

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MAÍRA CABRAL JULIANO

GESTÃO LOCAL DO BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE BASEADA NO IGD-M
NO MUNICÍPIO DE MATINHOS (2006-2019)

MATINHOS – PR

2020

MAÍRA CABRAL JULIANO

GESTÃO LOCAL DO BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE BASEADA NO IGD-M
NO MUNICÍPIO DE MATINHOS (2006-2019)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Bacharelado em Administração Pública do Setor Litoral, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochovski

MATINHOS – PR

2020

ATA FINAL DE DEFESA DE TCC DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aos trinta dias do mês de setembro de 2020, reuniu-se virtualmente a banca, link https://meet.jit.si/defesa_maira, sob a presidência do Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochovski, a professora Dra. Daniela Resende Archanjo e a professora Dra. Marisete Teresinha Hoffmann Horochovski, para examinar o trabalho de autoria da acadêmica Maíra Cabral Juliano. O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: Gestão Local do Bolsa Família: uma análise baseada no IGD-M no Município de Matinhos (2006-2019), recebeu conceito APL, tendo sido APROVADO.

Matinhos, 30 de setembro de 2020.



Rodrigo Rossi Horochovski
Professor Orientador



Daniela Resende Archanjo
Membro da banca avaliadora



Marisete Teresinha Hoffmann Horochovski
Membro da banca avaliadora



Maíra Cabral Juliano
Acadêmica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	03
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	06
3	A REALIDADE SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE MATINHOS.....	10
4	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A GESTÃO DESCENTRALIZADA.....	14
4.1	O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA.....	17
5	METODOLOGIA.....	24
6	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	26
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
	REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Matinhos, no período de 2006 a 2019, com base no Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M).

O PBF é uma política nacional de transferência de renda condicionada (PTC) focalizado nas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com condicionalidades nas áreas de saúde e educação. O Programa também se articula com os serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e com outras ações e programas que se utilizam do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) (BRASIL, 2019a).

Implementar uma política nacional em âmbito local traz à tona os desafios do federalismo brasileiro. Parte da literatura sustenta que dada à autonomia política, fiscal e de competências, sobretudo dos municípios, nosso arranjo federativo tende a constranger a coordenação da União, constituindo um obstáculo à implementação de políticas cuja efetividade depende da cooperação de entes autônomos (ABRUCIO; SOARES, 2001; AFONSO; ARAÚJO, 2006).

Outra interpretação sustenta que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) descentralizou a execução de políticas, mas manteve a autoridade decisória sobre elas nas mãos do governo federal. Assim, embora esses efeitos centrífugos estejam potencialmente presentes, a Constituição assegura, à União, mecanismos institucionais que lhe permitem obter a cooperação das subunidades constituintes para realizar políticas de interesse comum. Estes permitiriam à União coordenar estados e municípios em torno de objetivos delineados no plano nacional, de modo a promover maior eficiência na prestação dos serviços públicos (ARRETCHE, 2012).

No caso do PBF, coordenado pelo Ministério da Cidadania (MC), a gestão é descentralizada, distribuindo-se funções distintas e articuladas entre os três entes federados (BRASIL, 2019a). Tem destaque o papel do município, ente mais próximo das famílias beneficiárias e do qual depende, em grande parte, o sucesso da política.

A qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único nos municípios é avaliada mensalmente pelo MC por meio do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), um índice sintético que congrega resultados da cobertura e atualização cadastral do público-alvo e do acompanhamento das condicionalidades em saúde e educação.

Com base nos resultados apurados pelo IGD-M, a União transfere recursos ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) dos municípios a serem utilizados em atividades de

gestão do Programa e do Cadastro Único. Como o repasse é condicionado ao alcance das metas estipuladas pelo MC, além da melhoria da gestão do Programa, o IGD-M visa a estimular a adesão local às diretrizes definidas no plano nacional (BRASIL, 2017b; 2018).

Desde a sua implementação, em 2006, o IGD-M tem demonstrado ser um instrumento eficaz de coordenação federativa, se considerados os resultados oficiais publicados pelo MC. Um estudo com base no IGD-M nos 5.570 municípios brasileiros, entre 2007 e 2017, revelou, no geral, uma excelente gestão local do Programa. Desde os primeiros anos da implementação do índice, a grande maioria dos resultados já se mostrava satisfatória, com crescente melhoria ao longo do tempo e pouquíssimas diferenças regionais. O estabelecimento das metas vinculadas ao IGD-M e a oferta de subsídios financeiros a elas condicionadas tornaria possível, à União, coordenar as gestões locais na provisão do PBF, na medida em que induziria os municípios a alinharem sua atuação às diretrizes nacionais. A cooperação dos entes seria, assim, uma resposta às regras e incentivos instituídos pelo governo federal (JULIANO; RODRIGUES; CLEMENTE, 2019).

Mas, ao mesmo tempo, o alto nível de desempenho municipal suscita dúvidas, já que a realidade empírica da burocracia de muitos municípios brasileiros e suas limitações concretas em termos de capacidade institucional, recursos financeiros, humanos, etc., parece apontar no sentido oposto (COÊLHO, 2013, CURRALERO, 2012). Matinhos mostra ser um caso típico, nesse sentido, dadas as deficiências no acesso da população pobre a serviços públicos, sobretudo no que tange à saúde e à assistência social (COSTA, 2016; SAMPAIO, 2011).

Diante dessas contradições, o presente trabalho pretende alcançar um primeiro entendimento da performance do município na gestão do PBF, nesses 14 anos, colocando como pergunta norteadora a seguinte: a imposição de condições vinculadas ao repasse de recursos se traduziu em uma boa gestão do PBF no município de Matinhos?

Para respondê-la, definem-se como objetivos específicos: 1) verificar as variações na qualidade da gestão do PBF no município, mediante o exame do comportamento do IGD-M, de 2006 a 2019; 2) distinguir quais aspectos específicos da gestão contribuíram para o desempenho observado, por meio da análise dos subcomponentes do Índice, relativos ao acompanhamento das condicionalidades em saúde e educação e ao desempenho cadastral.

Trata-se de uma aproximação panorâmica da administração do PBF no município, baseada em uma análise longitudinal, que se utiliza de dados quantitativos oficiais, disponibilizados pelo Ministério da Cidadania em meio eletrônico.

As seções do trabalho estão organizadas da seguinte maneira: a próxima seção, de número 2, traz o referencial teórico, em que se discute o federalismo brasileiro e seu impacto

na gestão de políticas nacionais. Abre-se com essa seção para se ter uma melhor compreensão das escolhas metodológicas e do próprio contexto em que se insere o objeto da pesquisa, a serem discutidos à frente. A seção 3 caracteriza o problema da pobreza no município de Matinhos a partir de dados socioeconômicos e outras contribuições da literatura. A seção 4 caracteriza o PBF e o sistema de gestão descentralizada, centrando-se no IGD-M. A seção 5 descreve a os procedimento metodológicos adotados no trabalho. A seção 6 se dedica à apresentação e discussão dos resultados. A sétima e última seção traz algumas considerações finais sobre os achados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O federalismo tem como princípio a difusão de poder, caracterizando-se pela dispersão da autoridade política entre vários centros. Diferentemente de Estados unitários, onde a autoridade é estabelecida linearmente de cima para baixo, em um Estado federativo, a autoridade subnacional é conferida não a partir da delegação do poder central, mas mediante um acordo entre os entes federados (RIKER, 1964; ELAZAR, 1994; ALMEIDA, 1995; ABRUCIO; SOARES, 2001).

Como a cooperação entre os entes não é algo dado, o federalismo possui uma natureza intrinsecamente conflitiva (ABRUCIO; COSTA, 1998). As unidades constituintes possuem parcelas de soberania, dispondo de certa autonomia para atuar com mais independência em processos de decisão e implementação de políticas públicas. Estados federativos, portanto, são usualmente associados a dificuldades de coordenação em se tratando de políticas nacionais.

Embora sejam apenas quatro, nas federações da América Latina os experimentos democráticos vieram acompanhados de descentralização governamental, com transferência de poder político, recursos fiscais e responsabilidades para as esferas subnacionais. Isso levou a preocupações, no campo acadêmico, quanto à habilidade do sistema de governo em prover incentivos institucionais para *key stakeholders* em vários níveis de governo, bem como sua capacidade de determinar os resultados e a efetividade das políticas públicas (FENWICK, 2009).

No Brasil, a dificuldade de coordenação seria ainda mais acentuada, dada a autonomia política, administrativa e financeira conferida não só aos estados, mas também aos municípios, entes autônomos a partir da CF/88¹. Essa interpretação enfatiza aspectos da competição intergovernamental, endossando a ideia de que a autoridade das esferas subnacionais teria ocorrido a expensas da autoridade do governo federal. O Brasil teria um centro fraco, com limitada capacidade para obter a cooperação de estados e municípios na tarefa de coordenação de políticas (ABRUCIO; SOARES, 2001).

No caso do Bolsa Família, Mesquita (2006) destaca um aspecto da competição intergovernamental. Ao mesmo tempo em que o ônus financeiro (e também administrativo) associado às atividades de gestão no nível local recai sobre os governos subnacionais, os ganhos políticos para estes atores são praticamente nulos, pois o recebimento do benefício é

¹ Ressalta-se que esta é uma peculiaridade do estado brasileiro, pois em nenhuma outra federação os municípios são entes federativos (ABRUCIO; FRANZESE, 2013, p. 365).

associado ao governo federal. Haveria incentivos para os municípios colaborarem na implementação do programa, já que parecem ter pouco a ganhar? (FENWICK, 2009).

Arretche (2004, 2012), contesta a concepção de que o arranjo adotado no Brasil limita a capacidade de coordenação do governo federal. Para a autora, a coordenação federativa independe da clássica divisão entre Estados unitários e federativos (LIJPHART, 2008), pois está ligada às responsabilidades que cada federação atribui às esferas de governo em cada política setorial. No Brasil, embora as políticas sejam executadas pelas subunidades constituintes, os efeitos centrífugos da federação seriam compensados pela concentração de mecanismos institucionais nas mãos da União, assegurados pela CF/88. Estes mecanismos instrumentalizariam o governo federal para obter a cooperação de governos locais na gestão de políticas públicas e, por conseguinte, influenciar a sua efetividade.

Conforme Arretche (2012), apesar dos impulsos descentralizadores presentes na abertura democrática no Brasil, as estruturas estatais estabelecidas a partir da CF/88 são menos descentralizadas do que imaginavam os constituintes. O forte protagonismo do governo federal nos anos 1930 – e seu sucesso no desenvolvimento econômico, modernização social e fortalecimento da identidade nacional que se seguiu às relações locais clientelistas herdadas da Primeira República – teria gerado uma dependência de trajetória, induzindo a um forte consenso normativo pela escolha de um governo central preponderante. A legitimidade da autoridade da União para regular e supervisionar estados e municípios decorreria, então, da crença no papel positivo do governo central e na desconfiança em relação aos governos subnacionais (especialmente municipais) relativamente ao respeito aos direitos dos cidadãos (ALMEIDA, 2007; ARRETCHÉ, 2012).

No campo das políticas sociais “a vinculação de gastos a políticas sociais específicas e a maneiras determinadas de implementá-las foi uma das formas pelas quais foi resguardada a centralidade do governo central” (ALMEIDA, 2007, p. 29). As políticas de combate à pobreza iniciadas nos anos 1990 foram logo assumidas pelo governo federal. Os atuais PBF e Cadastro Único, formulados, coordenados e monitorados pelo MC, embora operem sob uma gestão e implementação descentralizada, refletem o predomínio da União nas políticas sociais.

Assim, a CF/88 descentralizou a execução de políticas (*policy making*), mas manteve a autoridade decisória (*policy decision making*) nas mãos do governo federal. Nessa visão, a despeito da relativa autonomia dos entes subnacionais para adotarem uma agenda independente da agenda federal, a União conta com mecanismos capazes de atrair a adesão e a colaboração de estados e municípios na implementação de políticas (ARRETCHÉ, 2012).

Os desenhos das políticas e – especialmente – o poder de gasto da União são instrumentos decisivos no cálculo empregado por prefeitos e governadores ao aderir e cooperar com uma política nacional. A incorporação de suas demandas ainda na fase de formulação contribui para desenhos de políticas cujas regras e incentivos as tornam atraentes aos governos subnacionais. Já as restrições orçamentárias e a regulamentação cada vez mais centralizada dos orçamentos subnacionais são um incentivo inicial para os municípios colaborarem com o governo federal (FENWICK, 2009; ARRETCHÉ, 2012).

Quanto ao Bolsa Família, cuja adesão é voluntária e cuja execução depende da colaboração de estados e principalmente dos municípios, Fenwick (2009) argumenta que os prefeitos obtêm algum crédito pelo sucesso da política, além de o Programa estimular a economia local, configurando uma situação de ganha-ganha.

Além disso, não há desembolso por parte dos governos subnacionais, pois além dos recursos transferidos às famílias serem de origem federal, estados e municípios também contam com os recursos do IGD na gestão do programa. Como seu recebimento é condicionado ao bom desempenho das gestões, a União conseguiria induzi-las a buscar os objetivos estabelecidos no plano nacional, garantindo e melhorando a efetividade da política. O IGD, assim, materializa o poder de gasto do governo federal como instrumento regulatório.

Mas apesar do poder de regulação da União, a tarefa de se administrar localmente o PBF não é trivial. Ela envolve desafios políticos, técnicos, logísticos e de recursos humanos a serem enfrentados pelos governos municipais (BICHIR, 2012). A efetividade das políticas nacionais depende, assim, tanto da capacidade de coordenação do governo federal, como da capacidade dos governos locais, que muitas vezes encontram dificuldades em suas funções de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação (FERNANDES, 2016). Nesse sentido, Arretche (2012, p. 24) pondera que

ambos os níveis de governo são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas [...]. A União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado, ao passo que os governos municipais têm progressivamente fortalecida sua capacidade institucional de executar políticas.

A autora lembra que dentro de limites estabelecidos pela União, prefeitos e governadores contam com uma margem de “*self-rule*”. Podem optar pela adesão e colaboração efetiva com as políticas e ainda acrescentar ações às do governo federal ou até lançar inovações (ARRETCHÉ, 2012). Alguns governos, dispondo da condição financeira favorável, ainda mantêm suas próprias políticas de transferência de renda, ou as integram à política nacional. Este, inclusive, é um potencial gerador de competição, como coloca

Mesquita (2006) no caso do PBF, já que os programas de transferência de renda implementados por governos subnacionais possibilitam fracionar a clientela e, por conseguinte os ganhos políticos.

Dessa maneira, as particularidades de cada município, como o porte, a região, o grau de desenvolvimento socioeconômico, bem como suas questões políticas e institucionais, podem dificultar o sucesso da implementação de uma política descentralizada como o Programa Bolsa Família (CURRALERO, 2012, p. 9). Vale destacar a questão problemática de que “os municípios no Brasil dispõem de burocracias mal qualificadas e falta de capacidade institucional para exercerem suas atribuições nas relações governamentais, além de serem instituições débeis abertas à prática da corrupção e ao clientelismo” (COÊLHO, 2013, p. 184-185).

Mas Vaitsman, Andrade, e Farias (2009) se mostram otimistas quanto à capacidade institucional dos municípios, especificamente no que se refere ao PBF, por conta da sua bem sucedida articulação com a área de assistência social, a partir dos anos 2000. A administração, no mesmo ministério, dos então recém unificados programas de transferência de renda e das políticas de assistência social, demandou a criação de uma robusta burocracia, que ampliou a capacidade institucional do Estado no campo da assistência social, incluindo os municípios. Nas palavras dos autores,

Como o formato operacional de descentralização das políticas sociais no Brasil tende a reproduzir nos níveis locais os formatos organizacionais da administração federal, a necessidade de gestão do Programa Bolsa Família promoveu uma melhoria nas estruturas administrativas municipais e nos recursos da área de assistência social. O fato de a gestão de um programa social com abrangência nacional e grande legitimidade política e social como o Bolsa Família passar a fazer parte das ações desenvolvidas pelas secretarias municipais de assistência social favoreceu o status dessa área nos municípios (Vaitsman; Andrade; Farias, 2009, p. 738) (tradução nossa).

Complementando, Lício (2014) ainda destaca que a instituição do próprio IGD-M contribuiu para incrementar a capacidade institucional dos municípios, já que, sobretudo para os mais pobres, os recursos dele provenientes costumam ser mais significativos.

As diferentes posições na literatura sobre a capacidade dos municípios em cumprir com qualidade seu papel na gestão do Bolsa Família, respondendo aos desígnios do governo federal, torna a análise do nível municipal interessante. Para o estudo do desempenho de Matinhos, caracteriza-se, na próxima seção, a realidade socioeconômica do município.

3 A REALIDADE SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE MATINHOS

Matinhos é um município do litoral do Paraná com estimativa de 34.207 habitantes em 2018 (IBGE. Cidades, 2019). Faz parte do litoral do Paraná, microrregião geográfica composta por sete municípios – Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. A região é comumente descrita a partir de suas contradições. De um lado possui vasta e rica diversidade natural e conta com dispositivos legais para protegê-la, e de outro é marcada pelo subdesenvolvimento, pobreza e desigualdade social (ESTADES, 2003), juntamente com a ausência histórica de políticas públicas para fazer frente às vulnerabilidades socioeconômicas (SAMPAIO, 2011).

A economia de Matinhos é substancialmente baseada no setor de serviços, que representa 74% da atividade econômica (IBGE, 2019). Predominam as atividades próprias de veraneio e turismo, tradicionalmente submetidas à sazonalidade e estagnação, embora nas duas últimas décadas a dinâmica local tenha se acentuado, sobretudo reforçada pela construção civil (POLIDORO; DESCHAMPS, 2013; DESCHAMPS; KLEINKE, 2000).

Com exceção de Paranaguá, os demais municípios do litoral ficam abaixo da média do Paraná quanto ao PIB per capita, que é de 35.726 em 2016 (PARANÁ, 2019). Matinhos, com 28.604,66, é o que mais se aproxima da média do estado na microrregião, estando em 63º lugar no ranking estadual, entre 399. O município possui o segundo maior PIB per capita do litoral, ficando somente atrás de Paranaguá (IBGE, 2019).

Considerando os limites do PIB como parâmetro de desenvolvimento e tomando por base o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Azevedo (2016, p. 90-91) declara, que

a situação do litoral não é muito melhor sob essa perspectiva, sendo que o município mais bem colocado é Paranaguá, na 32ª posição no estado, com Guaraqueçaba na penúltima [...]. Ainda assim, o cenário mais geral da situação socioeconômica da população aponta para um quadro de vulnerabilidade social.

Os municípios de Antonina e Morretes apresentam escores médios, enquanto Guaraqueçaba mostra escore baixo no IDH Municipal (IDH-M), estando todos abaixo da média estadual, que é de 0,749 em 2010 (IBGE, 2019). Matinhos, com IDH-M de 0,743, se destaca neste aspecto, figurando na faixa de desenvolvimento considerada alta, junto com Guaratuba, Pontal do Paraná e Paranaguá, e se aproximando da média do estado. Conforme o Atlas Brasil (2019), “a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,834 (muito alto), seguida de Renda, com índice de 0,743 (alto), e de Educação, com índice de 0,662 (médio).”

Com relação à longevidade, a esperança de vida em 2010 é de 75 anos, ficando um pouco acima da média brasileira que foi de 73,9 em 2010 (ATLAS BRASIL, 2019)². Já a taxa de mortalidade infantil caiu de 16,87 a cada mil nascidos vivos em 2010 para 3,97 em 2018 (PARANÁ, 2019).

No quesito educação, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 91,95%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 93,20% (ATLAS BRASIL, 2019).

Entre os jovens e adultos o cenário é menos promissor. A proporção de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo somente chega a 61,33% e a de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo alcança 42,20%. Dos jovens adultos (18 a 24 anos), apenas 14,94% estavam cursando o ensino superior em 2010. E considerando-se a população municipal de 25 anos ou mais de idade, em geral as proporções acompanham a média brasileira: 51,98% tinham o ensino fundamental completo (face a 50,75% no Brasil), 35,31% possuíam o ensino médio completo (sendo 35,83% no Brasil) e 10,58%, o superior completo (contra 11,27% no Brasil). A exceção é a proporção de analfabetos que apresenta condição melhor: 5,07% de analfabetos em 2010, contra 11,82% no Brasil (ATLAS BRASIL, 2019)³.

Quanto à renda, apesar de a renda per capita de Matinhos ter crescido cerca de 77% entre 1991 e 2010 e ser considerada alta (ATLAS BRASIL, 2019), nota-se que em 2017, o salário médio mensal no município é de dois salários mínimos e que, considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, 31,7% da população se encontra nessas condições (IBGE, 2019).

O índice de Gini no município é de 0,48, o que não indica grande concentração de renda. Para Sampaio (2011), apesar de o índice indicar que não há um problema de concentração de renda no litoral, a desigualdade se mostra “na realidade empírica [na qual] se verifica falta de acesso inclusivo a políticas públicas.” (SAMPAIO, 2011, p. 6).

A carência de acesso a serviços públicos e a infraestrutura adequada é um aspecto que torna visível a exclusão de uma parcela da população Matinhense e que se liga historicamente à segregação ocorrida na forma de ocupação territorial da cidade.

A literatura descreve um padrão de ocupação contínua no litoral do Paraná com auge nos anos 1990, promovido tanto pelos estratos mais favorecidos quanto pelos mais pobres.

² Para 2018, a expectativa de vida no Brasil é de 76,3 anos (AGÊNCIA BRASIL, 2019)

³ Há que se considerar que estes dados são do último censo, de 2010 e que, desde lá, o cenário pode ter sofrido melhorias, sobretudo no que se refere ao ensino superior e a ampliação da participação da população nos cursos da UFPR litoral, instalada em 2008.

Ocupou-se, principalmente, a beira-mar de Matinhos, por residências de uso sazonal de veranistas de média e alta renda. Ao mesmo tempo, se intensificou a ocupação das áreas menos valorizadas, pela população pobre, impossibilitada de se apropriar de outros locais em virtude da especulação imobiliária. No sentido oposto à orla, nas bordas das encostas, em Vila Nova e Tabuleiro, e nas margens da rodovia Alexandra-Matinhos predominam domicílios de baixa qualidade e sem infraestrutura adequada, onde vive a população de baixa renda (POLIDORO; DESCHAMPS, 2013; DESCHAMPS; KLEINKE, 2000; ESTEVES, 2015; COSTA, 2016; ESTADES, 2003).

Em que pese a chegada de moradores de renda média e alta em Matinhos, o elevado crescimento populacional no município – que ainda ocorre, mesmo que em menor ritmo – se deve principalmente à população pobre, advinda, sobretudo, da região metropolitana de Curitiba e do interior do estado, em busca de trabalho e melhores condições de vida.

Diante da falta de opções no meio rural e em cidades interioranas, e dada a saturação das áreas metropolitanas, assim como a proximidade destas ao litoral paranaense, a população de baixa renda vê nestas áreas a concretização de novas possibilidades de inserção no mercado de trabalho. (DESCHAMPS; KLEINKE, 2000, p. 58)

O turismo e a existência de segundas residências aquecem setores como a construção civil, o comércio e os serviços, alimentando a abertura de outros postos de trabalho. Polidoro e Deschamps (2013) também apontam para a recente instalação do Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná, em Matinhos, como fator contributivo à economia local. Criam-se empregos, ainda que de baixa qualidade e informais, que representam oportunidades de inserção a vários tipos de trabalhadores.

As maiores oportunidades, porém, ocorrem na temporada e são afetadas pela sazonalidade própria das atividades de veraneio. Passado esse período, os postos de trabalho reduzem sensivelmente, fazendo com que, ao longo do ano, esses moradores sobrevivam “precariamente dos serviços na construção civil e de outros pequenos serviços voltados à vigilância e manutenção de propriedades, comércio informal e outros.” (DESCHAMPS; KLEINKE, 2000, p. 52).

As adversidades enfrentadas pela população pobre de Matinhos convivem com deficiências na provisão dos serviços públicos municipais, que não logram atender às suas demandas, sobretudo no que se refere à saúde e à assistência social. Segundo Costa (2016),

Nas questões de saúde, a instabilidade do quadro funcional, principalmente médicos, mas também a defasagem nos quadros de enfermeiros e agentes de saúde tem sido um complicador. Enquanto políticas de atendimentos às famílias pobres, o município possui serviços e programas que ainda não atuam de forma articulada, expressando um distanciamento com as concepções das políticas nacionais vigentes. (COSTA, 2016, p. 57).

O município de Matinhos mantém uma política própria de combate à pobreza. É o Programa Cesta Vida, que consiste em distribuir um elevado número de cestas básicas à população carente, tendo como condicionalidades “a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social” (MATINHOS, 2011, p. 5). No art. 3º do Decreto nº 120/2011, que regulamenta o programa, se dispõe que

O programa Cesta Vida tem a finalidade precípua de proporcionar às pessoas carentes residentes no município de Matinhos, que se encontram em vulnerabilidade social de pobreza e extrema pobreza, ajuda alimentar, e está ancorado principalmente no teor da Lei 1286, 18 de dezembro 2009 que seu intuito primordial é a erradicação da fome em nosso município (MATINHOS, 2011, p. 1).

No mesmo documento, declara-se a entrega mensal de três mil cestas básicas em 2010, quatro mil cestas em 2011, cinco mil cestas em 2012 cinco mil cestas em 2013. Para Costa (2016) chama a atenção o número de cestas, que supera largamente a quantidade de famílias atendidas pelo Bolsa Família no município. A autora também questiona a estratégia de distribuir alimentos, o que vai na direção oposta das transferências monetárias adotadas no plano nacional.

A adoção de programas próprios é uma realidade nas subunidades constituintes. “Prefeitos, vereadores e deputados estaduais implementaram novas políticas nos municípios e estados em vez de somente buscarem aderir aos programas federais” (COÊLHO, 2013, p. 185). Dessa forma, convivem, no mesmo bojo, políticas municipais geridas por burocracias, muitas vezes, deficitárias e suscetíveis ao clientelismo (COÊLHO, 2013) e políticas nacionais descentralizadas, cuja implementação efetiva depende dessa mesma burocracia. Nesse processo, a cooperação esperada dos municípios na adesão às regras da política nacional, é interpelada por necessidades de reconhecimento político das iniciativas locais, podendo gerar algum grau de competição intergovernamental.

Antes de entender como isso pode acontecer em Matinhos, é necessário compreender como funciona a gestão descentralizada do Bolsa Família e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal, explicados na próxima seção.

4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A GESTÃO DESCENTRALIZADA

O Programa Bolsa Família, coordenado pelo Ministério da Cidadania (MC), é um programa de transferência condicionada de renda, criado em 2003, focalizado em famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).

O Cadastro Único é o sistema que registra as informações sobre as famílias de baixa renda, identificando seus membros e suas condições econômicas e sociais. Possuem perfil para o Cadastro Único as famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo. Seus dados são utilizados para a seleção de beneficiários e concessão de benefícios de programas sociais geridos por municípios – como Tarifa Social de Energia Elétrica, Benefício de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família, etc. – bem como para o planejamento de suas ações (BRASIL, 2019a).

São atualmente elegíveis ao PBF as famílias que tenham cadastros atualizados nos últimos 24 meses, e que possuam renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00, ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição (BRASIL, 2019a).

O objetivo declarado pelo Programa é contribuir para o combate à pobreza por meio de ações em três eixos:

[I] Complemento da renda – todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza. [...] [II] Acesso a direitos – as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social. [...] [III] Articulação com outras ações – o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza (BRASIL, 2019a).

O valor que a família recebe por mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no Programa e que dependem da composição familiar (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e da renda da família⁴ (BRASIL, 2019a).

As condicionalidades demandam que: crianças menores de 7 anos sejam vacinadas e acompanhadas no peso e altura; gestantes façam o pré-natal; crianças e adolescentes de 6 a 15

4 Detalhes sobre os tipos de benefícios e o valor de repasse podem ser obtidos em <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>.

anos tenham frequência escolar mínima de 85% a cada mês⁵ (BRASIL, 2019a). No caso do descumprimento, as famílias podem sofrer consequências graduais, que vão desde uma advertência, passando pelo bloqueio e suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento em casos específicos.

A transferência direta de renda como forma de combate à pobreza, no Brasil, deriva de iniciativas municipais nos anos 1990, dada a autonomia política de governos locais (COELHO, 2013). A adoção de programas focalizados nos mais pobres, condicionados a contrapartidas em saúde e educação para a formação de capital humano foi generalizada na América Latina nessa década, apoiada por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Essa estratégia de política estava alinhada à necessidade de racionalização dos gastos estatais e dos processos da administração pública disseminados com o neoliberalismo em ascensão desde o final da década de 1970 (SOARES, 2014; ADATO; HODDINOTT, 2010).

O sucesso da adoção desse instrumento de política logo levou à sua nacionalização e padronização a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse período foram implementados distintos programas de transferência de renda, coordenados por diferentes ministérios, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-gás (BICHIR, 2012; ARRETCHE, 2012).

A partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), priorizou-se uma maior cobertura e focalização no âmbito da política nacional. Ocorreu a unificação das políticas previamente existentes, que culminou com o surgimento do PBF em 2003, coordenado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BICHIR, 2012), atual Ministério da Cidadania.

Vaitsman, Andrade e Farias (2009, p. 731) enfatizam que apesar de terem origem em um contexto restritivo, a integração dos programas de transferência de renda com o sistema universal de assistência social, nos anos 2000, ampliou substantivamente o escopo da proteção social. Para Lício (2014) a instituição do PBF representa uma mudança na forma de abordar o problema da pobreza, comparando-se com a década de 1990, sobretudo pela ênfase no acesso a serviços sociais básicos e pelo fortalecimento da cooperação entre os entes federados. Segundo a autora,

Ainda que a dimensão da transferência de renda seja seu componente mais visível, o programa não a concebe como um fim em si, mas um meio para garantir o acesso

5 Adolescentes que recebem o (Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) devem ter frequência escolar mínima de 75% das aulas a cada mês (BRASIL, 2019a).

aos serviços sociais básicos. Nesse sentido, ressaltamos que, para além do seu impacto direto na renda, o PBF tem um impacto importante de médio e longo prazo na redução da pobreza a partir da sua articulação com as demais políticas sociais. É dessa característica transversal que derivam suas principais contribuições para as políticas sociais, das quais identificamos duas principais. A primeira se refere ao fato de que o PBF trouxe maior foco para as demais políticas sociais. A segunda diz respeito ao fortalecimento do federalismo cooperativo previsto pela Constituição Federal de 1988, a partir da articulação do programa com os sistemas de políticas públicas de saúde, educação e assistência social (LÍCIO, 2014, p. 316).

Quanto à gestão, o PBF se apoia na articulação federativa. É estabelecido pela Constituição Federal (CF, art. 23, X) que o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização e a promoção da integração social dos setores desfavorecidos é competência comum aos três níveis de governo (BRASIL, 1988). O Programa se organiza sob um sistema de gestão descentralizada, com competências específicas para cada ente da Federação (BRASIL, 2004).

A gestão e operacionalização do PBF no nível federal é de responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), que integra o Ministério da Cidadania. Entre outras, a Senarc tem como atribuições: formular procedimentos e instrumentos de gestão, dar apoio técnico e financeiro a estados e municípios, disponibilizar canais de comunicação a gestores e beneficiários, integrar ações complementares e conduzir a avaliação e monitoramento do Programa. Ela também gere o contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal, agente operador do pagamento do Bolsa Família, a quem compete emitir e entregar os cartões e atender aos beneficiários em seus canais de pagamento (agências, correspondentes lotéricos e correspondentes) (BRASIL, 2019a).

Aos governos estaduais compete realizar a coordenação intersetorial e articular o acompanhamento das condicionalidades, capacitar e oferecer apoio técnico aos municípios, executar os recursos financeiros derivados do IGD-E⁶; e fortalecer o controle e a participação social (BRASIL, 2019a). Os estados têm suas respectivas coordenações estaduais do Bolsa Família e Cadastro Único, incumbidas do apoio técnico e capacitações aos novos(as) gestores (as) municipais (BRASIL, 2019f).

É de competência dos municípios, ente mais próximo da população, a gestão local do PBF. Dentre suas atribuições, destacam-se: o cadastramento das famílias pobres e a atualização de suas informações no Cadastro Único; a gestão dos benefícios e as ações de acompanhamento de condicionalidades; a provisão dos serviços de educação e saúde (para que as famílias possam cumprir as condicionalidades); o acompanhamento das famílias

6 É o Índice de Gestão Descentralizada Estadual, instituído pela Portaria nº 256/2010. Aqui nos interessa o IGD-M, dada a importância da coordenação federativa com os municípios no sucesso de implementação da política.

beneficiárias com foco na melhoria de suas condições de vida; a articulação intersetorial com outras políticas como saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e trabalho; e o apoio técnico-institucional para a gestão local do programa (BRASIL, 2017b, p. 23-24).

Ao prefeito cabe conhecer os objetivos, regras e procedimentos básicos do programa e definir suas prioridades (BRASIL, 2017b). Ele deve indicar o “Responsável Municipal pelo PBF e pelo Cadastro Único” e acompanhar suas ações. Essa pessoa pode ou não ser o secretário responsável pela pasta a qual o PBF se vincula. Também são indicados, pelos secretários municipais de educação e saúde, responsáveis específicos pelo acompanhamento das condicionalidades (BRASIL, 2018).

A gestão local do PBF é de atribuição direta do gestor indicado pelo prefeito, que faz a interlocução entre o município, a coordenação estadual do PBF e o MC para o desenvolvimento das ações intergovernamentais. O gestor também promove a articulação entre as áreas de assistência social, saúde e educação no município (BRASIL, 2018).

Entre outras funções, o gestor do PBF deve atuar na melhoria dos processos de cadastramento, que envolvem “atividades de identificação do público a ser cadastrado, entrevista e coleta de dados, inclusão dos dados no sistema de cadastramento, atualização das informações cadastradas” (BRASIL, 2018, p.21). Quanto às condicionalidades, o gestor deve assegurar, entre outras coisas, a coleta de informações junto aos responsáveis pelas área de saúde, educação e assistência social, nos prazos devidos, deve notificar formalmente o responsável pela unidade familiar em caso do descumprimento de condicionalidades e encaminhar as famílias em descumprimento ao serviço de acompanhamento familiar provido pela assistência social (BRASIL, 2018, p. 30).

A atuação do gestor do PBF é fundamental para o bom desempenho do município na implementação local do Programa. Sua

atuação especializada na execução dos procedimentos de cadastramento, 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 é a base dos resultados da Gestão Descentralizada medidos pelo MDS para as transferências de recursos do IGD-M. (BRASIL, 2018, p. 20).

4.1 O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL

A partir da década de 2000, cresceu no Brasil, a preocupação com a capacidade institucional dos governos subnacionais na implementação de políticas públicas. Tendo o governo federal como protagonista, foram desenvolvidas ações e programas com foco na

avaliação e fortalecimento da capacidade institucional dos entes subnacionais, especialmente os municípios (FERNANDES, 2016).

No âmbito do Bolsa Família, seu modelo de gestão trouxe algumas inovações, entre elas, o apoio financeiro aos governos subnacionais, mediante a gestão por resultados (LÍCIO, 2014). Foi desenvolvido pela Senarc um modelo de monitoramento e avaliação da gestão municipal do programa, vinculado a metas e indicadores de gestão, visando “promov[er] aprendizado institucional, transparência e responsabilização.” (BRASIL, 2018, p. 8). Assim, foi criado em 2006 o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M)⁷ a fim de medir o desempenho dos municípios e estimular a melhoria da qualidade da gestão local do PBF e do Cadastro Único (BRASIL, 2018).

O índice afere mensalmente a cobertura e a qualidade do Cadastro Único e do acompanhamento de condicionalidades, repassando recursos financeiros aos municípios que apresentam bom desempenho (BRASIL, 2017b). O mecanismo de repasse de recursos vinculado ao alcance de resultados é um dos retratos do poder de gasto da União como mecanismo de coordenação de políticas públicas (ARRETCHE, 2012).

O IGD-M é um indicador sintético que varia de zero a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação (BRASIL, 2018). A partir do valores aferidos pelo índice, o MC calcula o valor dos recursos a serem transferidos todos os meses diretamente aos municípios. Os repasses são realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), para serem reinvestidos na gestão do programa. As despesas devem ser executadas conforme as exigências legais da Administração Pública e a gestão do Fundo de Assistência Social, sob supervisão do gestor municipal, que deve prestar contas anualmente do uso dos recursos ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) (BRASIL, 2019a). A prestação de contas é realizada a nível local.

O IGD-M resulta da multiplicação de quatro fatores: Fator I; Fator II; Fator III; e Fator IV (Quadro 1).

⁷ O IGD-M foi instituído pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009.

QUADRO 1 - FÓRMULA DE CÁLCULO DO IGD-M

$$\text{IGD-M} = \text{Fator I} \times \text{Fator II} \times \text{Fator III} \times \text{Fator IV}$$

Onde:

Fator I: Fator de Operação (TAC; TAFE; TAAS)

Fator II: Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Fator III: Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M

Fator IV: Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS

FONTE: adaptado de Brasil (2018)

O Fator I ou Fator de Operação é o mais sensível ao sucesso da gestão na focalização e no monitoramento do cumprimento das contrapartidas esperadas das famílias. Ele abrange os resultados da gestão do Cadastro Único e do acompanhamento das condicionalidades, por meio das seguintes variáveis: Taxa de Atualização Cadastral (TAC); Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE); e Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS) (BRASIL, 2018).

A TAC expressa a performance do município na gestão do Cadastro Único e é obtida dividindo-se a quantidade de cadastros válidos⁸ e atualizados nos últimos dois anos pelo total de cadastros. O cálculo atual resulta de uma alteração ocorrida em 2015⁹, quando se incorporou à TAC a aferição da cobertura cadastral, originalmente medido em separado pela Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros (TCQC) (BRASIL, 2018).

A atualização cadastral visa a constatar se as famílias continuam em situação de pobreza, mantendo-se elegíveis ao benefício. Portanto, reside exatamente neste mecanismo a focalização do Programa.

Os municípios podem realizar a atualização dos cadastros por meio de visitas dos agentes sociais às famílias para verificar se houve mudanças em suas condições de vida. Como isso nem sempre funciona com a agilidade necessária é comum que as famílias sejam convocadas periodicamente para atualizarem os dados declarados ao Cadastro Único (ARAÚJO et. al, 2015).

São dois os processos de atualização: Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral. No primeiro processo, o foco é sobre as famílias com cadastros desatualizados, aquelas que ficaram mais de dois anos sem atualizá-lo. No segundo, o foco é sobre as famílias cujos cadastros se mostram inconsistentes quando comparadas as informações do Cadastro Único

⁸ Cadastro válido é aquele que atende integralmente aos requisitos de validação, fixados pela versão do Sistema de Cadastro Único em uso pelo município (BRASIL, 2011c).

⁹ Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015.

com a de outros registros administrativos (BRASIL, 2019b). “[...] Após um período de convocação por meio de mensagens no extrato de pagamento, se a família não realizar a atualização das informações cadastrais, o seu benefício é bloqueado por dois meses. Caso a desatualização persista, o benefício é cancelado” (BRASIL, 2019e, p.18).

A TAFE resulta da divisão do total de crianças e adolescentes do PBF com registro de frequência escolar, pelo total de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias. Já a TAAS é calculada dividindo-se o número de famílias com acompanhamento da condicionalidade de saúde pelo número de famílias do PBF que devem ser acompanhadas no município.

Para receber os recursos, a gestão municipal precisa garantir que: no mínimo, 55% dos cadastros estejam atualizados; a frequência escolar de pelo menos 30% dos alunos esteja registrada; e no mínimo 30% das famílias sejam acompanhadas na agenda de saúde (BRASIL, 2015a). Deste modo, é condição necessária para o repasse de recursos que o município obtenha os seguintes valores mínimos no Fator I: 0,55 na TAC; 0,30 na TAFE e na TAAS; e 0,55 no cálculo do Fator de Operação (após o cálculo da média aritmética das taxas, precisa atingir o mínimo de 0,55 no índice final) (BRASIL, 2017b, p. 25). O Fator I é calculado mediante a seguinte fórmula (Figura 1):

FIGURA 1 - CÁLCULO DO FATOR I (FATOR DE OPERAÇÃO)

$$\frac{\text{TAC} \quad \text{Taxa de Atualização Cadastral} + \left[\frac{\text{TAFE} \quad \text{Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar} + \text{TAAS} \quad \text{Taxa de Acompanhamento da Agenda Saúde}}{2} \right]}{2}$$

FONTE: BRASIL, 2018, p. 11

Além de alcançar os resultados acima no Fator I, os municípios também precisam necessariamente atender aos Fatores II, III e IV. Eles foram incluídos no cálculo a partir de outubro de 2010¹⁰.

O Fator II corresponde ao Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e indica se o município aderiu ao SUAS. O Fator III é o Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M e indica se o gestor do FMAS lançou no SuasWeb¹¹ a comprovação de gastos ao respectivo CMAS. O Fator IV é o Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo

¹⁰ Portaria nº 754 de 20 de outubro de 2010. Antes, o cálculo considerava apenas o Fator de Operação (Fator 1).

¹¹ Sistema informatizado do MC

CMAS, e mostra se o Conselho registrou no SuasWeb a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS (BRASIL, 2018, p. 10). Cabe ao CMAS apreciar a prestação de contas da aplicação dos recursos do IGD-M e deliberar pela aprovação integral, parcial ou pela não aprovação. Nos dois últimos casos, os recursos referentes às contas rejeitadas devem ser restituídos pelo município ao FMAS (BRASIL, 2018, p. 66).

O cumprimento ou não de cada um dos fatores II, III e IV é apontado por indicadores binários de presença e ausência, atribuindo-se 1 na primeira situação e 0 (zero) na segunda. Note-se que o não cumprimento de algum deles “zera” o resultado final do IGD-M, ocasionando o não repasse de recursos ao município naquele mês.

A Tabela 1, resume os resultados que devem ser alcançados para o recebimento de recursos.

TABELA 1 – VALORES MÍNIMOS PARA O REPASSE DOS RECURSOS DO IGD-M

Item/Subitem	Valor mínimo
Fator 1	$\geq 0,55$
TAC	$\geq 0,55$
TAFE	$\geq 0,30$
TAAS	$\geq 0,30$
Fator II	= 1
Fator III	= 1
Fator IV	= 1

FONTE: a autora, com base em Brasil (2018)

O recurso financeiro a ser transferido aos municípios é calculado em três passos: 1º) multiplica-se o valor do IGD-M apurado no mês por R\$3,25 por cadastro válido atualizado; 2º) soma-se a esse resultado os seguintes incentivos financeiros: 5% proporcionais ao acompanhamento das famílias em fase de suspensão, que estejam em processo de acompanhamento familiar; e 5%, quando o município tiver 100% dos dados referentes à Gestão Municipal atualizados há menos de um ano no Sistema de Gestão do PBF; 3º) compara-se valor de cada município com o saldo acumulado em conta corrente para que o repasse seja proporcional ao volume de recursos acumulados e não gastos. Isto é, quanto maior o valor do saldo retido em conta, menor é o valor do recurso a ser repassado. A ideia desta última etapa é que “quem já está com muito dinheiro em conta e não está conseguindo executar, deve receber menos dinheiro, melhorar sua execução financeira, para depois ter seu repasse de recursos restabelecido a patamares normais.” (BRASIL, 2018, p. 15)¹².

¹² Exceto os municípios com saldo inferior a R\$ 60.000, que recebem o valor integral dos recursos a fim de que, “especialmente os de menor porte, possam poupar recursos para a aquisição de um bem de maior valor e ainda manter suas respectivas estruturas de funcionamento do PBF e do Cadastro Único”. (BRASIL, 2018, p. 15).

Essas etapas de cálculo são representadas pela seguinte fórmula: Recurso a ser transferido = [(IGD-M x R\$ 3,25 por cadastro válido atualizado) + incentivos] x multiplicador de saldo em conta.

Quanto ao repasse de recursos, destaca-se que o valor mínimo é de R\$ 1.430,00. Esse piso é transferido para os municípios que, mesmo cumprindo todas as exigências, não conseguirem atingir esse valor mínimo.

Sublinha-se, ainda, uma particularidade quanto ao impacto da TAFE e da TAAS no cálculo do IGD-M e, consequentemente, no repasse de recursos:

[...] a taxa de frequência escolar (TAFE) tem seu resultado refletido no cálculo do IGD-M por dois meses – para o período de maio a dezembro – e por quatro meses – para o período de janeiro a abril –, e a taxa da agenda da saúde (TAAS), por seis meses – de fevereiro a julho e de agosto a janeiro –, o que equivale dizer que, caso o município não consiga atingir 0,30 nessas taxas, ele pode chegar a ter o repasse suspenso por até 6 meses. (BRASIL, 2018, p. 17).

Os recursos provenientes do IGD-M são destinados à aplicação na execução e gestão municipal do PBF e do Cadastro Único (BRASIL, 2018, p. 28), sendo que os municípios têm autonomia para definir prioridades na sua utilização. Assim, os recursos podem ser empregados, por exemplo: na gestão de condicionalidades e de benefícios; no acompanhamento das famílias, sobretudo, as mais vulneráveis; no cadastramento de novas famílias, atualização e revisão de dados; na implementação de programas complementares, tais como de educação de jovens e adultos, capacitação profissional, geração de trabalho e renda; no fortalecimento do controle social do PBF no município, entre outras (BRASIL, 2017b, p. 26).

As condições impostas pelo IGD-M, aliadas às transferências de recursos, servem como incentivos para o aperfeiçoamento da gestão local do PBF. Assim, as regras de funcionamento do índice se modificaram ao longo dos anos, decorrentes de mudanças institucionais e aprendizados de diversas ordens no âmbito da administração pública. Também é relevante que à medida em que desafios foram superados e o alcance de outras condições foi vislumbrado, foram alterados critérios, parâmetros e procedimentos, com o objetivo de continuar induzindo a melhoria da qualidade da gestão.

O Quadro 2, na próxima página sintetiza mudanças importantes nas regras do IGD-M, desde sua implementação.

QUADRO 2 – PRINCIPAIS MUDANÇAS NAS REGRAS DO IGD-M (2006-2019)

Portaria	Item Alterado	Descrição
Portaria nº 754, de 20 de outubro de 2010	Cálculo do IGD-M	Mudança na fórmula de cálculo do IGD-M, que antes era obtido apenas pelo Fator de Operação (Fator I). Ele passou considerar também a adesão do município ao SUAS (Fator 2), a prestação de contas do IGD-M (Fator 3) e sua aprovação pelo Conselho Municipal de Assistência Social (Fator 4), resultando da multiplicação dos Fatores I, II, III e IV.
	Incentivos	Criação de incentivos financeiros para atividades específicas com impacto positivo na gestão do PBF, calculados como percentuais do valor do IGD-M. Referem-se a: (1) o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades (até 3%); (2) o atendimento no prazo das apurações de irregularidades na execução local do PBF (3%); (3) a atualização de 100% dos dados de gestão há pelo menos um ano no sistema de gestão (2%); (4) a entrega de pelo menos 96% dos cartões (2%).
Portaria nº 319, de 29 de novembro de 2011	Cálculo do IGD-M	Aumento do valor de referência do IGD-M de R\$ 2,50 para R\$ 3,25; Além disso, esse valor passou a ser multiplicado pela quantidade de cadastros válidos e atualizados no município e não mais pela quantidade de famílias em situação de pobreza. Assim, o repasse passou a ser mais diretamente relacionado ao trabalho que os municípios realizam, não se restringindo à seleção de beneficiários para o PBF.
Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015	Aperfeiçoamento das taxas do Fator de Operação	Extinção da Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros (TCQC), que media exclusivamente a qualidade e integridade dos cadastros, e criação de uma nova Taxa de Atualização Cadastral (TAC), que incorpora o conceito de cadastro válido. Com isso, altera-se a fórmula de cálculo (que era a média aritmética da quatro taxas).
	Alteração dos patamares mínimos das taxas do Fator de Operação	Elevação dos parâmetros mínimos das taxas do Fator de Operação: mudança de 0,20 para 0,55 na TAC; de 0,20 para 0,30 na TAFE; de 0,20 para 0,30 na TAAS.
	Incentivos	Extinção dos incentivos 2 (atender demandas de irregularidades) e 4 (entrega de cartões). Manutenção dos incentivos 1 (acompanhamento de famílias) e 3 (atualização de dados da gestão).
	Repasse de recursos	Aumento do valor mínimo repassado aos municípios que cumprem todos os requisitos.
Portaria nº 517, de 20 de dezembro de 2017	Aplicação dos recursos	Incorporação da verificação da utilização dos recursos ao modelo de repasse. Ao valor a ser repassado passou a ser aplicado um multiplicador. Quanto maior o valor do saldo retido em conta, menor é o multiplicador, e, consequentemente, o recurso a ser repassado.

FONTE: a autora, com base em Brasil (2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2015a; 2015b; 2017a; 2017c).

NOTA: não foram elencadas todas as alterações, somente aquelas consideradas mais relevantes para o estudo.

5 METODOLOGIA

A intenção inicial para este trabalho era aprofundar a compreensão dos desafios cotidianos da gestão do Bolsa Família em Matinhos, verificando em que medida o bom desempenho generalizado das gestões locais se realizava no município, na atualidade. Havia se optado por uma abordagem qualitativa, tendo a aproximação etnográfica como estratégia de investigação.

No segundo semestre de 2019, foi feito um primeiro contato com a realidade empírica. Observou-se uma reunião, em um CRAS do município, de profissionais da assistência social com potenciais beneficiários do PBF, bem como realizada uma entrevista exploratória com a gestora da unidade. Depois disso, porém, não se conseguiu acesso aos principais servidores municipais envolvidos no programa. Entre o segundo semestre de 2019 e o primeiro semestre de 2020, foram feitas várias tentativas via e-mail, telefone e protocolo, com a prefeitura e Secretaria de Assistência Social de Matinhos, mas sem retorno até a data da finalização desse trabalho¹³.

Optou-se, então, por readequar os objetivos do trabalho, utilizando os dados abertos relativos à apuração do IGD-M, de 2006 a 2019, disponibilizados online pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MC (SAGI/MC). Apesar de não propiciar o aprofundamento na complexidade da atuação municipal, a análise longitudinal de 14 anos de indicadores de gestão pode oferecer noções gerais de como ele tem operado.

Portanto, o presente trabalho consiste em uma pesquisa exploratória e descritiva, que se utiliza de dados quantitativos oficiais – o IGD-M e suas taxas¹⁴. O objetivo geral foi, como posto na introdução, chegar a um primeiro entendimento de como tem sido o desempenho do município na administração local do PBF. Para isso, propôs-se a verificação das variações do índice ao longo do período e a identificação dos aspectos de gestão que contribuíram para os resultados alcançados.

Obtiveram-se os dados no site “Bolsa Família e Cadastro Único no seu município” da SAGI/MC¹⁵, no mês de fevereiro de 2019. Os dados do IGD-M de todos os municípios da

¹³ Buscou-se contato com a pessoa indicada pela prefeitura como sendo a Gestora do PBF, com a Secretária de Assistência Social e com a responsável pelo acompanhamento da frequência escolar. Não se conseguiu identificar o responsável pelo acompanhamento da agenda de saúde.

¹⁴ Os dados restringem-se à apuração do órgão gestor submetendo-se aos parâmetros para este considerados importantes. Esses critérios não necessariamente esgotam as possibilidades de avaliação da gestão dessa política.

¹⁵ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/>. Ao gerar o “Relatório Completo” de qualquer município, é possível acessar o “histórico do índice com as últimas atualizações” no link: <http://bit.do/igdpbf>. Abre-se uma pasta do Google Drive com os dados do IGD-M de todos os municípios e é possível fazer download.

federação são disponibilizados, por ano, por meio de tabelas. Para cada município estão dispostos os resultados mensais dos seguintes itens: TAFE, TAAS, TCQC e TAC, próprias do Fator de Operação (Fator I); Fatores II (Adesão ao SUAS), III (Prestação de Contas) e IV (Aprovação das Contas); IGD-M (F1x F2x F3x F4). Também são fornecidos os valores de cada um dos quatro incentivos financeiros e o recurso total calculado.

Após a coleta, os resultados mensais do IGD-M e das taxas do Fator de Operação foram agregados por meio das médias aritméticas dos 12 meses do ano, a fim de obterem-se resultados anuais. Embora as variações mensais dos valores permita compreender detalhadamente o comportamento do Índice, preferiu-se concentrar os valores, conferindo mais corpo ao padrão de gestão em cada ano. O exame mensal foi utilizado muito pontualmente, quando necessário.

A análise dos dados foi realizada em duas etapas. Em um primeiro momento, examinaram-se as médias anuais do IGD-M observando-se, com o auxílio de gráficos de linha, as oscilações nos valores ao longo dos anos. O comportamento do Índice no período possibilitou captar as variações na qualidade da gestão do PBF em Matinhos e obter uma compreensão geral do desempenho do município.

Em algumas ocasiões, resultados específicos foram enfocados, a fim de se verificar se, concomitantemente a alterações nas regras do IGD-M (Quadro 2), ocorreram mudanças nos escores do município. Este procedimento não viabiliza definir a causalidade das primeiras sobre os segundos, mas permite levantar algumas hipóteses.

Em um segundo momento, os valores do IGD-M foram contrapostos aos das taxas que compõem o Fator de Operação, com o propósito de distinguir quais aspectos específicos da gestão mais contribuíram para o desempenho observado.

Durante toda a análise, quando considerados significativos, resultados de Matinhos foram comparados com os demais municípios do litoral, de maneira a compreendê-lo em um contexto mínimo.

Uma última observação foi feita, no que se refere à evolução no recebimento de recursos do IGD-M pelo município. O foco foi compará-la com o comportamento dos índices, na tentativa de identificar se o recebimento de recursos havia colaborado para a melhoria da gestão.

Como algum trabalho de campo há já havia sido realizado, as impressões obtidas inicialmente foram utilizadas de maneira auxiliar, quando consideradas úteis à descrição da gestão no município ou à interpretação e levantamento de hipóteses, no momento da discussão dos resultados.

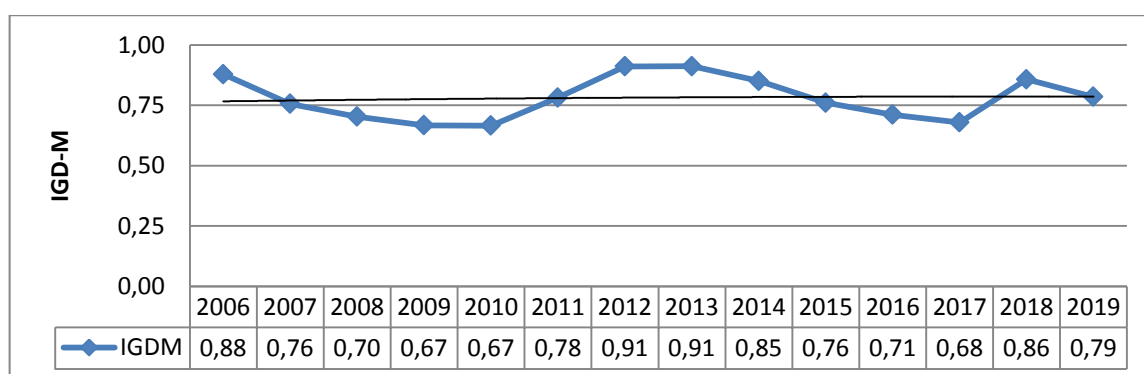
6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Antes de discutir os resultados lembra-se que a apuração do IGD-M é mensal, mas que neste trabalho eles foram agregados por suas médias anuais. Assim, quando se menciona o IGD-M de um ano, está se referindo à média aritmética dos seus 12 meses, exceto 2006, ano da implementação do índice, que teve os primeiros resultados apurados somente em abril.

Entre 2006 e 2019, Matinhos apresentou um IGD-M mediano¹⁶ de 0,77, indicando que, no geral, o município fez uma boa gestão do programa Bolsa Família nesses 14 anos. Também revela uma gestão bastante satisfatória aos olhos do MC, que estipula um valor mínimo de 0,55 para o repasse dos recursos¹⁷. O desempenho está ligeiramente acima da totalidade dos municípios do litoral do Paraná, cujo IGD-M mediano, nesse ínterim, foi 0,72.

O IGD-M médio de Matinhos no primeiro ano da série foi de 0,88 (Gráfico 1), acima do seu índice mediano e sendo o melhor resultado em comparação com os demais municípios do litoral (Gráfico 2). O notável desempenho inicial não foi constante, ficando abaixo de 0,75 entre 2008 e 2010 e em 2016 e 2017. No todo, a diferença não foi muito significativa, visto que a oscilação permaneceu nas faixas superiores. O índice mais baixo foi de 0,67, uma média geral ainda elegível ao recebimento dos recursos. Este padrão de variação foi predominante em todos os municípios da região. As exceções foram por conta de Antonina e Guaraqueçaba que tiveram quedas abruptas entre 2011 e 2016 (Gráfico 2), e os dois primeiros anos da gestão de Paranaguá, que estiveram por volta do patamar mínimo de 0,55.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO IGD-M EM MATINHOS (2006-2019)

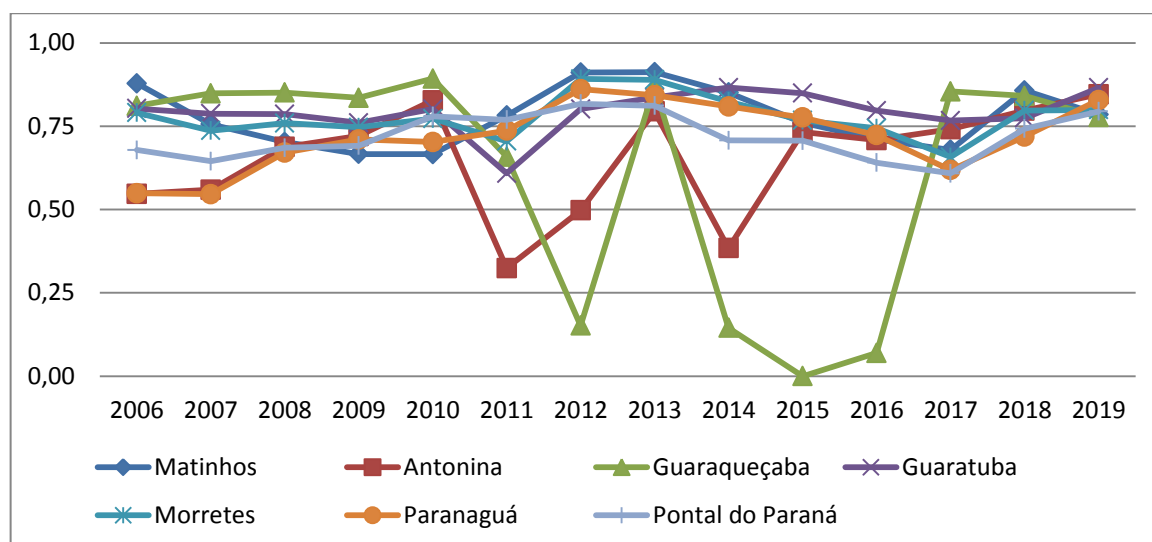


FONTE: a autora, com base em Brasil (2019c)

¹⁶ Quando da presença de valores discrepantes foi utilizada a mediana em vez da média, para evitar distorções.

¹⁷ Condicionado ao alcance de 0,55 para a TAC, 0,30 para a TAFE e valor 1 para os Fatores II, III e IV (BRASIL, 2018).

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DO IGD-M NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ (2006-2019)



FONTE: a autora, com base em Brasil (2019c)

Ainda acompanhando o Gráfico 1, após o pico inicial, o IGD-M de Matinhos manifestou queda por três anos seguidos – 0,76 em 2007, 0,70 em 2008, e 0,67 em 2009, valor último que se manteve em 2010. A recuperação começou em 2011, momento em que o índice alcançou 0,78, e subiu novamente em 2012 e 2013, quando o município atingiu seu auge: 0,91 por dois anos consecutivos. Já entre 2014 e 2017 a qualidade da gestão novamente entrou em queda, com 0,85 (2014), 0,76 (2015), 0,71 (2016) e 0,68 (2017). Em 2018 o município teve a recuperação mais brusca, saltando de 0,68 para 0,86. Mas caiu outra vez no último ano da série, 2019, ao exibir um IGD-M de 0,79, um pouco acima da mediana. Essas variações, ainda que de pequena amplitude, indicam que o município conseguiu fazer uma ótima gestão por alguns períodos, mas não foi capaz de sustentá-la em outros.

O Gráfico 1 exibe uma linha de tendência que indica um padrão de melhoria levemente crescente, embora quase imperceptível. Curioso é que, à primeira vista, a boa performance não parece ser fruto de um aprendizado acumulado, dado o pico inicial. As quedas em relação a este patamar devem, assim, proceder de questões circunstanciais, podendo envolver fatores externos ao município, como mudanças nas regras do IGD-M, mas também de condições próprias a ele, como os aspectos medidos pelas taxas do Fator de Operação (TAFE, TAAS e TAC).

Quanto à primeira ordem de fatores, vale examinar se houve variações nos resultados do IGD-M concomitantemente às alterações nas regras resumidas no Quadro 2. Não se pode determinar se os valores apurados são respostas diretas às mudanças de regras, mas é possível delinear algumas hipóteses e descartar outras.

Em outubro de 2010 houve uma alteração importante no cálculo do IGD-M pela Portaria n.º 754/2010. Se antes a avaliação se restringia ao Fator de Operação (Fator I), a partir de outubro desse ano, passou a incluir os Fatores II, III e IV, considerando a interface com a Assistência Social. Além de ampliar as exigências para a gestão municipal, o novo cálculo ensejou o risco de o município obter um IGD-M igual a zero, inviabilizando o recebimento de recursos, caso não atendesse a algum dos novos fatores. O comportamento **mensal** do índice mostra que esta situação ocorreu uma única vez após a mudança, que foi mais recentemente, em outubro de 2017, quando da não aprovação integral das contas pelo CMAS. Mas de forma geral, os resultados do IGD-M começaram a melhorar justamente a partir de outubro de 2010, em nenhum momento posterior ficando abaixo de 0,66, que foi seu escore naquele mês. Isso indica que o cumprimento das novas condições, exceto por aquela situação isolada, não acrescentou dificuldades ao município. Pode sinalizar, ainda, que a articulação do PBF com a assistência social, pode ter gerado alguma melhora na gestão.

Outra mudança dessa Portaria capaz de ter ajudado a retomada do desempenho naquele mês – embora não se possa afirmar sua causalidade – foi a introdução dos incentivos financeiros premiando a implementação de atividades específicas, como o acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades e a atualização dos dados de gestão. O potencial de aumentar o valor total dos repasses, condicionado a essas metas, pode ter mobilizado aperfeiçoamentos na gestão.

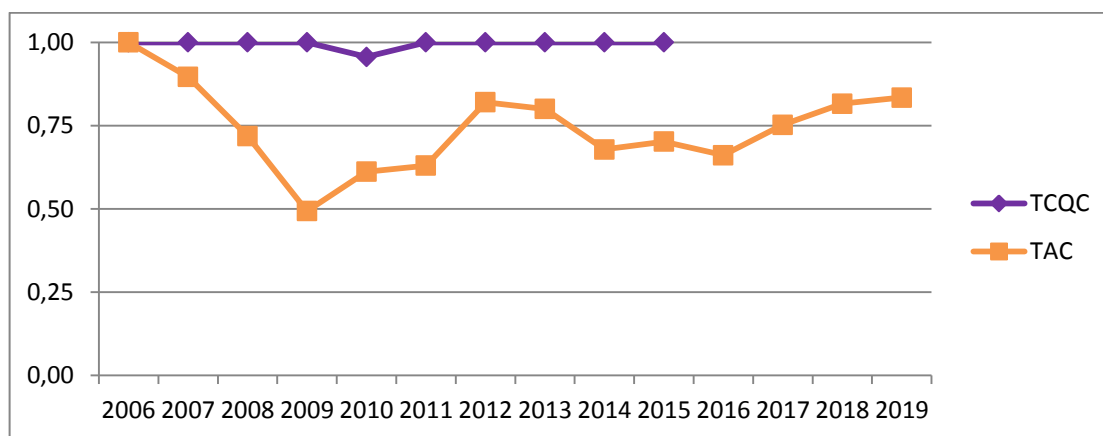
Após a recuperação do final de 2010, ano em que o IGD-M médio foi de 0,67, o município avançou em 2011, com uma média anual de 0,78. Ele manteve os altos escores de 0,91 em 2012 e 2013. Os dois últimos resultados podem ter sido respostas a um novo estímulo introduzido em novembro de 2011, com a Portaria n.º 319/2011, que aumentou o valor de referência, de R\$ 2,50 para R\$ 3,25.

Outra alteração da Portaria n.º 319/2011 foi a multiplicação do valor de referência pela quantidade de cadastros válidos e atualizados e não mais pela quantidade de famílias em situação de pobreza. Assim, o recebimento de recursos passou a se vincular ao esforço dos municípios na qualidade e atualização dos cadastros e não sobre a seleção pura e simples dos beneficiários. Como este aspecto passou a estar mais em evidência, pode-se esperar alguma mudança na qualidade da gestão cadastral a partir de 2012, seja para melhor ou para pior.

Este aspecto particular da gestão do PBF é medido pela TAC, sendo que até 2015, a qualidade dos cadastros e a atualização cadastral eram medidas em separado, pela Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros (TCQC) e pela TAC, respectivamente.

O Gráfico 3 mostra que a TCQC permaneceu em níveis excelentes durante todo o tempo de vigor da taxa (0,96, em 2010, foi o ponto mais baixo), não refletindo problemas quanto à qualidade e integridade dos cadastros. O mesmo não pode ser dito da atualização cadastral, medida pela TAC. Embora ela tenha partido do mesmo patamar da TCQC, caiu significativamente nos anos seguintes, até chegar a 0,49 em 2009. Apesar de refletir dificuldades na atualização cadastral, esse valor médio ainda propiciava o recebimento de recursos, pois, naquele ano, o mínimo exigido para a TAC era 0,20.

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA TCQC E DA TAC EM MATINHOS (2006-2019)



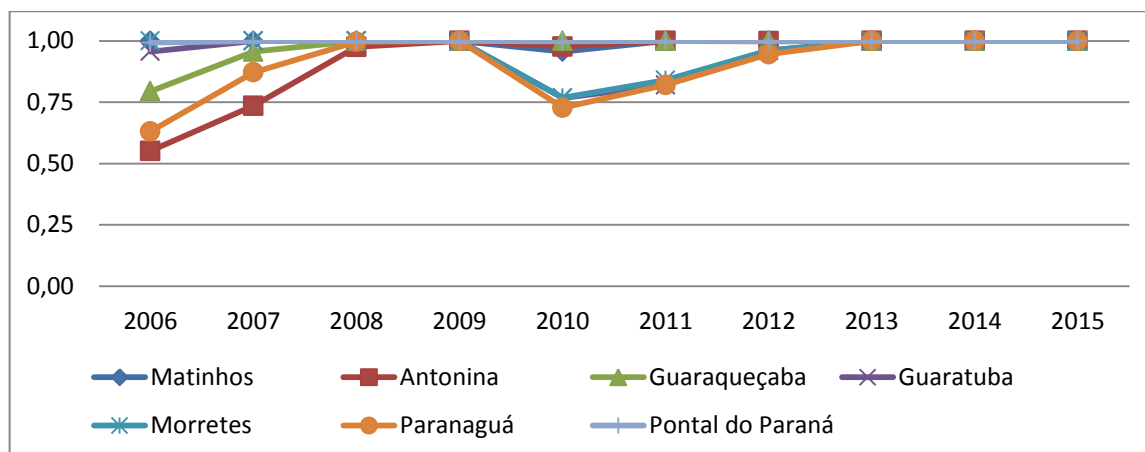
FONTE a autora, com base em Brasil (2019c)

O município manifestou uma leve recuperação na TAC entre 2010 (0,61) e 2011 (0,63), mas só voltou a patamares superiores em 2012 e 2013, quando atingiu 0,82, e 0,80, podendo sugerir uma resposta inicial positiva à mudança na regra que passou a valorizar mais a qualidade e atualização cadastral (Portaria n.º 319/2011). Contudo, se isso foi verdade, o desempenho não se sustentou, visto que a taxa oscilou para baixo de 2013 até 2016, quando chegou ao patamar mais baixo após a mudança, que foi de 0,66. Recuperou-se a partir de 2017, com 0,75, mantendo o crescimento nos dois últimos anos da série (0,82 e 0,83).

O valor médio da TCQC no município, no seu intervalo de vigência, foi de 1,00, enquanto o da TAC foi de 0,74. Padrão semelhante foi encontrado nos demais municípios do litoral, como mostra a comparação entre os Gráficos 4 e 5¹⁸. Enquanto a média da TCQC, na região, foi de 0,96, a da TAC foi de 0,73. Portanto, a atualização cadastral se mostrou mais desafiadora aos municípios do que o cadastro em si.

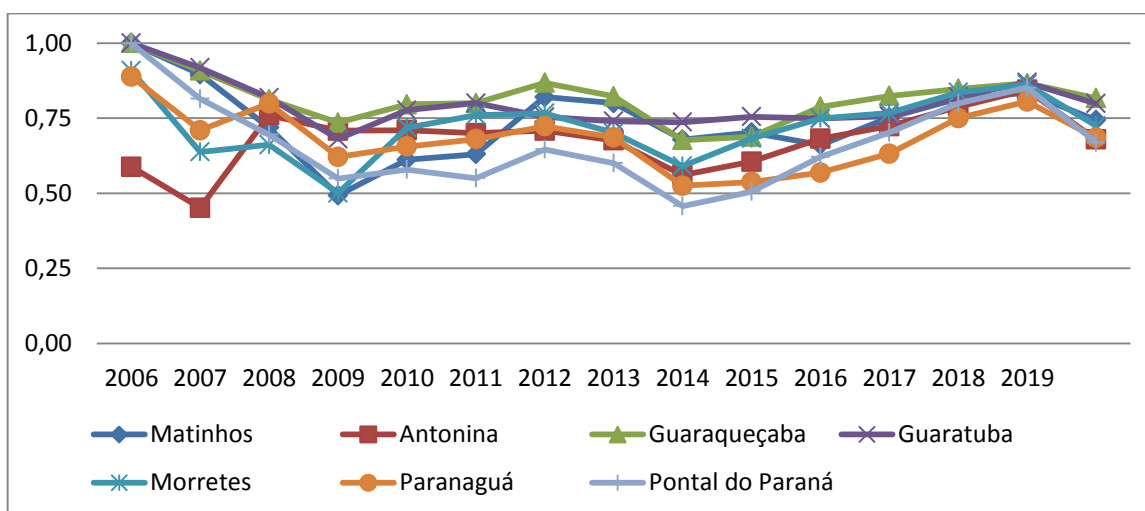
¹⁸ Ainda que Antonina e Paranaguá tenham apresentado mais dificuldades na TCQC e Antonina e Pontal do Paraná na TAC.

GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DA TCQC NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ (2006-2019)



FONTE: a autora, com base em Brasil (2019c)

GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DA TAC NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ (2006-2019)



FONTE: a autora, com base em Brasil (2019c).

Em 2015, a Portaria n.º 81/2015 introduziu uma série de novas alterações a partir de agosto. Uma delas foi a extinção da TCQC e a criação de uma nova TAC, já incorporando o conceito de cadastro válido. A mudança revela maior preocupação do MC com a atualização cadastral – e consequentemente com a qualidade da focalização – do que com a cobertura, em si. É possível que o bom desempenho da TCQC presenciado no litoral do Paraná também tenha se observado nos demais municípios brasileiros, tornando desnecessária uma taxa centrada no cadastro de beneficiários. Mas se houve algum impacto derivado dessa mudança institucional, ele não foi imediato em Matinhos, já que a melhoria na atualização cadastral só se manifestou a partir de 2017 como visto acima (Gráfico 3).

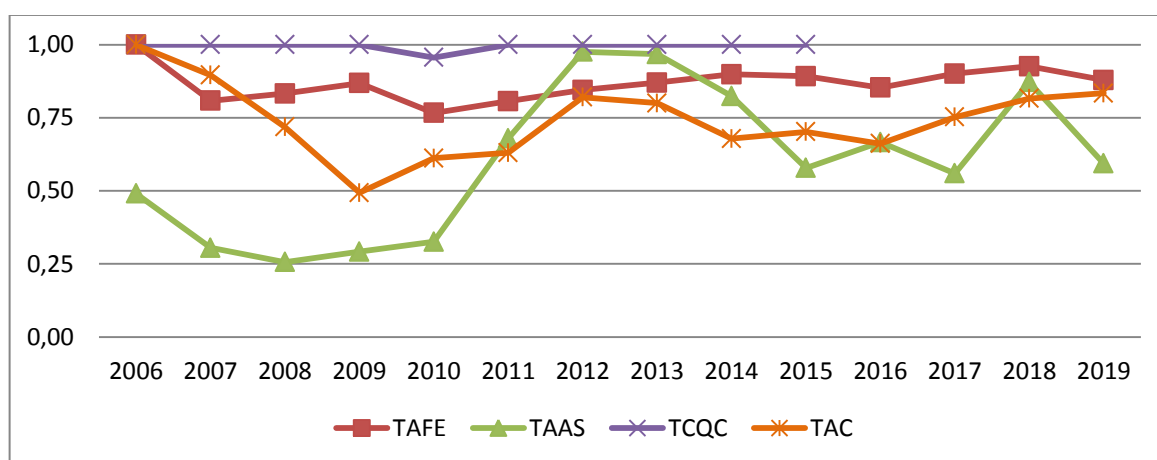
Um mudança significativa trazida pela Portaria de 2015 foi a elevação nos patamares mínimos a serem alcançados pelas taxas do Fator de Operação. Eles passaram de 0,20 para 0,55 na TAC e de 0,20 para 0,30 na TAFE e na TAAS. Segundo o MC,

os parâmetros mínimos foram instituídos para que todos os municípios apresentem o mínimo de qualidade na gestão do Cadastro Único e das condicionalidades do PBF e, assim, possam receber os recursos. Como esses parâmetros mínimos não impunham mais desafios para o aperfeiçoamento da gestão pelos municípios, a Portaria MDS nº 81, de 2015, elevou esses parâmetros [...]. (BRASIL, 2015a, não p.)

A portaria também alterou os incentivos financeiros, extinguindo dois deles e mantendo apenas o referente ao acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades e o da atualização dos dados de gestão. Além disso, aumentou o valor mínimo repassado aos municípios que cumprem todos os requisitos.

É de se esperar alguma repercussão na qualidade da gestão a partir de 2015 com todas essas modificações, sobretudo a elevação dos patamares. Contudo, a observação dos valores agregados não demonstra, ou não foi capaz de captar, mudanças muito expressivas. O Gráfico 6 mostra o comportamento das quatro taxas em todo o período. A maior elevação dos patamares foi na TAC, o que, juntamente com a mudança nos seus critérios, manifesta, mais uma vez, a importância atribuída pelo governo federal, à focalização. Nessa taxa, o município de Matinhos permaneceu dentro do desempenho médio desde 2015, que foi de 0,75, mas apresentou alguma melhora nos últimos anos da série. A taxa teve uma leve queda de 2015 (0,70) para 2016 (0,66), mas em 2017, como já visto, voltou a subir, fechando acima do seu valor médio (0,74), apresentando o valor de 0,83 em 2019.

GRÁFICO 6 - EVOLUÇÃO DAS TAXAS DO FATOR I EM MATINHOS (2006-2019)



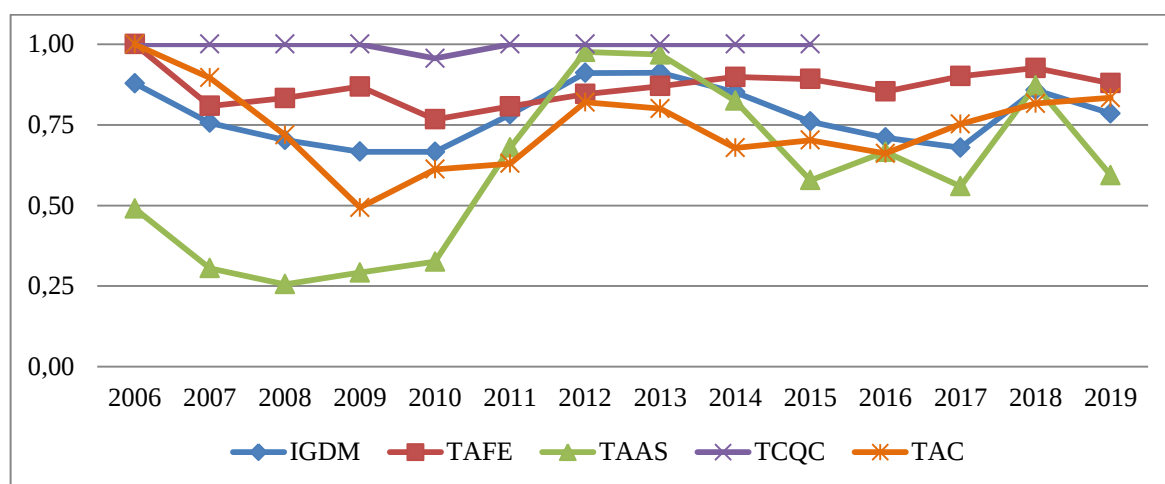
FONTE: a autora, com base em Brasil (2019c).

Quanto às condicionalidades em educação, dado o excelente histórico, sentiu-se uma queda irrisória na TAFE a partir da Portaria de 2015: de 0,89 em 2015 para 0,85 em 2016. Entre 2017 e 2019 a taxa oscilou entre 0,90 e 0,88. No geral, o município preservou os resultados superiores no acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes.

O acompanhamento da agenda de saúde, medido pela TAAS, melhorou um pouco logo após as mudanças, saindo de uma taxa de 0,58 em 2015, para 0,67 em 2016. Mas a TAAS intercalou aumentos e quedas, ano a ano, a partir de 2015, um padrão diferente do que vinha exibindo nos anos anteriores, com tendências mais estáveis. De qualquer modo, manteve seu desempenho médio em 0,65, de 2015 a 2019, um pouco acima da média do período completo, que foi de 0,60.

Mais do que respostas às alterações decorrentes do plano nacional – o que foi possível apenas conjecturar nas linhas acima – o desempenho dos municípios refletido no IGD-M, é resultado direto das taxas que o compõem. Deste modo, o exame das taxas em relação ao IGD-M permite compreender quais aspectos avaliados pelo MC têm impactado mais na qualidade da gestão do PBF do município. O Gráfico 7 apresenta as taxas do Fator de Operação em relação ao IGD-M.

GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DO IGD-M E TAXAS DO FATOR I EM MATINHOS (2006-2019)



FONTE: a autora, com base em Brasil (2019c).

No geral, nota-se que o acompanhamento das condicionalidades de saúde, refletida pela TAAS, é onde Matinhos apresentou maiores problemas de gestão. Significa que o município teve dificuldades principalmente em monitorar o cumprimento da vacinação e pesagem das crianças e do pré-natal das gestantes.

Em mais da metade dos anos, os resultados da TAAS foram inferiores aos das outras taxas. Esta discrepância é mais acentuada de 2006 a 2010, em que os resultados

permaneceram abaixo de 0,50. Com uma diferença significativa em relação às demais nesse intervalo, os baixos escores na taxa revelam-se os principais responsáveis pela tendência decrescente do IGD-M nos primeiros cinco anos de avaliação. Adicione-se a isso, a queda vertiginosa na TAC, entre 2006 e 2009.

O acompanhamento da agenda de saúde apresentou uma performance inicial regular, com uma TAAS igual a 0,49 em 2006. Caiu para 0,31 em 2007 e chegou ao seu patamar mais baixo em 2008, com 0,26. Equivale a dizer que, em média, naquele ano, o município conseguiu acompanhar o cumprimento da agenda de saúde de apenas 26% das famílias devidas. A queda de desempenho em relação ao primeiro ano de avaliação também foi observada na TAFE e na TAC, embora permanecendo nos níveis superiores.

Os baixos índices na TAAS permaneceram até 2010, com um aumento súbito de 0,33 para 0,68 em 2011. Novo aumento expressivo ocorreu em 2012 (0,98) e se manteve em 2013 (0,97), anos em que, ineditamente, a quase totalidade das famílias estavam sendo acompanhadas. Nesses dois anos a TAAS foi superior até mesmo à TAFE, cujo resultado mediano só ficou abaixo da TCQC.

Embora mais visível na TAAS, o ano de 2011 mostrou recuperação em todas as taxas, se comparado a 2010. O mesmo ocorre em 2012, no qual a subida vertiginosa na TAAS convive com aumentos de menor monta nas demais taxas (exceto a TCQC, mantida estável até o final da série). Os números de 2012 também indicam que junto com a melhoria na TAAS, houve elevação das demais taxas em relação a 2011. Os valores de todas as taxas continuaram altos em 2013. Em 2014, a TAAS caiu, mas permaneceu em um nível elevado.

A TAAS baixou para 0,82 em 2014, ainda revelando bom rendimento no acompanhamento da agenda saúde, apesar de inferior aos dois últimos anos. Mas de 2015 a 2017 voltou a níveis medianos, com 0,58 (2015), 0,67 (2016) e 0,56 (2017). A taxa teve mais uma recuperação abrupta em 2018, com 0,87, mas fechou a série com 0,59 (2019), valor equivalente à mediana do período.

Em comparação com os demais municípios do litoral paranaense, Matinhos aparece em uma posição intermediária quanto à média da TAAS nesses 14 anos. Mas com exceção de Guaraqueçaba, que apresenta um valor superior, de 0,81, e Pontal do Paraná, com um valor mais baixo, de 0,47, os demais municípios também revelam um desempenho regular no acompanhamento da saúde dos beneficiários (Tabela 2).

TABELA 2 – TAAS MÉDIA NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE (2006-2019)

Município	TAAS média
Guaraqueçaba	0,81
Guaratuba	0,68
Paranaguá	0,60
Matinhos	0,60
Morretes	0,57
Antonina	0,56
Pontal do Paraná	0,47

FONTE: a autora, com base em Brasil (2019c).

No caso de Matinhos, dois aspectos trazidos pela entrevista exploratória com a gestora do CRAS, levantam pistas sobre possíveis motivos para tais dificuldades no monitoramento das condicionalidades de saúde. Uma é a dificuldade de interlocução da assistência social com essa área, para o acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades, dada a frequência com que a pessoa responsável é trocada. Outro é a sua percepção de que essa área não se vê como fazendo parte do PBF, entendendo-se como uma política à parte.

As dificuldades de articulação intersetorial com a saúde não parecem ser uma particularidade de Matinhos. Elas foram detectadas, por exemplo, em um estudo de caso realizado no município do Rio de Janeiro. Moraes (2015) constatou relações frágeis entre os profissionais da assistência social e da saúde, com envolvimento limitado desses últimos, e ênfase em procedimentos formais e ações fragmentadas e de pouca qualidade.

Adversidades quanto à integração da Saúde com o Bolsa Família também ocorreram no nível nacional, na raiz da criação da política. Segundo Monteiro (2011), em uma das reuniões da Câmara de Política Social, que tratava da unificação dos programas de transferência de renda, inquietações relativas à intersetorialidade foram trazidas pelo ministro da saúde¹⁹. Uma delas dizia respeito a que a atribuição de novas funções aos agentes de saúde poderia prejudicar sua atuação. Para o ministro “isto faria com que eles ‘ganhassem em amplitude e perdessem em potência’. Concordava com a existência de interfaces com outras áreas, mas sem a pretensão de criar um ‘super agente’” (MONTEIRO, 2011, p. 82).

Outra investigação seria necessária para compreender os entraves intersetoriais na gestão do PBF, mas essas informações mínimas tornam curiosa a articulação do programa com a área da saúde nos municípios. Seria interessante verificar, por exemplo, se preocupações relativas à intersetorialidade do programa ainda persistem no nível federal, bem

¹⁹ Estiveram presentes na reunião todos os 23 ministros que integravam a Câmara Social. Humberto Costa era o ministro da saúde na época.

como, em que medida diretrizes nacionais da área exercem influência sobre as gestão das condicionalidades no nível local.

No acompanhamento da frequência escolar, ao contrário da saúde, o desempenho do município revelou-se muito bom, com uma mediana na TAFE de 0,87, perdendo somente para a TCQC. O comportamento da taxa foi estável, com flutuações dentro da faixa superior. A maior dificuldade neste quesito foi em 2010, quando caiu para 0,77. A comparação da TAFE média de Matinhos com a dos demais municípios do litoral mostra que o bom rendimento é comum na região, refletindo maior facilidade nesse quesito (Tabela 3).

TABELA 3 - TAFE MÉDIA NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE (2006-2019)

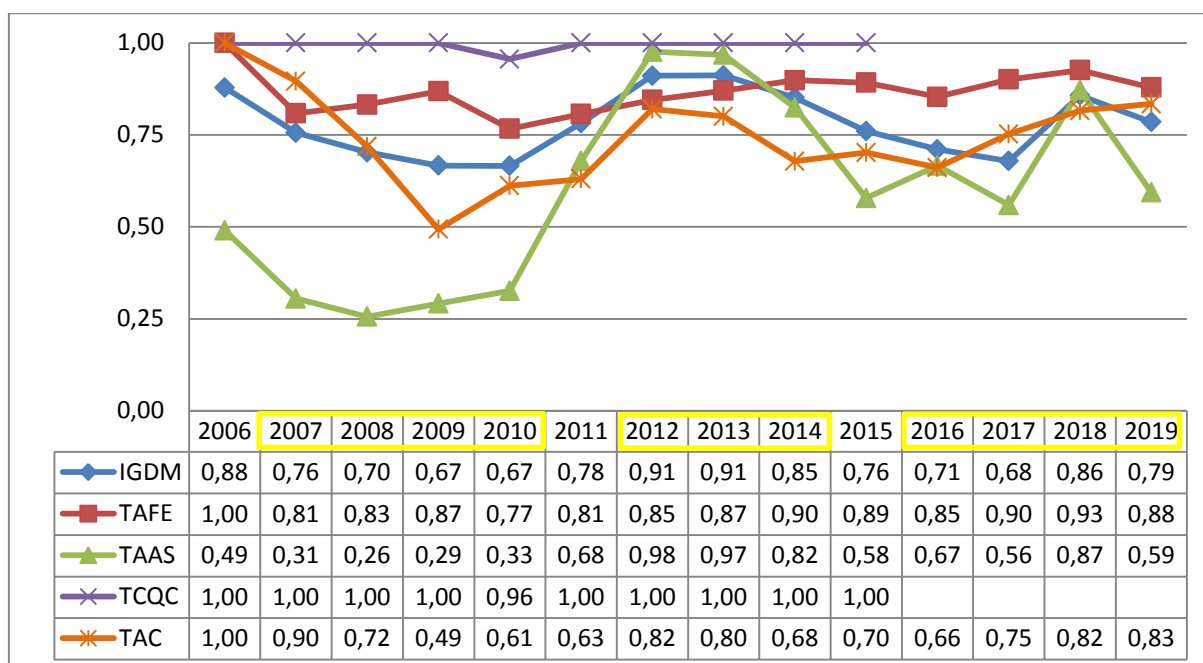
Município	TAFE média
Morretes	0,97
Matinhos	0,87
Pontal do Paraná	0,86
Guaraqueçaba	0,85
Guaratuba	0,84
Antonina	0,84
Paranaguá	0,84

FONTE: a autora, com base em Brasil (2019c).

Nos 14 anos de gestão em Matinhos o valor médio da TAFE foi de 0,87, enquanto o da TAAS foi de 0,60 (Tabelas 2 e 3). A performance superior no monitoramento das condicionalidades de educação, em comparação com as da saúde também pode decorrer da forma como os resultados das taxas se refletem no cálculo do IGD-M. Como visto na seção 4.1, a TAFE se reflete no cálculo por dois meses – para o período de maio a dezembro – e por quatro meses – para o período de janeiro a abril. Já a TAAS se reflete por 6 meses – de fevereiro a julho e de agosto a janeiro. Equivale a dizer que o município tem apenas duas oportunidades por ano para se recuperar de um mal desempenho no acompanhamento da agenda de saúde, enquanto na frequência escolar, tem cinco.

Sendo assim, com base nos dados levantados, é possível hierarquizar o desempenho de Matinhos na gestão do PBF em três grandes períodos, cada qual mediado por um ano de transição. A tabela detalhada no Gráfico 8 revela que: o melhor período seguiu-se à recuperação de 2011, e foi de 2012 a 2014 com IGD-M médio de **0,89**; o segundo melhor período, que seguiu-se à queda de 2015 foi de 2016 a 2019, com IGD-M médio de **0,76**; o pior período se deu após o pico inicial de 2006, e foi de 2007 a 2010, com IGD-M médio de **0,70**.

GRÁFICO 8 – DIFERENTES PERÍODOS DE GESTÃO EM MATINHOS (2006-2019)



FONTE: a autora, com base em Brasil (2019c).

A boa performance do IGD-M em 2006 só não foi melhor devido à TAAS, pois as demais taxas estiveram na extremidade superior, equivalente a 1,00. Entre 2007 e 2010 o IGD-M foi puxado para baixo principalmente pelos baixos escores da TAAS e pelas quedas consecutivas na TAC. Os bons resultados na TAFE e na TCQC foram os que sustentaram as médias do IGD-M em um patamar razoável nesse período. É plausível que os primeiros anos de avaliação não sejam os melhores, haja vista a adaptação dos municípios às exigências da implementação do índice em suas gestões.

O ano de 2011 alavancou o desempenho em todas as taxas, denotando um esforço conjunto de melhoria da gestão. O destaque novamente foi a TAAS, com uma melhoria significativa. Por outro lado, tirando a TAAS, nenhuma das taxas caiu, nos anos seguintes, abaixo dos escores alcançados em 2011.

Em 2012, a performance foi ainda melhor em todas as taxas, mantendo-se em excelentes níveis até 2013. A TAAS mais uma vez surpreendeu por ter superado as demais taxas e se sustentado em alta nesses dois anos. Em 2014, o IGD-M apresentou uma pequena queda devida, principalmente, às quedas de desempenho da TAAS e TAC. Mesmo assim, como ocorreu no primeiro período, se manteve em patamar alto pela manutenção dos excelentes resultados na TCQC e TAFE.

Em 2015, nota-se um certo esmorecimento no desempenho comparado ao dos três anos anteriores. Há uma queda praticamente imperceptível na TAFE, uma ligeira melhoria na TAC, mas é de novo uma queda importante na TAAS que diminui o valor médio do IGD-M.

Em 2016 o IGD-M foi ainda menor. Houve uma ligeira queda na TAFE, o que é pouco comum, e na TAC, que já vinha num padrão mais mediano desde 2014. Dessa vez foi a TAAS que subiu, mas somente para se igualar a TAC. No geral, de 2016 a 2019, o município não foi capaz de sustentar uma qualidade da gestão tão boa quanto de 2012 a 2014, mas também não mostrou desempenho inferior ao período inicial, com resultados mais modestos.

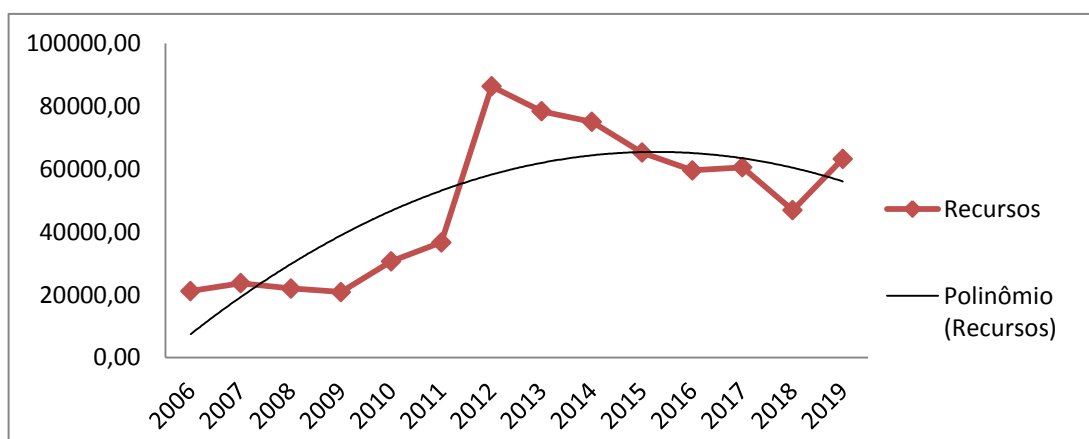
É notável que nos três períodos detectados, a TAAS teve um papel preponderante nos resultados do IGD-M, em alguns momentos puxando-o para baixo e outros jogando-o para cima. De maneira geral, nesses 14 anos, o município conseguiu acompanhar o cumprimento da agenda da saúde de, em média, 60% das famílias. Os empecilhos neste quesito evidenciam-no como o fator que mais impactou a qualidade da gestão do PBF em Matinhos.

A segunda maior dificuldade, embora não tão expressiva, foi em relação à atualização cadastral, que ficou em um patamar médio de 74%, semelhante ao aproveitamento da região litorânea, que é de 73%. A extrema facilidade do município em conseguir identificar as famílias no perfil e cadastrá-las adequadamente, não se repete na hora de manter o cadastro atualizado. Mas apesar das oscilações pelas quais a TAC passou, o município mostrou uma tendência de melhoria nesse quesito, nos anos finais do intervalo.

A TCQC e a TAFE, por sua vez, foram as grandes responsáveis pelo desempenho razoavelmente bem sucedido de Matinhos na gestão do PBF, que apresentou um IGD-M médio de 0,78 nos anos analisados. O excelente desempenho na cobertura e qualidade cadastral revelado pela TCQC, foi acompanhado da alta qualidade no monitoramento da frequência escolar. No que tange ao primeiro quesito, a quase totalidade da meta do município foi alcançada nesses anos, significando que praticamente nenhuma família no perfil ficou fora do Cadastro Único. Já os números da TAFE indicam que o município acompanhou, em média, 87% das crianças e adolescentes no cumprimento da frequência escolar.

Os resultados alcançados pela gestão do município se refletem no repasse mensal de recursos. O Gráfico 9 mostra que os montantes totais de cada ano são condizentes com o comportamento do IGD-M, observado nos gráficos anteriores. O município vinha mostrando uma tendência de melhoria na qualidade da gestão do PBF, que culminou em 2012, ano em que o repasse de recursos também atingiu seu ápice, acumulando R\$86.301,06.

GRÁFICO 9 – RECURSOS DO IGD-M MATINHOS (2006-2019)



FONTE: a autora, com base em Brasil (2019c).

A partir de 2013, porém, o desempenho diminuiu juntamente com a queda nos valores transferidos, manifestando uma tendência decrescente de qualidade. Esse fato é intrigante porque os recursos recebidos da União não só refletem a gestão no município, como também se destinam a induzir ainda mais sua melhoria, uma vez que devem ser investidos exclusivamente nas atividades de gestão do PBF e do Cadastro Único. Por isso, seguindo-se à obtenção de mais recursos é de se esperar avanços na qualidade da gestão e não justamente o contrário, como ocorreu a partir de 2013.

Uma possível explicação para este movimento pode estar na relação entre recursos recebidos e a sua execução. A avaliação da SAGI para a situação do município em março de 2019 era a de que ele estava com um “execução **muito baixa** dos recursos transferidos pelo IGD-M no último ano” (BRASIL, 2019d, p. 6) (grifo no original). O saldo em conta corrente era R\$ 42.517,70 e a recomendação do MC era a de que se verificasse o ocorrido junto ao FMAS e órgão financeiro do município, fazendo a reprogramação dos recursos. Mas em dezembro de 2019, o saldo foi ainda maior, equivalente a R\$54.292,99. Mais recentemente, no relatório referente a maio de 2020 o município demonstrou o mesmo padrão, já que o diagnóstico do MC é idêntico e o volume de recursos acumulados foi de R\$ 83.998,31.

Esse padrão sugere que a queda no desempenho do município pode estar associada ao não investimento dos recursos nas atividades de gestão do PBF e Cadastro Único. Significa que as transferências condicionadas da União são mecanismos apenas potencialmente indutores do aprimoramento da gestão local. Esta não se faz automaticamente, visto que cabe aos municípios diagnosticar, priorizar, planejar e investir adequadamente os recursos, em um esforço de aprimoramento contínuo.

Esta constatação corrobora a formulação de Arretche (2012) de que, embora a União detenha forte capacidade reguladora nas políticas nacionais descentralizadas, os municípios têm sua margem de *self-rule* na implementação. Emerge ainda, a possibilidade de que haja competição intergovernamental entre o município e a União, na medida em que cada ente busca se colocar como responsável pela mitigação do problema da pobreza aos olhos da população. Isso porque não se pode desconsiderar que Matinhos dispõe de um programa próprio destinado ao combate à pobreza, baseado na distribuição de cestas básicas – o Cesta Vida.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou um entendimento panorâmico da gestão do Bolsa Família no município de Matinhos mediante a análise do seu desempenho no IGD-M de 2006 a 2019. O objetivo foi verificar como o município respondeu aos incentivos e condições impostos pelo índice durante esse período.

A seção 3 mostrou que a população pobre do município enfrenta obstáculos no acesso aos serviços sociais, principalmente no que se refere à saúde. Na entrevista exploratória, foram apontadas pela gestora do CRAS, dificuldades quanto à falta de respostas e centralização de informações na Secretaria de Assistência Social do município, bem como dificuldades no acesso às informações necessárias aos agentes, para que possam fazer o adequado acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades. Também ouviram-se queixas quanto a se conseguir atender adequadamente às necessidades da população pobre, uma vez que se prioriza o Programa Cesta Vida que, “visa voto”. Mencionou-se, ainda, limitações na estrutura de trabalho, como a existência de um único computador na unidade. Por fim, foi revelada, com frustração, a dificuldade na interface com a área da saúde.

O Índice de Gestão Descentralizada Municipal foi instituído com vistas a incentivar melhorias na gestão municipal do Bolsa Família. O repasse de recursos vinculado à execução de determinadas ações tem a intenção de induzir a atuação do gestor municipal e responsáveis pelas condicionalidades, em direção a aperfeiçoamentos na implementação local do programa – e consequentemente, no atendimento à população-alvo.

Em que pesem as dificuldades detalhadas acima, a apuração do IGD-M de Matinhos mostrou, nesses 14 anos, um desempenho alinhado ao conjunto dos municípios brasileiros que, no geral, apresentam uma gestão muito boa do Programa. Isso desde os anos iniciais, com crescente melhoria ao longo do tempo. À primeira vista, o mecanismo instituído no plano federal parece estar surtindo efeito na qualidade da gestão local, ainda que não se tenha conseguido detectar aqui, variações no desempenho decorrentes das alterações nas regras do IGD-M. Quanto a isso, o trabalho foi limitado ao levantamento de hipóteses.

Mas apesar da visão geral de que há uma boa qualidade na gestão do PBF em Matinhos, o desdobramento do IGD-M nas taxas que o compõem, pormenorizam alguns pontos fortes e fracos. É nítido que o município conseguiu alcançar com excelência as metas de cobertura, incluindo a quase totalidade das famílias elegíveis ao Bolsa Família no Cadastro

Único. É também verdade que a articulação com a área de educação se mostrou bem sucedida com um ótimo desempenho no monitoramento da frequência escolar.

No entanto, foram constatados entraves maiores no acompanhamento das famílias no que tange ao cumprimento da agenda de saúde. Levantam-se as hipóteses de isso decorrer da frequente rotatividade do responsável setorial pela saúde e/ou da própria concepção que esses profissionais têm sobre o seu papel na gestão do Bolsa Família. A atualização cadastral também revelou-se um ponto mais frágil, por conta das frequentes oscilações de desempenho. Uma das possíveis explicações é que a atualização depende mais das próprias famílias comparecerem ao CRAS do que das visitas dos agentes, que talvez não consigam manter as visitas domiciliares. Esses dois aspectos mereceriam uma investigação qualitativa para serem compreendidos com profundidade.

Quanto às flutuações na atualização cadastral, vale pontuar que elas revelam a dificuldade em manter uma focalização adequada, como requer este tipo de programa. Garantir que não haja inclusões e exclusões indevidas é um fator determinante do sucesso de uma política que se pretende direcionada a um estrato específico da população, o que exige um grande esforço administrativo dos municípios.

Na origem dos programas focalizados de transferência de renda está uma preocupação fundamental com a eficiência na alocação do gasto social. Portanto, além da melhoria na oferta dos serviços sociais à população de baixa renda, esse tipo de mecanismo visa a garantir a eficiência do gasto. O empenho da burocracia pública para garantir a correta focalização, seja no nível local, com os desafios de implementação, seja no nível federal, com a criação e funcionamento de mecanismos minuciosos de monitoramento e controle, não é uma tarefa trivial. Os custos administrativos da focalização são alvo de debate quando mobilizados argumentos contra este tipo de política, em detrimento de políticas universais. Um deles refere-se a uma questão de eficiência, já que políticas universais poderiam economizar recursos que estão sendo investidos no controle rigoroso que uma política focalizada demanda (KERSTENETZKY, 2006; SARAIVA, 2004, MELO, 2008). Isso sem contar os custos com o monitoramento da condicionalidades, já mencionados.

Mesmo sem abordar as minúcias da gestão, foi possível perceber que as dificuldades para se realizar uma boa gestão no nível local são variadas, envolvendo, por exemplo, questões de infraestrutura, gestão de informações, e recursos humanos. As dificuldades com a área da saúde também apontam para a complexidade que é administrar um programa intersetorial como o Bolsa Família.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que as dificuldades existem, ressalta-se que parte da solução pode estar nas mãos dos próprios municípios, dada a sua autonomia no emprego dos recursos advindos do IGD-M. O caso de Matinhos mostrou que a capacidade reguladora da União pode ser limitada a partir do momento em que o município escolhe não fazer uso dos recursos, interrompendo o que poderia ser um círculo virtuoso de melhoria da qualidade e eficiência na gestão do Programa.

A identificação dos motivos que levam à inação dos gestores no uso dos repasses, extrapolam os propósitos do trabalho, mas é razoável pensar que municípios de pequeno porte podem sofrer limitações relativas à estrutura existente, às tecnologias disponíveis, à qualificação dos profissionais, entre outros fatores, que restringem seus horizontes de atuação. Buscando dar algum suporte que mitigue essas carências, o próprio Ministério da Cidadania fornece uma porção de ferramentas auxiliares aos gestores municipais no emprego dos recursos. Estes vão desde o acesso a relatórios, tutoriais e guias, até a disponibilização de ferramentas de planejamento, cursos e sugestões de ações em várias frentes, para compor o planejamento e a execução dos recursos. É possível, portanto, contar com a expertise da burocracia federal para planejar ações no nível local. Além disso, os recursos podem ser utilizados para mitigar aquelas carências, como por exemplo, a própria compra de bens e equipamentos, a aquisição de novas tecnologias e a capacitação de servidores.

Por fim, como a principal deficiência de gestão no município foi percebida na interface com a área da saúde, recomenda-se que os esforços do gestor municipal sejam direcionados à mobilização, sensibilização e integração desses profissionais com as demais áreas, buscando discutir conjuntamente estratégias para o alcance de bons resultados. Podem ser promovidos eventos, encontros, seminários com este fim, podendo incluir os aprendizados derivados de experiências dos outros municípios da região, visto que o problema é comum.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001. 236 p.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. v. 12. 187 p.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2013, p. 361-386.
- ADATO, M.; HODDINOTT, J. Conditional Cash Transfer Programs: A "Magic Bullet"?. In: ADATO, Michelle; HODDINOTT, John (Ed.). **Conditional Cash Transfers in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010. Cap. 1. p. 3-25.
- AFONSO, J. R. R. e ARAÚJO, E. A. Local Government Organization and Finance: Brazil. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Local Governance in Developing Countries**. Washington: The World Bank, 2006, pp. 381-418.
- AGÊNCIA BRASIL. **Expectativa de vida aumenta mais de três meses e chega a 76,3 anos**. 2019. Disponível em <<https://bit.ly/32Vd5SY>>. Acesso em 22 set. 2020
- ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.10, n.28, p.88-108, 1995.
- ALMEIDA, M. H. T. de. O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (org). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p.17-37.
- ARAÚJO, F. R. de *et al.* Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 49, n. 2, p. 367–393, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612119242>
- ARRETCHE, M. Democracia, **Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 232 p.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004.
- ATLAS BRASIL. **Matinhos**. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/32WTamF>> Acesso em: 9 ago. 2019.
- AZEVEDO, N. T. de. A vulnerabilidade social dos municípios do litoral do Paraná: construção do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) com base nos dados dos setores censitários IBGE 2010. **Guaju**, Matinhos, v. 2, n. 2, p.89-124, dez. 2016.
- BICHIR, R. M. Os Mecanismos de Coordenação Federal do Programa Bolsa Família. In: 8º Encontro da ABCP, 2012, Gramado, **Anais do 8o. Encontro da ABCP** (AT05 Estado e

Políticas Públicas) Gramado, 2012. Disponível em <shorturl.at/ahwC7> Acesso em 31 de Jul. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 12 jan. 2004.

BRASIL. **Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009**. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.... Brasília, DF, 14 out. 2009.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. 2019a. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em: 08 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Informe Nº 240 de 28 de outubro de 2010**: Portaria nº 754/2010 - altera as regras de cálculo do IGD e de repasse de recursos financeiros aos municípios. Brasília, 2010a. Disponível em: <<https://bit.ly/3hWsWoL>> Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Informe Nº 295 de 29 de novembro de 2011**: Mudanças no cálculo do IGD-M: MDS aumenta apoio a municípios nas ações do Brasil sem Miséria. Brasília, 2011a. Disponível em: <<https://bit.ly/3mKo0Xn>> Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Informe Nº 482 de 25 de setembro de 2015**: Tira-dúvidas sobre as mudanças no IGD. Brasília, 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/2FZRC2c>> Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Informe Nº 587 de 22 de dezembro de 2017**: IGD-PBF é aperfeiçoado para estimular a aplicação dos recursos. Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/3iX97yQ>> Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Informe Nº 667 de 18 de julho de 2019**: Pagamentos do Bolsa Família de julho de 2019 começam nesta quinta-feira (18), Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3kBRhBG>> Acesso em: 19 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município**. 2019c. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/#>> Acesso em 23 ago 2020

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município. Relatório do Bolsa Família e Cadastro Único**: Matinhos/PR, 2019d. Disponível em <<https://bit.ly/3mNbkPy>>. Acesso em 5 ago. 2019

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Departamento de Operação. Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada. **Caderno**

do IGD-M: Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal). Brasília: MDS, 2018. Disponível em <<https://bit.ly/2FXWsNs>>. Acesso em 19 nov. 2019

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Guia de políticas e programas**. Brasília, DF: MDSA, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/3kIslZy>>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único: Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais**, Brasília, anos 4, n. 51, p.1-40, 2019e. Disponível em: <<https://bit.ly/3kIomw8>> Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 319, de 29 de Novembro de 2011. Altera as Portarias nº 754, de 20 de outubro de 2010 e nº 256, de 19 de março de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 30 nov. 2011b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 20 jun. 2011c. Disponível em <<https://bit.ly/362meuW>> Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015. Altera as Portarias nº 754, de 20 de outubro de 2010, e nº 256, de 19 de março de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 27 ago. 2015b. Disponível em <<https://bit.ly/3hTXck4>> Acesso em: 20 fev. 2020

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 754 de 20 de outubro de 2010. Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 21 out. 2010b. Disponível em <<https://bit.ly/33Z4tu2>> Acesso em: 20 fev. 2020

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria nº 517, de 20 de dezembro de 2017 – Senarc. Altera as Portarias nº 754, de 20 de outubro de 2010, e nº 256, de 19 de março de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social, que estabelecem ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa-Família, no âmbito dos municípios, estados e Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 21 dez. 2017c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município. **Carta aos Prefeitos e às Prefeitas**, 2019f. Disponível em <<https://bit.ly/3iW87Lb>>. Acesso em 11 out. 2019

COÊLHO, D. B. Agenda Social nos Governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de (org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 360.

COSTA, I. J. S. **Sentidos e Percursos da Cidadania**: estudo das relações entre beneficiários e agentes operadores de políticas sociais em Matinhos/PR. 2016. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável, Universidade Federal do Paraná, Matinhos, 2016.

CURRALERO, C. R. B. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil : uma análise a partir do Programa Bolsa Família**. 2012. Tese de Doutorado - Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP - Instituto de Economia, Campinas, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2RODz28>>. Acesso em: 5 maio. 2020.

DESCHAMPS, M. V.; KLEINKE, M. L. U. Os fluxos migratórios e as mudanças socioespaciais na ocupação contínua litorânea do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 99, p. 45-59, jul./dez. 2000.

ELAZAR, D. J. **Federalism and the Way to Peace**. Kingston-Ontario, Institute of Intergovernmental Relations-Queen's University Queens University, 1994, v.13.

ESTADES, N. P. O litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 8, p. 25-41, 2003.

ESTEVES, C. J. de O.. Vulnerabilidade Socioambiental na Área de Ocupação Contínua do Litoral do Paraná – Brasil. **Ra'e Ga: O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba, v. 34, n. 1, p.214-245, ago. 2015.

FENWICK, T. B.. Avoiding Governors: the success of Bolsa Familia. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 102-131, 2009.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 695-704, Set. 2016. Disponível em <shorturl.at/fjrUV>. Acesso em 09 Ago. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395128311>.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. IBGE Cidades. **Matinhos**. 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 9 ago. 2019.

JULIANO, M. C.; RODRIGUES, P. A.; CLEMENTE, A. J. O mapa do IGD-M no Brasil: uma avaliação da eficiência das gestões municipais do Programa Bolsa Família (2007–2017). In: **Desenvolvimento e Justiça Social: perspectivas da sociologia no século XXI**. BEGA,, M. T.; PESSOA, K. 1 ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2019.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, [S. l.], v. 26, n. 4, p. 564–574, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000400006>

LÍCIO, E. C. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 3, p. 309–326, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i3.126>

LIJPHART, A. (1999). **Modelos de Democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MATINHOS. Programa Cesta Vida. **Decreto nº 120/2011**: Dispõe sobre o regulamento do programa cesta vida, na forma prevista na Lei Municipal nº 1286, de 18 de dezembro de 2009, e dá outras providências, Matinhos, 17 mai. 2011. Disponível em <<https://bit.ly/3kLNXnT>>. Acesso em: 9 ago. 2019.

MELO, S. R. da S. **Análise da Focalização e sua Aplicação para o Caso do Programa Bolsa Família**. 2008. Tese de Doutorado - Universidade Federal de Pernambuco – Departamento de Economia, Recife, 2008.

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 4, p. 465-487, 2006.

MONTEIRO, I. R. **Integração de Políticas Sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família**. 2011. Dissertação de Mestrado - Fundação Getúlio Vargas - CPDOC - Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <shorturl.at/oqPVY>

MORAES, V. D. de. **A gestão das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família: relações intergovernamentais e intersetoriais**. 2015. Dissertação de Mestrado - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ, 2015.

PARANÁ. **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social**. Paraná, 2019. Disponível em <http://www.ipardes.pr.gov.br/>. Acesso em 26 ago 2019

POLIDORO, M; DESCHAMPS, V. **Segundas residências e urbanização no litoral do Paraná**. Curitiba, Rev. Paranaense de Desenvolvimento, v.34, n.125, p.213-235, jul./dez. 2013.

RIKER, W. **Federalism, origin, operation, significance**. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

SAMPAIO, C. A. C. Prefácio. In: DENARDIN, V. F.; ABRAHÃO, C. M. de S.; QUADROS, D. A. de (Org.). **Litoral do Paraná: reflexões e interações**. Matinhos: Ufpr Litoral, 2011. p. 5-7.

SARAIVA, A. L. L. R. Políticas sociais: focalização versus universalização. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 55, n. 3, p. 91–95, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v55i3.253>

SOARES, L. T. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Foz do Iguaçu, 15 out 2014. In: Fórum Permanente para a Integração da América Latina e o Caribe, IMEA (Instituto Mercosul de Estudos Avançados) / UNILA (Universidade Federal da Integração Latino Americana), Foz do Iguaçu, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Setor Litoral. **Projeto Político Pedagógico**. Matinhos, 2008.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. de; FARIAS, L. O. Social protection in Brazil: what has changed in social assistance after the 1988 Constitution. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 731–741, 2009.