TPD n.º 213/2025

Textos para Discussão

Análise situacional do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família em três municípios da Rede 10 Sergipe: Indiaroba, Moita Bonita e São Cristóvão

Sergio Kelner Silveira
Luís Henrique Romani de Campos
Carolina Beltrão de Medeiros

Fundação Joaquim Nabuco

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO

Série Textos para Discussão

N.º 213 / 2025

ANÁLISE SITUACIONAL DO CADASTRO ÚNICO E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM TRÊS MUNICÍPIOS DA REDE 10 SERGIPE: INDIAROBA, MOITA BONITA E SÃO CRISTÓVÃO

Série Textos para Discussão

ANÁLISE SITUACIONAL DO CADASTRO ÚNICO E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM TRÊS MUNICÍPIOS DA REDE 10 SERGIPE: INDIAROBA, MOITA BONITA E SÃO CRISTÓVÃO

Recife	n.º 213	p. 1—114	2025

A Diretoria de Pesquisas Sociais (Dipes), integrante da Fundação Joaquim Nabuco, instituição fundada por Gilberto Freyre em 1949, realiza estudos e pesquisas voltados à compreensão e à análise da realidade, em especial das regiões Norte e Nordeste do Brasil. Suas investigações abrangem aspectos sociais, econômicos, políticos, históricos, ambientais, educacionais, populacionais e culturais, promovendo produção, acumulação e disseminação de conhecimentos que visem contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população. Criada em 1981, a série *Textos para Discussão* tem como objetivo fomentar o debate em torno dos resultados das pesquisas realizadas pela Dipes, permitindo o confronto de dados, ideias e perspectivas com as experiências e opiniões de todos os interessados naquelas temáticas.

© 2026
É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Os conteúdos do presente texto são de inteira responsabilidade dos autores e não necessariamente expressam o ponto de vista da Fundação Joaquim Nabuco.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Fundação Joaquim Nabuco — Biblioteca Blanche Knopf

Trabalhos para Discussão / Fundação Joaquim Nabuco, Diretoria de Pesquisas Sociais. —
Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1981 — .

ISSN 2316—784X

1. Ciências Sociais 2. Estudos Relacionais 3. Sustentabilidade
I. Fundação Joaquim Nabuco II. Diretoria de Pesquisas Sociais

CDU 3(05)

Fundação Joaquim Nabuco | www.fundaj.gov.br
Diretoria de Pesquisas Sociais (Dipes)
Rua Henrique Dias, 609 — Ed. Ulysses Pernambucano — Derby
Recife — PE | CEP 52010-100 | Telefone (81) 3073.6767
Editora Massangana | Telefone (81) 3073.6321

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Educação
Camilo Sobreira de Santana

Presidenta da Fundação Joaquim Nabuco
Márcia Angela da Silva Aguiar

Diretor de Pesquisas Sociais
Wilson Fusco

Coordenadora-geral do Centro de Estudos de Cultura, Identidade e Memória
Darcilene Claudio Gomes

Coordenadora-geral do Centro de Estudos em Dinâmicas Sociais e Territoriais
Edneida Rabêlo Cavalcanti

Capa e diagramação
Lyvian Araújo

Projeto Gráfico
Hiago Henrique

Revisão
Marcelo Abreu

Autoria

Sergio Kelner Silveira
Economista da Fundação Joaquim Nabuco

Luís Henrique Romani de Campos
Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco, com
atuação na divisão de economia da Assessoria de Economia do Instituto Nacional
de Propriedade Industrial — Inpi

Carolina Beltrão de Medeiros
Pesquisadora titular da Fundação Joaquim Nabuco

RESUMO

Este Texto para Discussão (TPD) sistematiza a segunda fase do Projeto Rede 10 (Nisp/Fundaj), dedicada a uma análise situacional da implementação local de programas federais de proteção social em municípios nordestinos. O recorte empírico contempla Indiaroba, Moita Bonita e São Cristóvão (SE), com foco no Cadastro Único (CadÚnico) e no Programa Bolsa Família (PBF). A unidade analítica é a operação municipal, examinada para identificar estrangulamentos e pontos de alavancagem institucional, com ênfase em comparabilidade entre municípios estudados.

O arcabouço teórico articula inovação social em políticas públicas (Mulgan; Hulgård & Andersen) a abordagens estruturais e institucionais das desigualdades e do desenvolvimento (Furtado; Santos; Acemoglu & Robinson; Milanovic; Galor). Esse enquadramento trata o PBF como política de transferência condicionada de renda em trajetória de redesenho, destacando o Novo Bolsa Família (2023) e desafios de coordenação federativa, capacidades estatais e governança multinível.

Metodologicamente, a pesquisa adota desenho misto, combinando (i) *survey* com servidores municipais das áreas de assistência social, saúde e educação e (ii) grupos focais com gestores e beneficiários (2023). A análise organiza evidências em três eixos: planejamento e programação, gestão e governança, distinguindo problemas de desenho, rotinas administrativas, fluxos informacionais e incentivos operacionais.

Os resultados indicam fragilidades nos três eixos. No planejamento, predomina racionalidade de curto prazo associada à programação orçamentária, com baixa institucionalização de monitoramento e avaliação e limitada autopercepção de capacidade técnica. Na gestão, evidenciam-se gargalos de força de trabalho (rotatividade, remuneração e qualifica-

ção), problemas de atualização e qualidade cadastral, inconsistências e duplicidades com efeitos sobre bloqueios e continuidade de benefícios, além de fricções tecnológicas e burocráticas entre sistemas municipais e federais. Na governança, observam-se déficits de coordenação vertical, assimetrias de informação entre Estado e usuários, baixa participação social e tensões sobre incentivos do PBF.

No plano propositivo, o texto delineia agenda de reformulação do PBF em cinco vetores: desconcentração de recursos, ativação de potencialidades locais, inclusão mediada por instituições fortes, fomento ao empreendedorismo via educação e *benchmarking* internacional. Sustenta-se que esses vetores complementam a integração CadÚnico–CNIS (2023) ao adicionar instrumentos de coordenação, comunicação pública e inovação institucional territorial, apontando como próximos passos expansão para novos contextos e capacitação intermunicipal.

Palavras-chaves: Cadastro Único; Programa Bolsa Família; Inovação social; Governança multinível; Capacidades estatais.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14

2.O PROJETO REDE 10 18

2.1 Características gerais 18

2.2 A pesquisa em sua fase imediatamente anterior 25

3. A PESQUISA EM SUA FASE ATUAL: ANÁLISE DO CADASTRO ÚNICO E DO BOLSA FAMÍLIA 34

3.1 A visão sistêmica e a análise do Bolsa Família 34

3.2 Por que enfrentar as desigualdades é tão importante? 36

3.3 Relação entre os achados da pesquisa e as atividades do Suas 41

3.4 Renda Básica e Bolsa Família 46

3.5 Histórico 50

3.6 Por um novo Bolsa Família 53

4. METODOLOGIA 56

4.1 Fluxo de atividades 56

4.2 Grupos focais 57

4.3 Planejamento e preparação dos grupos focais para avaliação do Programa Bolsa Família 59

5. RESULTADOS DAS PESQUISAS DE CAMPO 63

5.1 O perfil dos números do Cadastro Único e do Bolsa Família nos municípios pesquisados 63

5.2 Análise dos resultados da pesquisa de campo 69

5.2.1 Os desafios 72

5.2.2 Os entraves causados pelo planejamento e a programação....78
5.2.3 As deficiências dos sistemas de informação....81
5.2.4 A inclusão produtiva de beneficiários do Programa Bolsa Família....83
5.3 Análise dos resultados considerando os fatores de indução dos grupos focais....86
5.4 Matriz de análise situacional....92
6. INTEGRAÇÃO: O PROCESSO EM CURSO....99
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES....104
REFERÊNCIAS....109
Anexo 1 – Questionários para o grupo focal....113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Planejamento, gestão e governança: relação de causa-e-feito.....29

Figura 2 — Novo Bolsa Família em perspectiva sistêmica.....53

Figura 3 — Atividades desenvolvidas.....56

Figura 4 — Desafios.....72

Figura 5 — Planejamento e Programação.....79

Figura 6 — Sistemas de Informação.....81

Figura 7 — Inclusão Produtiva 84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Autoavaliação dos respondentes - Treinamento 31

Tabela 2 — Análise da variação de famílias cadastradas no Cadastro Único 64

Tabela 3 — Análise da variação de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família 65

Tabela 4 — Variação no número médio de pessoas em famílias de beneficiários do PBF entre janeiro de 2020 e abril de 2023 68

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Planejamento e Gestão – Secretarias de Assistência Social 33
Gráfico 2 – Indiaroba – Variação no número de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família 67
Gráfico 3 – São Cristóvão – Variação no número de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família 67
Gráfico 4 – Moita Bonita – Variação no número de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família 68

LISTA DE MATRIZES

Matriz 1 – As funções do Suas no contexto da pesquisa.....42
Matriz 2 – Indução e resultados atingidos nos grupos focais.....89
Matriz 3 – Análise situacional e soluções.....92

1. INTRODUÇÃO

A inovação social emerge como um conjunto de conceitos que se voltam para atender necessidades sociais previamente não atendidas, promovendo a ampliação do bem-estar dos cidadãos, com o propósito de impulsionar o desenvolvimento humano e transformar o contexto social. O conceito também representa a valorização da inclusão social, resultando em uma reconfiguração das relações de poder, conferindo à sociedade um papel mais proeminente na esfera pública. De acordo com o conceito seminal de Mulgan (2006), a inovação social não se restringe apenas às novas tecnologias ou produtos, mas também abrange novos modelos de negócios, sistemas e estratégias que podem melhorar a vida das pessoas e promover o bem-estar coletivo. Ele vê a inovação social como uma abordagem que busca resolver problemas de forma inclusiva e participativa, envolvendo diferentes atores da sociedade, como governos, empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos; e essas soluções podem surgir de diferentes setores[1] que têm como objetivo criar um impacto social significativo, melhorar a qualidade de vida das pessoas e fortalecer a coesão social (Mulgan, 2006). Ampliando a abordagem para a seara pública, Hulgård e Andersen (2015) apontam que a inovação social em políticas públicas se refere à aplicação de novas abordagens, estratégias e modelos de intervenção para enfrentar desafios sociais complexos por parte dos governos e instituições públicas. Essas abordagens inovadoras buscam promover mudanças positivas e sustentáveis nas condições sociais, econômicas e ambientais, bem como melhorar a eficácia, eficiência e equidade das políticas públicas. As duas abordagens colocam como desafio o enfrentamento

1 Setores governamentais ou não governamentais, empresas e comunidades.

das questões que envolvem a complexidade das relações sociais e a busca de processos que visem melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Nessa perspectiva, a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) assumiu a tarefa de promover a inovação social por meio do Núcleo de Inovação em Políticas Públicas (Nisp). No âmbito do projeto "Estratégias e práticas de educação para cidadania e inovação social como vetores de indução e aperfeiçoamento das políticas públicas", a Fundaj conduziu uma análise minuciosa dos principais desafios enfrentados na gestão de programas sociais do governo federal em 45 municípios distribuídos por 10 estados brasileiros. Essa avaliação foi embasada nas opiniões e experiências de mais de 700 gestores públicos e beneficiários desses programas.

Os resultados dessa investigação objetivaram subsidiar o governo federal com práticas e abordagens que viabilizassem o aprimoramento dos processos de planejamento e gestão dos programas sociais, visando a elevar a qualidade dos serviços públicos e o bem-estar da população. Como culminância, em novembro de 2019, a Fundaj promoveu a "Oficina Nacional de Inovação para Redução das Desigualdades", na qual os resultados do projeto foram apresentados e debatidos. Prefeitos, gestores municipais e representantes dos Ministérios da Educação, Saúde, Desenvolvimento Regional, Cidadania, além de secretarias estaduais de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, estiveram presentes e contribuíram com dez sugestões de propostas a serem encaminhadas ao governo federal para aprimorar a operação e governança dos programas federais nos municípios.

Prosseguindo a partir das sugestões da oficina, a Fundaj decidiu expandir o escopo do diagnóstico com o projeto de pesquisa intitulado "Análise e desenvolvimento de soluções, a partir de estratégias e práticas de inovação social, para programas sociais selecionados - Projeto Rede 10". O principal objetivo desse novo empreendimento é realizar

análises detalhadas dos programas sociais selecionados em dez municípios situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). O enfoque se volta para investigar as relações entre os operadores e os beneficiários desses programas, assim como examinar seus modelos de operação, mecanismos de monitoramento e principais resultados.

A Rede 10, resultante desse projeto, visa capacitar agentes públicos para operar atividades e promover interações que facilitem a comunicação com a gestão federal, formando assim uma rede eficiente de compartilhamento de informações. A meta primordial dessa experiência é aprimorar a gestão dos programas analisados, expandir a capacidade de interlocução entre seus operadores e beneficiários e, por conseguinte, potencializar a eficiência[2] e a eficácia desses programas sociais pelo governo federal.

A pesquisa de campo foi originalmente planejada para ter início em 2020, mas, devido à pandemia de Covid-19, precisou ser adiada. Com isso, as atividades foram retomadas em 2022, com intervenções realizadas nos municípios de Campo do Brito, Indiaroba e São Cristóvão, situados no estado de Sergipe. Os resultados dessas atividades, ocorridas em 2022, já foram devidamente publicizados em relatório.

Nesta fase atual, aprofunda-se o trabalho, no qual o Nisp, em parceria com as prefeituras de Indiaroba e São Cristóvão, decide concentrar-se em programas federais específicos. A prefeitura de Campo do Brito

2 Relatório do Banco Mundial de 2017, intitulado "A fair adjustment: Efficiency and equity of public spending in Brazil", destaca várias áreas em que a eficiência dos gastos públicos poderia ser melhorada no Brasil. O relatório sugere que, se o Brasil aumentasse a eficiência de seus gastos públicos para a média da América Latina, ele poderia economizar cerca de 2% do PIB. O relatório destaca várias áreas de preocupação, incluindo a estrutura de gastos públicos, onde há um alto gasto com a previdência e folha de pagamento em detrimento de áreas como saúde e educação. Além disso, aponta para desigualdades nas despesas públicas, como as disparidades regionais na qualidade e acesso aos serviços públicos. Segundo o relatório de competitividade global do Fórum Econômico Mundial 2016-2017, o Brasil estava classificado na posição 136 de 138 países em termos de eficiência do gasto público, o que indica uma área significativa de melhoria.

optou por não aderir à segunda fase. Em virtude da sua importância social, o Programa Bolsa Família (PBF) e sua relação com o Programa Cadastro Único (CadÚnico) tornaram-se o foco do estudo. As atividades tiveram início em março de 2023 e, em maio desse mesmo ano, foram realizadas visitas técnicas nesses dois municípios, sendo incorporado ao grupo o município sergipano de Moita Bonita.

O relatório em questão apresenta:

> 1. Uma breve apreciação do CadÚnico e do PBF e formas de aperfeiçoá-los;
>
> 2. As análises correspondentes à fase de pesquisa de campo, apontando estrangulamentos e potencialidades do CadÚnico e do PBF, cujos resultados nortearão os desdobramentos da pesquisa em fases subsequentes.

2. O PROJETO REDE 10

2.1 Características gerais

O objetivo geral deste projeto é realizar análises de programas sociais selecionados em dez municípios do Nordeste do Brasil, considerando aspectos como seus objetivos e propósitos, as relações entre operadores e beneficiários, modelos de operação, formas de contratação, mecanismos de monitoramento e acompanhamento, governança e principais resultados. As análises resultantes permitirão ao governo federal e aos governos municipais aperfeiçoar a gestão dos programas estudados, ampliar a capacidade de interlocução entre operadores e beneficiários, e, consequentemente, aumentar a eficiência e eficácia das intervenções voltadas à redução das desigualdades e da vulnerabilidade.

O Projeto Rede 10 faz parte das ações do Nisp/Fundaj que buscam promover a inovação social e o aprimoramento do planejamento e da gestão pública, especialmente nos municípios. Por meio dessa análise, pretendemos identificar oportunidades de aprimoramento e fortalecimento de programas federais. O motor da inovação social em políticas públicas é a estruturação de processos de planejamento participativo, nos quais a interlocução entre operadores e beneficiários de programas federais é um aspecto fundamental para criar as condições para aumentar a eficiência e eficácia das intervenções, através de processos de cocriação e processos colaborativos - em que diferentes partes interessadas, como clientes, usuários finais e fornecedores, trabalham juntas para criar algo novo ou melhorar algo existente. São abordagens que envolvem a participação ativa e o engajamento de múltiplas perspectivas para gerar ideias, soluções e inovação (Prahalad; Ramaswamy, 2004).

A cocriação tem sido apontada em vários estudos e casos como um mecanismo eficaz para alcançar a inovação social. Uma pesquisa publicada no *Journal of Business Research* (Bjögvinsson *et al.*, 2012), por exemplo, descreve a cocriação como uma abordagem para a inovação que permite o desenvolvimento de soluções mais sustentáveis e eficazes. Outro estudo no *Stanford Social Innovation Review* (Phills Jr. *et al.*, 2008) sugere que a cocriação pode levar a soluções mais integradas e sistêmicas para problemas sociais complexos. A partir dessas abordagens de cocriação, surgiram os eixos desta pesquisa: planejamento, gestão e governança.

O planejamento requer, de acordo com a visão da equipe Nisp/Fundaj, um enfoque nas práticas colaborativas. Entende-se que em processos de planejamento colaborativo muitos tipos de conhecimento são importantes na compreensão de problemas (Booher, 2010).

Os processos bem-sucedidos que observamos incluíram métodos nos quais especialistas, leigos e pessoas com conhecimento local único se engajaram para criar, em conjunto, uma compreensão dos desafios que enfrentaram e do potencial das opções que consideraram. Como resultado, eles foram capazes de chegar a um senso comum da validade e relevância das informações para que pudessem usá-las nas ações que realizaram.

Tradicionalmente, o planejamento é o processo de estabelecer objetivos, identificar estratégias e definir ações para alcançar determinados resultados desejados. Envolve a análise cuidadosa do contexto e das necessidades específicas, a definição de metas claras e realistas, a alocação eficiente de recursos e a implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação para garantir que os objetivos sejam atingidos.

O planejamento é uma etapa essencial na gestão de projetos e programas, permitindo uma abordagem estruturada e direcionada para

alcançar resultados positivos. O fundamental dessa fase é a necessidade de ter conhecimento do problema e uma ambientação para realizar o planejamento. De acordo com a pesquisa realizada em 2016–2019 pelo Nisp, um dos erros mais comuns cometidos em gestão pública é nivelar a programação orçamentária ao planejamento. O primeiro vem a ser uma etapa do último, mas, para se chegar à programação, muitas atividades têm que ser desenvolvidas.

O planejamento público, no entendimento de Bryson (2018), está em constante interação com as preferências e valores da sociedade, bem como com as condições econômicas, sociais, tecnológicas e ambientais. Ele é usado para moldar e guiar o desenvolvimento de políticas públicas e programas de governo em uma variedade de áreas. Em *The rise and fall of strategic planning* (1994), Henry Mintzberg, um dos maiores pensadores de gestão e estratégia, critica fortemente a abordagem tradicional de planejamento estratégico, especialmente como praticada nas empresas durante as décadas de 1960 e 1970. A principal tese de Mintzberg é de que o planejamento estratégico, como comumente praticado, é muitas vezes desconectado da realidade. Ele argumenta que muitas organizações dependem excessivamente de um processo formalizado e mecanicista de planejamento que falha em responder às condições dinâmicas e complexas que caracterizam o mundo dos negócios.

O planejamento estratégico, na visão de Mintzberg, tornou-se muito focado na previsão e controle, negligenciando o elemento criativo e adaptativo que é fundamental para lidar com a incerteza e a mudança. Em vez disso, Mintzberg defende uma abordagem mais flexível e adaptável à estratégia, que ele chama de "planejamento emergente". Essa abordagem reconhece que a estratégia muitas vezes emerge de um processo de aprendizado e adaptação, ao invés de ser planejada antecipadamente.

A gestão refere-se ao processo de administração e organização dos recursos, políticas e serviços governamentais para atender às necessidades da sociedade. Envolve planejamento, implementação e monitoramento de políticas públicas, alocação eficiente de recursos, tomada de decisões transparentes e responsáveis, e busca pela melhoria contínua dos serviços prestados à população. A gestão pública tem como objetivo promover o bem-estar e o desenvolvimento social, econômico e ambiental de forma ética e eficaz; além de ser um mecanismo essencial que engloba a administração e organização efetiva dos recursos governamentais, políticas públicas e serviços públicos, com o objetivo primordial de satisfazer às demandas e necessidades da sociedade.

Em termos mais práticos, a gestão pública envolve a tomada de decisões de maneira transparente e responsável, visando aprimorar continuamente a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à população. A meta última da gestão é fomentar o bem-estar coletivo e o desenvolvimento socioeconômico e ambiental de forma ética, eficaz e sustentável e entrelaçar o gerenciamento de parcerias entre o setor público e privado, a participação dos cidadãos na tomada de decisões e a promoção da transparência e da prestação de contas (Bovaird; Löffler, 2003).

Além disso, a gestão pública deve buscar a eficácia nas políticas e serviços públicos, garantindo que as ações do governo atinjam seus objetivos desejados e beneficiem a população. Isso inclui a promoção de equidade, garantindo que os serviços e recursos sejam distribuídos de forma justa entre a população (Andrews *et al.*, 2017).

E a governança se relaciona com o processo de governar, ou seja, ao modo como uma organização, seja ela formal ou informal, é administrada e controlada (Bevir, 2012). É um mecanismo essencial para assegurar que as operações de uma entidade sejam realizadas de maneira eficaz, eficiente, transparente e responsável.

E quem a realiza? A governança pode ser realizada por uma variedade de atores, dependendo do contexto. No caso de governos, a governança se dá através da formulação e implementação de políticas públicas, controle e regulamentação de atividades econômicas e sociais, e prestação de serviços públicos. O mercado, por outro lado, governa através de mecanismos de oferta e demanda, regulação da concorrência, proteção dos direitos do consumidor, entre outros. Em uma rede de atores, a governança pode envolver a coordenação entre várias partes interessadas para atingir um objetivo comum.

A governança também pode ser exercida em contextos mais específicos, como em uma família, tribo, organização formal ou informal, ou território. Em uma família, por exemplo, os pais podem estabelecer regras e expectativas para o comportamento de seus filhos. Em uma organização, a administração e o conselho de administração são responsáveis pela governança, garantindo a conformidade com as leis e regulamentações, bem como a realização de metas organizacionais.

Como ocorre? A governança acontece por meio de "processos de governar", que podem incluir leis, normas, poder ou linguagem. As leis e normas estabelecem os limites dentro dos quais a atividade deve ocorrer e fornecem uma estrutura para a resolução de disputas. O poder, seja através da autoridade formal ou da influência, é usado para orientar e controlar as ações dos membros da organização. A linguagem, através de comunicação e negociação, é usada para coordenar atividades, resolver conflitos e construir consensos.

Os processos de governança também podem envolver práticas como planejamento estratégico, tomada de decisão, gestão de riscos, monitoramento e avaliação de desempenho. Esses processos ajudam a assegurar que a organização está funcionando de acordo com suas metas e objetivos, que está em conformidade com as leis e regulamen-

tações relevantes, e que está respondendo efetivamente aos riscos e oportunidades.

A governança é um componente vital para o funcionamento eficaz de qualquer organização. Além disso, explora estratégias e práticas de inovação social, buscando identificar experiências bem-sucedidas, tanto em nível nacional, quanto internacional. Com base nessas tendências e boas práticas, buscaremos propor soluções inovadoras e adaptadas à realidade dos programas estudados, visando ao aprimoramento contínuo das políticas públicas.

O planejamento é destacado como uma prática colaborativa em que vários tipos de conhecimentos e perspectivas são fundamentais para a compreensão e resolução de problemas. É através deste processo que se estabelecem objetivos, identificam-se estratégias e definem-se ações para atingir os resultados desejados, garantindo um direcionamento estratégico e uma coordenação eficaz. Todavia, o planejamento precisa considerar as dinâmicas do ambiente, evitando a rigidez e permitindo a adaptabilidade conforme as circunstâncias exigirem.

A gestão pública, por sua vez, envolve a administração e organização dos recursos, políticas e serviços governamentais. Utiliza-se do planejamento para implementar e monitorar políticas públicas, garantindo a alocação eficiente de recursos e a melhoria contínua dos serviços prestados à população. Além disso, busca promover o bem-estar e o desenvolvimento social, econômico e ambiental de maneira ética e eficaz, também incorporando a transparência, a participação dos cidadãos e a prestação de contas em suas práticas.

Portanto, o planejamento, a gestão pública e a governança estão intrinsecamente relacionadas na busca por uma administração eficiente e eficaz, capaz de responder às necessidades e demandas da sociedade, enquanto promovem o bem-estar e o desenvolvimento. Cada compo-

nente se alimenta e fortalece os outros, criando um sistema integrado e dinâmico que permite adaptação, inovação e progresso contínuo.

O Projeto Rede 10 tem como objetivo final o desenvolvimento de um modelo de gestão e governança para os programas sociais analisados através de uma rede integrada de colaboração intermunicipal, que será qualificada como uma rede de inovação social. Os passos para implantação e operação dessa rede serão ilustrados em um *roadmap* estratégico e operacional, uma representação visual que descreve as principais etapas, objetivos e marcos de um plano estratégico (McGrath, 2010). Ele fornece uma visão geral das atividades planejadas ao longo de um determinado período, permitindo uma compreensão clara das iniciativas e direcionamentos estratégicos. O *roadmap* estratégico é uma ferramenta útil para alinhar as equipes, comunicar metas e prioridades, identificar dependências e monitorar o progresso em relação aos objetivos estratégicos. Ajuda a estabelecer um caminho claro para a implementação de uma estratégia, definindo as iniciativas, os prazos, os recursos necessários e as métricas de sucesso com detalhamento dos passos a serem seguidos e do processo de operação desta rede.

Outra iniciativa importante será a elaboração e implantação de um curso de formação de Agentes de Gestão da Inovação Social (Agis). Essa capacitação tem como propósito disseminar conhecimentos e práticas relacionadas à inovação social, fortalecendo as competências dos gestores públicos e demais envolvidos na implementação e acompanhamento dos programas sociais.

Essa iniciativa é um projeto inicial que, tendo apoio institucional e resultados, poderá resultar na ampliação da Rede de Inovação Social para centenas de outros municípios da região Nordeste. Para tanto, os resultados e aprendizados obtidos durante a implementação desta fase Projeto Rede 10 serão fundamentais. Esse é um processo que representa uma ruptura no planejamento tradicional, porque amplia a participação

popular de uma forma efetiva ao longo do tempo e cria as condições para que o cidadão beneficiário tenha amplas condições de participar da construção dos programas.

2.2 A pesquisa em sua fase imediatamente anterior

Os resultados obtidos do 1.º Relatório (Processos Metodológicos e Resultados da Pesquisa) mostraram que, quando analisados em conjunto, os programas federais apresentam situações que refletem aspectos vinculados ao planejamento, à gestão e à governança. Segue uma breve descrição dos achados, considerando o conceito e os resultados.

> **i. Planejamento e programação**: visa identificar, no conjunto dos casos analisados, qual a efetividade dos programas federais (nos territórios e para os beneficiários) considerando seus objetivos**.** Verificou-se que não há prática de planejamento estratégico que pense o futuro com o objetivo de controlar as variáveis que interferem nas escolhas presentes realizadas. Essa foi a interpretação da equipe da Fundaj, sistematizada a partir dos debates. A percepção é que existe uma programação de ações a executar como forma de atender às demandas latentes da população. Na maioria das áreas, o planejamento não é estruturado e programa o que vai ser gasto, como vai ser gasto, quando e onde. Isso ocorre com mais frequência do que o planejamento pensando no futuro e na transformação da realidade local. Há muitas ações que têm efeito pontual e de curto prazo. É um entendimento, que não se restringe à percepção dos participantes das oficinas, do que é efetivamente o planejamento: um processo no qual um volume de recurso determinado deve ser gasto para atender a um fim específico, em um período determinado;
>
> **ii. Gestão**: visa identificar, no conjunto dos programas federais estudados, como eles são geridos pela municipalidade, considerando as dificuldades e facilidades, e de que forma o processo de gestão se estende ao território

(*lócus* da execução das ações). Verificou-se que a gestão municipal tem preocupação com resultados que repercutem positivamente na qualidade de vida das pessoas. As situações-problema são acentuadas porque ainda há uma forte dependência do governo municipal para com o federal em questões ligadas às transferências de recursos, suporte técnico, instrumentos de gestão e profissionais capacitados. Mas vislumbra-se um caminho para melhorar o padrão local de gestão;

iii. Governança: entende-se como o processo de governar, o modo como se administra e controla a municipalidade considerando suas relações com os demais atores. Percebeu-se que há flexibilidade de mudanças e ajustes em função do ambiente local em todas as áreas programáticas (saúde, educação, assistência social e infraestrutura, no caso em análise) em função da necessidade de atender às exigências do governo central**,** mas um fator que acentua o problema é a limitação de diálogo com o governo federal, acarretando dificuldades no acompanhamento e aperfeiçoamento das ações.

A primeira etapa desta pesquisa, realizada em 2022, apontou macrodesafios estruturados em três eixos:

i. Os macrodesafios para o planejamento e a programação em municípios

Entre os fatores restritivos, verifica-se que o planejamento estratégico é limitado, uma vez que há mais programação do que planejamento efetivo no município. Além disso, a elaboração de programas pelo governo federal não inclui a participação de gestores ou servidores municipais, limitando o alcance de muitos desses programas no território. Nota-se também um foco perceptível em programas com forte

institucionalização[3] e um desconhecimento sobre programas federais. O modelo de planejamento top-down é predominante, e o perfil territorial dificulta a execução de muitos programas federais. Infelizmente, o interesse político por vezes desvirtua a efetividade dos programas.

Por outro lado, entre os fatores potencializadores, há tentativas locais de romper com o modelo ofertista, e a percepção da efetividade dos serviços prestados localmente é alta.

ii. Os macrodesafios para a gestão em municípios

Como fatores restritivos, nota-se o uso limitado de instrumentos de gestão. Há baixo uso de instrumentos para avaliar a efetividade das ações no município, bem como limitações da equipe para executar e planejar. A rotatividade de pessoal e a dependência de funcionários não efetivos são outros desafios. O cofinanciamento e a baixa previsibilidade de desembolsos afetam a execução das ações, e as emendas legislativas, embora complementem o orçamento, têm efeitos pontuais.

3 A institucionalização de um programa federal refere-se ao processo pelo qual um programa se torna uma parte estabelecida e permanente da estrutura e do funcionamento de uma organização governamental. Esse processo geralmente envolve a formulação de políticas e regulamentos formais, a alocação de recursos, a criação de estruturas organizacionais e sistemas de gestão para a implementação e monitoramento do programa, e a incorporação do programa nas normas e práticas cotidianas da organização. Peters (2019) define a institucionalização como o processo pelo qual certas práticas, normas ou estruturas se tornam estabelecidas e aceitas. Segundo o autor, as instituições ganham sua força e estabilidade ao longo do tempo através deste processo de institucionalização, à medida que as práticas se tornam rotineiras e são reforçadas por normas culturais e sociais. A institucionalização é, portanto, um fenômeno dinâmico e evolutivo que pode ser moldado por vários fatores, incluindo a interação de atores políticos, as condições socioeconômicas, as normas culturais e o legado histórico. O autor também destaca que a institucionalização pode ocorrer tanto em uma escala micro (por exemplo, dentro de uma única organização) quanto em uma escala macro (por exemplo, em uma sociedade inteira); dessa forma, a institucionalização pode impactar o comportamento político, a formulação de políticas e a governança. Argumenta o autor que as instituições têm o poder de moldar tanto a estrutura quanto o conteúdo das políticas públicas. Ele também discute como as teorias institucionais podem ser aplicadas a uma variedade de contextos e questões políticas, desde a governança democrática até a implementação de políticas públicas.

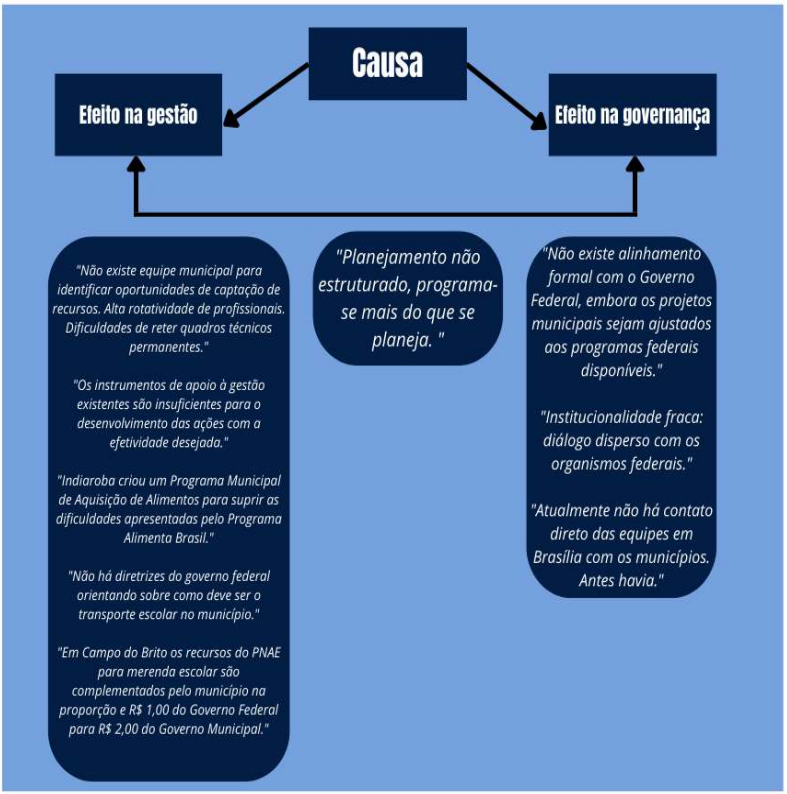
No lado positivo, entre os fatores potencializadores, a gestão municipal busca se organizar pela demanda local, mesmo que limitada pelos recursos disponíveis. Há prioridade para a área social no orçamento, e mudanças na estrutura organizacional podem gerar melhorias na efetividade da gestão.

iii. Os macrodesafios para a governança em municípios

Entre os fatores restritivos, o diálogo entre os atores envolvidos no processo da gestão de políticas públicas é pouco estimulado, o que enfraquece o papel de cada um dos agentes nesse processo e limita a cooperação com órgãos do governo federal. A dificuldade de identificar programas federais, de obter suporte do governo federal e a limitação do controle social pela cultura de participação são outros obstáculos. A governança é restrita por causa do modelo das relações entre governos nas três instâncias.

Nos fatores potencializadores, embora o controle social por audiências seja pouco estimulado, a forte institucionalização na área social permite algum nível de governança, assim como o alinhamento ao governo federal em áreas com forte institucionalização.

Figura 1 — Planejamento, gestão e governança: relação de causa-efeito



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A limitação ou mesmo a ausência de práticas de planejamento é a principal marca das administrações municipais pesquisadas. Sem planejamento estruturado, os governos municipais se limitam a programar o dispêndio de recursos alocados no orçamento. Parte significativa desses recursos provém de transferências constitucionais ou de recursos originários do tesouro nacional, que em sua maioria têm destinação definida, mas a sua alocação requer gestão. Ações nas áreas de saúde, educação, assistência social, entre outras, são programadas em função

do orçamento disponibilizado, mas requerem a formação de equipes treinadas e em número adequado à disponibilização de instrumentos de apoio à gestão e integração entre os governos municipal e federal. A falta de planejamento compromete o alcance dos programas, reduzindo seu impacto no território. Geralmente, os programas são desenvolvidos, pelo governo federal, com base em um modelo ofertista, no qual as peculiaridades do ambiente local são pouco consideradas. A falta de sistemas eficientes de monitoramento e acompanhamento da gestão resulta em uma menor efetividade dessas ações.

A limitação na prática do planejamento pode ser considerada como a causa da baixa efetividade das ações com consequências diretas na gestão. Fatores internos ao município são obstáculos para a efetiva gestão pública. Entre esses fatores estão: a carência de pessoal qualificado; uma estrutura organizacional excessivamente burocrática e instável devido à alta rotatividade de servidores mal treinados e com remuneração baixa; a alocação de recursos financeiros em ações que priorizam interesses políticos em detrimento das necessidades reais da população; e a falta de cooperação e suporte do governo federal.

Mas por que os governos municipais se limitam a programar o dispêndio de recursos alocados no orçamento sem planejamento estratégico estruturado? As causas podem estar ligadas à capacidade dos gestores e de seu corpo técnico de identificar oportunidades e elaborar projetos. Para aprofundar os achados da pesquisa qualitativa realizada, a equipe realizou um survey[4] com servidores de três municípios sergi-

4 Um survey em pesquisa quantitativa é um método de coleta de dados que envolve a aplicação de questionários estruturados a uma amostra representativa de indivíduos. O objetivo do survey é obter informações sobre opiniões, atitudes, comportamentos ou características demográficas de um grupo específico de pessoas e geralmente apresenta uma série de perguntas fechadas, diante das quais os participantes selecionam respostas pré-determinadas com opções de múltipla escolha ou escalas de classificação. Essas perguntas são projetadas para medir variáveis específicas e fornecer dados quantitativos, que podem ser analisados estatisticamente. Fonte: PRICE, Paul C.; JHANGIANI, Rajiv; JHANGIANI, S. Research methods in psychology. 1. ed. Vancouver: BCcampus, 2015.

panos das áreas de saúde, educação e assistência social. Os resultados apresentados na Tabela 1 abaixo, mostram a autoavaliação dos respondentes vinculados à Secretaria de Assistência Social de dois municípios no quesito treinamento.

Tabela 1 — Autoavaliação dos respondentes — Treinamento

Porcentagem de respostas para os níveis "Alto" e "Muito Alto"	**Indiaroba**	**São Cristóvão**
Como o(a) sr(a) avalia o seu NÍVEL DE TREINAMENTO para planejar, implementar, monitorar e avaliar as políticas, programas, planos e projetos públicos?	21,1%	**25,3%**
Como o(a) sr(a) avalia seu NÍVEL DE TREINAMENTO para formular estratégias, definir metas e ações em sua área de atuação, mesmo quando os recursos são escassos para o serviço público?	21,1%	**27,8%**
Como o(a) sr(a) avalia seu NÍVEL DE TREINAMENTO para ter habilidade para desenvolver e utilizar tecnologias administrativas de modo a gerar eficácia e eficiência no serviço público?	**42,1%**	31,6%
Como o(a) sr(a) avalia seu NÍVEL DE TREINAMENTO para ter visão crítica sendo capaz de avaliar os projetos e atividades de trabalho com a finalidade de promover melhorias?	36,8%	**48,1%**
Como o(a) sr(a) avalia seu NÍVEL DE TREINAMENTO para inovar, colocando em ação as ideias novas que podem contribuir para melhorar a qualidade da gestão bem como a satisfação da comunidade?	26,3%	**36,7%**
Como o(a) sr(a) avalia seu NÍVEL DE TREINAMENTO para identificar e resolver problemas e lidar com mudanças no ambiente de trabalho?	**47,4%**	39,2%

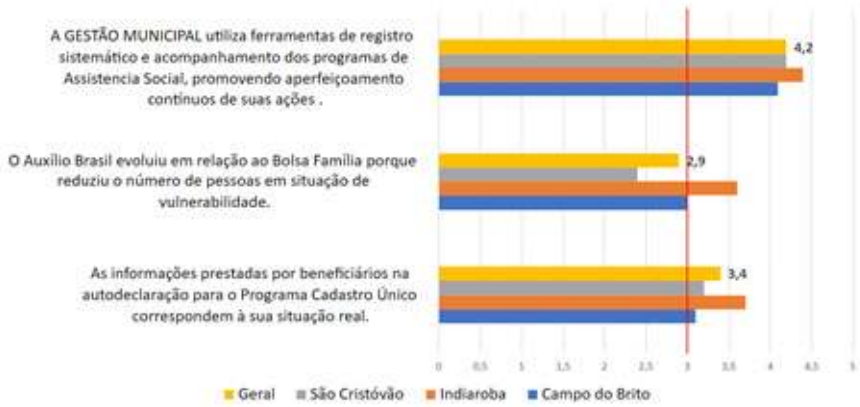
Como o(a) sr(a) avalia seu NÍVEL DE TREINAMENTO para tomar decisões, em diferentes graus de complexidade, levando em consideração todas as alternativas e recursos disponíveis no contexto de trabalho?	**31,6%**	29,1%
Como o(a) sr(a) avalia seu NÍVEL DE TREINAMENTO para ter competência política para administrar as relações de poder dentro do contexto de trabalho intra e interinstitucionais, atendendo aos interesses da sociedade?	26,3%	**32,9%**
Como o(a) sr(a) avalia seu NÍVEL DE TREINAMENTO para negociar e argumentar, sendo capaz de se posicionar visando alcançar os resultados que atendam ao interesse da sociedade?	**36,8%**	35,4%

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Quando perguntados sobre o nível de treinamento para planejar, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas, o grupo de servidores, incluindo os gestores, 21,1% em Indiaroba e 25,3% em São Cristóvão, se consideram treinados para tais finalidades. Os resultados podem ser interpretados como ruins para as necessidades da gestão municipal. Seguem outros questionamentos que envolvem a formulação de estratégias, a habilidade para uso e desenvolvimento de tecnologias, a capacidade de ter visão crítica, entre outros aspectos, cuja autoavaliação varia em função da complexidade da atividade, mas há que se registrar que a falta ou limitação no planejamento é a causa direta dos problemas encontrados na gestão. Parte dos gestores têm a percepção de que são treinados para identificar e resolver problemas. No caso de Indiaroba, 47,4% se consideram como qualificados e em São Cristóvão o índice é de 39,2%.

Pode-se inferir[5] dos resultados do survey que planejamento não é uma ferramenta que se use por meio do pessoal treinado e capacitado. Mesmo assim, quando entrevistados pelo survey (Gráfico 1, abaixo), a percepção desses entrevistados (agora para três municípios) é de que há uso contínuo de ferramentas de gestão que promovem o aperfeiçoamento das ações.

Gráfico 1 — Planejamento e gestão - Secretarias de Assistência Social



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

E qual é a percepção desses gestores/servidores e dos beneficiários sobre os resultados efetivos dos programas? As próximas etapas deste relatório vão tentar responder a esta pergunta. Visando ampliar a análise qualitativa, procedeu-se a uma segunda etapa de entrevistas em municípios selecionados, desta vez, para analisar especificamente as ações da área de assistência social com foco no Cadastro Único e no Bolsa Família.

5 A inferência, no contexto da estatística, refere-se ao processo de extrair conclusões ou fazer generalizações sobre uma população com base em informações limitadas disponíveis em uma amostra representativa dessa população. É uma forma de raciocínio indutivo que busca tirar conclusões além dos dados observados. Fonte: TRIOLA, M. F.; TRIOLA, M. M. Elementary statistics. 10. ed. Boston: Addison-Wesley, 2007.

3. A PESQUISA EM SUA FASE ATUAL: ANÁLISE DO CADASTRO ÚNICO E DO BOLSA FAMÍLIA

3.1 A visão sistêmica e a análise do Bolsa Família

A visão sistêmica considera que todos os elementos de um sistema estão interligados e influenciam uns aos outros. Ela reconhece a complexidade e a interdependência dos fenômenos e procura compreender os padrões emergentes que surgem das interações entre os componentes de um sistema.

Nessa perspectiva, foram criados os sistemas públicos de planejamento e gestão desenhados, considerando a análise dos elementos de forma integrada. A visão sistêmica busca compreender o sistema como um todo, levando em conta as relações, interações e retroalimentações entre seus elementos. Assim, por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social (Suas)[6], deve operar a partir dessa visão para lidar com os desafios complexos e interligados que enfrentamos atualmente. Ele reconhece a complexidade e a interdependência dos problemas sociais, buscando uma abordagem sistêmica para enfrentá-los, além de atuar como instrumento para a promoção da cidadania, da garantia de direitos e da proteção social, considerando a diversidade e a singularidade dos sujeitos envolvidos.

Nesse contexto, o Cadastro Único desempenha um papel fundamental como uma ferramenta de gestão do Suas. Trata-se de um sistema de banco de dados que reúne informações socioeconômicas das famílias em situação de vulnerabilidade, permitindo uma visão abrangente e

6 O Suas é um sistema que busca promover a assistência social no Brasil por meio da integração e articulação de políticas, programas e serviços.

integrada das suas necessidades e demandas. O Cadastro Único é uma peça-chave para o planejamento, monitoramento e avaliação das políticas sociais, contribuindo para uma atuação mais efetiva e direcionada da gestão pública.

O Programa Bolsa Família, por sua vez, é uma das ações do Suas que utiliza o Cadastro Único como base para a seleção e inclusão das famílias beneficiárias. O programa visa combater a pobreza e a desigualdade, por meio da transferência direta de recursos financeiros às famílias em situação de vulnerabilidade. Ele reconhece que a superação da pobreza envolve múltiplos fatores e que é necessário abordar as necessidades básicas das famílias de forma integrada.

A perspectiva sistêmica[7] conduz à compreensão de que o Suas, o Cadastro Único e o Bolsa Família constituem partes interligadas de um sistema social mais extenso. O objetivo principal deste sistema é a redução das desigualdades sociais, com um foco especial na população mais vulnerável. Portanto, esses elementos não devem ser analisados de maneira isolada, mas como componentes interdependentes inseridos em um contexto socioeconômico mais amplo.

Os problemas identificados nesta pesquisa, os quais serão abordados no Capítulo 5, evidenciam a complexidade desse panorama e o desafio de buscar uma integração sistêmica como catalisadora para o aprimoramento da gestão pública. Essa visão sistêmica instiga a consideração da interdependência entre esses componentes do sistema.

O Suas hospeda diversos programas e a busca por uma abordagem holística para a assistência social implica o reconhecimento de que políticas sociais, como o Bolsa Família, devem ser integradas a outras medidas – como acesso à saúde, educação, trabalho e moradia — a fim de fomentar uma transformação social mais eficaz e sustentável.

7 Com base em Capra (1996).

Essa integração reflete a necessidade de visualizar o sistema social como um todo, promovendo uma abordagem que considera a multiplicidade de fatores que influenciam a realidade socioeconômica dos beneficiários desses programas.

3.2 Por que enfrentar as desigualdades é tão importante?

Celso Furtado (1974), proeminente economista brasileiro, enfatizou a necessidade urgente de combater as desigualdades regionais no Brasil, especialmente no Nordeste. Segundo Furtado, a concentração de recursos econômicos em determinadas áreas e a escassez de investimentos em regiões menos favorecidas perpetuam a pobreza e a exclusão social. Ele advogou veementemente por políticas públicas focadas na promoção de um desenvolvimento regional equilibrado, buscando estímulo ao crescimento econômico e diminuição das desigualdades.

Milton Santos (1996), por outro lado, dedicou seus estudos às desigualdades espaciais e à marginalização de regiões menos desenvolvidas. Ressaltou a importância de se entender as dinâmicas territoriais, os processos de exclusão e a centralização de recursos em áreas privilegiadas. Para Santos, a superação das desigualdades regionais pressupõe a valorização e o fortalecimento das potencialidades locais, além da implementação de políticas voltadas à redistribuição de recursos e oportunidades.

Acemoglu e Robinson (2012) atribuem a persistência das desigualdades econômicas como uma das principais causas do atraso e subdesenvolvimento de algumas regiões. Eles evidenciam que instituições

políticas e econômicas inclusivas[8] são fundamentais para a criação de um ambiente propício ao crescimento e à redução das desigualdades. Ainda segundo os autores, a ausência de inclusão e acesso a oportunidades econômicas cria um ciclo de pobreza e desigualdade que entrava o desenvolvimento sustentável.

Branko Milanovic (2020) explora as origens e as consequências da desigualdade global. Ele ressalta que a disparidade entre países é um fator determinante das desigualdades regionais, uma vez que economias mais prósperas tendem a concentrar recursos e oportunidades, em detrimento das mais desfavorecidas. Milanovic defende que a diminuição das desigualdades entre regiões requer políticas globais que promovam a justiça social e uma distribuição equitativa de recursos.

Oded Galor (2022), em sua pesquisa sobre a relação entre desigualdade e desenvolvimento econômico, conclui que a desigualdade pode impactar de maneira negativa no crescimento e na estabilidade social. Ele indica que níveis elevados de desigualdade podem gerar instabilidade política e social, além de afetar a mobilidade social e a capacidade de investimento em capital humano. Para Galor, é fundamental a implementação de políticas que busquem reduzir a desigualdade de oportunidades e promovam um ambiente mais justo e equilibrado para o desenvolvimento.

As interpretações desses autores sobre as desigualdades apresentam algumas convergências e divergências importantes.

Convergências:

8 Acemoglu e Robinson (2012) consideram que instituições econômicas inclusivas são as que permitem e estimulam a participação de seu povo em atividades econômicas que fazem o melhor uso de seus talentos e habilidades e permitem que os indivíduos façam as escolhas que desejarem. Para serem inclusivas, as instituições devem proporcionar propriedades privadas seguras, um sistema jurídico imparcial e serviços públicos que garantam um campo igualitário no qual as pessoas possam fazer trocas e firmar contratos; também devem permitir a entrada de novos negócios e mudanças de carreira.

i. Reconhecimento das desigualdades: Todos os autores nos textos citados reconhecem a existência e o impacto prejudicial das desigualdades socioeconômicas. Eles veem as desigualdades como um obstáculo significativo ao crescimento e ao desenvolvimento econômico;

ii. Importância das políticas de redistribuição: Furtado (1974), Santos (1996), Acemoglu e Robinson (2012), Milanovic (2020) e Galor (2022) concordam com a necessidade de políticas de redistribuição de recursos e oportunidades para combater as desigualdades;

iii. Instituições importam: Acemoglu e Robinson (2012) e Galor (2022) enfatizam o papel crucial que as instituições - políticas, econômicas e sociais - desempenham na perpetuação ou redução das desigualdades. Furtado (1974) e Santos (1996), embora não se concentrem tanto nesse ponto, também reconhecem a necessidade de instituições eficazes para implementar políticas de redução de desigualdades;

iv. Valorização do local: Furtado (1974) e Santos (1996) valorizam as potencialidades locais, especialmente em regiões menos desenvolvidas. Eles argumentam que essas potencialidades devem ser fortalecidas para superar as desigualdades regionais.

Divergências:

i. Escopo das desigualdades: Enquanto Furtado (1974) e Santos (1996) se concentram principalmente nas desigualdades regionais dentro do Brasil, Acemoglu e Robinson (2012), Milanovic (2020) e Galor (2022) abordam as desigualdades sob uma perspectiva global. Milanovic (2020), em particular, se concentra na desigualdade entre países, um aspecto menos discutido por Furtado (1974) e Santos (1996);

ii. Origens das desigualdades: Acemoglu e Robinson (2012) atribuem a existência de desigualdades à falta de

instituições políticas e econômicas inclusivas, enquanto Furtado (1974) atribui a desigualdade à concentração de recursos econômicos e à falta de investimentos em regiões menos desenvolvidas. Santos (1996) considera as dinâmicas territoriais e a marginalização de certas regiões como causas importantes da desigualdade. Milanovic (2020) destaca a disparidade econômica entre países como uma fonte significativa de desigualdade, e Galor (2020) vincula a desigualdade à falta de investimento em capital humano;

iii. Soluções para as desigualdades: Embora todos concordem sobre a necessidade de políticas de redistribuição, os autores citados diferem em suas sugestões de soluções específicas. Furtado (1974) e Santos (1996) propõem políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional equilibrado, enquanto Acemoglu e Robinson (2012) sugerem instituições inclusivas. Milanovic (2020) defende políticas globais de justiça social e redistribuição de recursos, e Galor (2022) foca na promoção de igualdade de oportunidades e investimento em capital humano.

O Programa Bolsa Família (PBF) pode ser visto como uma tentativa prática de abordar as questões de desigualdade que são discutidas por todos os autores citados no texto, e cada um deles pode interpretá-lo sob uma luz diferente.

Celso Furtado (1974) propõe políticas públicas que visem ao desenvolvimento regional equilibrado. O PBF pode ser visto como um mecanismo de transferência de renda que redistribui recursos para as famílias mais pobres e para regiões menos desenvolvidas, tentando equilibrar as disparidades regionais.

Milton Santos (1996) acredita na valorização e fortalecimento das potencialidades locais para superar as desigualdades regionais. O PBF, ao prover recursos para as famílias mais pobres, pode dar-lhes a opor-

tunidade de investir em suas próprias capacidades e potenciais, contribuindo assim para o desenvolvimento local.

Acemoglu e Robinson (2012) argumentam que a ausência de inclusão econômica e o acesso limitado a oportunidades geram um ciclo de pobreza. O PBF procura quebrar esse ciclo, oferecendo apoio financeiro a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, permitindo-lhes acesso a serviços básicos e melhorando sua condição de vida.

Branko Milanovic (2020) ressalta a disparidade entre os países como um fator determinante das desigualdades regionais. Embora o PBF seja uma política nacional, ele busca diminuir as desigualdades dentro do Brasil, o que, em um nível mais amplo, pode contribuir para reduzir as desigualdades globais ao melhorar as condições de vida das pessoas mais pobres no país.

Oded Galor (2022) propõe a teoria da divergência, que se baseia na ideia de que as diferenças de renda e riqueza são influenciadas pela dinâmica populacional e pela capacidade de inovação tecnológica. Ao garantir uma renda mínima para as famílias mais pobres, o PBF pode promover a educação e a saúde, elementos importantes para a capacidade de inovação e crescimento econômico.

Em resumo, o Programa Bolsa Família alinha-se às interpretações dos autores ao abordar as desigualdades regionais e sociais através de medidas de redistribuição de renda, fomentando a inclusão econômica e contribuindo para o desenvolvimento regional e humano.

No nível macro, Furtado (1974) enfatiza a necessidade de combater as desigualdades regionais no Brasil, defendendo políticas públicas focadas no desenvolvimento regional equilibrado. Santos (1996) discute as desigualdades espaciais e a importância de valorizar as potencialidades locais. Acemoglu e Robinson (2012) e Milanovic (2020) ressaltam a importância das instituições políticas e econômicas inclusivas para

combater a desigualdade. Galor (2022) estuda a relação entre desigualdade e desenvolvimento econômico, concluindo que altos níveis de desigualdade podem gerar instabilidade política e social.

3.3 Relação entre os achados da pesquisa e as atividades do Suas

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é responsável por coordenar e articular a execução do Programa Bolsa Família em âmbito nacional. Ele desempenha várias funções na gestão do programa, incluindo:

i. Cadastro Único: O Suas é responsável pela gestão do Cadastro Único, um sistema de registro que identifica as famílias de baixa renda elegíveis para receber o benefício do Bolsa Família. O cadastro é utilizado para verificar a renda e as condições de vida das famílias, garantindo que aquelas que mais precisam sejam selecionadas;

ii. Monitoramento e avaliação: O Suas realiza o monitoramento e a avaliação contínua do Programa Bolsa Família para garantir sua efetividade e cumprimento dos objetivos. Isso envolve o acompanhamento dos beneficiários, a verificação do cumprimento das condicionalidades (como a frequência escolar) e a análise dos resultados alcançados;

iii. Capacitação e qualificação: O Suas promove a capacitação e qualificação dos profissionais envolvidos na gestão do Bolsa Família, incluindo gestores municipais e técnicos de assistência social. Essa capacitação visa aprimorar o conhecimento e as habilidades necessárias para uma gestão adequada do programa;

iv. Integração intersetorial: O Suas promove a integração intersetorial, ou seja, a articulação entre diferentes setores governamentais e políticas públicas, para garantir uma abordagem integrada na implementação do Bolsa Famí-

lia. Isso envolve a coordenação com as áreas de saúde, educação, trabalho e outras, a fim de promover a inclusão social e a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias;

v. Fiscalização e controle: O Suas também é responsável pela fiscalização e controle das ações relacionadas ao Programa Bolsa Família, incluindo a verificação da correta utilização dos recursos e o combate a possíveis fraudes e irregularidades.

Matriz 1 — As funções do Suas no contexto da pesquisa

Eixos de Pesquisa	Funções do Suas	Questões Centrais (Resultados da Pesquisa)
Planejamento e Programação	Planejamento e Integração de Sistemas no âmbito do Cadunico	Falta de integração entre o sistema do governo federal e o Sibec
		Inconsistências de dados no sistema que causam bloqueios de pagamento aos beneficiários.
		Dificuldade de identificar os perfis familiares com base na renda autodeclarada.
		Inconsistências no cadastro de famiílias beneficiárias que podem ocorrer devido à separação dos membros familiares que moram na mesma residência.

Gestão	Capacitação e Qualificação	Alta rotatividade de cadastradores devido â baixa remuneração.
	Fiscalização e Controle	Municípios pequenos têm dificuldades de realizar a fiscalização presencial devido a problemas de pessoal, equipamento e segurança dos fiscais.
	Monitoramento e Avaliação	Falta de atualização do cadastro familiar que dificulta o acompanhamento e a fiscalização.
		Falta de autonomia dos municípios para alterar o sistema do Cadastro Único.
	Planejamento e Integração de Sistemas	Decisões tecnológicas afetam o processo, como quando o celular do cadastrador não é compatível com o aplicativo da Caixa Econômica Federal.
		Dificuldade de autodeclaração devido às mudanças nas configurações familiares para aumentar o recebimento dos benefícios.
Governança	Integração Intersetorial	Falta de informaçãoes para as comunidades, com pessoas mais simples muitas vezes desconhecendo seus direitos aos benefícios.
		Mudanças na legislação impactam diretamente a gestão local do Bolsa Família, aumentando a necessidade de melhorar a comunicação com os beneficiários.
		Baixa participação social e desconhecimento sobre os direitos dos cidadãos.
		Falhas na comunicação entre a gestão municipal e federal, causando desgaste com os usuários.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A matriz apresentada destaca três eixos de pesquisa associados às funções do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em relação ao Programa Bolsa Família.

Planejamento e programação: Este eixo enfoca a efetividade dos programas federais, como o Bolsa Família, para os beneficiários em

determinados territórios. A função do Suas associada a este eixo é a gestão do Cadastro Único, um sistema que identifica e seleciona as famílias de baixa renda que são elegíveis para receber o benefício, verificando suas rendas e condições de vida;

Gestão: Este eixo busca entender como os programas federais são geridos pelas municipalidades, considerando as dificuldades, facilidades e como a gestão se estende ao território onde as ações são executadas. As funções do Suas neste eixo incluem:

i. Monitoramento e avaliação: Acompanhamento contínuo da efetividade do Programa Bolsa Família, verificação do cumprimento das condicionalidades e análise dos resultados alcançados;

ii. Capacitação e qualificação: Oferecimento de capacitação e qualificação para os profissionais envolvidos na gestão do programa, incluindo gestores municipais e técnicos de assistência social;

iii. Fiscalização e controle: Realização de fiscalização e controle das ações relacionadas ao programa, garantindo a correta utilização dos recursos e combatendo possíveis fraudes e irregularidades.

Governança: Este eixo refere-se ao processo de governar, de administrar e controlar a municipalidade e suas relações com os demais atores. Associado a este eixo, o Suas promove uma "integração intersetorial", que é a articulação entre diferentes setores governamentais e políticas públicas para garantir uma implementação integrada do Bolsa Família. Isso envolve a coordenação com áreas como saúde, educação, trabalho, entre outras, para promover a inclusão social e melhorar as condições de vida das famílias beneficiárias.

No eixo chamado de "Planejamento e Programação", a função do Suas no planejamento e integração de sistemas é destacada. As principais questões identificadas aqui são a falta de integração entre o sistema do governo federal e o Sibec, inconsistências de dados no sistema que causam bloqueios de pagamentos aos beneficiários, a dificuldade de identificar os perfis familiares com base na renda autodeclarada e inconsistências no cadastro de famílias beneficiárias devido à separação de membros familiares que moram na mesma residência.

No eixo de Gestão, várias funções do Suas são exploradas, incluindo a capacitação e qualificação, a fiscalização e controle, o monitoramento e avaliação e novamente a função de planejamento e integração de sistemas. As questões levantadas nesse eixo incluem alta rotatividade de cadastradores devido à baixa remuneração, dificuldades enfrentadas por municípios pequenos para realizar a fiscalização presencial devido a problemas de pessoal, equipamento e segurança dos fiscais, falta de atualização do cadastro familiar que dificulta o acompanhamento e a fiscalização, falta de autonomia dos municípios para alterar o sistema do Cadastro Único, decisões tecnológicas que afetam o processo, como quando o celular do cadastrador não é compatível com o aplicativo da Caixa Econômica Federal, e dificuldades de autodeclaração devido às mudanças nas configurações familiares para aumentar o recebimento dos benefícios.

Finalmente, no eixo de Governança, a função de integração intersetorial do Suas é posta em foco. Estas questões envolvem a falta de informações para as comunidades (com cidadãos muitas vezes desconhecendo seus direitos aos benefícios), mudanças na legislação que impactam diretamente a gestão local do Bolsa Família (aumentando a necessidade de melhorar a comunicação com os beneficiários), baixa participação social e desconhecimento sobre os direitos dos cidadãos.

Além disso, falhas na comunicação entre a gestão municipal e federal causam desgaste com os usuários.

Essas descobertas indicam a necessidade de melhorias em várias áreas do Suas para superar esses desafios e melhor atender as famílias beneficiárias.

3.4 Renda Básica e Bolsa Família

A Renda Básica de Cidadania e o Programa Bolsa Família são propostas brasileiras destinadas a combater a pobreza e promover a inclusão social, mas se diferenciam na amplitude e no público-alvo. A renda básica é um conceito universal, direcionado a todos os cidadãos, enquanto o Bolsa Família, de natureza condicionada, é voltado para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O Bolsa Família, criado após a sanção da lei de Renda Básica de Cidadania, que nunca foi implementada, foi considerado uma etapa inicial para um programa de renda básica no Brasil. Ainda que os programas compartilhem objetivos semelhantes, o programa de renda básica, mais abrangente, visa garantir a todos uma renda mínima, enquanto o Bolsa Família, limitado a um público mais específico, ainda representa uma fase intermediária no caminho para um programa universal.

O conceito de renda básica está relacionado ao estímulo ao desenvolvimento do país, buscando fornecer uma complementação de renda de forma universal. Seus objetivos incluem a redução da pobreza, o apoio ao voluntariado, a melhoria da educação, o combate ao trabalho infantil, a redução do êxodo rural e das desigualdades regionais.

A ideia da renda básica tem origem nos países desenvolvidos e remonta aos pensadores liberais do século XVIII. Países como Dinamarca e Alemanha já adotaram políticas redistributivas com esse perfil

desde os anos 1930-1940. Atualmente, a União Europeia e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) preconizam a adesão dos países membros a esses programas.

Renda básica, também conhecida como Renda Básica de Cidadania (RBC), busca garantir a todos os cidadãos uma renda para evitar a condição de pobreza, independentemente de sua condição socioeconômica. Ao analisar a diferença entre os conceitos de renda mínima e renda básica, percebe-se que, nas rendas mínimas, a verificação da pobreza ocorre antes do recebimento do benefício. Operacionalmente, os programas de Renda Básica de Cidadania fornecem uma quantia a cada cidadão pertencente a uma nação ou região, com o objetivo de suprir suas necessidades básicas individuais.

No Brasil, a Renda Básica de Cidadania foi proposta pioneiramente pelo senador Eduardo Matarazzo Suplicy. Em sua proposta, Suplicy (2002) argumenta que a RBC proporciona uma rede de segurança para todos, independentemente de seu status socioeconômico. Segundo ele, a RBC é um direito de todos os cidadãos de receberem um valor monetário suficiente para atender suas necessidades básicas. Ele acredita que isso reduziria a pobreza, promoveria a equidade e daria às pessoas a liberdade de buscar o trabalho que desejam, sem a pressão da sobrevivência imediata.

Vale ressaltar que a Lei nº 10.835[9], sancionada em 8 de janeiro de 2004, instituiu a Renda Básica de Cidadania no Brasil, porém, essa lei nunca foi implementada. Em vez disso, no dia seguinte à sua pro-

9 A Lei nº 10.835, sancionada em 8 de janeiro de 2004 pelo então presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, institui a Renda Básica de Cidadania (RBC). Esta lei foi uma iniciativa do senador Eduardo Matarazzo Suplicy. De acordo com essa lei, a Renda Básica de Cidadania é um direito de todos os brasileiros residentes no país, bem como estrangeiros residentes há 5 anos ou mais, de receberem um benefício monetário, independentemente da sua situação socioeconômica. A lei indica que a implementação da RBC deve ser progressiva, começando pelos mais necessitados, como determinado pelo Poder Executivo. A ideia central é proporcionar a todos uma renda que seja suficiente para atender às suas necessidades básicas de alimentação, educação e saúde. Em termos de financiamento, a lei estipula que este virá dos orçamentos da União, dos estados e dos municípios.

mulgação, foi lançado o Programa Bolsa Família, um programa de renda mínima direcionado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família foi considerado uma etapa inicial para um eventual programa de renda básica.

A Renda Básica e o Bolsa Família são programas de assistência social que têm como objetivo principal combater a pobreza e promover a inclusão social. Embora tenham objetivos semelhantes, existem diferenças importantes entre eles. A renda básica é um conceito mais amplo e abrangente. Trata-se de um benefício financeiro regular fornecido a todos os cidadãos de um país ou região, independentemente de sua condição socioeconômica. A ideia da renda básica é garantir a todos uma renda mínima para suprir suas necessidades básicas, como alimentação, moradia e saúde. A renda básica busca ser universal, ou seja, é destinada a todas as pessoas, independentemente de estarem em situação de pobreza ou não.

Por outro lado, o Bolsa Família é um programa específico de renda mínima implementado no Brasil. Ele é direcionado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda, o que significa que as famílias beneficiárias precisam cumprir certos requisitos para receber o benefício, como manter as crianças na escola e cumprir o calendário de vacinação.

Portanto, a relação entre a renda básica e o Bolsa Família está no fato de que o Bolsa Família foi considerado uma etapa inicial para um eventual programa de renda básica no Brasil. O Bolsa Família foi criado como uma forma de oferecer uma renda mínima às famílias em situação de pobreza, mas não abrange todos os cidadãos do país. A proposta da renda básica é ampliar essa cobertura e fornecer uma renda a todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica.

Portanto, o Bolsa Família pode ser visto como um passo intermediário em direção a um programa mais abrangente de renda básica.

Esse debate toma nova forma com o lançamento do "Novo Bolsa Família", mas é importante ampliar a discussão sobre a eficácia do planejamento governamental e promover rupturas de modelo que permitam quebrar a formulação centralizada e a oferta de "produtos" padronizados. Isso reflete a reprodução de um modelo linear que enxerga os cidadãos prioritariamente por meio de números. Este estudo visa identificar essas falhas e analisar como a observação da gestão nos municípios pode contribuir para promover essas disrupções e evoluir para um programa de renda básica mais efetivo. De acordo com Piketty (2014), a desigualdade tende a aumentar quando a taxa de retorno sobre o capital é maior do que a taxa de crescimento econômico. Milanovic (2020) mostra que essa é uma tendência crescente desde o fim do século XX, já que a fatia da renda do capital na renda total vem crescendo. Um crescimento da participação da renda do capital na renda total significa que o capital e os capitalistas se tornam mais relevantes do que o trabalho e os trabalhadores, adquirindo, com isso, mais poder econômico e político.

Nesse cenário, a riqueza acumulada cresce mais rápido do que a renda e a riqueza é cada vez mais concentrada. Para reduzir a desigualdade, Piketty (2014) propõe várias medidas. A mais conhecida é a implementação de um imposto global progressivo sobre a riqueza. Argumenta ainda que esse tipo de imposto não apenas reduziria a desigualdade, mas também forneceria aos governos recursos necessários para investir em serviços públicos, como educação e saúde.

Embora as propostas de Piketty (2014) tenham sido amplamente debatidas e criticadas, sua análise da desigualdade tem sido fundamental para o debate econômico contemporâneo. As inovações sociais no Programa Bolsa Família e sua transformação num programa de renda

básica da cidadania dependem, entre outros aspectos, da discussão sobre o fomento e como a taxação de fortunas pode contribuir para diminuir as desigualdades.

3.5 Histórico

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada criado pelo governo brasileiro, estabelecido pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, durante a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ele consolidou e unificou vários programas sociais existentes, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Família (programa criado pelo governo anterior) e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA). O principal objetivo do programa é combater a pobreza e a desigualdade social, garantindo o acesso à educação, saúde e alimentação para as famílias em situação de vulnerabilidade.

A implementação do Bolsa Família foi uma estratégia importante para aprimorar as políticas públicas de transferência de renda no Brasil. O programa utiliza o Cadastro Único para Programas Sociais como base de dados para identificar as famílias elegíveis.

Desde sua criação, o Bolsa Família tem sido considerado uma referência internacional em programas de transferência de renda condicionada. Ele contribuiu significativamente para a redução da pobreza e extrema pobreza no país, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento humano das famílias beneficiárias.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal foi criado em 2001 pelo Decreto nº 3.887. Seu objetivo é identificar e caracterizar as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza, por meio de dados fornecidos pelos inscritos. Com essas

informações, o Cadastro Único mapeia e identifica as regiões mais vulneráveis à pobreza, permitindo o acesso aos programas sociais. Ele também registra informações de famílias com renda familiar per capita de até meio salário-mínimo, abrangendo um público significativamente maior do que o do Bolsa Família. Segundo Paiva *et al.* (2010), o Cadastro Único deve ser compreendido como algo maior do que o próprio Bolsa Família, sendo um registro administrativo que serve de base para uma variedade de políticas sociais.

A utilização do Cadastro Único como ferramenta de gestão é uma escolha natural, uma vez que está sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável pelo Plano Brasil sem Miséria. Amaral (2014) destaca que o Cadastro Único fornece informações detalhadas e atualizadas sobre as famílias de baixa renda em todo o país, com cerca de 100 variáveis que permitem identificar as necessidades de cada família. Isso possibilita que o poder público conheça as pessoas que compõem essas famílias, suas características, suas condições de vida e suas necessidades, sendo essencial para o planejamento das políticas públicas; além de permitir que as famílias em situação de pobreza deixem de ser invisíveis aos olhos do poder público, possibilitando o acesso a vários programas e ações sociais. Seu slogan "conhecer para incluir" destaca a importância do planejamento das políticas públicas que o utilizam.

Devido à pandemia, o governo federal criou o Auxílio Emergencial, que foi um programa social implementado em 2020 com o objetivo de fornecer suporte financeiro às pessoas de baixa renda durante a pandemia do Covid-19. O programa foi uma medida de alívio econômico para mitigar os impactos da crise sanitária na população mais vulnerável. O Auxílio Emergencial consistia em pagamentos mensais, no valor de R$ 600, posteriormente aumentado para R$ 1.200 em casos de mães chefes de família, por um período inicial de três meses, podendo ser

prorrogado. Posteriormente, o valor foi reduzido para R$ 300 e R$ 600, respectivamente, em sua prorrogação. O programa beneficiou trabalhadores informais, autônomos, desempregados e microempreendedores individuais, desde que atendessem a determinados critérios de renda e outros requisitos estabelecidos pelo governo. Com o fim do Auxílio Emergencial, o governo federal à época resolveu criar, para substituir o Bolsa Família, o Programa Auxílio Brasil. Este foi criado pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Entretanto, com a mudança de governo, em 2023, o Bolsa Família foi recriado e substituiu o Auxílio Brasil do governo anterior. O novo programa estabelece um valor mínimo de R$ 600 para as famílias cadastradas no programa, com um adicional de R$ 150 por criança de até 6 anos. Além disso, há um valor extra de R$ 50,00 para cada dependente entre 7 e 18 anos e para gestantes. As novas regras do programa definem que as famílias devem ter renda de até R$ 218 por pessoa para se habilitarem. Os pagamentos do Bolsa Família começaram em 20 de março de 2023.

O novo Bolsa Família retoma o modelo original com a exigência de contrapartidas das famílias beneficiadas, que terão que comprovar a frequência escolar dos filhos e manter atualizadas as cadernetas de vacinação de todos os membros da família. Além disso, as gestantes deverão realizar o acompanhamento pré-natal. É importante destacar que essas condições não eram exigidas pelo programa Auxílio Brasil.

Em síntese, no contexto da gestão pública, o Programa Bolsa Família é uma iniciativa relevante que aborda questões de transferência de renda e combate à pobreza. Aborda também a transferência direta de recursos financeiros do governo federal para famílias em situação de vulnerabilidade, com o objetivo de garantir o acesso a direitos básicos e promover a melhoria das condições de vida.

3.6 Por um novo Bolsa Família

Visando à construção de uma sociedade mais justa e igualitária, propomos uma revisão abrangente do programa Bolsa Família. A iniciativa prevê a incorporação de cinco vetores estratégicos que, juntos, devem contribuir para a redução das desigualdades sociais no Brasil, proporcionando uma melhor qualidade de vida à população mais vulnerável.

Figura 2 — Novo Bolsa Família em perspectiva sistêmica



Fonte: Nisp (2023).

Vetor 1: Desconcentração de recursos públicos

Nossa ação inicial será criar um modelo de governança participativa, com conselhos locais formados por representantes da comunidade. Esses conselhos serão responsáveis por identificar as necessidades de suas respectivas regiões e apresentar propostas para a utilização dos recursos públicos. Adicionalmente, implantamos um sistema de acompanhamento e avaliação desses recursos, assegurando sua utilização adequada e transparente.

Vetor 2: Valorização das potencialidades locais

Para a valorização das potencialidades locais, estabeleceremos parcerias com entidades locais e regionais para a identificação de oportunidades de desenvolvimento. Promoveremos a capacitação profissional alinhada às vocações regionais, incentivando a economia local. Além disso, criaremos um fundo de investimento para apoiar pequenos empreendedores e cooperativas locais, fomentando o desenvolvimento sustentável.

Vetor 3: Inclusão por meio de instituições fortes

Com foco na inclusão social, fortalecemos instituições de assistência social, saúde, educação e segurança através do aumento de investimentos e capacitação de pessoal. Além disso, implementamos políticas de acesso igualitário a esses serviços, assegurando que todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, possam se beneficiar deles.

Vetor 4: Promoção de educação para estimular empreendedorismo e inovação

No vetor educação priorizamos a formação integral e contínua de cidadãos, investindo em programas de alfabetização, ensino técnico e superior. Estabelecemos parcerias com o setor privado para proporcionar estágios e programas de treinamento. Na saúde, focamos na prevenção e promoção da saúde, aumentando o acesso a exames de rotina e campanhas de conscientização. No âmbito do empreendedorismo, criamos incubadoras e espaços de compartilhamento de trabalho, além de programas de financiamento para empresas.

Vetor 5: *Benchmarking* para reduzir desigualdades globais

Finalmente, para assegurar a eficácia de nossas ações, implantamos um sistema de monitoramento e avaliação baseado em indicadores-chave de desempenho. Faremos *benchmarking* com as melhores práticas internacionais, aprendendo com as experiências de outros países e adaptando-as à nossa realidade. Isso nos permitirá aprimorar constantemente nossas estratégias e garantir que estamos no caminho certo para reduzir as desigualdades.

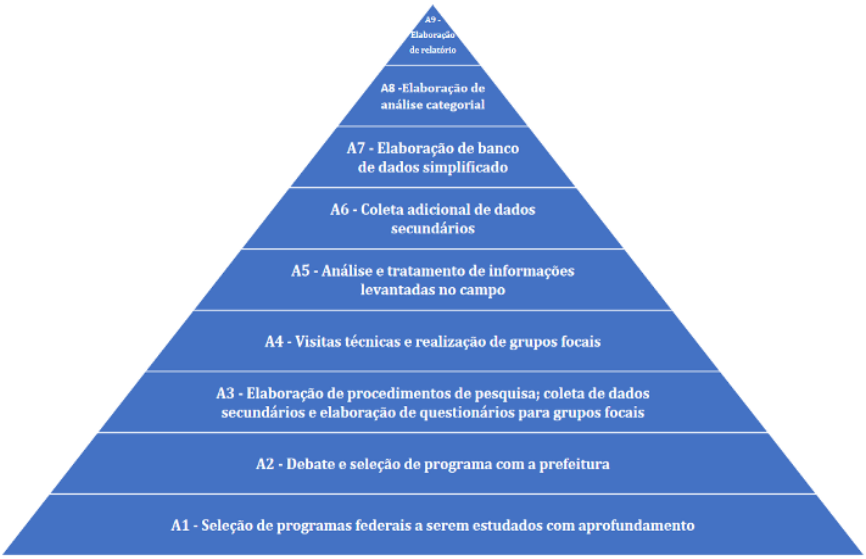
A renovação do Bolsa Família com essa visão sistêmica e integrada nos permitirá enfrentar as desigualdades de forma eficiente, proporcionando melhores condições de vida para todos os brasileiros. Entretanto, antes de promover as transformações é preciso entender o que não está operando de forma adequada. Mudanças não planejadas resultam em estratégias não consolidadas.

4. METODOLOGIA

4.1 Fluxo de atividades

O fluxo de atividades implantado nos municípios correspondeu ao exposto na Figura 3 adiante e é uma sequência ao iniciado na primeira fase desta pesquisa. A pirâmide evidencia as atividades desenvolvidas e que estão alinhadas aos preceitos desta metodologia, descritos no Relatório 1, que têm como propósito gerar conhecimento técnico-científico adaptável e corrigível, de natureza colaboracionista, sempre em alinhamento com o seu ambiente. A colaboração entre os pesquisadores e os pesquisados é fator determinante para o êxito do projeto.

Figura 3 — Atividades desenvolvidas



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Nessa etapa foi definido, em acordo com a gestão municipal, que o Programa Bolsa Família seria objeto da pesquisa-ação buscando o aprofundamento da análise a partir de um programa federal de grande porte e com alto nível de institucionalização. No que se refere à metodologia, uma alteração importante em relação à etapa anterior desta pesquisa foi a utilização do modelo de grupos focais. Os outros procedimentos metodológicos já foram descritos em relatório anterior.

4.2 Grupos focais

Os grupos focais são uma ferramenta valiosa para coletar dados qualitativos e aprimorar o Programa Bolsa Família. Ao explorar a interação social, compreensão contextual, percepções em tempo real, flexibilidade, aplicação prática, exploração em profundidade, diversidade de perspectivas e geração de hipóteses, é possível obter *insights* significativos dos beneficiários, garantindo que o programa seja mais eficiente e adequado às necessidades da população atendida. A coleta de dados qualitativos por meio de grupos focais pode promover a inclusão social e o desenvolvimento contínuo do PBF, tornando-o mais eficaz na busca da redução da pobreza e da promoção da igualdade social.

Entre as referências deste método, uma referência clássica sobre a realização de grupos focais é a obra *Focus groups: A practical guide for applied research,*, escrita por Krueger e Casey (2015). Neste livro, eles destacam a importância dos grupos focais como uma técnica valiosa para a coleta de dados qualitativos em pesquisas aplicadas. Alguns pontos que eles destacam sobre a importância dos grupos focais incluem, no caso do PBF:

i. Interação social: Os grupos focais facilitam a interação social entre os participantes, fomentando discussões coletivas sobre o Programa Bolsa Família. Essa interação pode estimular a geração de novas ideias e *insights,* à medida que os participantes compartilham suas experiências e opiniões de maneira mais aberta e colaborativa;

ii. Compreensão contextual: Através dos grupos focais, os pesquisadores podem coletar informações sobre o contexto social e cultural em que os beneficiários estão inseridos. Essa compreensão contextual é essencial para entender as motivações e influências que moldam suas perspectivas em relação ao programa, garantindo que as políticas sociais sejam mais sensíveis às necessidades da população;

iii. Percepções em tempo real: A condução de grupos focais permite aos pesquisadores observarem as reações e expressões faciais dos participantes em tempo real. Essa observação enriquece a compreensão das emoções e atitudes relacionadas ao PBF, fornecendo uma visão mais rica e sensível dos sentimentos dos beneficiários;

iv. Flexibilidade: Os grupos focais são altamente flexíveis, permitindo que os pesquisadores adaptem perguntas e a direção da discussão com base nas respostas e contribuições dos participantes. Essa flexibilidade possibilita a exploração de tópicos emergentes e aprofundamento em questões relevantes, melhorando a qualidade dos dados coletados;

v. Aplicação prática: Os grupos focais fornecem informações práticas e aplicáveis para orientar o desenvolvimento de políticas, programas e estratégias do PBF. A perspectiva dos beneficiários é crucial para aprimorar a efetividade do programa e garantir sua relevância na promoção do bem-estar social.

Em alinhamento aos autores mencionados, no livro *Focus groups as qualitative research*, o autor Morgan (1996) aborda a importância dos grupos focais como uma valiosa ferramenta na pesquisa qualitativa. Ele destaca diversos aspectos sobre a relevância dessa técnica para o estudo de fenômenos sociais e comportamentais. Alguns pontos importantes e adicionais incluem:

> **vi.** Exploração em profundidade: Os grupos focais permitem uma exploração aprofundada das perspectivas, experiências e opiniões dos participantes em relação ao Programa Bolsa Família. Essa abordagem qualitativa oferece *insights* detalhados que podem ser perdidos em métodos de pesquisa mais quantitativos;
>
> **vii.** Diversidade de perspectivas: Ao reunir um grupo de beneficiários com diferentes origens e experiências, os grupos focais proporcionam uma variedade de perspectivas sobre o programa. Isso enriquece os dados coletados, *proporcionando uma visão mais abrangente e inclusiva do fenômeno estudado;*
>
> *viii. Geração de hipóteses: Além de fornecer dados descritivos valiosos, os grupos focais podem ser usados para gerar hipóteses e ideias para investigações futuras. Essa vantagem permite o desenvolvimento contínuo da pesquisa e possibilita a abordagem de questões ainda não exploradas.*

4.3 Planejamento e preparação dos grupos focais para avaliação do Programa Bolsa Família

Antes de entrar no universo dos grupos focais voltados à avaliação do Programa Bolsa Família, foi imprescindível a delimitação precisa dos objetivos da pesquisa, das metas que almejamos atingir, e as questões específicas que desejamos explorar durante a condução dos encontros.

Foi selecionada, em conjunto com as prefeituras pesquisadas, uma amostra apropriada de gestores e beneficiários do Programa Bolsa Família, com experiência no âmbito do tema em estudo, aspecto vital para obter *insights* relevantes. Compuseram um grupo diversificado, abarcando diferentes níveis de experiência com o programa, para enriquecer o debate com múltiplas perspectivas.

Um ponto crucial nesta jornada é a determinação do tamanho ideal do grupo focal. A opção foi da escolha de grupos menores, com aproximadamente 6 a 10 participantes, para poder propiciar discussões mais profundas e enriquecedoras, permitindo um diálogo mais direto.

Tendo em vista a delicadeza do processo de condução dos grupos focais, o moderador foi um pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco auxiliado por outros dois. É de extrema importância, para obter resultados significativos, optar por um profissional experiente, possuidor de conhecimento sobre o tema e que tenha habilidades comunicativas capaz de guiar a discussão de forma eficaz, garantindo que cada voz seja ouvida e valorizada.

Como arquitetos do diálogo, o desenvolvimento de um roteiro consistente é primordial. Ele está apresentado no Anexo 1. Criou-se um guia contendo perguntas abertas, específicas ao Programa Bolsa Família, capazes de explorar os tópicos de interesse com profundidade. Manteve-se a flexibilidade na discussão para que as vozes dos participantes fluíssem com liberdade, permitindo que suas opiniões e perspectivas enriquecessem a conversa.

Os encontros foram iniciados com uma introdução cuidadosa e esclarecedora sobre o objeto da pesquisa e sobre como o Programa Bolsa Família está inserido no contexto. O estudo foi contextualizado no âmbito mais amplo das políticas sociais, foco no Nisp/Fundaj. Além disso, as regras básicas da discussão foram estabelecidas, garantindo

um ambiente colaborativo, respeitoso e seguro para que os participantes expressassem suas experiências.

Como arquivistas do conhecimento compartilhado, foram registradas, por escrito, as informações coletadas durante os encontros. Optou-se por não se gravar os encontros para que o diálogo pudesse fluir.

As informações em formato escrito foram analisadas por meio de metodologia de análise categorial. A fidedignidade na transcrição foi fundamental para garantir a precisão e confiabilidade dos dados coletados, permitindo uma análise mais detalhada das respostas e percepções dos gestores e beneficiários.

Na análise categorial, os dados transcritos foram submetidos a uma meticulosa codificação, onde foram identificados e categorizados os temas, ideias e padrões emergentes relacionados ao Cadastro Único (CadÚnico) e ao Programa Bolsa Família (PBF). Esse processo revelou as interconexões e dinâmicas subjacentes às experiências compartilhadas, ajudando a compreender os benefícios e desafios do programa sob diferentes perspectivas.

A análise interpretativa é o coração da pesquisa qualitativa. Com minúcia e rigor intelectual, os resultados dos grupos focais foram dissecados, proporcionando *insights* significativos sobre o Programa Bolsa Família e sua eficácia na redução da pobreza e desigualdade. Essa reflexão profunda trouxe à tona nuances e compreensões até então inexploradas, contribuindo para uma avaliação mais abrangente do programa.

Ao fim da análise categorial e a elaboração de matrizes situacionais, chegamos à etapa final da pesquisa. O relatório é uma narrativa detalhada que descreve os resultados alcançados nos grupos focais, fornecendo uma análise abrangente das percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Utilizando citações relevantes dos parti-

cipantes, as conclusões são respaldadas e enriquecidas, contribuindo para uma compreensão mais profunda e embasada sobre o programa.

Como objetivo final, proceder-se-á uma discussão e interpretação dos resultados obtidos neste relatório. Nesse momento, os dados são confrontados com os objetivos iniciais da pesquisa e com as contribuições da literatura existente sobre o Programa Bolsa Família, gerando uma visão panorâmica e embasada sobre o tema explorado. Essa discussão permite avaliar os impactos sociais do programa, suas possíveis melhorias e direcionamentos futuros.

5. RESULTADOS DAS PESQUISAS DE CAMPO

A pesquisa de campo teve como objetivo analisar os mecanismos de gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família em três municípios de Sergipe: Indiaroba, Moita Bonita e São Cristóvão. Durante o estudo, foram identificados diversos desafios operacionais que afetam o desempenho do programa nessas localidades.

5.1 O perfil dos números do Cadastro Único e do Bolsa Família nos municípios pesquisados

Com o intuito de analisar os obstáculos nos mecanismos de gestão do CadÚnico e PBF, bem como seus impactos sobre os beneficiários e as prefeituras, é imprescindível examinar o perfil e a evolução recente dos números de inscritos nestes programas. Os dados e suas respectivas variações ao longo do tempo refletem a pressão exercida sobre o programa e seus instrumentos de gestão (mais detalhes podem ser encontrados no item 5.2).

O período considerado para esta análise abrange de janeiro de 2020 até abril de 2023. A escolha desse intervalo se justifica pelo fato de que em abril de 2020 foi instituído o programa Auxílio Emergencial, o qual modificou o padrão de financiamento e dos benefícios concedidos, resultando em um significativo aumento do valor médio pago por família, além de ampliar o número de famílias beneficiadas.

As tabelas 2 e 3 abaixo apresentam as variações, acompanhadas de análises estatísticas tanto para o CadÚnico quanto para o PBF. Ao examinar os dados, é possível identificar que nos três municípios o

padrão de variação é distinto. Em Indiaroba, entre janeiro de 2020 e abril de 2023, ocorreu um aumento de 10,7% no número de cadastrados no CadÚnico e de 16,2% no PBF. Já em São Cristóvão, observa-se um perfil um pouco diferente, com um aumento de 28,5% no CadÚnico e de 13,5% no PBF.

Tabela 2 — Análise da variação de famílias cadastradas no Cadastro Único

Indicadores	Indiaroba	São Cristóvão	Moita Bonita
Variação entre jan./20 e abr. 23	**10,7%**	**28,5%**	**53,2%**
Média	4.346	21.596	2.706
Mínimo	4.149	19.394	2.192
Máximo	4.755	25.972	3.507
abr./23	4.691	25.624	3.477
Desvio padrão	201,4	2266,4	475,6
Coef. de variação	4,6%	10,5%	17,6%
Variação entre jan./20 e jan./22	**1,1%**	**6,2%**	**22,4%**
Média	4211,4	19991,3	2353,8
Desvio padrão	21,92	751,65	325,98
Coef. de variação	0,5%	3,8%	13,8%
Variação entre jan./22 e abr. 23	**9,9%**	**22,0%**	**27,3%**
Média	4.547	24.003	3.235
Desvio padrão	178,20	1657,26	230,96
Coef. de variação	3,9%	6,9%	7,1%

Fonte: Elaboração do Nisp com dados do Visdata3. Grifos dos autores em amarelo (2023)

Moita Bonita, por sua vez, apresentou um padrão de comportamento distinto, com aumentos significativos de 53,2% de inscritos no CadÚnico e 86% no PBF. Essa disparidade levanta questionamentos acerca das causas que impulsionaram modificações tão distintas. Até que ponto os mecanismos de gestão do CadÚnico e do PBF contribuíram para esse vertiginoso aumento no número de beneficiários do Bolsa Família?

Tabela 3 — Análise da variação de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família

Indicadores	Indiaroba	São Cristóvão	Moita Bonita
Variação entre jan./20 e jun. 23	**16,2%**	**13,5%**	**86,0%**
Média	2.792	12.801	1.483
Mínimo	2.442	11.658	1.075
Máximo	2.972	14.707	2.018
jun./23	2.922	13.870	2.018
Desvio padrão	127,6	1142,5	362,3
Coef. de variação	4,6%	8,9%	24,4%
Variação entre jan./20 e jan./22	**15,8%**	**11,0%**	**44,1%**
Média	2703,5	11861,1	1188,0
Desvio padrão	115,26	393,15	126,57
Coef. de variação	4,3%	3,3%	10,7%
Variação entre jan./22 e jun. 23	**9,1%**	**18,9%**	**59,7%**
Média	2.910	14.055	1.876
Desvio padrão	41,16	457,89	158,76
Coef. de variação	1,4%	3,3%	8,5%

Fonte: Elaboração do Nisp com dados do Visdata3. Grifos dos autores em amarelo (2023).

Em fevereiro de 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU)[10] divulgou um relatório identificando questões relevantes no Programa Bolsa Família, conduzido pelo governo federal. O relatório destacou deficiências que comprometem a efetividade do programa em alcançar seus objetivos de redução da pobreza e desigualdade. Problemas de gestão e operacionalização também foram identificados, além da vulnerabilidade do programa a atos fraudulentos e corrupção.

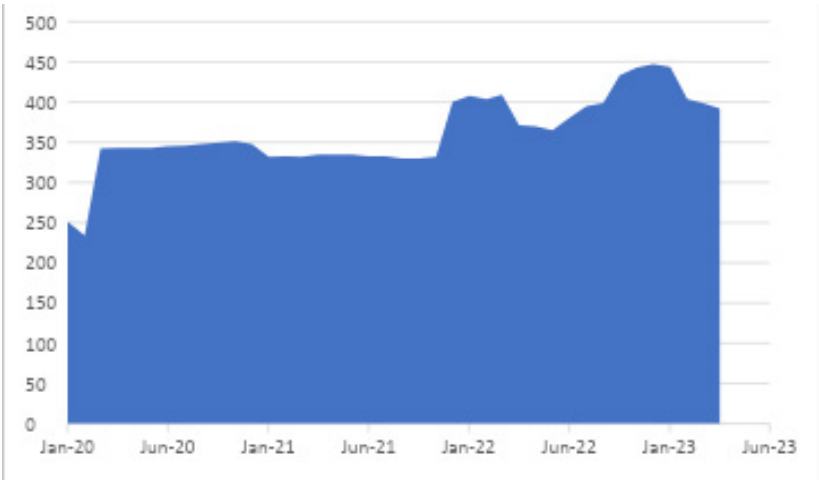
Uma análise detalhada dos dados revelou um aumento significativo no número de famílias unipessoais registradas no Cadastro Único entre outubro de 2021 e o final de 2022, passando de 15% para 26%. Esse aumento representa cerca de 5 milhões de famílias nessa situação. O TCU apontou distorções no sistema, como casos em que uma mãe sem renda e com dois filhos recebia o mesmo valor que uma pessoa sem renda, mas que vivia sozinha.

O TCU propôs uma série de medidas para aprimorar o Programa Bolsa Família, incluindo o aumento do valor do benefício, a ampliação do público-alvo, melhorias na gestão e operacionalização, e o combate efetivo a fraudes e corrupção.

Os dados tabulados pela equipe originários do sistema Visdata3, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome confirmam o aumento do número de famílias unipessoais nos três municípios, mas revela um aumento expressivo em Moita Bonita: em janeiro de 2020 eram 431 famílias unipessoais. Esse número aumentou para 1.105 em abril de 2023.

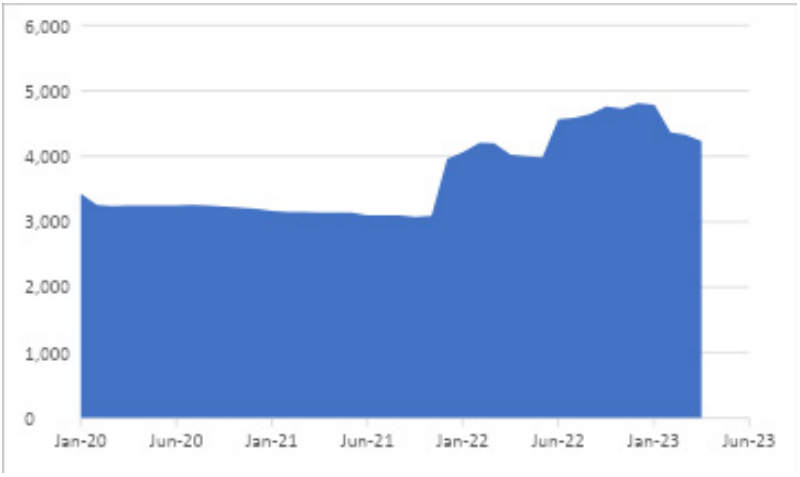
10 Fonte: https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2023/02/09/pente-fino-no-bolsa-familia-mira-cadastro-de-familias-de-uma-pessoa-so-especialista-sugere-retomar-regras-antigas.ghtml.

Gráfico 2 — Indiaroba — Variação no número de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família.



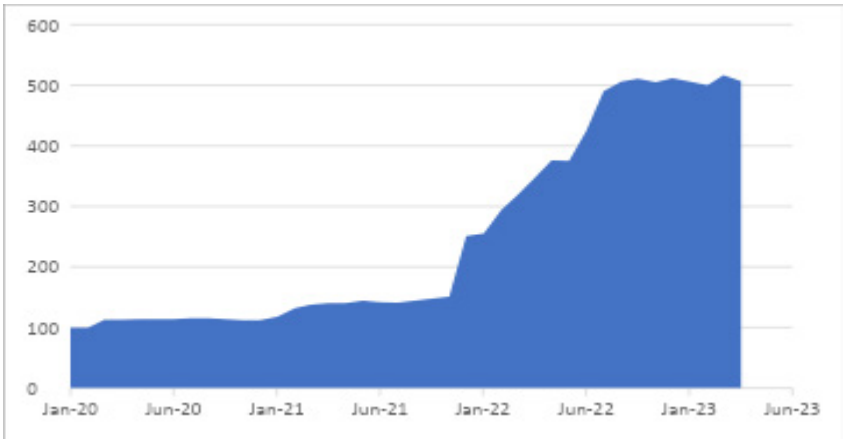
Fonte: Elaboração do Nisp com dados do Visdata3 (2023).

Gráfico 3 — São Cristóvão — Variação no número de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família



Fonte: Elaboração do Nisp com dados do Visdata3 (2023).

Gráfico 4 – Moita Bonita - Variação no número de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família



Fonte: Elaboração do Nisp com dados do Visdata3 (2023).

Por meio da análise dos dados na Tabela 4, abaixo, e comparando-os aos dados de ampliação de beneficiários na Tabela 3, vemos que, entre janeiro de 2020 e abril de 2023, o tamanho das famílias diminuiu significativamente em 13% em Indiaroba, 9% em São Cristóvão e 20% em Moita Bonita. No entanto, o aumento no número de beneficiários indica um aumento no número de famílias unipessoais, conforme confirmado pelos dados expostos nos gráficos acima.

Tabela 4 — Variação no número médio de pessoas em famílias de beneficiários do PBF entre janeiro de 2020 e abril de 2023

Indicador	Indiaroba	São Cristóvão	Moita bonita
Média	3,3	2,5	2,9
Desvio padrão	12%	8%	24%

Coef. de variação	3,8%	3,4%	8,4%
MIN	3,1	2,3	2,5
MAX	3,5	2,6	3,1
Var % tamanho da família (max/min)	-13%	-9%	-20%

Fonte: Elaboração do Nisp com dados do Visdata3 (2023).

Com base nos dados coletados e nas análises realizadas, é crucial que medidas sejam tomadas para aprimorar o Programa Bolsa Família, considerando as particularidades de cada município. A gestão eficiente do Cadastro Único e do PBF é fundamental para garantir a efetividade do programa e alcançar os objetivos de redução da pobreza e da desigualdade social. Além disso, a transparência e o combate a fraudes e corrupção são elementos indispensáveis para o sucesso do programa e para a promoção do bem-estar das famílias beneficiárias.

5.2 Análise dos resultados da pesquisa de campo

Para analisar esses resultados da pesquisa de campo é fundamental conhecer os principais instrumentos de gestão do Cadastro Único[11], que são:

> i. Formulário de cadastramento: Esse documento é preenchido pelas famílias que desejam se inscrever no Cadastro Único, fornecendo informações sobre a composição familiar, renda, moradia, escolaridade e outros dados relevantes;
>
> ii. Sistemas de informação: São plataformas tecnológicas utilizadas para armazenar, processar e gerir os dados das

11 Fonte: Ministério da Cidadania - Cadastro Único: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/assuntos/cadunico

famílias cadastradas, alimentados com as informações coletadas nos formulários de cadastramento;

iii. Coleta de dados periódica: Para manter as informações atualizadas, é essencial realizar a coleta periódica de dados junto às famílias cadastradas, garantindo que o Cadastro Único reflita a realidade socioeconômica dos beneficiários;

iv. Cruzamento de informações: Os dados do Cadastro Único são cruzados com outras bases de dados governamentais para verificar a veracidade das informações prestadas pelas famílias e identificar possíveis inconsistências;

v. Fiscalização e auditoria: Ações de fiscalização e auditoria são realizadas para garantir a qualidade e a integridade dos dados do Cadastro Único, evitando fraudes e irregularidades.

Um estudo realizado[12] entre 2016 e 2019 pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), em cooperação com a Secretaria de Governo da Presidência da República, identificou que em 45 municípios brasileiros as limitações sistêmicas estão relacionadas principalmente à baixa utilização de instrumentos para avaliar a efetividade das ações, dificultando a mensuração do impacto real das políticas implementadas. Apesar do esforço do governo federal em aprimorar os sistemas de gerenciamento, a gestão do Cadastro Único ainda enfrenta grande complexidade. Em maio de 2023, ele contava com 82,3 milhões de pessoas inscritas em seus programas, das quais 54,6 milhões (66,4%) eram beneficiárias do Programa Bolsa Família.

12 Projeto intitulado "Estratégias e práticas de educação para cidadania e inovação social como vetores de indução e aperfeiçoamento das políticas públicas" (2016-2019). Relatório Final das atividades desenvolvidas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica - Processo nº 00030.001136/2017-36 - Acordo 001/2017, firmado com a Fundação Joaquim Nabuco, que tem por finalidade promover e apoiar projetos, estudos e pesquisas no campo das ciências sociais, nas atividades desenvolvidas na Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República.

Esses números destacam a magnitude e os desafios operacionais de um programa concebido pelo governo federal, mas que precisa ser gerido a partir da base municipal. Nesse contexto, a pesquisa identificou diversos estrangulamentos na gestão municipal. A pesquisa de campo teve como propósito analisar, em três municípios de Sergipe (Indiaroba, Moita Bonita e São Cristóvão), os mecanismos de gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

Foi possível identificar diversos estrangulamentos na operação que afetam o desempenho das ações deste programa nos municípios pesquisados. Um dos principais estrangulamentos apontados pela pesquisa é o perfil e a qualificação do pessoal que opera o Programa Bolsa Família nos municípios. A rotatividade de servidores, aliada a mudanças políticas ou técnicas comuns nessas prefeituras, dificulta o estabelecimento de um ciclo de aprendizado eficiente no relacionamento com beneficiários e parceiros do governo federal. Municípios com estruturas governamentais mais maduras e com menor influência política tendem a ter maior continuidade de processos, o que possibilita o planejamento e a execução mais eficazes das ações. Por outro lado, os pequenos municípios são mais afetados, resultando em dificuldades na coleta de dados, operação do sistema e fiscalização.

Uma alternativa apontada pela pesquisa para melhorar a efetividade da gestão do Cadastro Único/Bolsa Família é a federalização local da operação, com a criação de cargos vinculados ao governo federal nos municípios responsáveis pela gestão. Entretanto, essa medida enfrenta dificuldades de implementação e eficácia, dado o grande número de municípios no país e as implicações em termos de custo e de adequação de estrutura que essa medida envolveria.

Em vista desses desafios, é crucial fortalecer os instrumentos de gestão e investir em capacitação e estabilidade das equipes municipais vinculadas às prefeituras. O principal objetivo é alocar de forma eficiente

os recursos do Programa Bolsa Família, direcionando-os às famílias que se enquadram nas categorias de pobreza ou pobreza extrema. Isso exige melhorias na gestão, especialmente nos municípios, levando em conta a dimensão do programa e a necessidade de uma abordagem participativa, na qual os beneficiários poderão efetivamente contribuir para aperfeiçoar o sistema de coleta de informações e fiscalizações dentro de um processo contextualizado e alinhado com as necessidades locais.

5.2.1 Os desafios

Os desafios na gestão do Cadastro Único (CadÚnico) e do Programa Bolsa Família (PBF) são muitos e abrangem diferentes aspectos que vão desde a autodeclaração dos beneficiários até a falta de informações e a limitação de participação social. Um dos principais obstáculos enfrentados é a autodeclaração, que se constitui em um grande desafio devido às dificuldades de fiscalização e de cruzamento de informações.

Figura 4 - Desafios



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

A autodeclaração dos beneficiários é utilizada para verificar a elegibilidade e a renda das famílias que se cadastram no programa. No entanto, essa prática enfrenta obstáculos, pois muitas vezes não é possível realizar uma fiscalização efetiva para confirmar a veracidade das informações fornecidas. Além disso, o cruzamento de dados entre diferentes sistemas e bases de dados também é um pouco efetivo, dificultando a identificação de possíveis fraudes.

A expansão do benefício por meio do Auxílio Emergencial, especialmente durante períodos de crise como a pandemia, acabou favorecendo a quebra das regras e a burla ao sistema. A necessidade de alcançar um número maior de pessoas em um curto espaço de tempo levou a uma flexibilização das exigências e controles, o que abriu brechas para irregularidades.

Inconsistências nos sistemas do governo federal e do Sistema de Benefícios ao Cidadão[13] (Sibec) também contribuem para ampliar os desafios enfrentados. Por vezes, ocorre bloqueio do benefício em um sistema, enquanto em outro ele está normal, gerando confusão e dificuldades para os beneficiários, que muitas vezes têm seus benefícios bloqueados. Para populações vulneráveis em extrema pobreza o bloqueio representa privação de renda e, consequentemente, de consumo.

O cadastro de famílias beneficiárias pode gerar inconsistências em relação à renda declarada. Um problema comum é a separação de

13 O Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) é um sistema informatizado utilizado no Brasil para a gestão e controle dos benefícios sociais oferecidos pelo governo federal. Ele é utilizado principalmente para programas como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros. O Sibec permite o cadastramento de famílias e indivíduos que se enquadram nos critérios dos programas sociais, assim como o registro das informações relacionadas aos benefícios concedidos. O sistema também realiza o cruzamento de dados com outras bases governamentais para verificar a elegibilidade dos beneficiários e evitar duplicidades. Além disso, o Sibec é responsável pelo processamento e pagamento dos benefícios, registrando as datas de liberação e valores a serem repassados aos beneficiários. Também é utilizado para monitorar a frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família, garantindo que as condições para a manutenção do benefício sejam cumpridas. O objetivo do Sibec é centralizar e otimizar a gestão dos programas sociais, facilitando o acesso dos cidadãos aos benefícios e garantindo maior transparência e eficiência na distribuição dos recursos públicos destinados a esses programas.

membros familiares que habitam na mesma residência, pois a alteração da composição familiar pode dividir a renda e ampliar o número de beneficiários diretos. Essa prática constitui-se em burla, que visa aumentar o recebimento dos benefícios, e gera distorções no sistema. Em março de 2023, o MDS excluiu famílias por irregularidades. Segundo os dados apresentados pelo ministério, o mês de março registrou um número significativo de exclusões do programa Bolsa Família. Ao todo, 1.479.915 famílias foram excluídas, revelando a necessidade de um rigoroso acompanhamento e fiscalização para garantir que o programa beneficie aqueles que realmente necessitam.

Dentre as famílias excluídas, cerca de 393,5 mil foram desligadas do Bolsa Família por ferirem as regras estabelecidas em relação ao cadastro de famílias unipessoais. Essas regras visam assegurar que apenas pessoas em situação de vulnerabilidade social tenham acesso ao programa, evitando possíveis fraudes e desvios indevidos de recursos.

Além disso, aproximadamente 1 milhão de famílias foram excluídas por não atenderem aos critérios estabelecidos pelo programa, como a renda per capita familiar. Essa exclusão é realizada com base na análise da situação socioeconômica de cada família, com o objetivo de direcionar o benefício para aqueles que possuem maior necessidade e vulnerabilidade.

É importante ressaltar que cerca de 4,1 mil famílias deixaram o programa voluntariamente. Essa decisão pode ser motivada por diferentes fatores, como a melhoria das condições financeiras ou a busca por outras formas de sustento familiar. É fundamental que haja uma constante avaliação e acompanhamento das famílias beneficiárias, de forma a garantir que o programa esteja direcionando os recursos para aqueles que realmente precisam.

Esses dados evidenciam a importância de um processo eficiente de gestão, fiscalização e atualização do cadastro do Bolsa Família. É fundamental que as regras sejam cumpridas rigorosamente e que haja transparência no processo, para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada e em benefício daqueles que mais necessitam.

Nesse sentido, é necessário investir em ações de capacitação, orientação e apoio às famílias, visando não apenas o acesso ao programa, mas também a inclusão produtiva e o desenvolvimento socioeconômico. Somente com um trabalho conjunto entre governo, sociedade e beneficiários será possível garantir a efetividade do Bolsa Família como instrumento de combate à pobreza e de promoção da igualdade social.

Diante disso, a identificação dos perfis familiares também é um grande desafio, principalmente em relação à renda autodeclarada. As visitas de fiscalização muitas vezes são tensas, pois os beneficiários receiam perder o direito ao Bolsa Família. Essa tensão decorre da falta de clareza e orientação sobre as regras do cadastro e do próprio programa.

Além disso, há uma carência de informações para as comunidades e população mais vulnerável, que muitas vezes desconhecem seus direitos aos benefícios sociais. A falta de conhecimento gera dúvidas entre os beneficiários, que muitas vezes não compreendem completamente as regras e os critérios de elegibilidade.

A falta de informações também resulta em uma percepção equivocada por parte dos beneficiários, que enxergam o governo municipal como o gestor dos benefícios federais, enquanto o governo federal é apenas visto como um "desembolsador" do benefício. Essa confusão de papeis dificulta a transparência e a compreensão sobre o funcionamento do programa.

A cooperação interinstitucional é um elemento fundamental para o bom funcionamento do programa Bolsa Família. No entanto, é evidente que existem desafios a serem superados nesse aspecto, especialmente no relacionamento entre os municípios e a Caixa Econômica Federal.

Uma das dificuldades enfrentadas é a falta de um relacionamento harmonioso entre os municípios e a Caixa Econômica Federal. Essa falta de sintonia pode gerar impasses e dificultar a execução eficiente do programa. É essencial que haja um diálogo constante e uma parceria colaborativa entre essas instituições, visando aprimorar a qualidade dos serviços prestados aos beneficiários.

Outra questão que prejudica a cooperação interinstitucional é a falta de estrutura adequada para que os usuários possam esclarecer suas dúvidas junto à Caixa Econômica Federal. A ausência de canais eficientes de atendimento e orientação pode resultar em filas, tumultos e, consequentemente, insatisfação por parte dos beneficiários. É fundamental investir em recursos e mecanismos que facilitem o acesso dos usuários às informações necessárias, contribuindo para uma interação mais eficaz entre as partes envolvidas.

Além disso, a comunicação entre a gestão municipal e federal apresenta falhas, o que pode gerar desgaste e consequências negativas para os usuários do programa. A falta de clareza e agilidade na troca de informações pode levar ao bloqueio indevido de benefícios, prejudicando as famílias que dependem desses recursos para suprir suas necessidades básicas. É imprescindível aprimorar os canais de comunicação e fortalecer a articulação entre as esferas governamentais, a fim de garantir um fluxo adequado de informações e evitar transtornos desnecessários aos beneficiários.

Para superar esses desafios, é necessário um esforço conjunto entre os órgãos responsáveis pela gestão do programa Bolsa Família. A melho-

ria no relacionamento interinstitucional deve ser uma prioridade, com a busca por soluções que promovam a agilidade, a transparência e a efetividade na operação do programa.

Investimentos em capacitação, tanto para os profissionais envolvidos na execução do programa quanto para os beneficiários, podem contribuir para o fortalecimento da cooperação interinstitucional. Além disso, é essencial fomentar a adoção de práticas de comunicação eficientes e o estabelecimento de canais de atendimento acessíveis e confiáveis, a fim de proporcionar um melhor suporte aos usuários e evitar situações de descontentamento.

A cooperação interinstitucional é fundamental para o sucesso e a eficiência do Programa Bolsa Família. A superação das dificuldades de relacionamento entre os municípios e a Caixa Econômica Federal juntamente com a melhoria na estrutura de atendimento e a comunicação efetiva entre as gestões municipal e federal são passos importantes para garantir um programa mais ágil, transparente e que atenda de forma adequada às necessidades das famílias beneficiárias.

Outro desafio enfrentado é a baixa participação social, o que aumenta o desconhecimento dos direitos por parte dos cidadãos. A falta de envolvimento da sociedade civil e a pouca participação em espaços de discussão e deliberação dificultam a disseminação de informações e a melhoria dos processos do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

Em suma, os desafios do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família são diversos e envolvem desde a autodeclaração dos beneficiários até a falta de informações e participação social. É fundamental que sejam implementadas ações para aprimorar o controle, a transparência e a comunicação com os beneficiários, buscando garantir que os

recursos sejam direcionados de forma justa e eficiente para as famílias em situação de vulnerabilidade social.

5.2.2 Os entraves causados pelo planejamento e a programação

Os problemas de planejamento e programação do Cadastro Único e do Bolsa Família são cruciais para o funcionamento eficiente desses programas sociais. A limitação no planejamento integrado das ações, reunindo o governo federal e os municípios, são relatados na pesquisa de campo como um aspecto que dificulta a programação dessas ações, com impactos significativos para a gestão no território.

As mudanças na legislação têm um impacto direto na gestão local do Bolsa Família, exigindo uma adaptação constante por parte dos responsáveis. Essa necessidade de se adequar às novas regras demanda uma melhoria no planejamento operativo do programa para que as alterações sejam implementadas de forma eficiente e transparente.

O vínculo à renda per capita muito baixa pode gerar distorções na concessão dos benefícios. Em algumas situações, famílias que possuem renda um pouco acima do limite estabelecido ainda enfrentam dificuldades socioeconômicas significativas. Portanto, é importante considerar uma revisão dos critérios de elegibilidade para garantir que o programa atinja os que mais necessitam.

Figura 5 — Planejamento e Programação



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

A falta de atualização do cadastro familiar dificulta o acompanhamento e a fiscalização adequada do programa. É essencial que as informações sejam mantidas atualizadas, a fim de evitar irregularidades e garantir que os recursos sejam destinados corretamente às famílias em situação de vulnerabilidade.

Municípios pequenos, em geral, enfrentam dificuldades na realização da fiscalização presencial devido a problemas de pessoal, equipamento e segurança dos fiscais. Essas limitações podem comprometer a eficácia do processo de fiscalização, tornando necessário buscar alternativas para superar essas barreiras, como o uso de tecnologia e o fortalecimento da cooperação entre municípios.

Para melhorar a questão do Cadastro Único, alguns municípios criaram uma Central do Cadastro Único. Essa iniciativa visa concentrar os esforços e recursos em um único local, facilitando o acesso dos usuários e promovendo uma gestão mais eficiente do cadastro. A implementação de um Centro de Referência de Assistência Social (Cras) itinerante, em

um dos municípios pesquisados, tem como objetivo melhorar o nível de informação dos usuários sobre o Bolsa Família. Essa ação visa levar as informações e os serviços do programa diretamente às comunidades, tornando-os mais acessíveis e compreensíveis.

O baixo número de assistentes sociais para fiscalizar as famílias que se autodeclaram unipessoais é uma limitação importante. A escassez de recursos humanos compromete a capacidade de fiscalização e acompanhamento das famílias beneficiárias.

A falta de cadastradores em número suficiente e sua remuneração inadequada, muitas vezes pagos com recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), contribui para a alta rotatividade nessa função. Essa instabilidade dificulta a continuidade e a qualidade do trabalho realizado, impactando negativamente o processo de cadastro.

As decisões tecnológicas têm um impacto direto no processo. Inconsistências e falta de integração entre o sistema do governo federal e o Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) dificultam a operação eficiente dos programas, assim como a falta de cruzamento de informações entre os sistemas resulta em inconsistências nos dados. Essa falta de integração dificulta a avaliação adequada dos programas e a identificação de possíveis fraudes ou irregularidades.

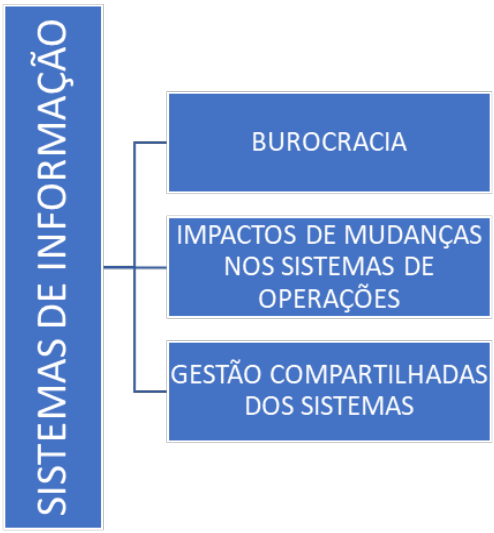
Em resumo, os problemas de planejamento e programação do Cadastro Único e do Bolsa Família envolvem questões como atualização do cadastro, fiscalização adequada, falta de recursos humanos qualificados, deficiências tecnológicas e falta de integração entre os sistemas. É necessário investir em melhorias nessas áreas para garantir a eficácia e transparência dos programas sociais, bem como o atendimento adequado às famílias em situação de vulnerabilidade.

5.2.3 AS DEFICIÊNCIAS DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

As deficiências nos sistemas de informação afetam significativamente a gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família, ocasionando diversos problemas e impactos negativos. Considerando os enunciados mencionados, podemos destacar as seguintes questões:

O sistema de cadastramento é apontado como burocrático e pouco eficiente, o que dificulta o processo de cadastramento das famílias. A existência de uma burocracia desnecessária pode gerar atrasos e obstáculos para que as famílias sejam incluídas no programa de forma ágil e eficaz.

Figura 6 – Sistemas de Informação



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

A gestão de vários programas dentro do âmbito do Cadastro Único torna a operação complexa e dificulta a gestão municipal. A centraliza-

ção do planejamento operacional pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que é posteriormente difundido entre os operadores locais, requer melhorias e qualificação no sistema operacional para garantir uma gestão mais eficiente.

As mudanças frequentes no sistema de gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família também dificultam a operação do programa. A falta de cruzamento de dados entre diferentes sistemas e bases de dados para identificar os perfis de renda das famílias pode gerar inconsistências e distorções na concessão dos benefícios.

A obtenção de autodeclarações com consistência é um desafio, uma vez que muitos usuários modificam a configuração familiar de forma intencional para aumentar o recebimento dos benefícios. Essa prática resulta em informações inconsistentes no sistema, o que compromete a efetividade e a transparência do programa.

As inconsistências detectadas no sistema podem levar ao bloqueio dos pagamentos aos beneficiários. Casos de duplicidade na concessão de benefícios, como o seguro defeso em duplicidade com o Bolsa Família, também podem gerar bloqueios e dificuldades para os beneficiários.

A comunicação entre a gestão municipal e federal é frequentemente falha, causando desgaste com os usuários. A falta de uma comunicação eficiente e clara pode levar a bloqueios indevidos dos benefícios, prejudicando as famílias mais vulneráveis.

Os municípios muitas vezes reclamam da falta de autonomia para alterar o sistema do Cadastro Único, o que limita sua capacidade de adaptação e melhoria das funcionalidades do sistema de acordo com suas necessidades locais.

O Sibec, que é utilizado como uma ferramenta de comunicação entre os operadores locais e o governo federal através da Caixa Econômica Federal, também enfrenta problemas ocasionais de falhas na

comunicação. Essas falhas podem resultar em atrasos, erros e dificuldades na transmissão de informações entre os diferentes níveis de gestão.

Em suma, as deficiências nos sistemas de informação afetam negativamente a gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família, impactando desde o cadastramento até a comunicação entre os níveis municipal e federal. É necessário investir em melhorias tecnológicas, maior autonomia para os municípios e aprimoramento dos processos de comunicação para garantir a eficiência e eficácia desses programas sociais tão importantes.

5.2.4 A inclusão produtiva de beneficiários do Programa Bolsa Família

A inclusão produtiva dos beneficiários do Bolsa Família é um tema de extrema importância para promover a autonomia e o desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade. No entanto, existem desafios a serem enfrentados nesse processo, especialmente relacionados à percepção de acomodação da mão de obra e à falta de cultura empreendedora.

Um dos obstáculos a serem superados é a consideração, por parte de alguns interlocutores municipais, de que o Bolsa Família pode gerar uma mentalidade de acomodação da mão de obra. Essa visão precisa ser desconstruída, pois o programa pode ser uma importante ferramenta para estimular a inclusão produtiva e a geração de renda para as famílias beneficiárias. É fundamental que haja a conscientização de que o Bolsa Família deve ser um apoio temporário, incentivando a busca por oportunidades de trabalho e capacitação.

Para promover a inclusão produtiva, é necessário incentivar o empreendedorismo nos municípios, oferecendo capacitação e apoio aos beneficiários. No entanto, muitas vezes, falta uma cultura empre-

endedora nessas localidades. É preciso desenvolver estratégias que estimulem o espírito empreendedor, criando um ambiente propício para o surgimento de negócios e o desenvolvimento de habilidades empreendedoras.

Figura 7 — Inclusão Produtiva



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

A capacitação é um elemento-chave para a inclusão produtiva dos beneficiários do Bolsa Família. Programas que oferecem capacitação específica, como na área da agricultura familiar, podem proporcionar novas oportunidades de trabalho e renda para as famílias. Além disso, projetos como os Microempreendedores Individuais (MEIs), que oferecem cursos profissionalizantes em serviços como marcenaria e carpintaria, entre outros, e incentivam o pagamento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), contribuem para a formalização e o desenvolvimento desses empreendimentos.

Outras iniciativas, como grupos de marisqueiras e cursos de costura, também desempenham um papel importante na inclusão produtiva, proporcionando o desenvolvimento de habilidades específicas e a promoção de atividades econômicas sustentáveis. Cursos profissionalizantes e de artesanato, em parceria com conselhos locais, podem ampliar as oportunidades de trabalho e estimular o empreendedorismo no contexto das famílias beneficiárias.

Diante de possíveis problemas de inconsistência de cadastro que resultam no corte ou a não aprovação do benefício, alguns municípios têm criado programas municipais de renda mínima, mesmo enfrentando dificuldades orçamentárias. Essas iniciativas visam atender às famílias em situação de vulnerabilidade, proporcionando um suporte temporário até que sejam resolvidas as questões cadastrais e garantindo a continuidade do processo de inclusão produtiva.

Além disso, a criação do Bolsa Família Municipal, com a implementação da moeda social chamada Aratu, projeto da cidade de Indiaroba, pode ser uma estratégia interessante para impulsionar a economia local e incentivar ações de profissionalização. Essa abordagem fortalece a participação dos beneficiários no mercado local, promovendo a inclusão produtiva e estimulando o empreendedorismo de forma sustentável.

Em suma, a inclusão produtiva dos beneficiários do Bolsa Família requer a superação de desafios, como a percepção de acomodação da mão de obra e a falta de cultura empreendedora. Por meio de capacitação, estímulo ao empreendedorismo, programas municipais de renda mínima e criação de iniciativas locais, é possível promover a autonomia, o desenvolvimento econômico e a geração de renda para as famílias beneficiárias, contribuindo para a sua inclusão social e melhoria de vida.

5.3 Análise dos resultados considerando os fatores de indução dos grupos focais

A análise dos resultados obtidos através dos grupos focais nos três municípios de Sergipe indicou impactos e desafios associados ao Cadastro Único e ao programa Bolsa Família. Esses pontos foram categorizados em quatro áreas principais: Desafios, Planejamento, Sistemas de informação e Inclusão produtiva.

Desafios:

i. Autodeclaração: O ato de autodeclaração pode levar a inconsistências no Cadastro Único, comprometendo a qualidade das informações;

ii. Inconsistências cadastrais: Inconsistências no cadastro podem resultar em dificuldades para a implementação efetiva dos benefícios, bem como desafios na fiscalização;

iii. Fiscalização: A aplicação eficiente da fiscalização requer recursos adequados, pessoal capacitado e acesso a dados precisos;

iv. Qualidade da informação: A eficácia do programa é dependente da qualidade dos dados cadastrais. Informações imprecisas podem levar à concessão indevida de benefícios e a falhas na assistência aos indivíduos elegíveis;

v. Participação social: A eficácia e a legitimidade do programa são melhoradas através da promoção da participação social na sua implementação e fiscalização.

Planejamento:

i. Mudanças nas regras: As alterações nas regras do programa devem ser cautelosamente planejadas, levando em consideração os impactos na infraestrutura, recursos humanos e planejamento operacional;

ii. Infraestrutura e recursos humanos: A implementação efetiva do programa requer uma infraestrutura adequada e pessoal devidamente treinado;

ii. Planejamento operacional: Deve-se fazer um planejamento operacional meticuloso, considerando as particularidades e desafios regionais;

iv. Fiscalização: A implementação e o planejamento da fiscalização devem ser eficientes, adotando-se mecanismos eficazes de controle e monitoramento.

Sistemas de informação:

i. Burocracia: A burocracia pode dificultar o acesso e a utilização eficaz dos sistemas de informação, provocando atrasos e ineficiências;

ii. Impactos de mudanças nos sistemas de operações: As alterações nos sistemas de operações devem ser estrategicamente planejadas, considerando os potenciais impactos na eficácia e eficiência do programa;

iii. Gestão compartilhada dos sistemas: A gestão compartilhada dos sistemas de informação pode favorecer a participação dos beneficiários e da sociedade civil na administração do programa.

Inclusão produtiva:

i. Estímulo ao empreendedorismo: É crucial promover o empreendedorismo entre os beneficiários do programa para incentivar a inclusão produtiva;

ii. Renda mínima: A implementação de uma renda mínima pode assegurar que os beneficiários do programa satisfaçam suas necessidades básicas enquanto buscam oportunidades de emprego e geração de renda.

Esses resultados foram obtidos a partir das discussões nos grupos focais, cujos fatores de indução geraram os seguintes *insights:*

O fator "Interpretação e estímulo à inovação social" ressalta que a interação dos participantes do grupo pode propiciar a emergência de novas ideias e *insights*. A análise resultou na proposição de "federalização da gestão do Bolsa Família nos municípios", concebida pelos participantes como potencialmente geradora de uma reestruturação significativa da política pública, com repercussões importantes na gestão municipal. Tal proposição foi veementemente refutada por gestores com motivações políticas, visto que diminuiria o poder das prefeituras na mobilização dos beneficiários.

O fator "Compreensão contextual e motivações dos beneficiários" proporcionou aos pesquisadores um entendimento das dificuldades inerentes à obtenção de autodeclarações consistentes por parte dos beneficiários, indicando a necessidade de reformulações no formulário de cadastramento, considerado extenso.

O fator "Percepções em tempo real e aspectos emocionais" auxiliou na identificação de problemas relacionados à percepção do beneficiário quanto à importância de fornecer informações corretas, negligenciada pelo governo anterior durante a vigência do Auxílio Emergencial, sinalizando a necessidade de intensificação da fiscalização e auditoria.

Matriz 2 — Indução e resultados atingidos nos grupos focais

Fator de Inclusão (Grupo Focal)	Possível resultado	Resultado obtido (enunciado)	Impactos nos instrumentos de gestão
Interpretação e Estímulo a Inovação Social:	A interação pode estimular a geração de novas ideias e insights, à medida que os participantes compartilham suas experiências e opiniões de maneira mais aberta e colaborativa.	Federalização da gestão do Bolsa Família nos municípios.	Reestruturação da política pública.
Compreensão Contextutal e Motivações dos Beneficiários	Os pesquisadores podem coletar informações sobre o contexto social e cultural em que os beneficiários estão inseridos.	Grande dificuldade em conseguir autodeclarações com consistência, pois muitas vezes os usuários mudam a configuração familiar para aumentar o recebimento dos benefícios.	Formulário de cadastramento.
Percepções em Tempo Real e Aspectos Emocionais:	Permite aos pesquisadores observarem reações e expressões faciais dos participantes em tempo real.	O Auxílio Emergencial e a necessidade de expandir o benefício para além dos beneficiários tradicionais favoreceram a quebra das regras e a burla.	Fiscalização e auditoria.
Flexibilidade e Abordagem Adaptável:	Os grupos focais são altamente flexíveis, permitindo que os pesquisadores adaptem perguntas e a direção da discussão com base nas respostas.	Baixo número de cadastradores, e estes são mal remunerados, sendo pagos com recursos do IGD (1 salário mínimo + auxílio alimentação), provocando alta rotatividade.	Coleta de dados periódica.

Aplicação Prática e Orientação de Políticas Sociais:	Os grupos focais fornecem informações práticas e aplicáveis para orientar o desenvolvimento de políticas, programas e estratégias do PBF.	Há grande dificuldade de identificar os perfis familiares em função da renda autodeclarada. As visitas de fiscalização só têm êxito em função do receio do beneficiário de perder o direito ao Bolsa.	Coleta de dados periódica e fiscalização/auditoria.
Exploração em Profundidade e Análise Detalhada:	Os grupos focais permitem uma exploração aprofundada das perspectivas, experiências e opiniões dos participantes em relação ao Programa Bolsa Família.	Há muitas dúvidas de beneficiários quanto às regras do Cadastro do Bolsa. Faltam informações para comunidades; pessoas mais simples desconhecem os direitos aos benefícios.	Sistemas de informação.
Diversidade de Perspectivas e Inclusão Social:	Ao reunir um grupo de beneficiários com diferentes origens e experiências, os grupos focais proporcionam uma variedade de perspectivas sobre o programa.	O cadastro de famílias beneficiárias pode gerar inconsistências em função da renda declarada: há vários tipos de problemas, sendo o mais comum a separação de membros durante a entrevista, mas habitando a mesma residência. A alteração da composição familiar, a renda e a renda ampliada oneram os beneficiários diretos.	Cruzamento de dados.

Geração de Hipóteses para Futuras Pesquisas:	Os grupos focais podem ser usados para gerar hipóteses e ideias para investigações futuras.	A gestão de vários programas no âmbito do auxílio dificulta uma separação adequada dos serviços nos municípios. O planejamento operativo é centralizado pelo MDS e dificulta entender os operadores locais, mas a necessidade de qualificação melhora no sistema operacional.	Sistemas de informação.

Fonte: Elaboração Nisp com dados da pesquisa (2022)

O fator de indução intitulado "Flexibilidade e abordagem adaptável" trouxe à tona a questão da baixa remuneração e da alta rotatividade dos cadastradores, ressaltando a necessidade de aprimoramento no processo de coleta de dados periódica. Esta matriz também evidencia a necessidade de coletar informações mais detalhadas e realizar auditorias frequentes para assegurar a adequação dos beneficiários, conforme indicado na categoria "Aplicação prática e orientação de políticas sociais".

A exploração profunda de tópicos e a análise detalhada possibilitaram a identificação de lacunas de conhecimento entre os beneficiários acerca das regras do Bolsa Família, sublinhando a necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de informação para conferir maior agilidade aos processos. A incorporação de diversas perspectivas revelou inconsistências no cadastro de famílias, sinalizando a necessidade de um sistema mais robusto para cruzamento de dados. Por fim, o grupo focal proporcionou a geração de hipóteses para pesquisas futuras, como a necessidade de aprimorar o planejamento e a qualificação do sistema

operacional do CadÚnico, culminando na demanda por melhorias nos sistemas de informação.

5.4 Matriz de análise situacional

O quadro analisado destaca questões centrais que afetam três principais eixos: Planejamento, Gestão e Governança. As soluções indicadas não foram debatidas no âmbito dos grupos focais e constituem um conjunto de hipóteses para futuras pesquisas.

Matriz 3 — Análise situacional e soluções

Eixo Relacionado	Questão Central	Análise Situacional	Alternativas de Solução
Planejamento Estratégico	Limitações no Planejamento Estratégico	Existe uma falta de reconhecimento da importância do planejamento como um instrumento crítico.	Propõe-se o investimento em treinamento sobre técnicas de planejamento colaborativo e a estruturação de redes de colaboração.
Planejamento Operativo	Impacto das Mudanças Legislativas e Necessidade de Melhor Planejamento	Trata das mudanças na legislação /normas que impactam diretamente a gestão local do programa Bolsa Família. Há uma necessidade identificada de melhorar o planejamento operativo do programa, evidenciando um desafio em adaptar-se às alterações e implementar estratégias eficazes.	Criar processos de planejamento mais flexíveis que possam se adaptar às mudanças legislativas e melhorar as estratégias de implementação.

Planejamento Operativo	Problemas Técnicos e de Integração de Sistemas	Lida com as dificuldades técnicas e a falta de integração entre os diferentes sistemas usados para gerenciar o programa. Isso inclui inconsistências de dados, dificuldades em operar os sistemas e problemas de compatibilidade de dispositivos com os aplicativos necessários.	Melhorar a compatibilidade e integração entre os diferentes sistemas utilizados, e investir na resolução de problemas técnicos.
Planejamento Operativo	Iniciativas para Capacitação e Suplementação de Renda	Há vários esforços para oferecer capacitação aos beneficiários de programas sociais, como cursos profissionalizantes, e para desenvolver iniciativas locais de suplementação de renda, incluindo a criação de programas municipais de renda mínima e moedas sociais. Estes visam auxiliar os beneficiários do Bolsa Família que enfrentam dificuldades devido a inconsistências no cadastro ou a não aprovação.	Ampliar e promover iniciativas de capacitação e desenvolvimento de habilidades, e criar mais programas locais de suplementação de renda.

Gestão	Desafios de Fiscalização e Informação Crível	Lida com as dificuldades associadas à autodeclaração, principalmente em relação à fiscalização e à consistência de informações. Isso inclui verificação de renda declarada, a consistência de autodeclarações, e as dificuldades em identificar corretamente os perfis familiares.	Implementar sistemas robustos de verificação de dados e aumentar a confiabilidade e a consistência de informações, melhorando o processo de fiscalização.
Gestão	Desafios de Fiscalização e Atualização de Cadastros	Se refere aos desafios na fiscalização e atualização do cadastro familiar. Isso é especialmente problemático em municípios pequenos que enfrentam dificuldades devido à falta de pessoal, equipamentos e recursos de gestão. Também é mencionada a rotatividade dos profissionais envolvidos.	Investir em formação de pessoal e equipamentos para melhorar a capacidade de fiscalização e atualização dos cadastros.

Gestão	Burocracia e Dificuldades na Gestão de Programas Sociais	As dificuldades associadas à burocracia do processo de cadastramento e à gestão de vários programas sociais. As mudanças no sistema de gestão e o planejamento operativo centralizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) resultam em complicações operacionais, necessitando de qualificação e melhoria no sistema.	Simplificar os processos burocráticos, capacitar melhor os profissionais e revisar o sistema operacional para melhorar a gestão e eficiência dos programas sociais.
Gestão	Inconsistências e Falhas de Dados no Sistema	Centra-se nas dificuldades causadas por inconsistência de dados, falta de consistência nas autodeclarações e problemas de duplicidade na concessão de benefícios. Tais inconsistências não apenas complicam a identificação dos perfis de renda mas também levam ao bloqueio de pagamentos aos beneficiários.	Investir em ferramentas e práticas para aprimorar a qualidade dos dados, identificar e corrigir as inconsistências, e prevenir problemas de duplicidade na concessão de benefícios.

Governança	Problemas de Comunicação e Operação	Aborda as deficiências de comunicação e operação entre as diferentes entidades envolvidas na gestão e distribuição dos benefícios. Isso engloba questões como a falta de informação adequada para os beneficiários, dificuldades de relacionamento entre a comunicação e a Caixa Econômica Federal, e falhas de comunicação entre o governo municipal e federal.	Melhorar os canais de comunicação entre as entidades envolvidas, aprimorar a disseminação de informações para os beneficiários, melhorar a colaboração entre os governos federal e municipal.
Governança	Baixa Participação Social e Compreensão de Direitos	Trata da baixa participação social e do desconhecimento dos direitos por parte dos cidadãos. Muitos beneficiários não entendem completamente as regras do Cadastro e do Bolsa, e há uma percepção de que os beneficiários veem o governo municipal como gestor dos benefícios federais, com o governo federal sendo apenas como um "desembolsador" do benefício.	Promover ações educacionais para melhorar a compreensão das regras dos programas sociais e incentivar maior participação cidadã.

Governança	Percepção de Acomodação e Falta de Cultura Empreendedora	Há uma visão entre os interlocutores municipais de que o Bolsa Família pode contribuir para a "acomodação" da mão de obra. Apesar dos esforços para incentivar o empreendedorismo, principalmente por meio da oferta de capacitação, a cultura empreendedora ainda é percebida como ausente.	Implementar programas de incentivo ao empreendedorismo e mudar a percepção de "acomodação" através de campanhas educacionais e de conscientização.

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

No âmbito do planejamento, há limitações estratégicas e operacionais. A falta de reconhecimento da importância do planejamento como um instrumento crítico é evidente, assim como as dificuldades técnicas e a falta de integração entre os diferentes sistemas. Também se destacam os desafios advindos das mudanças legislativas e a necessidade de melhor planejamento operacional do programa Bolsa Família. Por fim, ressalta-se a necessidade de ações de capacitação e suplementação de renda.

Quanto à gestão, questões como desafios de fiscalização, atualização de cadastros, inconsistências e falhas de dados, e a burocracia são pontos críticos. Problemas de autodeclaração, cruzamento de informações, baixa remuneração de cadastradores, gerenciamento de vários programas sociais e falhas na concessão de benefícios são algumas das dificuldades que precisam ser superadas.

No âmbito da governança, as deficiências de comunicação e operação, a baixa participação social, o desconhecimento dos direitos e a percepção de acomodação surgem como questões preocupantes. Há

necessidade de melhorar a comunicação entre entidades envolvidas, aprimorar a disseminação de informações, incentivar a participação cidadã e promover a cultura empreendedora.

As soluções propostas são amplas e variadas, abrangendo desde a implementação de sistemas robustos de verificação de dados, criação de processos de planejamento mais flexíveis, até a promoção de ações educacionais e de incentivo ao empreendedorismo. Fica claro que a superação dos desafios demandará esforços combinados, e estratégias eficazes e integradas de planejamento, gestão e governança.

6. INTEGRAÇÃO: O PROCESSO EM CURSO

O Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) é um banco de dados mantido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no Brasil. Ele armazena informações relacionadas aos vínculos empregatícios e contribuições previdenciárias dos trabalhadores brasileiros. Essas informações são essenciais para o cálculo e concessão de benefícios previdenciários, como aposentadorias, auxílio-doença e pensão por morte.

Em junho de 2023, foi iniciada a primeira etapa da integração entre o Cadastro Único e o CNIS. É um processo que se iniciou após a pesquisa de campo realizada e que apontou as várias falhas no cadastro e na integração de sistemas. Essa integração é um avanço significativo na qualificação das informações presentes no Cadastro Único, impactando diretamente na monitoração e avaliação das políticas públicas. Agora, a regularização automática das pendências na Averiguação Cadastral de Renda das famílias será possível, evitando deslocamentos ao Centro de Referência de Assistência Social (Cras).

A integração de sistemas é fundamental para uma gestão mais eficiente e precisa das políticas públicas. Nessa primeira fase, as informações de renda provenientes do CNIS serão inseridas diretamente na base do Cadastro Único por meio de um processo *offline*. Inicialmente, a cidade de São Paulo será beneficiada, mas o processo será estendido para todo o país posteriormente.

O objetivo dessa integração é qualificar as informações do Cadastro Único e dos mais de 30 programas sociais de nível federal que utilizam essa base de dados. Com essa integração, as famílias terão seus dados

atualizados automaticamente, evitando a repetição de informações já conhecidas pelo governo.

Essa ação traz benefícios tanto para os municípios, quanto para as famílias e programas sociais. Os municípios terão uma redução nas filas e pressão por atendimento nos Cras, além de um processo mais eficiente de qualificação das informações. Para as famílias, é mais prático, pois evita a repetição de informações já conhecidas pelo governo. Os programas sociais também são beneficiados, recebendo dados mais qualificados do Cadastro Único.

A expectativa é que aproximadamente 19 milhões de pessoas tenham seus dados de renda atualizados por meio dessa integração. Com a automação da qualificação das informações do Cadastro Único, os procedimentos de Averiguação Cadastral de Renda se tornam mais ágeis e eficientes. Isso reduz a necessidade de retornos ao Cras para atualização cadastral, agilizando o acesso aos programas sociais.

Essa integração entre o Cadastro Único e o CNIS é considerada inovadora e representa um avanço no monitoramento e avaliação das políticas públicas. Além disso, proporciona uma gestão mais eficiente dos programas sociais, garantindo que os recursos sejam direcionados de forma adequada para atender às necessidades das famílias em situação de vulnerabilidade.

Para consultar suas informações previdenciárias, histórico de contribuições e tempo de serviço, os segurados podem acessar o CNIS através do site do INSS ou comparecendo nas agências da Previdência Social.

A integração entre o Cadastro Único e o CNIS foi regulamentada por meio de uma Instrução Normativa Nº 1 / Sagicad / MDS, de 2 de junho de 2023. Essa normativa estabelece as regras e procedimentos para a integração, visando o povoamento de dados de renda formal

de trabalho e benefícios previdenciários e assistenciais identificados no CNIS para as pessoas inseridas no Cadastro Único.

Entre as principais informações da Instrução Normativa está o fato de que apenas pessoas com estado cadastral "cadastrado", CPF válido, sem indicativo de óbito e com data de atualização cadastral anterior à referência do CadÚnico serão abrangidas pela incorporação dos dados do CNIS. No primeiro povoamento, serão incorporadas apenas rendas identificadas no CNIS que sejam superiores às registradas no CadÚnico, considerando a comparação campo a campo.

A segurança e o sigilo dos dados de renda são garantidos na integração. As extrações da base do CadÚnico disponibilizadas aos órgãos gestores não contêm informações individuais de renda, sendo substituídas por indicativos de faixa de renda. Além disso, o Responsável pela Unidade Familiar (RUF) poderá acessar os dados de todos os membros de sua família registrados no CadÚnico.

Caso o RUF não reconheça a atualidade ou correção dos dados de renda do CNIS integrados ao CadÚnico, ele poderá solicitar a atualização no Sistema de Cadastro Único, apresentando comprovação documental. Esses documentos serão recebidos e analisados pela gestão municipal ou do Distrito Federal do CadÚnico, que deverá atualizar o cadastro da família conforme solicitado.

A instrução normativa também determina que as cópias dos documentos comprobatórios apresentados pelo RUF sejam arquivadas em boa guarda por um período mínimo de cinco anos. Isso garante a rastreabilidade e a documentação necessária para futuras verificações e auditorias.

Essa integração entre o Cadastro Único e o CNIS é um passo importante para a melhoria da gestão das políticas sociais, garantindo a qualidade e a atualização dos dados cadastrais das famílias em situação de

vulnerabilidade. Com uma base de dados mais precisa e atualizada, é possível promover uma distribuição mais eficiente dos recursos e um acesso mais ágil aos programas sociais, contribuindo para a redução das desigualdades e o bem-estar da população.

As alternativas de solução propostas pela equipe do Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas (Nisp) da Fundaj apresentam pontos de convergência e divergência com as propostas de integração do governo federal.

Convergências: Ambas as alternativas abordam a melhoria da compatibilidade e integração entre diferentes sistemas, bem como a resolução de problemas técnicos. Na proposta da equipe do Nisp, este aspecto surge como uma solução sugerida, enquanto na proposta governamental, é realizada através da integração do Cadastro Único com o CNIS. Outra convergência é a atualização automática dos dados dos beneficiários. Nas alternativas sugeridas pela equipe do Nisp, isto é proposto como um meio para melhorar a eficácia no cruzamento de informações e nos processos de fiscalização. Na proposta do governo, a atualização automática parece ser uma consequência da integração do Cadastro Único com o CNIS. A formação de pessoal e a capacitação são temas comuns em ambas as propostas. Na abordagem da equipe do Nisp, a formação e a capacitação são sugeridas como formas de melhorar a gestão dos programas sociais. Na proposta do governo, essa gestão mais eficiente é o resultado da simples integração dos sistemas.

Divergências: a equipe do Nisp propõe soluções abrangentes, tais como investimento em treinamento sobre técnicas de planejamento colaborativo, estruturação de redes de colaboração, promoção de iniciativas de capacitação e desenvolvimento de habilidades, implementação de programas de incentivo ao empreendedorismo e mudança na percepção de “acomodação”. Estas propostas não são diretamente abordadas na proposta governamental. Por outro lado, o governo fede-

ral foca mais na integração dos sistemas CNIS e Cadastro Único, uma medida específica que não é detalhada pela equipe do Nisp. Esta integração tem como objetivo a qualificação das informações do Cadastro Único e dos programas sociais em nível federal que utilizam essa base de dados. Por fim, o governo detalha a regulação e o processo específico de como os dados serão incorporados no CadÚnico. Esta especificidade de implementação não é discutida na proposta da equipe do Nisp.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Este relatório pretendeu ampliar a discussão sobre inovação social e sua aplicação em políticas públicas, especificamente focando em programas sociais. Conforme o conceito de Mulgan (2006), a inovação social não se restringe apenas a novas tecnologias ou produtos, mas também abrange novos modelos de negócios, sistemas e estratégias que podem melhorar a vida das pessoas e promover o bem-estar coletivo. Essas soluções podem surgir de diferentes setores - governos, ONGs, empresas ou comunidades - e buscam criar um impacto social significativo, melhorando a qualidade de vida das pessoas e fortalecendo a coesão social. Expandido para o setor público, Hulgård e Andersen (2015) entendem que a inovação social em políticas públicas se refere à aplicação de novas abordagens, estratégias e modelos de intervenção para enfrentar esses mesmos desafios complexos. As inovações têm como objetivo promover mudanças positivas e sustentáveis nas condições sociais, econômicas e ambientais, além de melhorar a eficácia, eficiência e equidade das políticas públicas. Ambas as abordagens encaram como desafio a complexidade das relações sociais e a busca por processos que melhorem a qualidade de vida das pessoas.

Neste contexto, o Projeto Rede 10 surge como uma iniciativa inovadora que apresenta uma abordagem para aprimorar o planejamento e a gestão pública, principalmente em programas sociais como o CadÚnico e o Bolsa Família. A pesquisa de campo realizada nos municípios de Indiaroba, São Cristóvão e Moita Bonita forneceu um entendimento aprofundado dos desafios na gestão desses programas, bem como das oportunidades para fortalecê-los.

Alguns dos principais desafios identificados foram: a falta de planejamento estratégico adequado, a ineficiência dos modelos operacionais, a comunicação ineficaz entre operadores e beneficiários e uma governança deficiente. Ademais, foram ressaltados problemas como fraudes ou inconsistências nas informações, dificuldades na expansão dos benefícios, inconsistências nos sistemas governamentais, necessidade de exclusão de famílias irregulares, falta de cooperação interinstitucional, baixa participação social, problemas de planejamento e programação, e deficiências nos sistemas de informação.

Para superar esses desafios, são necessárias ações como: investimento em fiscalização efetiva, aprimoramento dos sistemas de informação, cooperação interinstitucional, comunicação eficiente, capacitação e estímulo ao empreendedorismo, garantindo a participação social e a inclusão produtiva dos beneficiários.

Uma das questões cruciais destacadas na pesquisa é a falta de planejamento estratégico adequado. A ausência de uma visão de longo prazo alinhada com as necessidades dos beneficiários e a falta de coordenação entre os órgãos governamentais são fatores que prejudicam o pleno potencial dos programas sociais. Ao adotar uma visão sistêmica, é possível mapear as diversas partes envolvidas e promover um alinhamento mais efetivo, visando aprimorar o planejamento, garantindo a eficiência e a sustentabilidade dessas ações.

A ineficiência nos modelos de operação também se destaca como uma barreira para o sucesso dos programas. A adoção de modelos mais eficientes e a simplificação das formas de contratação podem contribuir significativamente para otimizar a execução dos programas sociais. A visão sistêmica ajuda a identificar gargalos e redundâncias, permitindo a reestruturação dos processos operacionais, melhorando a qualidade dos serviços prestados e aumentando o alcance dos beneficiários.

Outro ponto crítico é a interlocução entre os operadores dos programas e os beneficiários. A comunicação ineficaz pode levar à falta de entendimento das necessidades reais dos cidadãos, resultando em programas que não atendem plenamente às suas demandas. Através da visão sistêmica, é possível desenvolver estratégias para fortalecer o diálogo e a participação dos beneficiários no processo decisório, permitindo que suas vozes sejam ouvidas e suas necessidades sejam atendidas de forma mais efetiva.

Além disso, a governança deficiente identificada na pesquisa pode ser tratada por meio da criação de uma Rede de Inovação Social, que busca integrar os esforços dos diferentes municípios e órgãos envolvidos na gestão dos programas sociais. Essa abordagem colaborativa permite o compartilhamento de boas práticas, experiências e conhecimentos, criando sinergias que fortalecem a governança e favorecem a implementação de políticas mais eficazes e sustentáveis.

Considerando esses aspectos, em resumo, a pesquisa no território identificou como principais desafios:

i. Fraudes ou inconsistências nas informações: A autodeclaração dos beneficiários é um grande desafio, pois a fiscalização para confirmar a veracidade das informações fornecidas é difícil, permitindo possíveis fraudes e burlas ao sistema;

ii. Problemas de expansão: A expansão do benefício através do Auxílio Emergencial, especialmente durante crises como a pandemia, favoreceu a quebra das regras e a flexibilização das exigências, abrindo brechas para irregularidades;

iii. Inconsistências nos sistemas: As inconsistências nos sistemas do governo federal e do Sibec contribuem para desafios na gestão, como bloqueios indevidos dos benefícios e confusão para os beneficiários;

iv. Necessidade de exclusão de famílias irregulares: A exclusão de famílias por irregularidades é essencial para garantir que o programa beneficie aqueles que realmente necessitam e que cumprem as regras estabelecidas;

v. Cooperação interinstitucional: A falta de relacionamento harmonioso entre os municípios e a Caixa Econômica Federal gera impasses e dificulta a execução eficiente do programa;

vi. Baixa participação social: A falta de envolvimento da sociedade civil dificulta a disseminação de informações e a melhoria dos processos do Cadastro Único e do Bolsa Família;

vii. Problemas de planejamento e programação: A falta de planejamento integrado e mudanças frequentes na legislação impactam a gestão local do Bolsa Família;

viii. Deficiências dos sistemas de informação: Problemas burocráticos e de integração entre os sistemas dificultam a eficiência e transparência dos programas.

Para superar os desafios na gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, é necessário investir em fiscalização efetiva, aprimoramento dos sistemas de informação, cooperação interinstitucional, comunicação eficiente, capacitação e estímulo ao empreendedorismo, além de garantir a participação social e a inclusão produtiva dos beneficiários. A transparência, a atualização constante e o cumprimento rigoroso das regras são fundamentais para garantir que os recursos públicos sejam direcionados de forma justa e eficiente para as famílias em situação de vulnerabilidade social.

O Projeto Rede 10 tem como objetivo final o desenvolvimento de um modelo de gestão e governança para os programas sociais analisados através de uma rede integrada de colaboração intermunicipal, que será qualificada como uma Rede de Inovação Social. Os passos para implantação e operação desta rede serão ilustrados em um *road-*

map estratégico e operacional com detalhamento dos passos a serem seguidos e do processo de operação. Entretanto, para se chegar a um modelo é necessário de imediato:

i. Ampliar a pesquisa para outro território com objetivo de fazer análises comparadas. Importante escolher um espaço fora da região Nordeste, mas com perfil socioeconômico semelhante. Uma alternativa é escolher um dos estados que foram objeto do trabalho na primeira pesquisa realizada entre 2016-2019;

ii. Após a ampliação do espaço de intervenção e a análise comparada entre as realidades, retornar aos territórios para identificar as mudanças que estão em curso desde junho com a integração de sistemas que foi regulamentada por meio de uma Instrução Normativa Nº 1 / Sagicad / MDS, de 2 de junho de 2023 (ver capítulo 7);

iii. Aprofundar análise de proposições para planejar o Novo Bolsa Família a partir de uma visão sistêmica e mais integrada;

iv. Outra iniciativa importante será a elaboração e implantação de um curso de formação de Agentes de Gestão da Inovação Social (Agis). Essa capacitação tem como propósito disseminar conhecimentos e práticas relacionadas à inovação social, fortalecendo as competências dos gestores públicos e demais envolvidos na implementação e acompanhamento dos programas sociais;

v. Estruturar uma Rede de Inovação Social para dar prosseguimento aos estudos e criar um protótipo para o Novo Bolsa Família.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Por que as nações fracassam:* As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2012.

AMARAL, M. G. do. *Descrição do cadastro único para programas sociais do governo federal (CadÚnico)*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

ANDREWS, R.; BOYNE, G. A.; WALKER, R. M. "Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence". *Journal of Public Administration Research and Theory,* [*S.l*], v. 21, n. 3, p. 301-319, 2011.

BEVIR, M. *Governance:* A very short introduction. Oxford University Press. Kindle edition, 2013.

BJÖGVINSSON, E.; EHN, P.; HILLGREN, P. A. "Design things and design thinking: What's the difference?". *Journal of Business Research*, [*S.l*], v. 65, n. 1, p. 12–21, 2012. DOI:10.1016/j.jbusres.2011.01.017. Acesso em: 20 ago. 2022.

BOOHER, D. E.; INNES, J. *Planning with complexity:* An introduction to collaborative rationality for public policy. Kindle edition, 2010.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. *Public management and governance*. London: Routledge, 2003.

BRASIL. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/leis/Lei%2010836.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRYSON, J. M. *Strategic planning for public and nonprofit organizations:* A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. Hoboken, NY: John Wiley & Sons, 2018.

CAPRA, F. A teia da vida. São Paulo: Cultrix, 1996.

FURTADO, C. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GALOR, O. A jornada da humanidade: Uma teoria unificada do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2022.

HULGÅRD, L.; ANDERSEN, J. G. "Innovation in the Public Sector: A systematic review". Public Management Review, [S.l], v. 17, n. 9, p. 1333-1364, 2015. DOI:10.1080/14719037.2014.931983. Acesso em: 27 nov. 2021.

KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A. Focus groups: A practical guide for applied research. 5. ed. Sage Publications, 2015.

MCGRATH, R. G. "Business models: a discovery driven approach". Long Range Planning, [S.l], v. 43, n. 2-3, p. 247-261, 2010.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. "Institutionalized organizations: Formal structure asmyth and ceremony". American Journal of Sociology,[S.l], v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MILANOVIC, B. Capitalismo sem rivais: O futuro do sistema que domina o mundo. São Paulo: Todavia, 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Programa Bolsa Família. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia

Acesso em: 12 abr. 2023.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J. The rise and fall of strategic planning. New York: Free Press, 2001.

MORGAN, D. L. Focus groups as qualitative research: Qualitative research methods. 2. Kindle ed., 1996.

MULGAN, G. The "Process of social innovation". Innovations: Technology, Governance, Globalization, [S.l], v. 1, n. 2, p. 145-162, 2006. DOI: 10.1162/itgg.2006.1.2.145. Acesso em: 18 jun 2021.

NATIONAL ENDOWMENT FOR THE ARTS. *Introduction to project planning and development.* Disponível em: https://www.arts.gov./sites/default/files/Introduction-to-Projetct-Planning-and-Development.pdf Acesso em: 12 jun. 2023.

PAIVA, L. H.; COSTA, M. L.; COSTA, A. L. G.; MACHADO, L. A.; LIMA, M. T. de. *Cadastro Único para programas sociais e Bolsa Família*: um guia para os técnicos. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2010.

PETERS, B. G. *Institutional theory in political science:* The New Institutionalism. London: Bloomsbury Publishing, 2019.

PHILLS JR., J. A.; DEIGLMEIER, K.; MILLER, D. T. "Rediscovering social innovation". *Stanford Social Innovation Review*, [*S.l*], v. 6, n. 4, p. 34-43, 2008.

PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

PRAHALAD, C. K.; RAMASWAMY, V. "Co-creation experiences: The next practice in value creation". *Journal of Interactive Marketing*, [*S.l*], v. 18, n. 3, p. 5-14, 2004.

PRICE, P. C.; JHANGIAN, R. S. *Research methods in psychology*. Disponível em: https://opentextbc.ca/researchmethods/chapter/survey-research/

Acesso em: 25 maio 2023.

SANTOS, M. *A natureza do espaço:* Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SUAS - SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Ministério da Cidadania.* Disponível em: https://www.gov.br/c. Acesso em: 27 jun. 2023.

SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania:* a saída é pela porta. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

THE GLOBAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER. *Public Management and Administration.* Disponível em: https://www.gdrc.org/decision/what-is-pma.html Acesso em: 04 jul. 2023.

TRIOLA, M. F.; TRIOLA, M. M. *Elementary statistics.* 10. ed. Boston: Addison-Wesley, 2006.

WORLD BANK. *A fair adjustment***:** Efficiency and equity of public spending in Brazil. 201**7.** Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-11-27-PUBLIC-portuguese-Brazil-Public-Expenditure-Review-Summary-report-portuguese.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2016–2017.* Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/GCR20162017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

Anexo 1 – Questionário para o grupo focal

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS - PESQUISA REDE 10 –
GRUPO FOCAL BOLSA FAMÍLIA

1. Quais são os principais desafios enfrentados na implementação do programa Bolsa Família e em que medida a atuação do conselho impacta no direcionamento das ações deste programa no município?

2. O programa Bolsa Família tem como instrumento de gestão o CadÚnico. Como avalia a operação do CadÚnico pelo governo federal e pela gestão municipal? Em que medida isso afeta os beneficiários?

3. Quais são as principais razões para o as dificuldades de acesso ao Bolsa Família nos municípios? Como poderia haver uma melhora?

4. Quais são os principais fatores que limitam a cooperação com órgãos do governo federal e a governança do programa Bolsa Família, incluindo a cultura de participação e o modelo das relações entre governos nas três instâncias?

5. Que alternativas são identificadas para inserir os beneficiários em atividades produtivas (emprego ou empreendedorismo)?

Fundação Joaquim Nabuco
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO