

GESTÃO DE PROCESSOS APLICADA AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE MACAÉ

Wallace Felipe De Souza Silva - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Rafaella Vizzoni - UFRRJ

Monique Barros Nunes - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Raphael Caetano Linhares

Sandro Luís Freire De Castro Silva - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Resumo

A cidade de Macaé, no Rio de Janeiro, destaca-se pelo crescimento econômico impulsionado pela exploração de petróleo. Contudo, o fechamento de postos de trabalho durante a pandemia agravou o desemprego, aumentando a demanda por serviços socioassistenciais. Esse cenário levou muitas famílias a buscar benefícios sociais, sobrecarregando os serviços de atendimento. A crise resultante na Administração Pública, especialmente na Assistência Social, exigiu a criação de estratégias para tornar as políticas públicas redistributivas mais eficazes. Nesse contexto, o presente estudo propõe melhorias nos processos de concessão do Bolsa Família em Macaé, utilizando o Business Process Management (BPM). A metodologia de pesquisa incluiu observação participante, análise documental e revisão bibliográfica. A análise dos processos atuais e propostos identificou pontos fracos e sugeriu ações de melhoria, com potencial impacto não apenas local, mas também em contextos similares. Este estudo, portanto, oferece contribuições práticas ao propor melhorias nos processos de concessão do Bolsa Família, visando a redução da vulnerabilidade social em Macaé e em outras localidades.

Palavras-chave: Gestão de Processo; Gestão Social; Programa Bolsa Família

Abstract

The city of Macae, in Rio de Janeiro, stands out for its economic growth driven by oil exploration. However, the closure of jobs during the pandemic worsened unemployment, increasing the demand for social assistance services. This situation led many families to seek social benefits, overwhelming service providers. The resulting crisis in Public Administration, especially in Social Assistance, required the creation of strategies to make redistributive policies more effective. In this context, this study proposes improvements in the Bolsa Familia concession processes in Macae, using Business Process Management (BPM). The research methodology included participant observation, document analysis, and literature review. The analysis of current and proposed processes identified weaknesses and suggested improvement actions, with potential impact not only locally but also in similar contexts. Therefore, this study offers practical contributions by proposing improvements in the Bolsa Familia concession processes, aiming to reduce social vulnerability in Macae and other locations.

Keywords: Process Management; Social Management; Bolsa Família Program

GESTÃO DE PROCESSOS APLICADA AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE MACAÉ

1 INTRODUÇÃO

A cidade de Macaé, localizada no interior do estado do Rio de Janeiro, destaca-se pelo significativo crescimento econômico impulsionado pela presença de empresas do setor de exploração de petróleo na Bacia de Campos. Esse desenvolvimento resulta em altos índices de empregabilidade e PIB *per capita*.

Os recursos financeiros gerados pela produção de petróleo, os gestores públicos locais investem em políticas de educação, tecnologia, infraestrutura, entre outras. Contudo, mesmo com o grande aporte financeiro, ainda há necessidade de melhorias na qualidade de vida das pessoas e no desenvolvimento de setores econômicos não atrelados a indústria da cadeia de petróleo.

Além disso, o fechamento de postos de trabalho durante a pandemia do COVID-19, agravou o problema do desemprego na região, afetando milhares de trabalhadores, muitos dos quais ainda não conseguiram se recolocar no mercado de trabalho. O aumento do número de pessoas desocupadas favoreceu o aumento da demanda pelos serviços socioassistenciais.

Muitas famílias, ao não terem renda capaz de satisfazer suas necessidades básicas passaram a procurar os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em busca de benefícios sociais, representados principalmente pelo Benefício Bolsa Família (PBF). Essa nova realidade ocasionou um congestionamento de atendimento nos CRAS, elevando o tempo de espera da população por um atendimento com os técnicos dos serviços socioassistenciais.

Esses fatos corroboraram para que uma crise na Administração Pública, particularmente na Assistência Social, se instaurasse. Com a ampliação da quantidade de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, a necessidade criar novas estratégias que tornassem as políticas públicas redistributivas cada vez mais eficientes se tornou imprescindível.

Uma das formas encontradas para atuar nessa questão está na melhoria de processos de concessão do PBF, que visa assegurar que todas as famílias em vulnerabilidade tenham acesso não apenas a uma renda complementar, mas também a direitos sociais (CAMPELLO; NERI, 2013). Para tal, o *Business Process Management* (BPM) foi utilizado como lente teórica para buscar melhorias dos processos e dos fluxos de tarefas envolvidos no processo de concessão do PBF, identificando fragilidades a serem tratadas e aprimorando o sistema como um todo.

O objetivo deste trabalho, portanto, está na apropriação dos conceitos do BPM para a elaboração de uma proposta de melhoria de processos de concessão do PBF no município de Macaé, visando redução nos índices de vulnerabilidade social causada pelas características socioeconômicas da região e agravadas pelos impactos da pandemia do COVID-19.

O artigo está estruturado da seguinte forma: além desta introdução, será apresentado um referencial teórico que aborda o PBF, a importância das políticas públicas redistributivas e como o BPM podem auxiliar o aprimoramento de processos, inclusive de formulação de políticas públicas; para a etapa metodológica foi adotada a observação participante e a análise documental para coleta dos dados, e os produtos de uma revisão bibliográfica para embasar as análises que resultaram nas propostas de melhoria.

O capítulo de resultados e análise e discussão apresentam os processos as *is e to be* como forma de representar os pontos de fragilidades e a proposta de ação para atingir os objetivos do estudo. Por fim, no capítulo das considerações finais, são apresentados os resultados obtidos com a pesquisa e sua contribuição para a academia, além das limitações encontradas e possíveis sugestões de temas para pesquisas futuras que corroborem para o aprimoramento do PBF.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Desigualdades sociais e ferramentas de combate à concentração de renda

As desigualdades sociais provocadas pela concentração de renda de algumas famílias em detrimento de outras, são consequências das distorções econômicas causadas, em última análise pela ausência de oportunidades justas e equitativas a todos os cidadãos. Nesse contexto, o Estado brasileiro, visando combater a pobreza e as desigualdades sociais, cria, regulamenta e fiscaliza políticas públicas redistributivas que buscam atenuar os efeitos negativos da alta concentração de renda na sociedade (GODOI, 2022).

O PBF, neste aspecto, desempenha um papel importante na redistribuição de renda no Brasil, uma vez que transfere recursos diretamente para as famílias mais pobres. O programa, tem como objetivo principal atenuar a desigualdade social, proporcionando uma base mínima de subsistência para famílias em vulnerabilidade social (WEISSHEIMER; 2006).

Os resultados positivos do programa são indiscutíveis, reconhecidos nacionalmente e internacionalmente. Em 2014, o programa recebeu reconhecimento do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas (ONU), por sua contribuição para a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil. Outros países também observaram o programa como um exemplo de política social eficaz (SHEI et al., 2014).

Além do seu objetivo principal, o PBF causa impacto direto na economia dos municípios (AGENCIA BRASIL, 2023), tendo sido reconhecido como uma das principais políticas de redução da pobreza no Brasil. Sendo assim, no caso do município de Macaé, a utilização do PBF como mecanismo de atenuação das desigualdades sociais é indispensável. No entanto, o programa não está isento de críticas, incluindo preocupações sobre a dependência de benefícios e a necessidade de complementá-lo com outras políticas de desenvolvimento.

Um dos pontos de atenção está na avaliação para a elegibilidade das famílias para o programa. Para conseguir acesso, uma família precisa cumprir alguns requisitos, como pertencer a uma faixa de renda *per capita*, cumprir o calendário de vacinação de crianças até 7 anos, apresentar as matrículas em escolas para as crianças entre 6 e 17 anos, assim como frequência acima de 85%.

A vinculação da elegibilidade à indicadores relacionados à saúde e educação, divide a responsabilidade pelo PBF, especialmente pelo fato de escolas e centros de saúde serem os responsáveis por compartilhar as informações. Com isso almeja-se uma monitorização mais eficaz do atendimento às necessidades do público-alvo pelos serviços de saúde e auxiliar na superação de indicadores ainda preocupantes que impactavam as trajetórias educacionais das crianças mais desfavorecidas, como altas taxas de evasão, repetência e defasagem idade-série (CAMPELLO; NERI, 2013). É por esse caminho que se busca contribuir para interromper o ciclo intergeracional de perpetuação da pobreza.

Para o alcance dos resultados, o PBF apoiou-se em redes de serviços existentes, tanto no que se refere ao sistema de transferência de benefícios, via Caixa Econômica Federal, como aos sistemas públicos de educação, saúde e assistência social. Essa ação tem como objetivo o fortalecimento das redes existentes estimulando o alcance a todos os brasileiros.

Uma das escolhas mais desafiadoras no início do desenvolvimento do PBF estava relacionada ao processo de cadastramento dos beneficiários. Reconhecia-se que não apenas era crucial unificar as diversas bases de dados, mas também era necessário estabelecer uma capacidade de cadastro, processamento, atualização e fiscalização de informações como nunca havia sido feito anteriormente.

A fim de simplificar e centralizar o processo de inscrição em programas sociais, foi implementado o Cadastro Único (CadÚnico). Dessa forma, o modelo de processo de concessão

do benefício passou a ser padronizado e disseminado em todo o território nacional. A seguir será apresentado o processo de cadastramento do PBF, objeto de estudo do presente artigo.

2.2 O cadastro único e o PBF

Antes da implementação do CadÚnico, o processo de ingresso no PBF no Brasil era extremamente complexo. O programa foi criado em 2003, mas a ideia de um CadÚnico foi implementada somente após o início do programa. Antes disso, o processo era mais fragmentado. A seguir é apresentado, por meio da Figura 1, uma descrição resumida de como ocorre a interlocução entre o CadÚnico e o Bolsa Família:

Figura 1 — Processo de Concessão do PBF.



Fonte: Os autores (2024).

O primeiro passo para solicitar o Bolsa Família é a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Este cadastro é realizado no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) ou em postos de atendimento do PBF na cidade onde o solicitante reside. Para se inscrever, é necessário apresentar documentos pessoais, como CPF, RG, comprovante de residência, e a documentação de todos os membros da família.

Após a inscrição no CadÚnico, as informações fornecidas são analisadas pelo Ministério da Cidadania. A seleção das famílias beneficiárias do PBF é realizada mensalmente, levando em conta critérios como a renda per capita da família. Famílias em situação de extrema pobreza (renda per capita mensal de até R\$ 89,00) e em situação de pobreza (renda per capita mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00) têm prioridade.

Uma vez selecionada, a família passa a receber o benefício do Bolsa Família. A concessão é formalizada por meio de um cartão magnético emitido pela Caixa Econômica Federal, que é utilizado para sacar os valores mensais. O valor do benefício varia conforme a composição e a renda da família, podendo incluir componentes básicos, variáveis (por filhos, gestantes e nutrízes) e o Benefício Variável Jovem (para adolescentes entre 16 e 17 anos).

Para manter o benefício, as famílias devem cumprir compromissos nas áreas de saúde e educação, como manter a frequência escolar das crianças e adolescentes e atualizar o calendário de vacinação das crianças. Além disso, as famílias precisam atualizar suas informações no CadÚnico pelo menos a cada dois anos, ou sempre que houver mudanças significativas, como nascimento de um novo membro, mudança de endereço ou alteração na renda.

Apenas com a implementação do Cadastro Único que o processo de inscrição e acompanhamento das famílias no Bolsa Família se tornou mais eficiente e centralizado, pois o Cadastro Único unificou as informações de programas sociais e permitiu uma gestão mais integrada e eficaz desses benefícios.

A questão é que na prática esse processo ainda apresenta muitas dificuldades, e é por essa razão que a necessidade de melhoria na gestão desses processos precisa ser aplicada, e para tal, serão utilizadas técnicas com base no *Business Process Management* (BPM), onde o processo já definido (*as is*) será analisado e transformado em uma proposta de processo melhorado (*to be*). A seguir será apresentada a perspectiva teórica que fundamentou o trabalho de melhoria dos processos.

2.3 Gestão de processos de negócios (BPM)

A gestão por processos (*Business Process Management* - BPM) pode auxiliar no desenvolvimento e monitoramento de fluxos de trabalho, do planejamento à melhoria contínua do processo, porque ao trazer clareza sobre como algo é realizado, é possível identificar os pontos críticos de cada uma das fases do processo e assim reformular estratégias de negócios a fim de que sejam alcançados a máxima eficiência da organização (SILVA, 2014).

O BPM também pode ser grande aliado na identificação de lacunas ou auxiliar na reformulação de procedimentos demasiadamente longos, o que poderia gerar maiores custos financeiros e demandar maior contingente de profissionais para cumprir as etapas do processo (FERREIRA; CAVALCANTI, 2016).

O estudo de Iritani et al. (2015) indica que o BPM com foco em três abordagens principais: gestão de negócios, gestão da qualidade total e tecnologia da informação. Apesar de existirem trabalhos abrangentes, como o de Harmon (2010) que traz uma perspectiva mais ampla sobre o BPM, ainda há divergências na literatura quanto aos conceitos e práticas de BPM, principalmente devido à sua natureza multidisciplinar (DEBRUIN; DOEBELI, 2009). Nesse contexto, os estudos propostos por Iritani et al. (2015) buscam ampliar a compreensão sobre as origens e tendências do BPM, além de identificar oportunidades de integração entre diferentes perspectivas.

Apesar das diversas perspectivas sobre a aplicação do BPM, a perspectiva segue sendo uma importante ferramenta de gestão que ultrapassa os limites do campo da administração. Muitos estudiosos vêm pesquisando sobre o método utilizado atualmente a fim de que ele seja cada vez mais bem aplicado em diferentes tipos de organizações.

De modo semelhante, a Administração Pública vem se beneficiando desse tipo de ferramenta, uma vez que muitos processos e fluxos de trabalhos no setor público necessitam percorrer diferentes setores para serem devidamente instruídos e assim pode atender a determinado objetivo. Sendo assim, pode-se perceber claramente a importância de utilizar o BPM na Administração Pública, não apenas para amenizar as dificuldades desse processo, mas para aumentar o conhecimento e as chances de sucesso no setor (MOLARDI, 2017).

O autor também aborda a questão do processo de construção e execução de políticas públicas que envolve tanto atores públicos, sociedade civil e organizações privadas. Nesse sentido, o PBF, nasceu em última instância como uma política pública com o objetivo de se tornar um instrumento de combate à pobreza e a desigualdade social. O BPM, portanto, ao ser aplicado, pode representar o fluxo de trabalho que envolve tanto os atores externos, quanto os

atores internos do processo até que o cliente, nesse caso o beneficiário do programa receba seu benefício na ponta de todo o processo que existe por detrás e não é perceptível ao público em geral.

Para implementar efetivamente a gestão por processos, é crucial adotar ferramentas adequadas para a modelagem de processos organizacionais. A disciplina de Business Process Management (BPM) surgiu nos anos 2000, focando na melhoria contínua por meio da notação gráfica *Business Processes Modeling Notation* (BPMN) (ABPMP, 2013; BALDAM, 2008). O BPM aborda questões cruciais do processo, como “o que”, “onde”, “quando”, “por que”, “como” e “por quem” o trabalho é realizado. Ele envolve atividades como modelagem, análise, desenho, medição de desempenho e transformação de processos, gerando um ciclo de *feedback* (ABPMP, 2013).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa possui natureza qualitativa e busca explorar e entender o que indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano (CRESWELL, 2010, p.43). Para a presente investigação, os pesquisadores utilizaram majoritariamente a observação participante como forma de coletar os dados.

Segundo Gil (2008), a observação é crucial em todas as etapas da pesquisa, desde a formulação do problema até a interpretação dos dados. Essa escolha metodológica desempenha um papel fundamental, contribuindo para a construção de hipóteses, coleta e análise de informações ao longo do processo de pesquisa. Entretanto, é durante a coleta de dados que a importância da observação se destaca sendo frequentemente empregada nessa fase, seja em conjunto com outras técnicas ou de maneira.

Nesse sentido fica claro que a observação se constitui por si, um método científico, desde que devidamente dotado do rigor científico que o método requer. Para essa pesquisa, adotou-se, portanto, os seguintes parâmetros da pesquisa observacional, descritos por Lakatos e Marconi (2017): segundo os meios utilizados, trata-se de observação não estruturada, ou assistemática; quanto à participação do observador, optou-se pela observação participante; segundo o número de observações, realizou-se a observação individual; e segundo o lugar onde se realiza, a observação efetuou-se na vida real (trabalho de campo).

Esta observação é classificada como não estruturada, porque se quer realizar um estudo de caráter exploratório sem a utilização de técnicas especiais ou perguntas diretas às pessoas envolvidas nos processos organizacionais desenvolvidos no dia a dia em uma repartição pública.

É caracterizada também como observação participante, pois segundo Gil (2008), Lakatos e Marconi (2017) o pesquisador adentra de tal modo ao grupo que se está estudando, que passa a integrá-lo de modo que participa das atividades normais do dia a dia. Essa técnica pode assumir duas formas distintas, (a) natural e (b) artificial. Como o pesquisador é também um dos membros do grupo a qual está sendo investigado, esta se consiste em observação participante natural.

Além disso, quanto ao número de observações, esta pesquisa pode ser caracterizada como uma observação individual, porque apesar de existir mais de um pesquisador envolvido na pesquisa, apenas o que pertence ao grupo que está sendo investigado consegue realizar a observação diretamente. Entre algumas desvantagens dessa abordagem está que o fato de que, assim como qualquer outra pesquisa, ela não é isenta de distorções provocadas pela mudança de comportamento dos observados diante da presença do observador, motivo pelo qual optou-se pelo anonimado a fim de diminuir tais distorções (LAKATOS; MARCONI, 2017).

Já como principal vantagem, em relação a outras técnicas, a de que os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação é o fator preponderante para utilização

deste método. Desse modo, a subjetividade, que permeia todo o processo de investigação social, tende a ser reduzida (GIL, 2008). Ainda segundo o autor as respostas das pessoas diante da observação de terceiros devem ser consideradas durante a investigação. Por isso, a observação como técnica de pesquisa pode assumir diferentes modalidades, especialmente de acordo com os métodos empregados e o nível de envolvimento do pesquisador.

E segundo o lugar onde se realiza, a observação efetuou-se na vida real (trabalho de campo). Portanto, quanto à classificação, ela é uma pesquisa exploratória e também explicativa porque se quer identificar ou determinar fatores que concorrem para que determinado fenômeno ocorra. É uma pesquisa que requer maior grau de envolvimento com o objetivo a ser pesquisado devido à natureza da complexidade dos dados e justamente por isso há o risco de que possam ocorrer falhas ou erros (GIL, 2008).

Quanto aos objetivos da pesquisa realizada pelo método da observação participante, trata-se de uma tentativa de vivenciar a rotina dos membros do grupo vivem e trabalhar dentro do sistema de referência deles. Infere-se, portanto, que é a partir da confiança adquirida que os pesquisadores poderão compreender os métodos, as técnicas e os procedimentos de trabalho utilizados pelo grupo para que assim eles possam ser analisados e comparados com a literatura inerente ao tema (LAKATOS; MARCONI, 2017).

Dessa forma, a abordagem qualitativa dos dados levantados é a que melhor se adequa à pesquisa, pelo fato de que os dados coletados, não são essencialmente numéricos, mas sim descrição de comportamentos e adoção de procedimentos ou técnicas de trabalho realizadas pelo grupo que podem ser observados, registrados, descritos, analisados e criticados.

Quanto ao delineamento da pesquisa, esta limita-se a investigar o contexto de trabalho de um grupo de trabalhadores em uma repartição pública do município de Macaé, com foco em descobrir lacunas ou fragilidades no processo de concessão do Programa Bolsa Família do Governo Federal, cujas etapas são realizadas pelo próprio município.

Para isso, a população estudada consiste em analisar, através da observação participante natural, o comportamento de um grupo de profissionais que são responsáveis pelo atendimento dos munícipes, pela coleta de seus dados e registro dessas informações no site do Ministério do Desenvolvimento Social para cadastrá-los no CadÚnico do Sistema Único de Assistência Social.

Por fim, ainda referente as técnicas metodológicas utilizadas para a pesquisa, lançou-se mão também da análise documental com dados que comprovam o histórico de crescimento da população e do aumento da demanda pelo PBF. Cabe ressaltar que as escolhas metodológicas apresentadas estão diretamente ligadas aos procedimentos de coleta de dados para melhorias de processos, sendo, para o contexto estudado, mais que suficientes para o atingimento dos objetivos propostos. Contudo, os pesquisadores reconhecem como limitação que a complementação das informações coletadas por meio de entrevistas poderia gerar resultados mais consistentes.

3.1 Coleta dos dados

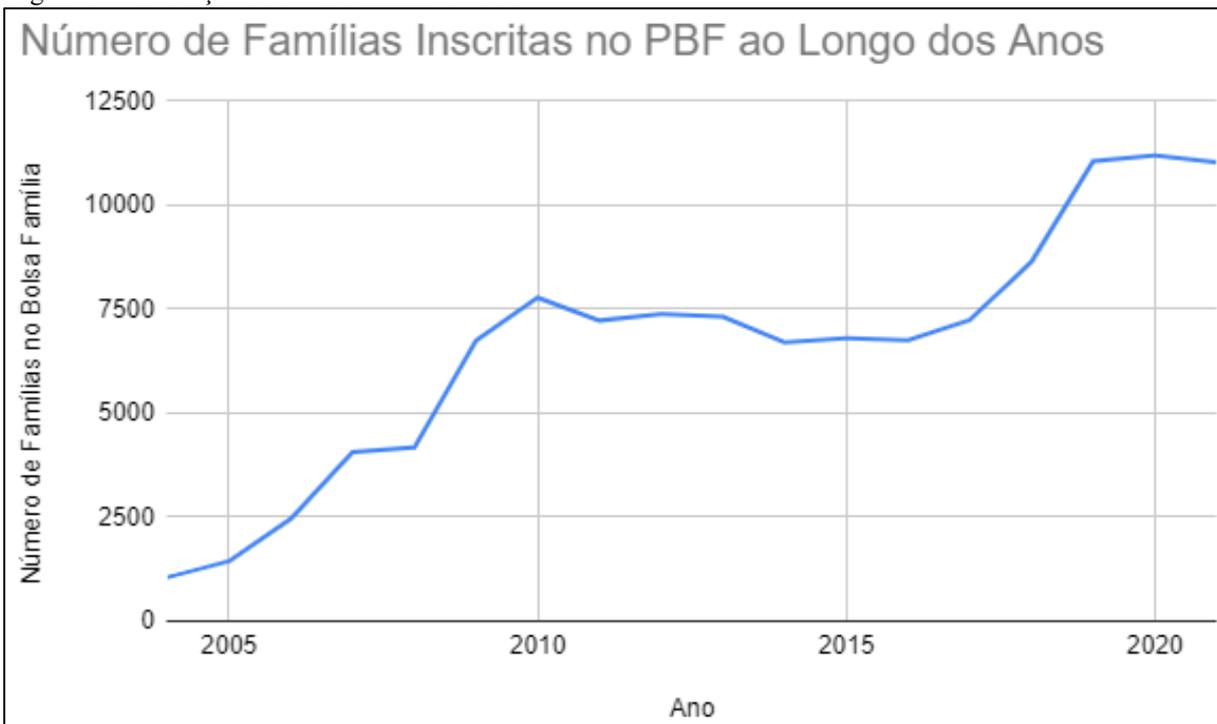
A coleta dos dados ocorreu ao longo do ano de 2023, onde um dos pesquisadores teve oportunidade de se integrar ao grupo de trabalho do PBF em Macaé, compreendendo procedimentos, técnicas e métodos utilizados por esses profissionais para atender ao público. Com isso, o pesquisador registrou os comportamentos e metodologias de trabalhos que foram sendo identificados como importantes para o pesquisador, segundo os levantamentos bibliográficos sobre o tema.

Ao final do ano de 2023, um dos dados relevantes levantados pelo pesquisador, foi o de descrever as etapas do processo de concessão do PBF da forma como ele acontece atualmente conforme apontado por meio da Figura 1. Além dos dados coletados através da observação

participante também foram analisados os dados relativos ao número de famílias que estavam inscritas no Programa Bolsa Família e o total de população estimada entre os anos de 2004 a 2021.

A partir da tabulação dos dados, elaborou-se o gráfico a seguir que apresenta uma curva ascendente no número de famílias inscritas no CadÚnico que recebem o PBF, evidenciando o aumento da demanda por este benefício socioassistencial no município de Macaé.

Figura 2 — Evolução do N° de Famílias no PBF



Fonte: O autor (2024).

Para coletar os dados do município de Macaé, delimitou-se como recorte temporal os anos de 2004 à 2020. As informações obtidas na análise documental se basearam em dados das bases de informações disponibilizadas pelo IPEA Data do Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea - Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada, 2022).

Também foram consultados os dados disponíveis na base de dados do Data Sebrae. Este constitui-se de um banco de dados alimentado com diferentes fontes, como: dados do Finanças do Brasil (FINBRA) vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda e dados do Ministério da Cidadania. o Data Sebrae também utilizada dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), entre outras, sendo por isso uma fonte confiável para coleta de informações oficiais.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente, a partir dos dados coletados elaborou-se o mapeamento do processo para obtenção do Bolsa Família no município de Macaé. Como apresentado nas seções anteriores, pode ser constatado que a única possibilidade da família acessar o programa é por meio do preenchimento do CadÚnico, que como foi descrito, é um sistema de informação que centraliza as informações e facilita o acesso a programas sociais do governo. O Quadro 1 apresenta a descrição da atividade de inscrição no CadÚnico.

Quadro 1 — Descrição da atividade de inscrição no CadÚnico.

| | |
|-----------------------------------|--|
| Atividade | Solicitar a Inscrição no Cadastro Único |
| Entrada | Requisição do cidadão interessado em participar do Cadastro Único |
| Saída | Formulário preenchido e documentação anexa |
| Responsável pela Atividade | Atendente ou agente designado |
| Descrição da Atividade | O solicitante fornece informações pessoais, econômicas e sociais necessárias para inscrição no Cadastro Único. O atendente verifica a documentação e orienta sobre os dados requeridos |

Fonte: Os autores (2024).

Após a solicitação, é avaliado se o solicitante cumpre os requisitos para obter o benefício, ou seja, se está elegível ou não. Caso o solicitante seja considerado inelegível, pode recorrer e posteriormente é necessário solucionar as dificuldades para cumprir os compromissos necessários e, dessa forma, ser avaliada novamente a elegibilidade. Caso o solicitante não cumpra os compromissos, o benefício não é concedido. O Quadro 2 apresenta a descrição da atividade de avaliação de elegibilidade.

Quadro 2 — Descrição da atividade de avaliação de elegibilidade no PBF.

| | |
|-----------------------------------|---|
| Atividade | Avaliar a Elegibilidade |
| Entrada | Dados do formulário de inscrição no Cadastro Único |
| Saída | Classificação de elegibilidade para programas sociais |
| Responsável pela Atividade | Equipe de análise de elegibilidade |
| Descrição da Atividade | Com base nas informações fornecidas, a equipe avalia se o solicitante atende aos critérios estabelecidos para participação em programas sociais, determinando a elegibilidade |

Fonte: Os autores (2024).

Caso a elegibilidade seja comprovada, o processo segue para concessão. Depois de conceder o benefício, é enviado o cartão da bolsa família seguido pelo pagamento do benefício financeiro. O processo tem prosseguimento após essa etapa com o monitoramento e a fiscalização, as famílias precisam ainda manter as informações de cadastro atualizadas no CadÚnico, essa atividade pode ser descrita por meio do Quadro 3.

Quadro 3 — Descrição da atividade de avaliação de elegibilidade no PBF.

| | |
|-----------------------------------|--|
| Atividade | Fazer o pagamento do benefício |
| Entrada | Confirmação de concessão do benefício e dados bancários do beneficiário |
| Saída | Comprovante de pagamento |
| Responsável pela Atividade | Setor financeiro ou pagamento |
| Descrição da Atividade | Com base na concessão do benefício e nos dados bancários fornecidos pelo beneficiário, o setor financeiro realiza o pagamento do benefício, emitindo um comprovante para registro e controle |

Fonte: Os autores (2024).

Cabe ressaltar que caso o benefício não seja concedido, o solicitante conta com a possibilidade de solicitar recurso (Quadro 4) para correção de alguma inconsistência. Esse

processo normalmente consiste no encaminhamento à alguma unidade de saúde ou de educação em busca de dirimir eventuais inconsistências de dados ou até mesmo na constatação dos requisitos não cumpridos que culminaram na recusa do benefício (Quadro 5).

Quadro 4 — Descrição da atividade de recurso.

| | |
|-----------------------------------|---|
| Atividade | Recorrer Caso Não Tenha Cumprido os Compromissos |
| Entrada | Notificação de não cumprimento de compromissos |
| Saída | Documentação de recurso e decisão final |
| Responsável pela Atividade | Comissão ou setor de recursos |
| Descrição da Atividade | Caso o solicitante não atenda aos critérios iniciais, ele tem o direito de recorrer. O processo inclui a submissão de documentos adicionais, justificativas e análise pela comissão de recursos, resultando em uma decisão final sobre a participação no Cadastro Único |

Fonte: Os autores (2024).

Quadro 5 — Descrição da atividade de avaliação de solução de recurso.

| | |
|-----------------------------------|---|
| Atividade | Solucionar Dificuldades para Cumprir os Compromissos Exigidos |
| Entrada | Notificação de dificuldades ou impedimentos para cumprir os compromissos |
| Saída | Plano de ação ou solução implementada |
| Responsável pela Atividade | Equipe de suporte ou assistência social |
| Descrição da Atividade | Ao receber notificações de dificuldades do beneficiário em cumprir os compromissos, a equipe de suporte identifica os obstáculos, analisa as possíveis soluções e implementa um plano de ação para auxiliar o beneficiário a superar as barreiras |

Fonte: Os autores (2024).

Uma vez solucionada as dificuldades, em caso de êxito, a atividade de concessão de benefício é executada. Essa atividade pode ser sintetizada por meio do Quadro 6.

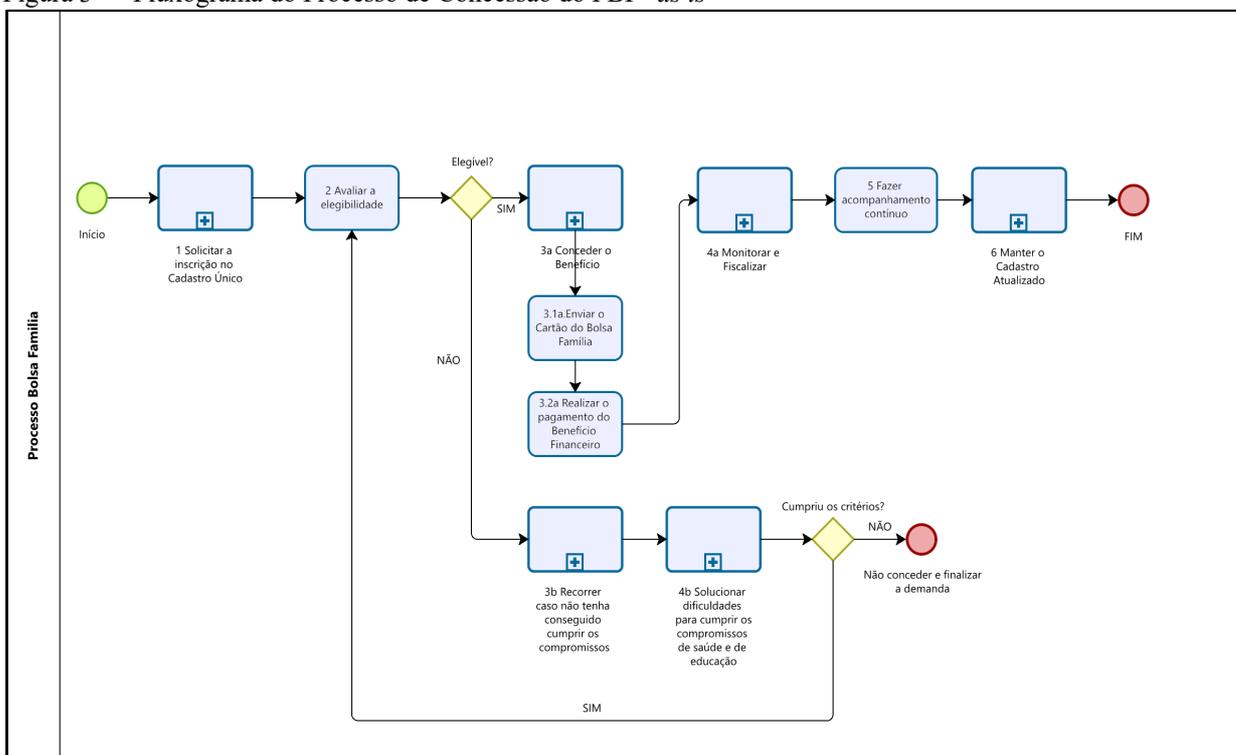
Quadro 6 — Descrição da atividade de avaliação de elegibilidade no PBF.

| | |
|-----------------------------------|---|
| Atividade | Conceder o Benefício |
| Entrada | Documentação e elegibilidade verificada |
| Saída | Notificação de concessão do benefício |
| Responsável pela Atividade | Setor de concessão de benefícios |
| Descrição da Atividade | Com base na avaliação de elegibilidade e no cumprimento dos requisitos, o setor de concessão de benefícios emite a notificação de aprovação e concede o benefício ao beneficiário qualificado |

Fonte: Os autores (2024).

Os dados coletados foram assimilados pelos pesquisadores envolvidos neste estudo, e após isso foram tratados e confrontados com a realidade, de modo que por meio do *software* Bizagi Modeler (BIZAGI, 2020) o processo foi modelado. A Figura 3, apresenta o processo na forma “*as is*” que foi utilizado atingimento do objetivo principal do estudo.

Figura 3 — Fluxograma do Processo de Concessão do PBF "as is"



Fonte: Os autores (2024).

Após a análise dos dados primários, identificados pela produção do mapa de processo pelos pesquisadores envolvidos, os dados foram tratados e revelaram fragilidades no processo de concessão do benefício do Bolsa Família, em especial na atividade apresentada no Quadro 2, denominada “avaliação da elegibilidade”.

Essa etapa consiste em verificação de dados por parte do Governo Federal e pode ser descrita por meio do Quadro 6. Contudo, os dados são auto declaratórios por parte da pessoa que está sendo entrevistada pelo cadastrador, sendo observado que não compete ao funcionário quaisquer julgamentos ou exigência de comprovação do que está sendo dito e/ou apresentado no momento do cadastro desse requerente ao site do Ministério do Desenvolvimento Social.

Quadro 7 — Descrição da atividade de avaliação de elegibilidade no PBF.

| | |
|-----------------------------------|--|
| Atividade | Cruzar Informações com Bases do Governo |
| Entrada | Dados do Cadastro Único e outras fontes de informação governamental |
| Saída | Relatório de consistência de dados e informações cruzadas |
| Responsável pela Atividade | Equipe de integração de dados |
| Descrição da Atividade | As informações do Cadastro Único são comparadas e validadas com outras bases de dados governamentais para garantir consistência e precisão, evitando duplicidades ou inconsistências |

Fonte: Os autores (2024).

A análise dos dados coletados revelou a ausência de um sistema de controle eficiente para checagem das informações, o que pode resultar em distorções no quantitativo de famílias unipessoais aptas a receber o benefício. Isso impede que outras pessoas e/ou famílias unipessoais realmente em situação de vulnerabilidade social recebam o auxílio.

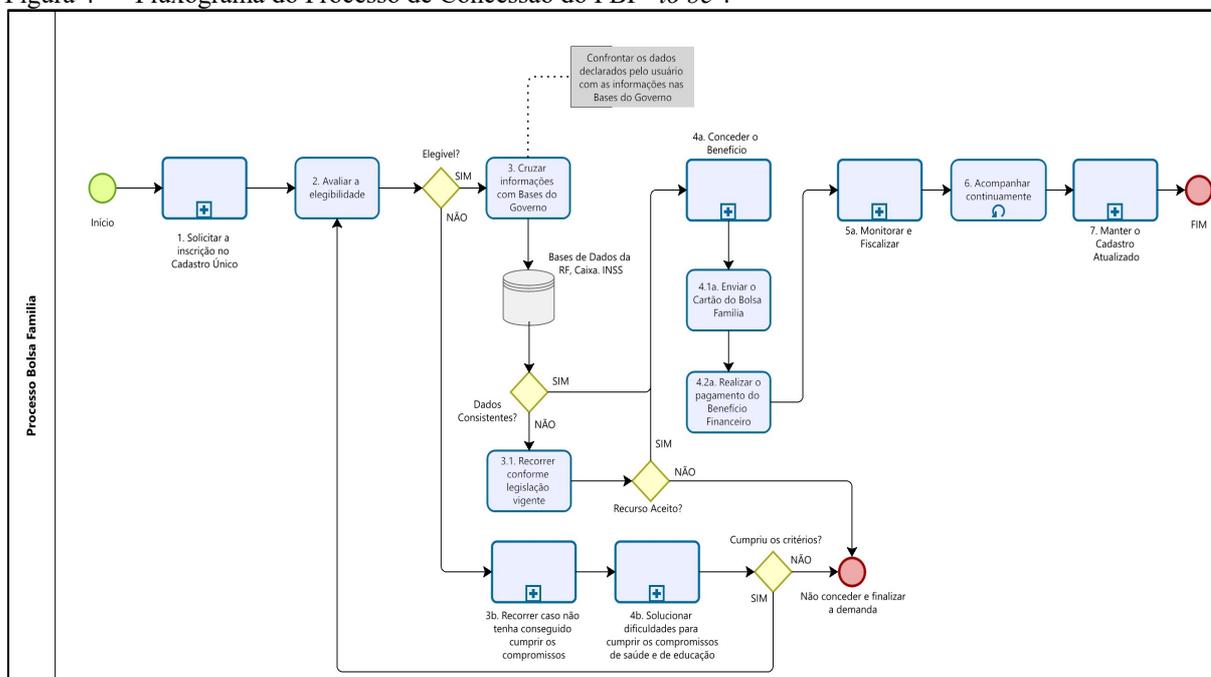
Cada município possui uma cota específica para concessões do PBF. Ao mapear e identificar cada processo de concessão, observou-se uma fragilidade na análise prévia da documentação, comprometendo toda a cadeia do processo subsequente.

Na atividade apresentada por meio do Quadro 2 (Avaliar Elegibilidade), verificou-se que os documentos, leis e regulamentos do benefício não esclarecem suficientemente como ocorre o processo de análise documental realizado pelo Governo Federal para determinar a elegibilidade de uma família e/ou indivíduo para o programa.

Faltam informações sobre os métodos aplicados para a conferência das informações autodeclaratórias, que, por si só, não podem ser confrontadas ou verificadas com documentos comprobatórios. A fé pública dada a toda informação colhida pelo cadastrador no ato do cadastramento no CadÚnico é questionada quanto à sua adequação e suficiência para a análise da concessão do benefício.

Para mitigar essa fragilidade, os pesquisadores fizeram uma série de sugestões que resultaram na inclusão de uma etapa adicional no processo de concessão do Programa Bolsa Família, conforme demonstrado na Figura 4, que ocorra antes da concessão e após a avaliação da elegibilidade. O mapa de processos apresentado também representa a necessidade da integração entre as bases de dados bem como a inserção de um sistema de informação integrado.

Figura 4 — Fluxograma do Processo de Concessão do PBF "to be".



Fonte: Os autores (2024).

Essa etapa, ao contrário da que verifica se os critérios de elegibilidade foram cumpridos, focaria na verificação da veracidade das informações declaradas. Isso seria feito por meio do cruzamento de dados disponíveis nas bases da Receita Federal, da Caixa Econômica Federal e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), buscando inconsistências em questões como número de dependentes declarados, checagem de endereço e movimentações financeiras realizadas nos últimos cinco anos.

Defende-se a hipótese de que um cruzamento sistêmico de dados poderia revelar incongruências, limitando as concessões apenas às pessoas com dados consistentes. As inconsistências apuradas teriam um prazo definido para serem esclarecidas, sob pena de ter o pedido de benefício negado pelo Governo.

Com a inserção dessa etapa antes da concessão, conforme demonstrado na Figura 4, haveria maior credibilidade no PBF, assegurando que apenas famílias realmente elegíveis fossem contempladas com os recursos. Essa medida é particularmente interessante, dado o aumento no número de concessões no município investigado, enquanto os recursos financeiros são escassos e podem não ser suficientes para atender à demanda.

Portanto, critérios mais rigorosos para a aferição das informações podem criar condições para uma verificação mais eficiente, reduzindo o número de concessões realizadas e maximizando a eficiência do programa para aqueles que realmente necessitam do benefício.

Por fim, sugere-se o acompanhamento contínuo do processo como mecanismos de garantia da efetividade do benefício. O Quadro 8 descreve a sugestão de atividade de acompanhamento proposta pela equipe do estudo.

Quadro 8 — Descrição da atividade de avaliação de elegibilidade no PBF.

| | |
|-----------------------------------|---|
| Atividade | Acompanhar continuamente |
| Entrada | Dados de beneficiários, relatórios de monitoramento e atualizações cadastrais |
| Saída | Relatórios de acompanhamento e ações corretivas, se necessário |
| Responsável pela Atividade | Equipe de acompanhamento |
| Descrição da Atividade | Esta atividade envolve um acompanhamento contínuo das condições dos beneficiários ao longo do tempo. A equipe monitora regularmente os dados cadastrais, verifica a conformidade com os compromissos estabelecidos e identifica possíveis desafios ou necessidades emergentes. Relatórios são gerados para avaliar o progresso e tomar ações corretivas, se necessário, para garantir que o programa atenda efetivamente às necessidades dos beneficiários. O acompanhamento contínuo é crucial para a eficácia e adaptabilidade do programa ao longo do tempo |

Fonte: Os autores (2024).

Essa iniciativa vai ao encontro de uma das principais críticas realizadas ao programa: a necessidade de uma fiscalização mais rigorosa. Essa necessidade é imperativa para assegurar que os recursos sejam direcionados de maneira justa e eficiente às famílias que realmente necessitam.

A implementação de mecanismos robustos de verificação e cruzamento de dados, pode prevenir fraudes e garantir a veracidade das informações declaradas pelos beneficiários. Isso não só aumenta a credibilidade do programa, mas também otimiza o uso dos recursos públicos, garantindo que sejam distribuídos de forma equitativa e eficaz, atendendo às famílias em situação de maior vulnerabilidade social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo principal analisar o processo de concessão do Programa Bolsa Família no município de Macaé, no Estado do Rio de Janeiro, visando mapear o procedimento, identificar possíveis fragilidades e propor melhorias. Para alcançar esse objetivo, foram utilizados a observação participante e a revisão bibliográfica como métodos de coleta de dados.

A análise realizada permitiu a elaboração de um mapeamento detalhado do processo de concessão do benefício, evidenciando fragilidades significativas na etapa de análise da documentação. Essas falhas identificadas representam um risco para o programa, pois podem permitir que pessoas não elegíveis recebam o benefício, desviando recursos que poderiam ser direcionados às famílias que realmente necessitam.

Diante disso, foi sugerida a inclusão de uma etapa adicional no processo, com o objetivo de verificar as informações inseridas no sistema, o que poderia aumentar a confiabilidade dos dados e auxiliar no controle do acesso aos recursos do programa. O modelo de mapeamento de processos elaborado, utilizando o Software Bizagi Modeler, destacou a importância dessa nova etapa para o funcionamento adequado do programa.

Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se avaliar a eficácia do novo modelo após sua implementação, comparando os resultados obtidos com os dados apresentados neste estudo. Além disso, dada a natureza deste estudo de caso, sugere-se a realização de pesquisas adicionais em outros municípios para mapear o processo de concessão do Programa Bolsa Família de forma mais abrangente. Isso permitirá a proposição de uma solução replicável em diversos contextos, contribuindo para a melhoria da eficiência e equidade na distribuição dos benefícios do programa.

6 REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO (ABPMP). Guia para o gerenciamento de processos de negócio: corpo comum de conhecimento. ABPMP BPM Cbok, v. 3.0. Brasília: ABPMP Brasil, 2013. 375 p.

AGENCIA BRASIL. Bolsa Família impulsiona economia dos municípios, incluindo empregos: Bird: programa é um dos maiores do mundo em assistência à pobreza. 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-09/bolsa-familia-impulsiona-economia-dos-municipios-incluindo-empregos>>. Acesso em: 27 set. 2023.

BALDAM, R. de L. **Gerenciamento de processos de negócios no setor siderúrgico: proposta de estrutura para implantação.** Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.sage.coppe.ufrj.br/index.php/publicacoes/teses/2008/21-roquemarde-lima-baldam-abril2008/file>. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 11 set. 2022.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19366/programa-bolsa-familia-uma-decada-de-inclusao.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jan.

BIZAGI MODELER. Versão 3.6. Bizagi, 2020. Disponível em: <https://www.bizagi.com/pt/bpm-suite/modelador-de-processos>. Acesso em: 8 de junho de 2024.

DA SILVA FERREIRA, Fábio; ALVES, Carina Frota; CAVALCANTI, Rosa Candida. R-BPM: Uma Metodologia para Gerenciamento de Processos de Negócios Consciente dos Riscos. **iSys-Brazilian Journal of Information Systems**, v. 9, n. 4, p. 05-37, 2016.

DE GODOI, Marciano Seabra. Concentração de renda e riqueza e mobilidade social: A persistente recusa da política tributária brasileira a reduzir a desigualdade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 59, n. 235, p. 61-74, 2022.

DEBRUIN, T.; DOEBELI, G. BPM as an organisational approach: the experience of an Australian transport provider. **In: Handbook on business process management**, v. 1, 2009.

FERREIRA, A. K. S. **Relevância da estatística descritiva aplicada a técnicas de investigação de acidentes do trabalho: um estudo de caso no curso técnico de segurança do trabalho do Instituto Federal da Bahia – Campus de Vitória da Conquista**. 2020. Dissertação (Mestrado em Matemática) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2020. Disponível em: http://www2.uesb.br/ppg/profmat/wp-content/uploads/2020/07/Dissertacao_Alán_Kardek_Santos_Ferreira.pdf. Acesso em: 25 set. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Capítulo 5 - Aglomerados subnormais e núcleos urbanos informais: uma análise comparativa**. 2022. 23 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/9/218229_LV_Nucleos-Urbanos_Cap05.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.

IRITANI, Diego Rodrigues et al. Análise sobre os conceitos e práticas de Gestão por Processos: revisão sistemática e bibliometria. **Gestão & Produção**, v. 22, p. 164-180, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/7DSFq4j8NyNn6qnryGRLKw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 dez. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 375 p.

MOLARDI, Rodrigo Motta. **Identificação e análise dos fatores críticos em iniciativas de BPM na administração pública**. 2017. Disponível em: <https://www.repositorio.ufrj.br/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SHEI, Amie et al. The impact of Brazil's Bolsa Família conditional cash transfer program on children's health care utilization and health outcomes. **BMC International Health and Human Right**, v. 14, p. 1-9, 2014. Disponível em: <http://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&PAGE=reference&D=emed12&NEWS=N&AN=24690131>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SILVA, Jorge Gonçalves. **Gestão por processo em organizações públicas: uma análise sobre obstrutores e facilitadores do mapeamento de processo em organizações públicas**. Tese de Doutorado. FGV - EBAPE, 2014.

SILVA, Jorge Luiz de Castro e; FERNANDES, Maria Wilda; DE ALMEIDA, Rosa Livia Freitas. **Matemática: Estatística e Probabilidade**. 3. ed. Fortaleza - CE: EdUECE, 2015.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. 160 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/handle/123456789/304>. Acesso em: 27 set. 2023.