

COORDENAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA NOS SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Elaine Cristina Lício

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

E-mail: <elaine.licio@ipea.gov.br>

Erradicar a pobreza é o primeiro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) para 2030. O Programa Bolsa Família (PBF) é uma das principais iniciativas brasileiras nesse sentido, não apenas pelo benefício pago às famílias pobres, mas também por promover sua priorização pelas políticas de saúde, educação e assistência social. O objetivo deste trabalho é justamente compreender como essas políticas têm se organizado para atender o público do PBF. Para tanto, analisamos a gestão das condicionalidades do programa no âmbito dos sistemas descentralizados da educação, da saúde e da assistência social, com foco nos mecanismos de coordenação mobilizados e nas consequentes mudanças no funcionamento da política para alcançar esse público.

A agenda de condicionalidades do PBF foi colocada de maneira mais enfática para as políticas de saúde e educação a partir de 2006, quando o programa consolidou a expansão nacional da transferência de renda para todos os municípios do país. Desde então, ambas as políticas empreenderam ritmo e dinâmicas próprios de abordagem desse público na oferta e no monitoramento dos seus serviços. A articulação do PBF com a assistência social, por sua vez, extrapolou a dimensão da transferência de renda e ganhou espaço com a definição da lógica protetiva de integração entre serviços e benefícios, a partir de 2009 e, principalmente, em 2012, com a obrigatoriedade do acompanhamento socioassistencial das famílias com suspensão de benefícios por descumprimento das condicionalidades.

Salvo algumas diferenças, verificamos que as políticas analisadas têm conseguido inserir o PBF nos seus mecanismos de coordenação federativa, a partir da inclusão do tema em seus principais pactos, ainda que o programa alcance importância secundária nas respectivas agendas. Nesse sentido, pontuamos que a não concorrência com agendas setoriais prioritárias

das políticas articuladas pode ser entendida como uma vantagem sob o ponto de vista de uma estratégia de articulação intersectorial, pois tende a diminuir eventuais pontos de veto. As três políticas também contam com sistemas nacionais de informação e incentivos financeiros, bem como mobilizam gestores dos três níveis de governo em torno desse público. Observa-se, portanto, que muito já se avançou em relação às modificações institucionais necessárias à atenção dos sistemas de políticas públicas quanto ao público mais vulnerável, materializado pelo PBF.

Há também, por seu turno, muito o que aprimorar nos processos de oferta e acompanhamento dos serviços, tanto no que se refere aos sistemas e fluxos de informação quanto aos modos de estruturação dos serviços e capacidades locais (equipamentos e recursos humanos). No caso da educação, cabe desenvolver estratégias mais eficientes de identificação dos vínculos escolares, de modo a qualificar a informação sobre crianças e adolescentes que não estejam matriculados em uma escola e frequentando esta. Na saúde, há que se avançar em termos de racionalização dos processos de oferta dos serviços ao público do PBF, de modo que a atenção básica (seja via Estratégia Saúde da Família – ESF, seja via unidade básica de saúde – UBS) possa coletar as informações sobre o acompanhamento na mesma circunstância em que o serviço é ofertado. Já no caso da assistência social, cabe ampliar a cobertura da rede socioassistencial, mobilizar uma rede de gestores dos três níveis de governo dedicados à organização do serviço de acompanhamento das famílias do PBF, harmonizar as ações da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) quanto ao monitoramento da oferta, bem como fomentar o registro dos acompanhamentos no Sicon e inseri-lo na estrutura do Suasweb.

Chama atenção ainda certa ambiguidade quando analisamos os números absolutos do acompanhamento

das famílias do PBF. Embora, em termos percentuais, a assistência social tenha o pior desempenho, em números absolutos, seu passivo a cada período de acompanhamento (inferior a 200 mil famílias) é irrisório se comparado à falta de monitoramento de 1,5 milhão de crianças e adolescentes sem registro de vínculo escolar e 2,1 milhões de famílias sem acompanhamento da agenda de saúde. Essa ambiguidade parece resultar da interação entre diferentes fatores, como o tipo de intervenção de cada política articulada, respectivos estágios de maturidade institucional e recursos efetivamente mobilizados no processo de superação das vulnerabilidades que reproduzem a condição de pobreza. Ressaltamos também que, além de revelar falhas de monitoramento do acesso aos respectivos serviços, esses números podem ser sugestivos de lacunas de ofertas adequadas ao público do PBF e, portanto, devem ser tratados com a máxima urgência, visto configurarem fortes indicativos de violações de direitos.

Há quinze anos, por ocasião da criação do PBF, foi proposto ao nosso sistema de proteção social o desafio de garantir a oferta dos serviços sociais universais para os mais pobres. Se os resultados do acompanhamento das condicionalidades nas políticas analisadas ainda não nos permitem dizer que esse objetivo foi plenamente alcançado, é mister reconhecer que o PBF provocou mudanças importantes no arranjo institucional das políticas universais, tanto no que se refere à priorização do atendimento ao público do programa, quanto no monitoramento do seu efetivo acesso aos respectivos serviços.

Permanece como agenda incompleta a utilização sistemática dos resultados da gestão das condicionalidades, no sentido de qualificar a definição de fluxos e protocolos intersetoriais sobre como atuar diante das situações encontradas. O uso das informações sobre os motivos da baixa frequência escolar – não somente pela educação, mas também pelas demais políticas que ofertam serviços relacionados às vulnerabilidades identificadas – é um passo fundamental. Todavia, para que seja viabilizado no território onde os serviços são operados, depende muito mais dos arranjos intersetoriais locais do que das relações entre os níveis de governo.

Texto para Discussão
