

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA FLAVIA SILVA DOS SANTOS

**O BOLSA FAMILIA APOIO À GESTÃO: ÍNDICE DE GESTÃO
DESCENTRALIZADA PARANAGUÁ/PR**

MATINHOS

2018



ANA FLAVIA SILVA DOS SANTOS

**O BOLSA FAMILIA APOIO À GESTÃO: INDICE DE GESTÃO
DESCENTRALIZADA PARANAGUÁ/PR**

Trabalho apresentado como requisito parcial a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, no curso de Graduação de Administração Pública, Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mayra Taiza Sulzbach

MATINHOS

2018

RESUMO

Este trabalho parte da descrição da ampliação dos direitos sociais no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, os quais fizeram emergir a Assistência Social como política pública integrante à Seguridade Social. Foi por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que estabeleceu a gestão da Assistência Social de forma descentralizada e participativa entre os entes federados, mas foi por meio da criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e do Cadastro Único que eles se efetivaram. Neste contexto, o objetivo deste trabalho foi compreender o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) do Programa Bolsa Família (PBF) como um mecanismo de apoio financeiro à gestão municipal, de maneira específica o desempenho deste no município de Paranaguá/PR. A metodologia utilizada neste trabalho é descritiva quanti-qualitativa baseada em artigos, livros e documentos da Administração Pública, além de dados secundários obtidos em sites do Governo Federal e informações primárias obtidas por meio de conversas com funcionários da Secretaria Municipal de Assistência Social. Com a pesquisa foi possível compreender que o IGD-M não é uma métrica obrigatória, mas uma espécie de “prêmio financeiro” aos custos de um programa da União que tem nas administrações municipais os órgãos de controle. No município de Paranaguá apenas duas das cinco unidades do CRAS são aptas a receber os recursos, os quais são calculados com base no IGD que leva em conta as ações de acompanhamento do cadastro e das condicionalidades, as quais demandariam uma equipe muito maior para atender todos os programas de Assistência Social do Município.

Palavras-chave: Assistência Social. Programa Bolsa Família (PBF). Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no Brasil, marca o início do reconhecimento da Assistência Social como política pública integrante da seguridade social, ao lado da Saúde e da Previdência, ultrapassando o modelo assistencial baseado na caridade e no merecimento. A proteção social passou a ser reconhecida como direito, promovida por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) institucionaliza alguns dos artigos da Constituição de 1988 que tratam da Assistência Social, dispondo sobre a sua organização.

A partir de 2000, a Assistência Social se expande por meio de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais como o de transferência de renda, com destaque em 2003 ao Programa Bolsa Família (PBF). Em 2004 é criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) com a perspectiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual propunha uma organização da gestão dos serviços da Assistência Social de forma descentralizada e participativa, determinando ao Centro de referência da Assistência Social (CRAS) a responsabilidade de execução dos serviços de Proteção Social Básica e Especial, assim como, a organização e coordenação local das políticas de Assistência Social.

A Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) é o órgão responsável em Paranaguá pelo controle do PBF desde sua implantação pelo Governo Federal em 2004, assim, vem realizando o cadastro e o acompanhamento ao cumprimento das condicionalidades Educação e Saúde ao recebimento da renda pelas famílias em condição de pobreza ou extrema pobreza.

Este trabalho tem como tema a gestão do PBF, que se tornou objeto de interesse desde a realização do estágio não obrigatório na Ouvidoria Geral do município de Paranaguá-PR que ocorreu entre 2016 a 2018, por constantemente escutar diferentes opiniões sobre o Programa. Esse tema também foi objeto de pesquisa durante a realização do meu Projeto Aprendizagem, que corresponde a 1/5 da carga horária dos semestres letivos de formação dos Cursos do Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná.

O objetivo geral deste TCC é compreender o mecanismo de avaliação Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) do Programa Bolsa Família, de maneira particular para o município de Paranaguá. Este Índice foi criado em 27 de abril de

2006 pela Portaria nº 148 para avaliar o cadastramento, a atualização cadastral e o acompanhamento das condicionalidades de Educação e Saúde do PBF. Esta pesquisa se fundamenta em artigos, livros e documentos no campo da Administração Pública, além de dados secundários obtidos em sites do Governo Federal e dados primários obtidos por meio de conversas com funcionários da SEMAS. Trata-se de uma abordagem quanti-qualitativa descritiva, por se ater às métricas de descrição do IGD-M, no quesito gestão, mas também observar a gestão do Programa na prática, através de diálogos.

Este trabalho está dividido em três partes, além desta. Na primeira, uma breve descrição da institucionalização dos direitos sociais no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, com ênfase na Assistência Social e programas de transferência de renda, de maneira particular o PBF. Na segunda, uma descrição da organização da gestão do PBF, iniciando com o CadÚnico e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), terminando com o Índice de Gestão Descentralizada. A terceira e última parte, um retrato da estrutura de gestão do Programa Bolsa Família e o IGD do município de Paranaguá. O trabalho finaliza com algumas considerações finais.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL *Dos direitos sociais as políticas de Assistência Social no Brasil*

Os direitos sociais no Brasil começam a ser expandidos a partir de 1970 direcionados especialmente à classe trabalhadora, materializados em conquistas sociais como: aposentadoria, jornada máxima de trabalho diário e férias remuneradas. A partir dos anos 1980, de acordo com Guanais (2010) e Silva; Yazbek; Biovanni (2008), observou-se na sociedade civil brasileira a luta política por direitos sociais básicos, os quais materializam-se na Constituição Federal de 1988.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988, art. 194, que compreende a *Seguridade Social*, define a competência dos direitos à saúde, previdência e assistência social aos Poderes Públicos e à sociedade.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

De acordo com Monnerat e Souza (2011), o processo de redemocratização brasileiro da década de 1980 introduziu os direitos sociais como universais e como condição de cidadania, integrando na noção da seguridade social três formas de se configurarem em políticas públicas: saúde, previdência e assistência social.

A assistência social, diferentemente dos direitos à saúde e à previdência, ainda não apresentava nenhuma normatização nacional até a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Para Monnerat e Souza (2011, p. 45):

[...] a LOAS inaugurou um novo debate político-institucional no campo da assistência, propondo mudanças estruturais e conceituais e novas relações interinstitucionais e intergovernamentais, confirmando-se enquanto possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários.

Segundo Silva et al (2008), a LOAS tem como mérito agregar na discussão a teoria de Mínimos Sociais em seu art. 1º, que estabelece a assistência social como:

direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

De acordo com Sposati (1998), há duas definições para mínimos sociais: uma restrita e minimalista, fundada na pobreza e na sobrevivência, e outra ampla e cidadã, baseada num ideal básico de inclusão. Para o autor, a ideia de mínimos sociais no Brasil se inicia com a fixação do salário mínimo, em que a regulamentação salarial considerava como mínimos sociais o direito individual de subsistência, o trabalho como meio de acesso a essa subsistência e o papel do Estado de proteger o trabalho. Para Sposati (1998, p. 207), “adotar a conduta minimalista é incorrer em uma concepção reducionista que toma, por referência a vida do limiar da subsistência biológica que, no caso do salário mínimo, equivalia a ter condição para trabalhar”. Segundo Sposati (1998), com a seguridade social os mínimos sociais são

estabelecidos como padrão básico de inclusão, os quais compreendem um conjunto de bens, serviços e benefícios de acesso a todos.

Outras discussões, acerca da seguridade social pela assistência social foram travadas, especialmente, por ela tratar de um direito não contributivo. Para Colin e Fowler (1999), há certo equívoco em relação às definições de assistência, assistencialismo e assistência social, que decorre das diversas concepções empregadas aos termos com o passar dos anos. A assistência está associada a auxílios, incentivos, apoio, instrução, proteção ou intervenção que ocorrem a partir de relações parentais, de amigos ou mediante legislações. Em contraste a ideia de assistência que é obrigatória, o assistencialismo está associado a favores e ações caridosas, onde o sujeito que realiza a ação é portador (dono) de algo que transfere a um beneficiado, num ato de desprendimento ou bondade. A assistência social, por sua vez, é um conjunto de bens e serviços fornecidos pelo Estado, trata-se de uma política pública. Para os autores, a assistência social é de longo alcance quando destinada a acabar com exclusões e/ou a garantir direito à vida como um modelo mínimo de dignidade.

[...] a assistência social passa a ser considerada como um meio, uma estratégia de redistribuição, estendendo direitos a todos que dela necessitar, independentemente de qualquer contribuição prévia, tudo de forma a interagir com as demais políticas públicas (COLIN; FOWLER, 1999, p. 16).

Segundo Silva (2007), a assistência social, na seguridade social, permitiu compreender uma política de direto, representando uma conquista para a área de proteção social ao interromper a “cultura do favor” (assistencialismo), estendendo-a a todos, e ainda, permitindo o debate da transferência de renda: “é neste contexto que a partir de 1991 entra na agenda pública brasileira o debate sobre Programas de Transferência de Renda.” (SILVA, 2007, p. 1431).

Programas de transferência de renda no Brasil

As propostas de transferência de renda no Brasil passam a compor a agenda pública em 1991 com o Projeto de Lei nº 80/1991 de autoria do Senador Eduardo M. Suplicy (PT-SP), propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM).

As iniciativas de transferência de renda, de acordo com Silva; Yazbek; Giovanni (2008), ganham notoriedade no Brasil a partir de 1995 com os programas de transferência de renda municipais, como em Campinas, Ribeirão Preto e Santos (São Paulo) e em Brasília (Distrito Federal) em resposta ao enfrentamento da pobreza.

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 2002), diferentes programas de transferência de renda nacionais foram criados, entre eles: Programa Bolsa Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001) e Auxílio Gás (2002). O Bolsa Escola era um Programa voltado à manutenção de crianças e adolescentes de baixa renda na escola. O Programa Bolsa Alimentação, por sua vez, estava voltado para combater o risco ou a situação de desnutrição de famílias designadas pobres, e o Auxílio Gás, último a ser criado durante aquele governo, decorreu de uma medida de compensação do aumento no preço do gás, sendo fornecido às famílias registradas nos programas sociais Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

De acordo com Guanais (2010), cada um desses programas de transferência de renda era realizado por um órgão específico e com missões (objetivos) diferentes: educação, saúde e energia.

Em fevereiro de 2003, início do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Programa Cartão Alimentação pela Medida Provisória nº 108 com o objetivo de combater a fome e possibilitar a segurança alimentar. E em outubro do mesmo ano, o Governo Federal cria o Programa Bolsa Família (PBF) unificando quatro programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação.

De acordo com Silva et al (2008), a unificação dos programas sociais de transferência de renda foi elaborada ainda durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O Programa Bolsa Família

O PBF foi instituído através da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida em Lei em 9 de janeiro de 2004, e regulamentado através do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. De acordo com o artigo 4º da Lei nº 10.836 que o instituiu, o PBF, sem prejuízo a outros benefícios que venham a ser fixados, o Programa objetiva:

- 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 (BRASIL, 2004).

O Programa dispõe de três eixos principais. Eixo de complemento da renda, que prevê a transferência mensal de um benefício em dinheiro às famílias com o objetivo de alívio imediato da pobreza. Eixo de acesso a direitos, que condiciona o recebimento do dinheiro ao acesso à educação, saúde e assistência social, com o objetivo de inclusão social e rompimento do ciclo da pobreza. E, o eixo de articulação com outras ações de assistência social, em que a participação das famílias tem como objetivo contribuir para a superação da situação de vulnerabilidade social e pobreza (BRASIL, 2018).

O BF é um programa que se efetiva pela transferência monetária, pelo Governo Federal, para famílias designadas “pobres e em extrema pobreza”, condicionando ao beneficiário acessar direitos sociais de educação e saúde, além da recuperação dos vínculos familiares. A condicionalidade educação ocorre pela presença na família de pessoas em faixa etária compatível a educação básica, sobre as quais o benefício está condicionado. Para as crianças de 6 a 15 anos a frequência escolar mínima é de 85%, e para adolescentes de 16 a 17 anos, a frequência é de 75%. A condicionalidade saúde ocorre pela presença de gestantes ou crianças menores de seis anos na família, cuja condicionalidade é a vacinação e nutrição das crianças, e os exames de pré e pós-natal das gestantes.

O SISTEMA DE GESTÃO DO PBF

A gestão do PBF

Para Silva et al (2008), a criação do PBF exigiu esforços do Governo Federal, tanto na unificação do Ministério de Assistência Social e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, criando o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), como na articulação dos três níveis de entes federados.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (2018), cada ente federado possui uma função distinta para colocar em funcionamento o PBF. O

Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do MDS, ficou responsável pela administração e operacionalização do PBF; aos Estados e ao Distrito Federal coube o acompanhamento das condicionalidades, a qualificação e o auxílio técnico para a aplicação dos recursos financeiros municipais; e aos Municípios coube a gestão local - execução, fiscalização, consolidação, controle, e constituição de uma equipe técnica designada a proporcionar o acesso aos serviços de educação e saúde, bem como acompanhar as famílias em situação de vulnerabilidade (MDS, 2018).

O benefício, na forma de renda, é transferido à família pela Caixa Econômica Federal, a qual também compete distribuir os cartões que permitem o resgate monetário.

O Cadastro Único

Para a inclusão dos beneficiários no PBF, o MDS conta com o auxílio de um sistema informatizado denominado Cadastro Único (CadÚnico), que além das características de cada um dos membros da família: escolaridade, trabalho e rendimento, deficiência e número dos documentos, armazena:

Características da família e do domicílio em que ela reside: Composição familiar; Endereço e características do domicílio; Acesso a serviços públicos de água, saneamento e energia elétrica; Despesas mensais; e Pertencimento a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos; entre outros (BRASIL, 2017, p.8).

O CadÚnico é um sistema que, após a inserção das informações, auxilia na seleção de famílias ao acesso de diferentes programas de Assistência Social do Governo Federal, entre eles: a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Programa Minha Casa Minha Vida, o Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação Ambiental) e o Programa Bolsa Família. De acordo com o MDS (2018), qualquer pessoa com renda familiar inferior a três salários mínimos pode fazer o CadÚnico, porém para ter direito a algum tipo de benefício é necessário que a renda mensal seja compatível com as exigências de cada Programa.

O CadÚnico é utilizado pela União, Estados/Distrito Federal e Municípios como instrumento de distribuição de informações para a efetivação de políticas de enfrentamento da pobreza e desigualdades sociais (MDS, 2017).

O CadÚnico, conforme Paiva; Falcão; Bartholo (2013, p. 40), auxilia em diferentes políticas sociais:

Para além de quantificar as famílias e transferir renda, verificou-se uma infinidade de possibilidades de utilização do CadÚnico: direcionar vagas de cursos de qualificação profissional, oferecer serviços de assistência técnica e extensão rural, promover o acesso à água e a tarifas reduzidas de energia elétrica à população mais pobre do país, são apenas alguns exemplos.

O CadÚnico, previsto no art.º 5 da Lei que criou o PBF, regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, foi criado como um mecanismo para auxiliar o reconhecimento, a seleção e a supervisão dos beneficiários. O CadÚnico, sob responsabilidade do MDS, estabelece aos governos municipais a responsabilidade pela coleta e registro dos dados das famílias e domicílios.

Sistema Único de Assistência Social e o Centro de Referência de Assistência Social

Entre as primeiras normativas sobre Assistência Social no Brasil, após a Constituição de 1988, estão: em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), nº 8.742, de 07 de dezembro; em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Resolução nº 145, de 15 de outubro e; em 2011, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com o artigo 6º da Lei nº 12.435, de 06 de julho, que alterava alguns dispositivos da LOAS.

O SUAS, que tem como propósito organizar a gestão das ações na Assistência Social de forma descentralizada e participativa, tem como objetivos:

- I - Consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - Integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - Definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V - Implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 2011).

O SUAS exerce a função de articulador entre os três entes federados ao cumprimento e financiamento da PNAS, ficando alocado no MDS.

A Assistência Social, organizada através do SUAS, atende duas categorias de Proteção Social: a Básica e a Especial. Segundo Souza (2011), a Proteção Social Básica tem caráter preventivo, atuando em situações de risco, com a oferta de programas, projetos, benefícios e serviços destinados ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitário; e a Proteção Social Especial que funciona de maneira protetiva, é destinada a pessoas que se encontram em situação de risco e violação de direitos nos níveis de média complexibilidade, realizando intervenções juntamente as famílias ou indivíduos em condição de violação de direitos e com vínculos familiares frágeis, e nos de alta complexidade, buscando garantir proteção integral, priorizando a atenção e o acolhimento a indivíduos que não recebem amparo e cuidado de suas famílias ou quando se encontram em situação de risco no convívio familiar ou comunitário. O atendimento de Proteção Social Básica é organizado nos territórios onde as pessoas moram pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que de acordo com Souza (2011), funcionam como equipamento social público destinado a disponibilizar condições à prevenção de vulnerabilidade e riscos, atuando de maneira local.

No SUAS, serviços, programas, projetos e benefícios são organizados tendo como referência o território onde as pessoas moram, considerando suas demandas e necessidades. Desenvolvidos nos territórios mais vulneráveis, têm a família como foco principal de atenção (MDS, 2009, p.15).

“São os CRAS a porta de entrada do cidadão nas ações, programas, serviços e benefícios da assistência social” (SOUZA, 2011, p. 6). Segundo a PNAS (2004), o CRAS atua com famílias e indivíduos em seu ambiente social, tendo a responsabilidade pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), além de proporcionar informações e orientações sobre sua área de abrangência, tal como benefícios assistenciais, a exemplo do Bolsa Família (MDS, 2018).

Índice de Gestão Descentralizada

Segundo Campello (2013), com o objetivo de consolidar o Programa Bolsa Família e os direitos sociais condicionados ao Programa, o MDS estabeleceu um amplo sistema de comunicação, assistência técnica e operacional: o CadÚnico. Com o propósito de fortalecer a competência gerencial, o MDS investiu na capacitação técnica das equipes municipais e estaduais. E com a intenção de avaliar a competência gerencial, o MDS criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que tem como propósito auxiliar na gestão descentralizada do PBF por meio da transferência de recursos aos municípios, Estados e Distrito Federal.

O IGD foi normatizado em 27 de abril pela Portaria GM/MDS nº 148/2006, a qual estabelece “normas, critérios e procedimentos para o apoio a gestão do PBF e do CadÚnico de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa” (BRASIL, 2006), após ter sido referenciado por meio do art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com os objetivos de:

- 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;
- II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa;
- III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro (BRASIL, 2004. Art. 8).

O IGD busca demonstrar a qualidade da gestão local tanto do PBF como do CadÚnico. O IGD-E é o indicador utilizado para a avaliação da gestão dos Estados, e o IGD-M para a avaliação da gestão dos municípios e Distrito Federal. O IGD-M atua como um medidor de desempenho municipal.

O MDS é o órgão responsável para emitir regulamentações referentes ao IGD, e desde a criação deste, a União já publicou 11 portarias com diferentes dispositivos (Quadro 1).

Quadro 1. Portarias de normatização do IGD do Ministério de Desenvolvimento Social

Portaria GM/MDS nº	Providências
148, de 27 de abril de 2006	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio a gestão do PBF e do CadÚnico de Programas Sociais do

	Governo Federal no âmbito dos municípios e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa
256, de 18 de julho de 2006	Altera dispositivos da Portaria nº 148 – modifica a redação do artigo 1º, § 2º, II; o art. 2º, caput; art. 3º, §§ 1º e 2º; e o art. 8º, passando a vigorar o valor de referência de R\$ 2,50
40, de 25 de janeiro de 2007	Altera dispositivos da Portaria nº 148 – modificando a redação do artigo art. 1º, caput e art. 2º
66, de 3 de março de 2008	Altera dispositivos da Portaria nº 148 – modifica a redação dos artigos 1º, 2º, 3º e 7º
220, de 25 de junho de 2008	Altera dispositivos da Portaria nº 148 – modifica a redação do artigo 3º
754, de 20 de outubro de 2010	Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do PBF. Além de revogar as Portarias nº 148, 256, 40, 66 e 220
256, de 10 de março de 2010	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio financeiro à gestão estadual do PBF
319, de 29 de novembro de 2011	Altera dispositivos das Portarias nº 756 e 256 – modifica os artigos: 2º, 4º e 9º da Portaria nº 754, passando a vigorar o valor de referência de R\$ 3,25, e dos artigos 1º, 4º e 6º da Portaria nº 256
103, de 30 de setembro de 2013	Altera dispositivos das Portarias nº 754 e 256 – modifica a redação dos artigos 2º, 3º, 4º, 9º e 12º da Portaria nº 754, sem alterar o valor de referência, e dos artigos 2º, 4º, 5º e 6º da Portaria nº 256
81, de 25 de agosto de 2015	Altera dispositivos das Portarias nº 754 e 256 – modifica a redação dos artigos 3º, 4º, 5º, 7º e 12 da Portaria nº 754, sem alterar o valor de referência, e dos artigos 1º, 4º, 5º-A, 6º, 6º-A e 6º-B da Portaria nº 256
517, de 20 de dezembro de 2017	Altera dispositivos das Portarias nº 754 e 256 – modifica a redação do artigo 4º da Portaria nº 754, sem alterar o valor de referência, e dos artigos 2º e 4º da Portaria nº 256

Fonte: MDS (2018).

Segundo a Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010, os recursos financeiros transferidos aos municípios buscam apoiar a realização de atividades, como: gestão de condicionalidades; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias beneficiárias; gestão do processo de cadastramento; planejamento, implantação e avaliação de ações destinadas ao acesso de famílias beneficiárias aos serviços públicos; fiscalização do PBF, e revisão de dados de famílias cadastradas no Programa.

O IGD-M é um indicador sintético com variação entre zero e 1, quanto mais próximo de 1 mais qualidade está tendo a gestão do PBF. Seu cálculo contempla quatro fatores: Fator I - Fator de operação, que corresponde à média aritmética simples que leva em consideração a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), que consiste em verificar se famílias que recebem o benefício permanecem sob a condição de pobreza, com atualização do cadastro a cada dois anos, e a Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE) e da Agenda de Saúde (TAAS),

(acompanhamento descrito acima); Fator II - Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que demonstra se o município realizou a implantação do SUAS conforme a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS); Fator III - Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que demonstra se o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) publicou no SUASWEB o comprovante de gastos ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); e Fator IV - Fator de informe do consentimento total da validação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS, que demonstra se o CMAS registrou no SUASWEB a aprovação das contas lançadas pelo gestor do FMAS (MDS, 2018).

Um município é apto ao recebimento dos recursos do IGD quando cumprir três condições: ter aderido ao PBF nos termos da Portaria GM/MDS nº 246/2005; sua Assistência Social estar habilitada e obtiver valor mínimo de 0,55 no cálculo final do Fator I, cuja decomposição de mínimos é 0,55 para a TAC e 0,30 para a TAFE e TAAS. Para os Fatores II, III e IV 0 é o valor atribuído quando não forem realizadas as especificações, e 1 quando todas as especificações forem atendidas.

O cálculo do montante de recursos monetários a ser transferido ao município realiza-se por três passos. Passo um, multiplica-se o valor de referência publicado em portaria do MDS¹ pelo número de famílias beneficiárias com cadastro atualizado no BF do município. Passo dois, soma-se os resultados do valor apurado no passo um com os incentivos financeiros de: I - 5% proporcional ao acompanhamento das famílias em período de suspensão, que se encontram em processo de acompanhamento familiar, com base na Portaria nº 754/2010, se considerada em processo de acompanhamento para recebimento deste incentivo as famílias registradas no sistema de condicionalidades acompanhadas por meio das ações socioassistenciais realizadas pelo SUAS e atividades executadas em outras políticas sociais em concordância com a normatização específica; e II - 5% ao município que dispuser em 100% os dados relacionados a Gestão Municipal atualizados há menos de um ano, estando devidamente registrados no Sistema de Gestão do PBF (SIGPBF), o que conforme a Portaria nº 754 se refere ao prefeito, à prefeitura, ao gestor do PBF e à sua equipe de apoio. Passo três, realiza-se a comparação dos

¹ Valor R\$ 3,25 estabelecido pela Portaria nº 754, de 20 de outubro de 2010, atualizada pelas Portarias nº 319, 103, 81 e 517.

valores entre os municípios com saldo acumulado em conta corrente e aplicasse o multiplicador correspondente a quantidade de meses que esse saldo representa em repasse² (MDS, 2018), (Tabela 3).

Tabela 3 – Passo três: Multiplicação correspondente aos meses

Saldo em conta	Multiplicado aplicado	Percentual que recebe	Percentual que deixa de receber
Menor ou igual a 6 meses	1,0	100	-
Maior que 6 meses e menor ou igual a 12 meses	1,0	90	10
Maior que 18 meses e menor ou igual a 18 meses	0,7	70	30
Maior que 18 meses e menor igual a 24 meses	0,5	50	50
Maior que 24 meses	0,3	30	70

Fonte: MDS (2018, p.15).

Os municípios que cumprirem todas as exigências do MDS, mas não alcançarem o valor mínimo estabelecido, recebem a transferência de um repasse mínimo³ do IGD-M.

De acordo com o MDS (2018), se considera o melhor resultado obtido no IGD-M, aquele em que há uma maior execução dos recursos repassados, apresentando menor saldo em conta mensal. O IGD-M é medido mensalmente para a efetivação do repasse do Governo Federal, porém para tal é necessário que todos os dados tenham sido levantados e informados.

Os recursos são transferidos do FNAS ao FMAS, como determina o art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, por meio de conta corrente.

Para Araújo et al (2015), o principal componente do IGD é o Fator Operacional por avaliar a gestão municipal na cobertura e atualização do PBF, os quais permitem observar a permanência ou não da família em cada perfil. A avaliação do acompanhamento das condicionalidades Educação e Saúde permite, por sua vez, acompanhar o acesso aos direitos sociais estabelecidos para cada faixa etária, bem como permite acompanhar a nutrição e imunização de fetos e menores de seis anos de idade.

Para Araújo et al (2015), o IGD contribuiu na organização do Programa, bem como para sua duração. Porém, para o autor o Indicador se limita a uma avaliação

² Formula para o cálculo do repasse: Recurso a ser transferido = [(IGD-M x R\$ 3,25 por cadastro válido atualizado)¹¹ + incentivos] x multiplicador de saldo em conta (MDS, 2018. p. 13).

³ Valor de R\$ 1.430,00 estabelecido pelo art. 5º da Portaria nº 517, de 20 de dezembro de 2017 que altera dispositivos da Portaria nº 754, de 20 de outubro de 2010.

quantitativa de eficácia das principais atividades do PBF, sem incluir aspectos qualitativos da gestão e de indicadores de impactos de ação.

Considera-se que os recentes ajustes incrementais do IGD, atrelado a outros incentivos flexíveis e condicionantes para o repasse dos recursos, representam um avanço. Mas entende-se que é um mecanismo pouco coerente atrelar esse indicador de avaliação à penalização monetária aos municípios que tenham piores resultados, pois na realidade estes devem ser os que possuem as maiores limitações para implementar o Programa (ARAUJO et al, 2015. p. 379).

ESTRUTURA DE CONTROLE DO PBF EM PARANAGUÁ

O PBF em Paranaguá

O município de Paranaguá, que integra a microrregião do litoral do Paraná, com uma área territorial de 826.652 km², foi registrado como distrito em 1647 e como município em 20 de julho de 1648. Em 2018, sua composição administrativa compreende dois distritos: Paranaguá e Alexandra, sendo o primeiro urbano e o segundo rural, com uma população estimada de 153.666 habitantes em 2018 e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,750 em 2010, ou seja, um IDH médio (IBGE, 2018).

Conhecida pelas atividades produtivas portuária e turística, Paranaguá integra ainda atividades voltadas à indústria, à construção civil, ao comércio, à agropecuária, e aos serviços (IPARDES, 2010). Segundo a Secretaria de Infraestrutura e Logística do Paraná (2018), a atividade portuária realizada em Paranaguá influencia diretamente no crescimento econômico e na geração de emprego do Município.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2018), o crescimento da renda per capita de Paranaguá cresceu nos últimos dez anos menos que nos dez anos anteriores, em contrapartida a proporção de pobres reduziu, porém ainda existe:

A renda per capita média de Paranaguá cresceu 70,69% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 448,69, em 1991, para R\$ 604,48, em 2000, e para R\$ 765,85, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 2,85%. A taxa média anual de crescimento foi de 3,37%, entre 1991 e 2000, e 2,39%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 20,39%, em 1991, para 15,93%, em 2000, e para 8,10%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,52, em 1991, para 0,55, em 2000, e para 0,52, em 2010 (ATLAS, 2018).

Para organizar e implementar políticas públicas para a população em situação de risco e vulnerabilidade social, tal como pessoas pobres, o Município dispõe da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), a qual de acordo com a Lei Complementar nº 192, de 13 de dezembro de 2016, tem como objetivos:

I- Implantar e implementar projetos e programas sociais, tendo como enfoque central o núcleo familiar e como estratégia básica a parceria entre o setor público e a iniciativa privada;

II - Coordenar a implantação de cadastros da área social do Município, subsidiando a compatibilização e potencialização das ações e recursos existentes;

III - Coordenar, planejar e implementar a política de apoio e assistência à pessoa portadora de deficiência;

IV - Implantar e implementar projetos ou programas que objetivem resgatar a cidadania da população de baixa renda, valorizando-a e garantindo-lhe, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2016. Art.24).

Assim, é de competência da SEMAS coordenar a implantação do CadÚnico, ficando a execução dos programas sob competência dos Centro de Referencias de Assistência Social (CRAS). Os dados socioeconômicos das famílias cadastradas no CadÚnico possibilitam direcioná-las a programas, entre esses: Bolsa Família, Baixa Renda da Luz, Baixa Renda da Água e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Por ser de competência da SEMAS implantar projetos e programas sociais, este órgão também é responsável pelo acompanhamento das condicionalidades do PBF.

A SEMAS conta com 175 funcionários, entre eles, assistentes sociais, educadores sociais, psicólogos, auxiliares administrativos, operacionais e serviços gerais (IBGE, 2018). A estrutura organizacional da SEMAS contempla diferentes tipos de vínculos: Gabinete do Secretário; Conselho Municipal da Mulher; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal da Pessoa Idosa; Conselho Municipal da Juventude; Conselho Tutelar; Comissão Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho infantil; Assessoria de Projetos Estratégicos; Departamento de Proteção Social Básica; Departamento de Proteção Social Especial; Departamento de Cidadania e Desenvolvimento Comunitário; e Defensoria Pública (BRASIL, 2010). O CRAS encontra-se subordinado ao Departamento de Proteção Social Básica como determina a PNAS.

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas

entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS (BRASIL, 2004, p.35).

O Município conta com o funcionamento de quatro Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) que realizam o Cadastramento Único e/ou recadastramento para acesso aos programas do Governo Federal: o CRAS Zilda Arms Neumann, localizado no bairro Serraria do Rocha atendendo 36 bairros; o CRAS Luiz Carlos da Costa Leite, no bairro Porto dos Padres responsável pelo atendimento de 20 bairros; o CRAS Jesuína Matos da Silva, no bairro Nilson Neves atendendo 26 bairros; e o CRAS Irmã Freitas Fonseca, no bairro Vila Garcia responsável pelo atendimento de 20 bairros.

QUADRO 2 – BAIRROS ATENDIDOS PELOS CRAS DE PARANAGUÁ

CRAS – ZILDA ARMS NEUMANN (Serraria do Rocha)	CRAS LUIZ CARLOS DA COSTA LEITE (Porto dos Padres)	CRAS – JESUINA MATOS DA SILVA (Nilson neves)	CRAS – IRMÃ FREITAS FONSECA (Vila Garcia)
Ponta do Ubá	Beira Rio	Costa Sul	Colônia Quintilha
Alto Sebastião	Bockmann	Aeroporto	Alexandra
Centro Histórico	Campo Grande	Asa Branca	Colônia Floresta
Costeira	Emboguaçu	Bertioga	Colônia Maria Luiza
Distrito Industrial	Estradinha	Caic	Colônia Morro Inglês
Dom Pedro II	Jardim Alvorada	Colônia Santa Rita	Colônia Pereira
Ilha da Cotinga	Jardim Araçá	Divinéia	Colônia Santa Cruz
Ilha da Eufrasina	Jardim Figueira	Imbocui	Jardim Belém
Ilha da Europinha	Jardim Iguazu	Jardim América	Jardim Caiçara
Ilha da Teixeira	Padre Jackson	Jardim Bela Vista	Jardim Cometa
Ilha das Peças	Palmital	Jardim Guaraituba	Jardim Esperança
Ilha de Almeida	Porto dos Padres	Jardim Yamaguchi	Jardim Paraná
Ilha de Medeiros	Raia	Jardim Ype	Jardim Paranaguá
Ilha de São Miguel	Santa Cecília	Labra	Jardim Social
Ilha do Amparo	Santa Helena	Nilson Neves	Loteamento José Baka
Ilha do Mel	São Carlos	Parque Agari	Ouro Fino
Ilha dos Valadares	Vila do Povo	Parque São João	Porto Seguro
Ilha Piaçaguera	Vila Horizonte	Santa Terezinha	PR 407
Jardim Guadalupe	Vila Marinho	Santos Dumont	Rio da Vaca
Jardim Santa Rosa	Vila Paranaguá	São Vicente	Vale do Sol
João Gualberto		Vila dos Comerciantes	Vila Albertina Salmon
Leblon		Vila Itiberê	Vila Garcia
Oceania		Vila Literário	
Ponta do Caju		Vila Paraíso	
Rocio		Vila Santa Maria	
Serraria do Rocha		Vila São Jorge	

Vila Alboitt
Vila Becker
Vila Cruzeiro
Vila da Madeira
Vila Guarani
Vila Portuaria
Vila Rute
Vila Uti
Vinte Nove de Julho
Visconde do Rio Branco

Fonte: SEMAS – Paranaguá/PR (2018).

No município de Paranaguá os quatro CRAS realizam o cadastramento no CadÚnico, porém apenas dois estão referenciados ou documentados dentro das exigências do MDS (acessibilidade da população do município, e equipe mínima: técnicos, educadores sociais, assistentes sociais, psicólogos, administradores e servidores gerais) para receber transferências oriundas do IGD. O local conhecido como Sede, localizado na Rua Marechal de Deodoro, 162 - Centro Histórico, antigo prédio da assistência social, atua como uma extensão dos CRASs realizando atendimento ao público, carteira do idoso e CadÚnico.

De acordo com o Censo SUAS (MDS, 2017), estão alocados nos CRASs de Paranaguá 33 funcionários, dentre esses, no CRAS do Porto dos Padres dois Assistentes Sociais e dois Psicólogos, no CRAS Nilson Neves três Assistentes Sociais e dois Psicólogos, no CRAS Vila Garcia dois Assistentes Sociais e um psicólogo, e no CRAS Serraria do Rocha dois Assistentes Sociais. Do total dos funcionários 14 possuem ensino médio e 2 ensino fundamental (Tabela 1).

Tabela 1 – Nível de Escolaridade dos Funcionários por CRAS

CRAS	Nível Fundamental	Nível Médio	Nível superior
Porto dos Padres	0	5	5
Nilson Neves	0	4	5
Vila Garcia	1	2	4
Serraria do Rocha	1	3	3

Fonte: adaptado de MDS - Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) (2018).

Destaco a importância dos profissionais com escolaridade de nível médio e superior que compõem a estrutura necessária para o funcionamento do PBF e do CadÚnico no Município. Segundo o MDS (2018), o entrevistador, o digitador, o auxiliar administrativo e o supervisor de cadastro devem ter preferencialmente o ensino médio

completo e possuir conhecimento básico em informática. O técnico de nível superior e o técnico de análise de dados e sistemas devem ter preferencialmente ensino superior completo e conhecimento intermediário em informática. Com relação ao gestor/coordenador responsável pelo Programa e CadÚnico não há escolaridade exigida, porém é necessário ter experiência na área social e em gestão. O número de funcionários por função depende da demanda de cada local. No município de Paranaguá cada CRAS atua com equipe composta de 10 a 7 profissionais (Tabela 2).

Tabela 2 – Média de atendimento e número de funcionários por CRAS

CRAS	Média de atendimento ao mês/ por pessoa	Número de Funcionários
Porto dos Padres	650	10
Nilson Neves	450 a 500	9
Vila Garcia	800 a 1200	7
Serraria do Rocha	360	7

Fonte: SANTOS (2018).

A Sede realiza atendimento especialmente aos moradores das Ilhas, que dependem de barco e têm horários específicos para se locomover, não dispendo de uma média de atendimento por mês. Para a Coordenadora do Programa, o CRAS Luiz Carlos da Costa Leite localizado no bairro Porto dos Padres é o que atua com a população em maior situação de vulnerabilidade social.

Gestão do PBF em Paranaguá

O cadastramento dos beneficiários em programas sociais em Paranaguá é realizado pelos coordenadores, assistentes sociais e educadores sociais dos CRASs, que por meio de entrevista coletam informações relativas à família e o domicílio familiar preenchendo o Formulário Principal de Cadastramento. Além do cadastro, a equipe técnica realiza visitas no domicílio de algumas das famílias cadastradas. As informações são inseridas no CadÚnico, em que pela ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD), é possível conhecer a realidade socioeconômica das famílias. Esta ferramenta possibilita a tabulação cruzada de variáveis, frequência simples ou busca por nome ou Número de Identificação de Segurança Social (NISS).

O Formulário Principal de Cadastramento, conhecido como Caderno Verde, é o instrumento básico de coleta de informações sobre a família. Esse questionário inclui 10 blocos relacionados à investigação do domicílio, da família e de cada um de seus componentes (BRASIL, 2018).

O acesso às informações do cadastro de cada família é sigiloso, exigindo que cada funcionário utilize o Sistema com uma senha individual. Este acesso só é possível aos funcionários cadastrados pelo operador máster (gestor municipal ou do DF) informados ao MDS que registra pelo CPF um login e senha. O sistema só pode ser acessado após o recebimento de um código enviado para o celular do funcionário.

Após o funcionário inserir os dados no CadÚnico de cada membro da família, todos recebem um NISS individual, o qual é utilizado para acessar programas de governo. Os dados dos beneficiários são atualizados impreterivelmente a cada dois anos, porém famílias que moram de aluguel e crianças em idade escolar precisam informar as mudanças frequentemente, quanto maior o número de informações registradas a possibilidade de identificação da situação da família se torna mais fácil, dificultando as chances de bloqueios ou cancelamentos do benefício.

Segundo a atual Coordenadora do PBF e do CadÚnico de Paranaguá, na SEMAS os dados são auto declaratórios, assim, quando ocorre o bloqueio é necessário conversar com o beneficiário para verificar se houve mudanças nas informações. O funcionário tenta entrar em contato com o beneficiário por meio dos contatos do cadastro, caso não obtenha sucesso é divulgada uma lista no CRAS, nos Conselhos Municipais e nos terminais urbanos.

A suspensão do benefício ocorre quando: há descumprimento de uma ou das duas condicionalidades, falta de atualização no cadastro ou por alguma incoerência na renda declarada. Em casos de suspensão, o beneficiário fica dois meses sem o benefício, voltando a ter o recebimento no terceiro mês consecutivo. Para que ele receba por esses dois meses é necessário que se dirija até o CRAS que fará o acompanhamento pelo Sistema de Condicionalidades (SICON), justificando o motivo pelo qual não houve o cumprimento da condicionalidade. Em casos de suspensão por mudança na renda a reversão é realizada no Sistema de Benefícios do Cidadão (SIBEC) que é o sistema gerenciado pela Caixa Econômica Federal.

De acordo com a Coordenadora, atualmente nem todos os CRAS dispõem de funcionários específicos para o cadastramento das famílias, então para melhor

fornecer o atendimento a equipe gestora do benefício providencia o agendamento do cadastro marcando um dia e horário com a família/pessoa para preencher os dados.

O processo de capacitação dos funcionários para trabalharem com o CadÚnico e o Sistema de Benefícios do Cidadão (SIBEC) é realizado pelo Governo Federal que emite um comunicado informando a data e período de inscrição. Para a gestão do sistema e do PBF apenas funcionários concursados são encarregados do serviço.

Para a Coordenadora, a capacitação dos funcionários é de extrema importância na gestão do Programa, pois o preenchimento do cadastro é extenso e necessita da atenção do funcionário na execução, porém, ela destaca que algumas informações necessárias não são repassadas pelo cadastrado, como bairro onde reside e posto de saúde mais perto, dados importantes para direcionar a pessoa ao CRAS próximo de sua residência. A falta deste tipo de informações acaba por afetar o recebimento de recursos aos CRASs.

Segundo a Coordenadora, mesmo com o apoio financeiro decorrente do IGD a principal dificuldade pela SEMAS é o número limitado de funcionários que compõem a equipe responsável pelas execuções do Programa, pelo tamanho da demanda do município, além de não disponibilizar de alguns equipamentos necessários para a realização do atendimento ao público, como é o caso das impressoras coloridas que só são disponíveis na Sede.

Em Paranaguá, o número de beneficiários do PBF, desde sua criação cresceu a quase dobrar em 2010, para num segundo momento iniciar um processo de redução. Em 2004 eram 3.941 famílias atendidas, em 2010, eram 6.854 e em 2018, 4.558 (MDS, 2018). De acordo com o MDS (2018), o PBF contempla 15.635 pessoas, o equivalente a 10,17%⁴ da população.

No interior das famílias beneficiárias estão 5.754 crianças e adolescentes com idade entre 6 a 17 anos vinculadas a condicionalidade Educação e 3.666 crianças com até seis anos e gestantes vinculadas a condicionalidade Saúde (MDS, 2018).

⁴ A estimativa percentual corresponde a seguinte fórmula: $(15.634/153.666) * 100$. Onde: 15.634 é o número de pessoas de grupos familiares com o recebimento de Bolsa Família; e 153.666 é o número da população total estimada do Município (MDS, 2018).

IGD-M

Segundo o MDS (2018), a estimativa de famílias de baixa renda no município com perfil para o CadÚnico é 11.460 de acordo com os dados do IBGE, destas 9.268 possuem cadastro no perfil de até ½ salário mínimo.

Para o cálculo do IGD do município de Paranaguá no mês de julho de 2018 foram considerados para o Fator I a TAC com 9.268 famílias cadastradas no perfil de até ½ salário mínimo, destas 6.899 famílias tiveram seu cadastro atualizado no mesmo perfil; a TAFE com 5.744 crianças e adolescente na condicionalidade Educação, dessas 5.250 tiveram acompanhamento de frequência escolar; e a TAAS com 3.672 famílias cadastradas, sendo que 2.901 tiveram seus dados de saúde informados (MDS, 2018).

O IGD de Paranaguá, em junho de 2018, teve como resultado no Fator I 0,79, com base no cálculo da média aritmética simples das três variáveis e nos Fatores II, III e IV 1,00 (MDS, 2018).

Tabela 3 – Valores atribuídos ao Fator I de Paranaguá em junho/2018

TAC - Taxa de Atualização Cadastral	Atualizações de cadastros - Perfil CadÚnico até 1/2 salário mínimo	00,74
	Cadastros de Famílias com Perfil CadÚnico até 1/2 salário mínimo	
TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência escolar	Crianças e adolescentes das famílias do PBF no município informada	00,91
	Total de crianças e adolescentes das famílias do PBF no município	
TAAS - Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde	Famílias do PBF com condicionalidades de saúde informada	00,79
	Total de famílias com perfil saúde no município	
Fator I	$=[(TAC/2) +(TAFE+TAAS/2)] /2$	00,79

Fonte: adaptado de MDS (junho, 2018).

A partir do Fator I, o valor a ser repassado ao município de Paranaguá sem incentivos seria de R\$ 17.897,04. Com os incentivos, o Município teria acréscimo de R\$ 28,10 no incentivo I – Proporção de famílias em fase de suspensão em acompanhamento Familiar, e R\$ 894,85 no incentivo II – Dados da gestão municipal no SIGPBF. Esses valores atualizados a menos de 1 ano totalizariam R\$ 922,95 no valor dos incentivos. Esse valor adicionado ao Fator I totalizaria o repasse em R\$ 18.819,99. No entanto, o repasse realizado ao município de Paranaguá no mês de junho foi R\$ 5.645,99 e o teto estipulado para transferência era de R\$ 40.969,50.

Com base nesta pesquisa, observou-se que, o valor do repasse foi inferior ao calculado pelo IGD-M em decorrência do valor em conta corrente do Município que era de R\$ 1.182.495,19 no mês de julho. De acordo com o MDS (2018), os municípios devem realizar a execução dos recursos financeiros que possuem, melhorando a aplicação financeira das transferências do IGD-M, para que então ocorra a estabilização do repasse.

Segundo o MDS (2018), o município de Paranaguá em relação aos recursos recebidos e o saldo em conta corrente tem demonstrado uma execução muito baixa na aplicação dos recursos repassados pelo IGD-M no último ano. O que exige uma reprogramação da utilização dos recursos para os próximos anos, formulando estratégias através do plano de ação do Município para o uso deste recurso em melhorias da gestão do CadÚnico e do Bolsa Família.

Segundo a Coordenação do PBF, a SEMAS encontra dificuldade na utilização dos recursos transferidos do IGD-M especialmente com gastos em locomoção, gastos que poderiam ocorrer com os recursos. De acordo com o IBGE (2018), os recursos transferidos por meio do IGD de Paranaguá foram utilizados para estruturação do sistema de informação.

Observa-se que há falta de estrutura para aplicação dos recursos no Município, resultando em um valor muito alto em conta corrente, e ao não efetuar os gastos do recursos presente em conta o IGD-M realiza um repasse menor a gestão do Programa em Paranaguá.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como tema de pesquisa a gestão do PBF, tendo como objetivo compreender o mecanismo de avaliação do IGD do PBF para o município de Paranaguá, pois entende-se que somente ao compreender os processos é possível emitir pareceres sobre os mesmos.

Com esta pesquisa foi possível compreender melhor sobre a gestão e o apoio financeiro ao acompanhamento do PBF pelo Município, um Programa nacional que tem gestão descentralizada. No município de Paranaguá a gestão do PBF ocorre pela SEMAS, que por meio dos CRASs, possibilita o acesso de famílias de baixa renda a serviços, programas, projetos e benefícios que possibilitam romper com a fome e a

pobreza. Em Paranaguá apenas duas das cinco unidades do CRAS são aptas a receber os recursos. Resultando na sobrecarga da equipe de gestão, problemas como falta de equipamentos e pessoal limitado para realização das atividades. Como consequência da transferência de recursos a apenas dois CRASs, criou-se a Sede com o propósito de auxiliar no atendimento das demais unidades, em que sua equipe tem realizado ações referentes ao PBF, mas deveria estar executando ações de outros programas sociais.

O IGD-M procura auxiliar os municípios nos custos de gestão para o acompanhamento do PBF e do CadÚnico. Com esse objetivo, o Índice informa ao MDS os valores a serem transferidos mensalmente ao Município.

Conforme a Coordenadora do PBF de Paranaguá, mesmo com o repasse de recursos à gestão do PBF, a equipe é limitada para atuar nas ações do Programa, especialmente pelo tamanho da população com perfil de pobreza no município, refletindo em problemas na gestão, inclusive nos gastos dos recursos. Pois, como o próprio MDS classifica, o Município tem apresentado uma gestão muito baixa dos recursos, e a aplicação desse recurso poderia contribuir para a solução de problemas na gestão como na contratação de pessoal temporário e na manutenção de veículos, o que auxiliaria tanto na melhoria da gestão, quanto na utilização dos recursos repassado pelo IGD, contribuindo para o retorno do Município ao recebimento do valor normal estipulado pelo Índice.

Os recursos transferidos a partir do IGD-M tem o propósito de apoiar a realização de atividades voltadas a gestão, acompanhamento e planejamento de ações do PBF e do CadÚnico, porém o limite do Município está no número limitado de funcionários alocados em cada CRAS em relação ao número de famílias cadastradas no PBF e no CadÚnico. O Município necessita realizar uma reprogramação na aplicação dos repasses para os próximos anos, planejando ações e estabelecendo prioridades para o uso desse recurso.

Enfim, esta pesquisa contribuiu para a compreensão do funcionamento do PBF em Paranaguá, por meio do IGD-M, além da possibilidade de compreender sobre a Assistência Social e direitos sociais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Fábio Resende de; ARAUJO, Maria Arlete Duarte de; SOUZA, Fabia Jaiany Viana de; SANTOS, Diego Fiel; e SANTANA, Murilo Barreto. **Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família**. Rev. Adm. Pública vol.49 no. 2. Rio de Janeiro mar./abr. 2015.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000200367&lng=pt&tlng=pt> Acesso em: 04 de dez. de 2018.

Atlas do Desenvolvimento no Brasil. **Perfil: Paranaguá/ Pr**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/paranagua_pr> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: Acesso em: 02 de nov. de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 209 de 17 de setembro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

BRASIL. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. Ministério do Desenvolvimento Social. Julho, 2017, 3º edição. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf> Acesso em: 30 de nov. de 2018.

BRASIL. **Caderno do IGD-M. Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/MannualGD.pdf> Acesso em: 29 de nov. de 2018.

BRASIL. **Norma Operacional Básica e Sistemática de Financiamento da Assistência Social**. Ministério da Previdência e Assistência Social - Secretaria de Assistência Social. Brasília. Dez, 1997. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>> Acesso em: 02 de nov. de 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm> Acesso em: 07 de dez. de 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Lei/L12058.htm> Acesso em: 20 de nov. de 2018.

BRASIL. **Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Política Nacional de Assistência Social – PNAS.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>> Acesso em: 04 de dez. de 2018.

Secretaria de Infraestrutura e Logística do Paraná. **Porto de Paranaguá - Histórico.** Disponível em: <<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=26>> Acesso em: 20 de nov. de 2018.

Secretaria de Infraestrutura e Logística. **Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina.** Disponível em: <<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1644>> Acesso em: 20 de nov. de 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 06 de junho de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm> Acesso em: 14 de nov. de 2018.

BRASIL. **Portaria nº 754, de 20 de outubro de 2010.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2010/Portaria%20n%C2%BA%20754-2010.pdf> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

BRASIL. **Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/portaria_81_25082015.pdf> Acesso em: 10 de dez de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1389, de 1 de jul. de 2010.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/decreto/2010/139/1389/decreto-n>>

[1389-2010-aprova-regimento-interno-da-secretaria-municipal-de-assistencia-social?q=CRAS](#)> Acesso em: 04 de dez. de 2018.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. **LOAS - Lei orgânica da assistência social anotada**. Série núcleos de Pesquisa 04. Veras Editora. São Paulo, 1999. Acesso em: 02 de nov. de 2018.

GUANAIS, Frederico. **Programa Bolsa Família: Financiamento Famílias para o desenvolvimento**. Enap Casoteca de Gestão Pública. 2010. Disponível em: <http://casoteca.ena.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=39:programa-bolsa-familia-financiando-familias-para-o-desenvolvimento&catid=18:politic-publicas> Acesso em: 13 de nov. de 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Cidades: Paranaguá. Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paranagua/panorama>> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Histórico. Paranaguá**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paranagua/historico>> Acesso em: 02 de nov. de 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Paranaguá. Índice de Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paranagua/pesquisa/37/0>> Acesso em: 22 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Bolsa Família: benefícios**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>> Acesso em: 13 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Cadastro Único: Quem pode se cadastrar**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/quem-pode-se-cadastrar>> Acesso em: 13 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Bolsa Família: o que é**. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>> Acesso em: 23 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Bolsa Família e Cadastro Único no Município. Paranaguá**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 30 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Município: Paranaguá/Pr. Relatório gerado em 22 de nov. de 2018.** Disponível em: < https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=pbf_no_municipio> Acesso em: 22 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Gestão do Cadastro. Formulários.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/a-gestao-do-cadastro/processo-de-cadastramento/formularios>> Acesso em: 23 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Matriz de Informação Social.** Disponível em: < <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>> Acesso em: 22 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Informações Sociais – Paranaguá.** Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/>> Acesso em: 22 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Atribuições de cada nível de governo.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/atribuicoes-de-cada-nivel-de-governo>> Acesso em: 22 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Assistência Social. Unidade de Atendimento. CRAS.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>> Acesso em: 02 de nov. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Portal Censo SUAS. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) - **Censo SUAS 2017/ CRAS.** Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>> Acesso em: 04 de dez. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2006/Portaria%20GM%20MDS%20148%2027-04-06.pdf> Acesso em: 10 de dez de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Portaria nº 256, de 18 de julho de 2006.** Disponível em: < http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/cadastro_unico/portarias/2006/Portaria%20GM%20MDS%20256%2018-07-06.pdf> Acesso em: 10 de dez de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Portaria nº 40, de 25 de janeiro de 2007.** Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2007/Portaria%20GM%20MDS%2040%2025-01-07.pdf> Acesso em: 10 de dez de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria nº 66, de 3 de março de 2008.** Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2008/Portaria_GM_MDS_66_03-03-08-1.pdf> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria nº 220, de 25 de junho de 2008.** Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2008/Portaria_GM_MDS_220_27-06-08-1.pdf> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria nº 256, de 19 de março de 2010.** Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2010/Portaria_no_256-de_19_de_marco_de_2010-1.pdf> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria nº 319, de 29 de novembro de 2011.** Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2011/Portaria%20319%20de%2029%20Nov%202011%20-%20Alteras%20Portarias%20%20754%20e%20256-2010%20-%20VERSaO%20FINAL%2029%2011%202011.pdf> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria nº 103 de setembro de 2013.** Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/Port_no%20103%20de%2030%20de%20setembro%20de%202013-DO.pdf> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015.** Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/portaria_81_25082015.pdf> Acesso em: 10 de dez de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria nº 517, de 20 de dezembro de 2017.** Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2017/Portaria_n517_20122017_Altera_as_Portarias_754_256.pdf> Acesso em: 10 de dez. de 2018.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil.** Rev. katálysis [online]. 2011, vol.14, n.1, pp.41-49. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802011000100005&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 14 de nov. de 2018.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia; **Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema.** Rev. IPEA, Cap. 2. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408> Acesso em: 02 de nov. de 2018.

PARANAGUÁ, Prefeitura Municipal de. **Cidade - História.** Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/a-cidade/historia>> Acesso em: 20 de nov. 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil.** *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2007, vol.12, n.6, p.1429-1439. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/278717821_O_Bolsa_Familia_problematizando_questoes_centrais_na_politica_de_transferencia_de_renda_no_Brasil> Acesso em: 30 de nov. de 2018.

SOUZA. Leonardo Pereira de. **Gestão do Suas no Paraná: limites e possibilidades.** Cad. IPARDES Est. Pesq. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba, PR, v.1, n.1, p. 66-81, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/cadernoipardes/article/view/79>> Acesso em: 03 de nov. de 2018.

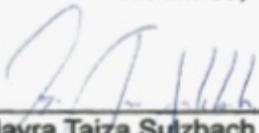
SPOSATI, Aldaíza Oliveira. **Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania.** *Intervenção social*. N. 17-18, p. 197-225, 1998. Disponível em: <<http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/4051>> Acesso em: 15 de nov. de 2018.

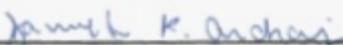
TAFNER, Paulo; CARVALHO, Márcia de; BOTELHO, Carolina. **O aprimoramento das políticas sociais: rumo ao Bolsa Família 2.0.** Livro Brasil pós-crise. Cap. 11. p.171-193, 2010. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9788535232790500181>> Acesso em: 30 de nov. de 2018.

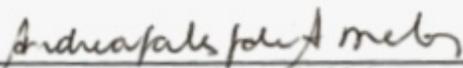
ATA FINAL DE DEFESA DE TCC DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aos quatorze dias do mês de dezembro de 2018, na sala reuniões da UFPR – Setor Litoral, reuniram-se em banca, sob a presidência da professora Dra. MAYRA TAIZA SULZBACH, a professora Dra. DANIELA RESENDE ARCHANJO e a professora Dra. ANDRÉA SALES DE AZEVEDO MELO, para examinar o trabalho de autoria da acadêmica Ana Flávia Silva dos Santos. O Trabalho de Conclusão do Curso de Bacharelado em Administração Pública da UFPR – Setor Litoral, intitulado: " O bolsa família apoio à gestão: Índice de gestão Descentralizada em Paranaguá/PR", recebeu conceito APL, tendo sido APROVADO.

Matinhos, 14 de dezembro de 2018.



Mayra Taiza Sulzbach
Professora Orientadora

Daniela Resende Archanjo
Membro da banca avaliadora

Andréa Sales de Azevedo Melo
Membro da banca avaliadora

Ana Flávia Silva dos Santos
Acadêmica