

OSTROM, E. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PAES-SOUSA, R.; VAITSMAN, J. *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*. Brasília, DF: MDS, 2007. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 5).

PINHEIRO-MACHADO, R.; GOVEIA, L. Bolsa Família: 11 anos e 11 conquistas: uma análise livre de preconceitos revela que o programa aumenta a frequência escolar e cria uma população mais saudável e uma sociedade mais igualitária. *Revista Carta Capital*, São Paulo, 24 out. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/bolsa-familia-11-anos-e-11-conquistas-4636.html>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

PRESKILL, H.; BOYLE, S. A multidisciplinary model of evaluation capacity building. *American Journal of Evaluation*, v. 29, n. 4, p. 443-459, Dec. 2008. Disponível em: <[http://www.fsg.org/Portals/0/Uploads/Documents/ImpactAreas/AJE\\_Multidisciplinary\\_Model\\_of\\_Evaluation.pdf](http://www.fsg.org/Portals/0/Uploads/Documents/ImpactAreas/AJE_Multidisciplinary_Model_of_Evaluation.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RAMOS, M.; LIMA, L. Avaliação de políticas sociais no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família. In: MADEIRA, L. *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 64-82.

RIST, R.; BOILY, M.; MARTIN, F. *Influencing change: building evaluation capacity to strengthen governance*. Washington, D.C.: World Bank, 2011.

RODRIGUES, R. W, S. A centralidade da informação no campo das políticas públicas. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, DF: MDS-Unesco, 2009. p. 287-303.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2003.

SEGONE, M. Moving from policies to results by developing national capacities for country-led monitoring and evaluation systems. In: SEGONE, M. (Ed.). *From policies to results: developing capacities for country monitoring and evaluation systems*. New York: Unicef, 2010.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Schwarcz, 2010.

SERPA, S. M. H. C. *Para que avaliar?* Identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil. 2010. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

SERPA, S. M. H. C.; CALMON, P.C.P. Um referencial teórico para análise da institucionalização dos Sistemas de Avaliação no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 36., 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_APB1323.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1323.pdf)>. Acesso em: 01 mar. 2016.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. *A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira*. Brasília, DF: IPEA-BID, 2002. (Relatório Técnico). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/082/08201004.jsp?ttCD\\_CHAVE=2642](http://www.ipea.gov.br/082/08201004.jsp?ttCD_CHAVE=2642)>. Acesso em: 17 out. 2011.

SISTEMA presença. Registro de alunos(as) do EJA Semipresencial. Disponível em: <<http://tutorialpresenca.mec.gov.br/registro-da-situacao-de-alunosas-em-eja-semipresencial-operador-escolar-dia-a-dia-registro-no-sistema.html>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

STEIN, H. *Beyond the World Bank agenda: an institution approach to development*. Chicago: The University of Chicago Press, 2008.

TAPAJÓS, L.; QUIROGA, J. *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS (2006-2010)*. Brasília, DF: MDS, 2010. (Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n. 13).

UNITED NATIONS. General Assembly. *Declaration on the Right to Development, 4 December 1986*. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R.; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília, DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006. (Policy Papers, 17). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

VEBLEN, T. *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

WAGENAAR, H. Interpretation and intention in policy analysis. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: Taylor & Francis, 2007. p. 429-441.

WEISS, C. H. *Evaluation*. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998a.

WIESNER, E. The Evaluation of macroeconomic institutional arrangements in Latin America. In: RIST, R. C.; BOILY, M.; MARTIN, F. *Influencing change: building evaluation capacity to strengthen governance*. Washington, D.C.: World Bank, 2011.

WIESNER, E. Transaction cost economics and public sector rent-seeking in developing countries: toward a theory of governance failure. In: PICCIOTTO, R.; WIESNER, E. (Ed.). *Evaluation and development: the institutional dimension*. Washington, D.C.: Transaction, 1998.

WOLFENSOHN, J. D. Postscript: the institutional dimension of evaluation. In: PICCIOTTO, R.; WIESNER, E. (Ed.). *Evaluation and development: the institutional dimension*. Washington, D.C.: Transaction, 1998.

WORLD BANK. *World Development Report 1997: the state in a changing world*. Oxford: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5982>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

WORLD BANK. *World Development Report 1998/1999: knowledge for development*. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5982>>. Acesso em: 07 dez. 2015.

WORLD BANK. *World Development Report 1999/2000: entering the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 1999. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5982>>. Acesso em: 07 dez. 2015.

WORLD WITHOUT POVERTY. *Condicionalidades do Programa Bolsa Família: sistemas*. 2014. Disponível em: <[https://www.wpp.org.br/sites/default/files/5\\_condicionalidades\\_programa\\_bolsa\\_familia](https://www.wpp.org.br/sites/default/files/5_condicionalidades_programa_bolsa_familia)>. Acesso em: 05 maio 2015.

## **ANEXO A - Criação do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004)**

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.  
Regulamento

Conversão da MPv nº 132, de 2003  
Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de três benefícios por família; (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de cinco benefícios por família; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 535, de 2011)

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

IV - o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

a) tenham em sua composição crianças de zero a seis anos de idade; e (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

IV - o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, no limite de 1 (um) por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

a) tenham em sua composição crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade; e (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 1o Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento; (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2o O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).

§ 3o O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).

§ 4o A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput , observado o limite estabelecido no § 3o .

§ 5o A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do caput , de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3o .

§ 2o O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

§ 3o Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

II - o benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

§ 4o Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

§ 5o A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2o e no § 3o receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

§ 2o O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 3o Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 4o Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 4o Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV. (Redação dada pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

§ 4o Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 5o A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2o e no § 3o deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 6o Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2o e 3o poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7o Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º , à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8o Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9o O benefício a que se refere o § 8o será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2o , nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.

§ 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

I - contas-correntes de depósito à vista; (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

II - contas especiais de depósito à vista; (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

III - contas contábeis; e (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 11. Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo federal. (Redação dada pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

§ 11. Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I – contas-correntes de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - contas especiais de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

III - contas contábeis; e (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita, e será calculado por faixas de renda. (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita e será calculado por faixas de renda. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

§ 16. Caberá ao Poder Executivo: (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

I - definir as faixas de renda familiar per capita e os respectivos valores a serem pagos a título de benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, conforme previsto no § 15; e (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

II - ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância. (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

§ 16. Caberá ao Poder Executivo: (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

I - definir as faixas de renda familiar per capita e os respectivos valores a serem pagos a título de benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, conforme previsto no § 15; e (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

II - ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 16. Caberá ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza. (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

§ 16. Caberá ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza. (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

I - (revogado); (Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

II - (revogado). (Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

§ 17. Os beneficiários com idade a partir de 14 (quatorze) anos e os mencionados no inciso III do caput deste artigo poderão ter acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais.(Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

Art. 2º-A. A partir de 1º de março de 2013, o benefício previsto no inciso IV do caput do art. 2º será estendido, independentemente da observância da alínea "a", às famílias beneficiárias que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do caput do art. 2º, igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Medida Provisória nº 607, de 2013) (Vigência encerrada)

Art. 2o-A. A partir de 1o de março de 2013, o benefício previsto no inciso IV do caput do art. 2o será estendido, independentemente do disposto na alínea a desse inciso, às famílias beneficiárias que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do caput do art. 2o, igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

Art. 3o A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do art. 2o considerará setenta e cinco por cento de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do art. 24 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2o desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

Art. 4o Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5o O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6o As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes. (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes. (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastro Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastro Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

§ 5o Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do § 2o, inciso I, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

§ 6o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9o, e em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3o deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

§ 7o O montante total dos recursos de que trata o § 3o não poderá exceder a três por cento da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

§ 1o A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 2o Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 3o A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 4o Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a 3% (três por cento) da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º .

Parágrafo único. A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA - "Cartão Alimentação" encerra-se em 31 de dezembro de 2011. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º .

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em

regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 14. Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado quando, dolosamente: (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 2º O servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações de que trata o caput fica obrigado a ressarcir integralmente o dano, aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente. (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 1º O valor apurado para o ressarcimento previsto no caput será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 2º Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicar-se-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

## **ANEXO B - Regulamentação Programa Bolsa Família (Decreto 5.209/2004)**

DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004

Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004,

DECRETA:

Art. 1º O Programa Bolsa Família, criado pela Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, será regido por este Decreto e pelas disposições complementares que venham a ser estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 2º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordenar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família e, em especial, executar as seguintes atividades: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

V - coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

### **CAPÍTULO I**

#### **DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

##### **Seção I**

##### **Da Finalidade do Programa Bolsa Família**

Art. 3º O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001.

§ 1º Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados Programas Remanescentes, nos termos da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001;

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela Lei no 10.689, de 13 de junho de 2003;

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

IV - (Revogado pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

§ 2º Aplicam-se aos Programas Remanescentes as atribuições referidas no art. 2º deste Decreto, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

## Seção II

### Do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

Art. 5º O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo art. 4º da Lei no 10.836, de 2004, e na Lei no 10.869, de 13 de maio de 2004, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º O CGPBF será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade:

I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá;

II - Ministério da Educação;

III - Ministério da Saúde;

IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - Ministério da Fazenda;

VI - Casa Civil da Presidência da República; e

VII - Caixa Econômica Federal.

Parágrafo único. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá convidar a participar das reuniões representantes de órgãos das administrações federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais, de acordo com a pauta da reunião.

Art. 7o Fica criado o Comitê Executivo do CGPBF, integrado por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará, e por representantes dos demais órgãos e entidade a que se refere o art. 6o, com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do CGPBF.

Parágrafo único. Os representantes referidos no caput e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidade representados e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 8o O CGPBF poderá instituir grupos de trabalho, em caráter temporário, para analisar matérias sob sua apreciação e propor medidas específicas necessárias à implementação de suas decisões.

Art. 9o Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome caberá prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGPBF e seus grupos de trabalhos.

Art.10. A participação no CGPBF será considerada prestação de serviço relevante e não remunerada.

Parágrafo único. Não será remunerada a participação no Comitê Executivo e nos grupos de trabalho referidos no art. 7o e 8o, respectivamente.

### Seção III

#### Das Competências e das Responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios na Execução do Programa Bolsa Família

Art.11. A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1o Os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família, observados os critérios, condições e procedimentos estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio de termo específico, com os seguintes efeitos: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - fixação de suas competências e responsabilidades na gestão e na execução do Programa Bolsa Família; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - possibilidade de recebimento de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para apoiar a gestão do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 2o As adesões e os convênios firmados entre os entes federados e a União no âmbito dos programas remanescentes, que se encontrarem em vigor na data de publicação deste Decreto, terão validade até 31 de dezembro de 2005.

§ 3o São condições para a adesão ao Programa Bolsa Família, sem prejuízo de outras que venham a ser fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - existência formal e o pleno funcionamento de instância de controle social na respectiva esfera federativa, na forma definida no art. 29; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - indicação de gestor municipal do Programa Bolsa Família e, no caso dos Estados e do Distrito Federal, do coordenador do Programa. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 4o O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fixará os demais procedimentos a serem observados pelos Estados, Municípios e Distrito Federal para aderir ao Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-A. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, previsto no § 2o do art. 8o da Lei no 10.836, de 2004, como instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do Programa Bolsa Família, nas seguintes modalidades: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios - IGD-M, a ser aplicado aos Municípios e ao Distrito Federal; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - Índice de Gestão Descentralizada Estadual - IGD-E, a ser aplicado aos Estados. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 1o O valor do índice obtido pelo ente federado, na periodicidade e sistemática fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - indicará os resultados alcançados na gestão do Programa Bolsa Família em sua esfera; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - determinará o montante de recursos a ser regularmente transferido pelo Governo Federal ao ente federado que tenha aderido ao Programa Bolsa Família, para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada, atendidas as referências mínimas fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 2o Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2o do art. 8o da Lei no 10.836, de 2004, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 3o O montante total dos recursos não poderá exceder a previsão de recursos para apoio à gestão divulgada anualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para os entes federados, observados os limites fixados de acordo com o § 7o do art. 8o da Lei no 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 4o Para fins de cálculo do IGD-E, poderão ser considerados dados relativos à gestão descentralizada dos respectivos Municípios, sem prejuízo de outros critérios, na forma definida em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 5o Os repasses dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família previstos no § 3o do art. 8o da Lei no 10.836, de 2004, serão realizados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 6o Para fins de fortalecimento das instâncias de controle social dos entes federados, pelo menos três por cento dos recursos transferidos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família serão destinados a atividades de apoio técnico e operacional ao respectivo colegiado, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 11-B. O IGD medirá a qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, em conformidade com o disposto no inciso I do § 2o do art. 8o da Lei no 10.836, de 2004, considerando as seguintes variáveis, entre outras fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - integridade e atualização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - envio das informações sobre o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação pelos beneficiários do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-C. Os recursos de que trata o § 3º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, deverão ser aplicados nas ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, em especial nas seguintes atividades: (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

I - gestão de condicionalidades, realizada de forma intersetorial, compreendendo as atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar, à agenda de saúde e a outras ações que venham a ser fixadas como condicionalidades do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - gestão de benefícios; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social, realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

IV - identificação e cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal referentes aos cidadãos residentes no território do ente federado; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

V - articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços públicos, em especial os de saúde, educação e acompanhamento familiar realizado pela assistência social; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

VI - atividades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do Programa Bolsa Família, inclusive aquelas requisitadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

VII - gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Lei nº 8.742, de 1993; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

VIII - apoio técnico e operacional às instâncias de controle social dos entes federados, conforme § 6º do art. 11-A; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

IX - outras atividades a serem estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-D. O planejamento da aplicação de recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família será realizado pelo seu gestor, nas respectivas esferas de governo, na forma prevista pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Parágrafo único. O planejamento de que trata o caput deverá considerar a intersetorialidade das áreas de assistência social, saúde e educação, entre outras, além de integrar os Planos de Assistência Social de que trata o inciso III do art. 30 da Lei 8.742, de 1993, na forma a ser definida em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-E. A aplicação dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família transferidos aos entes federados deverá integrar as prestações de contas anuais dos Fundos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em item específico. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-F. A prestação das contas da aplicação dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, nos termos do § 6º do art. 8º da

Lei no 10.836, de 2004, será submetida pelo ente federado ao respectivo Conselho de Assistência Social, que deverá: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - receber, analisar e manifestar-se sobre a aprovação, integral ou parcial, ou rejeição da prestação de contas anual da aplicação dos recursos; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - informar ao órgão executor e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em prazo a ser definido por este, da ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - promover a divulgação das atividades executadas, de forma transparente e articulada, com os órgãos de controle interno e externo da União e dos Estados. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-G. A avaliação da prestação de contas de que trata o art. 11-F será efetuada em sistema informatizado, a ser disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com base em ato normativo que disciplinará: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - os procedimentos; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - o formato e o conteúdo do relatório de avaliação; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - a documentação necessária; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

IV - os prazos para o envio das prestações de contas ao Conselho previsto no art. 11-F, assim como para manifestação desses colegiados; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

V - os procedimentos específicos para a apreciação da prestação de contas da aplicação dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família repassados em 2009. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-H. Os repasses financeiros para apoio às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família serão suspensos, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais previstas na legislação em vigor, quando comprovada manipulação indevida das informações relativas aos elementos que constituem o IGD, a fim de alcançar os índices mínimos de que trata o § 3o do art. 8o da Lei no 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Parágrafo único. Além da suspensão de recursos de que trata o caput, haverá a instauração de tomada de contas especial e a adoção de providências para regularização das informações e reparação do dano, sem prejuízo das demais medidas legais aplicáveis aos responsáveis. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-I. As prestações de contas da aplicação dos recursos para apoio às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, de que tratam os arts. 11-E, 11-F e 11-G, assim como a documentação comprobatória da utilização dos recursos, deverão ser arquivadas pelos respectivos entes federados pelo período de cinco anos, contados do julgamento das contas pelo Conselho previsto no art. 11-F. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Parágrafo único. A documentação comprobatória das despesas realizadas em apoio à gestão do Programa Bolsa Família nos entes federados deverá identificar os recursos financeiros dele originários. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-J. O saldo dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social dos Municípios, Estados e Distrito Federal, decorrente de transferências para apoio financeiro à gestão do Programa Bolsa Família, existente em 31 de dezembro de cada ano, poderá ser reprogramado no exercício seguinte, desde que não esteja comprometido, nos termos do art. 73 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 12. Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 11, e com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, poderão ser celebrados acordos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo como objeto programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família, observada, no que couber, a legislação específica relativa a cada um dos programas de que trata o art. 3º. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 1º Os acordos de cooperação de que trata o caput deverão contribuir para quaisquer das seguintes finalidades: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - complementação financeira do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 2º Na hipótese do inciso III do § 1º, o acordo de cooperação poderá ser firmado entre o ente federado interessado e o agente operador do Programa Bolsa Família, observado modelo aprovado em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 3º (Revogado pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 13. Cabe aos Estados:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;

II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;

III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;

IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;

V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;

VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;

VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 14. Cabe aos Municípios:

I - designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastro Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 15. Cabe ao Distrito Federal:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Seção IV

Do Agente Operador

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

I - fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastramento Único do Governo Federal;

II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

IV - elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.

§ 3º A Caixa Econômica Federal, com base no § 2º do art. 12 e com a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá subcontratar instituição financeira para a realização do pagamento dos benefícios.

## CAPÍTULO II

### DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

#### Seção I

Da Gestão de Benefícios e do Ingresso de Famílias no Programa Bolsa Família  
(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 17. A gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família compreende as etapas necessárias à transferência continuada dos valores referentes aos benefícios financeiros previstos na Lei no 10.836, de 2004, desde o ingresso das famílias até seu desligamento, englobando, principalmente, os seguintes procedimentos: (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - habilitação e seleção de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e concessão dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - administração dos benefícios para implantação, continuidade dos pagamentos e controle da situação e composição dos benefícios financeiros; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - monitoramento da emissão e entrega da notificação sobre a concessão de benefício ao seu titular; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - acompanhamento dos processos de emissão, expedição, entrega e ativação dos cartões magnéticos da conta contábil de que trata o inciso III do § 12 do art. 2º da Lei no 10.836, de 2004; e (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

V - acompanhamento da rede de canais de pagamento posta à disposição das famílias beneficiárias durante o período de pagamento, das formas de saque utilizadas e da qualidade dos serviços prestados. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

VI - promoção e acompanhamento de acordos de cooperação entre a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios de que trata o inciso III do § 1º do art. 12. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Parágrafo único. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará as demais regras necessárias à gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 17-A. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá na forma estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, após o registro de seus integrantes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente. (Redação dada pelo Decreto nº 8.232, de 2014)

§ 1o As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastramento Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2o O conjunto de indicadores de que trata o § 1o será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastramento Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.

§ 3o As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes serão incorporadas, gradualmente, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 4o As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes, enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa Família nos termos do § 3o, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício.

§ 5o A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Auxílio-Gás encerra-se em 31 de dezembro de 2008. (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

## Seção II

### Dos Benefícios Concedidos

Art. 19. Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 77,00 (setenta e sete reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; (Redação dada pelo Decreto nº 8.232, de 2014) (Efeitos financeiros)

II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: (Redação dada pelo Decreto nº 8.232, de 2014) (Efeitos financeiros)

a) gestantes; (Redação dada pelo Decreto nº 7.494, de 2011)

b) nutrízes; (Redação dada pelo Decreto nº 7.494, de 2011)

c) crianças entre zero e doze anos; ou (Redação dada pelo Decreto nº 7.494, de 2011)

d) adolescentes até quinze anos; (Redação dada pelo Decreto nº 7.494, de 2011)

III - benefício variável vinculado ao adolescente, no valor mensal de R\$ 42,00 (quarenta e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 84,00 (oitenta e quatro reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino; (Redação dada pelo Decreto nº 8.232, de 2014) (Efeitos financeiros)

IV - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

V - benefício para superação da extrema pobreza, cujo valor será calculado na forma do § 3o, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do caput igual ou inferior a R\$ 77,00 (setenta e sete reais) per capita. (Redação dada pelo Decreto nº 8.232, de 2014) (Efeitos financeiros)

a) (Revogado pelo Decreto nº 8.232, de 2014) (Efeitos financeiros)

b) (Revogado pelo Decreto nº 8.232, de 2014) (Efeitos financeiros)

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome regulamentará a concessão e a manutenção de benefícios variáveis à gestante e à nutriz e do benefício para superação da extrema pobreza, para disciplinar sua operacionalização continuada. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 2º O benefício variável de caráter extraordinário de que trata o inciso IV terá seu montante arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

§ 3º O valor do benefício para superação da extrema pobreza será o resultado da diferença entre R\$ 77,01 (setenta e sete reais e um centavo) e a soma per capita referida no inciso V do caput, multiplicado pela quantidade de membros da família, arredondado ao múltiplo de R\$ 2,00 (dois reais) imediatamente superior. (Redação dada pelo Decreto nº 8.232, de 2014) (Efeitos financeiros)

Art. 20. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família poderão ser complementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o constante no art. 12.

Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos. (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

§ 1º Sem prejuízo do disposto nas normas de gestão de benefícios e de condicionalidades do Programa Bolsa Família, a renda familiar mensal per capita fixada no art. 18, no período de que trata o caput, poderá sofrer variações sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do Programa. (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º Caberá ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome expedir ato fixando: (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

I - as diretrizes e procedimentos para a operacionalização da revisão de elegibilidade das famílias para recebimento de benefícios; (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

II - os critérios e mecanismos para contagem dos prazos de atualização de cadastros de beneficiários; e (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

III - os prazos e procedimentos para atualização de informações cadastrais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que estejam com dados desatualizados no Cadastro Único. (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

### Seção III

#### Do Pagamento dos Benefícios

(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 22. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará a operacionalização do pagamento de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, contemplando: (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - a divulgação do calendário de pagamento; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - as atividades e os procedimentos relativos à utilização dos cartões magnéticos da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei no 10.836, de 2004; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - as formas de pagamento nos canais autorizados a atender as famílias beneficiárias. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 23. A inclusão da família no Programa Bolsa Família produzirá os seguintes efeitos, no que se refere ao pagamento dos benefícios financeiros: (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - registro dos benefícios financeiros em sistema eletrônico com base nas informações constantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - emissão e entrega da notificação da concessão do benefício financeiro à família por meio do envio de correspondência ao endereço registrado no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou por outra sistemática fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - emissão e expedição dos cartões magnéticos da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, para saque dos benefícios financeiros. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 23-A. O titular do benefício do Programa Bolsa Família será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º Os cartões magnéticos da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, e as senhas eletrônicas de uso pessoal e intransferível dos titulares do benefício, deverão ser entregues em prazo e condições previamente fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º Na hipótese de impedimento do titular, será permitido o pagamento do benefício financeiro do Programa Bolsa Família ao portador de declaração da prefeitura envolvida ou do Governo do Distrito Federal, que lhe confira poderes específicos para o seu recebimento. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 23-B. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família serão pagos por meio da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º Na hipótese de o titular do benefício possuir a conta especial de depósito à vista, prevista no inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, os benefícios financeiros serão destacados da conta prevista no caput e nela creditados. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º O crédito dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família na conta especial de depósito à vista, prevista no inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, não será realizado na ocorrência de impedimentos técnicos, operacionais ou normativos, tais como: (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - bloqueio, suspensão, inativação ou encerramento da conta especial de depósito à vista nos casos previstos em regulamentação bancária; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - bloqueio dos benefícios financeiros inicialmente depositados na conta contábil nas hipóteses previstas neste Decreto e nos demais atos que disciplinam a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 3º O crédito dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família na conta corrente de depósito à vista, prevista no inciso I do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, poderá ser efetuado após o estabelecimento dos procedimentos necessários pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 24. Os benefícios financeiros mantidos à disposição do titular na conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, que não forem sacados no prazo de três meses, serão restituídos ao Programa Bolsa Família de acordo com o procedimento estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º O prazo para a efetivação do saque previsto no caput poderá ser ampliado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para os beneficiários que residam em Municípios com acesso precário à rede bancária ou com declaração de situação de emergência ou de calamidade pública. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º A restituição de que trata o caput não se aplica aos benefícios financeiros disponibilizados nas contas bancárias de que tratam os incisos I e II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

#### Seção IV

##### Da Administração dos Benefícios (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 25. As famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família permanecerão com os benefícios liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações:

I - comprovação de trabalho infantil na família, nos termos da legislação aplicável;

II - descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, na forma do § 4º do art. 28; (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

III - omissão de informações ou prestação de informações falsas para o cadastramento que habilitem indevidamente o declarante e sua família ao recebimento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família ou dos Programas Remanescentes; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;

V - alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa, observado o disposto no art. 21; (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

VI - ausência de saque dos benefícios financeiros por período superior ao estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

VII - esgotamento do prazo: (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

a) para ativação dos cartões magnéticos da conta contábil indicada no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

b) para revisão de benefícios, na forma do art. 21. (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

VIII - desligamento em razão de posse do beneficiário do Programa Bolsa Família em cargo eletivo remunerado, de qualquer das três esferas de Governo. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IX - recebimento do benefício do seguro-desemprego na forma do art. 1º da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e de seu regulamento, hipótese em que os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, recebidos por sua família, serão suspensos. (Incluído pelo Decreto nº 8.424, de 2015)

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome definirá, quando for o caso, os procedimentos a serem adotados para cada uma das hipóteses previstas no caput. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso deverá ser encaminhado aos órgãos competentes. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

#### Seção V

Da Inserção Financeira das Famílias do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e da Inclusão Bancária dos Titulares dos Benefícios do Programa Bolsa Família (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate Fome incentivará a inserção financeira das famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal pelo acesso a serviços financeiros oferecidos pela Caixa Econômica Federal ou outras instituições financeiras, em condições adequadas ao seu perfil. (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Parágrafo único. A inserção financeira de que trata o caput e sua operacionalização serão objeto de acordo entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira, que deverá contemplar: (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - oferta de instrumentos financeiros capazes de contribuir para a promoção da emancipação econômico-financeira das famílias de que trata o caput, respeitando-se a capacidade de comprometimento financeiro dos cadastrados; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - garantia de amplo e fácil acesso a informações adequadas e claras acerca dos serviços financeiros, especialmente no que se refere a taxas de juros, prazos, custos ou riscos referentes aos serviços; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - proteção das famílias de que trata o caput contra venda casada, constrangimento e outros abusos na comercialização de serviços financeiros, principalmente os que decorram da sua vulnerabilidade sócio-econômica, por meio de ações preventivas e punitivas pertinentes; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - previsão de instrumentos que possam garantir o atendimento e a resposta às reclamações, denúncias ou sugestões das famílias, em prazos equiparados aos dos demais clientes, respeitadas as exigências legais e normativas dos órgãos de regulação do mercado; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

V - promoção de ações de educação financeira das famílias de que trata o caput e divulgação de informações sobre a utilização adequada dos serviços financeiros ofertados; e (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

VI - fornecimento periódico ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de dados e informações que possibilitem a realização de pesquisas sobre o impacto, a eficiência, a efetividade e as potencialidades da inserção financeira promovida no âmbito do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26-A. A inserção financeira prevista no art. 26, sempre que possível, contemplará a inclusão bancária dos titulares de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, preferencialmente, por meio da conta especial de depósito à vista de que trata o inciso II do § 12 do art. 2º da Lei no 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a regulamentação do Conselho Monetário Nacional, poderá firmar acordo com a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira estabelecendo as condições para abertura da conta especial de

que trata o caput, desde que preveja, no mínimo, a gratuidade para: (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - abertura e manutenção da conta especial de depósito à vista; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - fornecimento de cartão bancário com leiaute do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - solicitação ou impressão de consultas de saldo e de extratos bancários; e (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - realização de depósitos e saques. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º O acordo de que trata o § 1º delimitará, conforme o caso, a quantidade ou periodicidade, adicional ao estabelecido em regulamentação do Conselho Monetário Nacional, para uso dos serviços abrangidos pela gratuidade prevista no referido dispositivo. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26-B. O titular do benefício do Programa Bolsa Família que possuir ou efetuar a abertura da conta especial de depósito à vista, prevista no inciso II do § 12 do art. 2º da Lei no 10.836, de 2004, passará automaticamente a receber seus benefícios financeiros por meio desta conta, ressalvado o disposto no § 2º do art. 23-B. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Parágrafo único. Os titulares dos benefícios do Programa Bolsa Família poderão optar, a qualquer tempo, pelo crédito continuado do benefício financeiro na conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei no 10.836, de 2004, observado o procedimento estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26-C. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fará a articulação com instituições públicas e da sociedade civil para promover ações coordenadas e continuadas de promoção da inserção e educação financeiras destinadas aos beneficiários do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

### CAPÍTULO III

#### DAS NORMAS DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

##### Seção I

##### Do Acompanhamento das Condiionalidades

Art. 27. As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3º da Lei no 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Parágrafo único. Caberá às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3o da Lei no 10.836, de 2004:

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de jovens com idade de dezesseis a dezessete anos. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

§ 1o Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastramento Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

§ 2o As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 3o Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 4o Ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, especialmente no que diz respeito às consequências do seu cumprimento e descumprimento pelas famílias beneficiárias e às hipóteses de interrupção temporária dos efeitos decorrentes do seu descumprimento. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 5o Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

## Seção II

### Do Controle Social

Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por instância de controle social formalmente constituída pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade, sem prejuízo de outras competências que lhes sejam atribuídas pela legislação. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 1o (Revogado pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 2o Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no § 1o.

§ 3o Os Municípios poderão associar-se para exercer o controle social do Programa Bolsa Família, desde que se estabeleça formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento dos Programas Bolsa Família e Remanescentes colocados sob sua jurisdição.

Art. 30. O controle social do Programa Bolsa Família no nível estadual poderá ser exercido por conselho, instituído formalmente, nos moldes do art. 29.

Art. 31. Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família:

I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;

IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

V - elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; e

VI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 32. Para o pleno exercício, no âmbito do respectivo Município ou, quando for o caso, do Estado ou do Distrito Federal, das competências previstas no art. 31, ao conselho de controle social será franqueado acesso aos formulários do Cadastro Único do Governo Federal e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 1º A relação de beneficiários do Programa Bolsa Família deverá ser amplamente divulgada pelo Poder Público municipal e do Distrito Federal.

§ 2º A utilização indevida dos dados disponibilizados acarretará a aplicação de sanção civil e penal na forma da lei.

### Seção III

#### Da Fiscalização

Art. 33. A apuração das denúncias relacionadas ao recebimento indevido de benefícios dos Programas Bolsa Família e Remanescentes, nos termos dos artigos 14 e 14-A da Lei nº 10.836, de 2004, será realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 1º Os documentos que contêm os registros realizados no Cadastro Único do Governo Federal deverão ser mantidos pelos Municípios e Distrito Federal pelo prazo mínimo de cinco anos, contados da data de encerramento do exercício em que ocorrer a inclusão ou atualização dos dados relativos às famílias cadastradas.

§ 2º A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome solicitará à gestão municipal ou à coordenação estadual do Programa informações, pareceres e outros documentos necessários à instrução dos procedimentos de fiscalização e acompanhamento do Programa Bolsa Família. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 3º O não atendimento às solicitações previstas no § 2º, nos prazos definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá repercutir: (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

I - no valor dos recursos repassados a título de apoio à gestão descentralizada do Programa; e (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

II - na adoção de medidas definidas quando da adesão dos entes federados ao Programa, de que trata o § 1º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

Art. 34. Sem prejuízo da sanção penal aplicável, o beneficiário que dolosamente prestar informações falsas ou utilizar qualquer outro meio ilícito para indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família será obrigado a ressarcir o valor recebido de forma indevida, mediante processo administrativo, conforme disposto no art. 14-A da Lei nº 10.836, de 2004. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012

§ 1º A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá, diretamente ou por meio de articulação com a gestão municipal ou do Distrito Federal, convocar beneficiários do Programa Bolsa Família ou remanescentes, que deverão comparecer perante a área responsável pela gestão local do Programa e apresentar as informações requeridas. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

§ 2º No caso de não atendimento à convocação prevista no § 1º, nos prazos definidos em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá promover a exclusão do beneficiário do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

§ 3º A pessoa excluída do Programa na forma prevista no § 2º somente poderá retornar à condição de beneficiário após decorrido prazo previsto definido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

§ 4º Verificadas a inexistência de dolo por parte de beneficiário que tenha recebido indevidamente o benefício ou a impossibilidade de sua comprovação, o benefício será cancelado e o respectivo processo será arquivado. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

§ 5º Verificada a existência de indícios de dolo por parte do beneficiário que tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter no Programa Bolsa Família, este será notificado a apresentar defesa no prazo máximo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

§ 6º Quando não for apresentada defesa ou quando esta for julgada improcedente, o processo será concluído e o beneficiário será notificado a realizar o ressarcimento do valor recebido indevidamente, a ser pago no prazo de sessenta dias, contado do recebimento da notificação. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

§ 7º Da decisão de que trata o § 5º caberá recurso ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação oficial da decisão do processo que apurou o dolo do beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

§ 8º O recurso de que trata o § 7º terá efeito suspensivo. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

§ 9º Permanecendo, em qualquer caso, a decisão pelo ressarcimento dos recursos recebidos indevidamente, o beneficiário ficará impedido de reingressar no programa pelo período de um ano contado da quitação do ressarcimento. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

§ 10. A devolução voluntária dos recursos recebidos de forma indevida pelo beneficiário, independentemente de atualização monetária, não ensejará a instauração de procedimento administrativo de que trata o caput, desde que: (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

I - anteceda o recebimento de denúncia ou identificação de indícios de recebimento indevido em qualquer processo de fiscalização; e (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012

II - corresponda ao valor integralmente recebido no período em que o beneficiário não se enquadrava nos critérios para recebimento de benefícios do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

Art. 35. Constatada a ocorrência de irregularidade na execução local do Programa Bolsa Família, conforme estabelecido no art. 14 da Lei nº 10.836, de 2004, que ocasione pagamento indevido de benefícios do Programa Bolsa Família, sem prejuízo de outras sanções administrativas, cíveis e penais, caberá à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

I - promover o cancelamento dos benefícios resultantes do ato irregular praticado; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

II - recomendar ao Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal a instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar relativo ao servidor público ou ao agente da entidade conveniada ou contratada responsável; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012).

III - propor à autoridade competente a instauração de tomada de contas especial, com o objetivo de submeter ao exame preliminar do Sistema de Controle Interno e ao julgamento do Tribunal de Contas da União os casos e situações identificados nos procedimentos de fiscalização que configurem a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, na forma do art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

IV - aplicar a sanção prevista no § 2º do art. 14 da Lei nº 10.836, de 2004, caso o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada seja responsabilizado, administrativa ou judicialmente, pela prática dolosa prevista nos incisos I ou II do caput do referido artigo. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012).

§ 1º Os créditos à União decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do caput, serão constituídos tendo em vista os seguintes casos e situações relativos à operacionalização do Programa Bolsa Família: (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012).

I - apropriação indevida de cartões que resulte em saques irregulares de benefícios;

II - prestação de declaração falsa que produza efeito financeiro;

III - inserção de dados inverídicos no Cadastramento Único do Governo Federal de Programas Sociais do Governo Federal que resulte na incorporação indevida de beneficiários no programa;

IV - cobrança de valor indevido às famílias beneficiárias por unidades pagadoras dos Programas Bolsa Família e Remanescentes; ou

V - cobrança, pelo Poder Público, de valor associado à realização de cadastramento de famílias.

§ 2º Os casos não previstos no § 1º serão objeto de análise e deliberação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 3º Do ato de constituição dos créditos caberá recurso quanto à gradação da multa, que deverá ser apresentado ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação de cobrança. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 4º O recurso interposto nos termos do § 3º terá efeito suspensivo.

§ 5o A decisão final do julgamento de recurso regularmente interposto deverá ser pronunciada dentro de sessenta dias a contar da data de recebimento das alegações e documentos do contraditório, endereçados à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, em Brasília – DF.

#### CAPÍTULO IV

#### DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 36. As informações e os procedimentos exigidos nos termos deste Decreto, bem assim os decorrentes da prática dos atos delegados na forma do art. 8o da Lei no 10.836, de 2004, poderão ser encaminhados por meio eletrônico, mediante a utilização de aplicativos padronizados de utilização obrigatória e exclusiva.

Parágrafo único. Os aplicativos padronizados serão acessados mediante a utilização de senha individual, e será mantido registro que permita identificar o responsável pela transação efetuada.

Art. 37. A partir da data de publicação deste Decreto, o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família implicará aceitação tácita de cumprimento das condicionalidades a que se referem os arts. 27 e 28.

Art. 38. Até a data de publicação deste Decreto, ficam convalidados os quantitativos de benefícios concedidos a partir da vigência da Medida Provisória no 132, de 20 de outubro de 2003, e os recursos restituídos nos termos do art. 24.

Art. 39. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de setembro de 2004; 183o da Independência e 116o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Patrus Ananias

Este texto não substitui o publicado no DOU de 20.9.2004