



UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Curso de Bacharelado em Políticas Públicas

BRUNA GALANT

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A AVALIAÇÃO FEITA POR
SEUS BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO DE MORRO
REUTER-RS**

Porto Alegre, 2014.

BRUNA GALANT

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A AVALIAÇÃO FEITA POR
SEUS BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO DE MORRO
REUTER-RS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Políticas Públicas - UFRGS como requisito à obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas.

Professor(a) Orientador(a):
Prof.^a Dr.^a Marília Patta
Ramos

Porto Alegre, 2014.

Agradecimentos

As primeiras palavras de agradecimento pela construção deste trabalho são dedicadas ao Eder, sua elaboração teria sido um tanto quanto mais árdua se não fosse sempre as palavras dele dizendo que nada é tão difícil quanto parece ser. E que é preciso dar o primeiro passo para tudo ficar mais fácil. Agradeço também pelo seu jeito perspicaz de entender o que eu gostaria de fazer antes mesmo de eu conseguir organizar o meu pensamento que me bombardeia de ideias e entraves ao mesmo tempo, pois seu jeito mais sereno e tranquilo de pensar pôde me orientar ao melhor tema a ser elaborado. Agradeço também pelo apoio e o carinho na hora em que deu vontade de desistir de tudo e você esteve ao meu lado para me dar força de continuar. Obrigada por me ouvir falando sobre o tema e dar importância a isso, como se eu fosse uma “doutora” no assunto. Muitas vezes obrigada, tu és meu maior incentivador. Honra-me muito te ter ao meu lado. Amo-te!

Agradeço minha orientadora Marília Ramos, por desde o início da construção desse trabalho ter me sido solícita. Dando orientações para que eu pudesse desenvolver minha capacidade acerca do tema sem nenhuma interferência negativa, tanto pelo contrário, deixando que eu amadurecesse o meu entendimento. Agradeço também pelo conhecimento passado na área de avaliação de políticas públicas, ainda mais neste contexto brasileiro na qual o tema ainda é pouco difundido e sua importância ainda é de pouca relevância, mesmo se sabendo que para as políticas serem mais eficazes e para que atinjam seus objetivos é necessário que haja a sua avaliação.

Agradeço a minha família, por sonharem junto comigo desde antes de entrar na graduação. Agradeço aos incentivos constantes do meu pai para que eu tornasse o conhecimento a minha porta de amadurecimento, de crescimento como pessoa propiciando meu êxito profissional. Agradeço minha mãe por ter me ajudado durante todo esse período enquanto estive longe de casa, por estar sempre do meu lado me orientando estando por perto mesmo estando longe. Agradeço por torcerem por mim, por confiarem que eu conseguiria chegar até aqui. Agradeço pelo incentivo constante na reta final, pelas palavras sábias e de carinho. Vocês me orgulham!

Agradeço à amiga do curso de políticas públicas Graça, por que sem suas ideias e seu apoio eu teria parado em alguns momentos dessa caminhada. Obrigada amiga!

Agradeço aos professores por sempre estarem dispostos a ouvir e nos mostrar o que devemos fazer para atingir aos objetivos almejados. Agradeço também aos professores idealizadores deste Projeto que foi a criação do Curso de Bacharelado em Políticas Públicas na UFRGS.

Agradeço aos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) do município do Morro Reuter por ter me ajudado na pesquisa de campo de forma que eu não infringisse as regras do programa de não divulgação de dados dos beneficiários e ao mesmo tempo pudesse ter acesso à opinião dos beneficiários acerca do programa. Agradeço também a Daniele, Assistente Social do município, por me ajudar a entender um pouco mais da gestão do programa.

SUMÁRIO

1. RESUMO.....	6
2. INTRODUÇÃO	7
3. CAPITULO I Políticas Públicas e Programas de Transferência de Renda Condicionada.11	
1.1 Políticas Públicas.....	11
1.2 Políticas, planos, programas e projetos	13
1.3 Implementação de Políticas Públicas.....	14
1.4 Avaliação de Políticas Públicas.....	15
1.5 Histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil.....	18
4. CAPÍTULO II Especificidades Programa Bolsa Família.....	21
2.1 Programa Bolsa Família e sua origem.....	21
2.2 Condicionalidades (contrapartidas do PBF).....	23
2.3 Cadastro Único.....	28
2.4 Benefícios do Programa Bolsa Família.....	30
2.5 Limitações do Programa Bolsa Família em relação as suas contrapartidas.....	31
5. CAPITULO III Pesquisa realizada em Morro Reuter com os beneficiários do PBF	37
3.1 Análise de satisfação dos beneficiários do Programa Bolsa Família moradores do município de Morro Reuter- RS.....	36
6. Conclusões acerca dos dados do Programa Bolsa Família.....	44
7. REFERÊNCIAS	46
8. APÊNDICE.....	50

1 RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo central a análise da opinião dos beneficiários quanto a sua satisfação em relação ao programa Bolsa Família de forma focalizada no município de Morro Reuter. E o objetivo secundário do trabalho é de contextualizar o programa em relação ao o que o permeia. Como o que são políticas públicas e programas de transferência de renda condicionada no âmbito brasileiro e a origem do Programa Bolsa Família.

O trabalho teve seu desenvolvimento baseado na pesquisa bibliográfica acerca do tema como também questionários aplicados aos beneficiários do programa, para coleta de dados quanto ao objetivo central do trabalho. É feita uma pesquisa em relação ao Programa Bolsa Família no município de Morro Reuter - RS, quanto à opinião dos beneficiários, uma avaliação do Programa a partir de seus próprios beneficiários.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, Transferência de Renda Condicionada, Condionalidades, Desigualdade Social, Pobreza.

“Cada vez sabemos menos”

Norberto Bobbio

2 INTRODUÇÃO

Esse trabalho de conclusão de curso acerca do tema Programa Bolsa Família e a avaliação feita por seus beneficiários, focalizada no município de Morro Reuter-RS, utiliza em seu desenvolvimento dados obtidos no site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) do município de Morro Reuter, como também dados obtidos a partir da aplicação de questionário com os beneficiários do programa no município. Os dados utilizados tem o intuito de embasar a pesquisa em relação ao objetivo central do trabalho, a opinião dos beneficiários quanto à satisfação em relação ao Programa Bolsa Família.

No decorrer do trabalho também houve comunicação com a equipe gestora do Programa Bolsa Família no município possibilitando um maior conhecimento acerca dos beneficiários de suas realidades tanto econômicas como sociais, como também um aprofundamento de conhecimento em relação a gestão do programa em si. E para conclusão e finalização do trabalho têm-se algumas considerações a serem ponderadas quanto à aplicação do programa em regiões diferentes do país.

Programas sociais como é o caso do Programa Bolsa Família, um programa de transferência de renda condicionada, tem o papel de beneficiar de forma direta (transferência monetária diretamente a população) pessoas em condições de vulnerabilidade social. No caso brasileiro o Programa Bolsa Família tem o intuito de diminuir a pobreza, reduzir a desigualdade social através de modelo de inclusão social e de desenvolvimento econômico em conjunto promovendo o alívio imediato da situação de pobreza e a fome. O Programa Bolsa Família instituiu três pilares fundamentais para que o programa se desenvolvesse: saúde, educação e assistência social, através do desenvolvimento desses três pilares são atingidas os objetivos almejados de redução da pobreza e combate à fome como exposto pelo próprio

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) gestor do programa em nível nacional¹

O Programa já completou seus onze anos de existência e o valor que já foi transferido aos beneficiários, permitiu de certa forma, a diminuição da desigualdade e da pobreza. De forma a garantir aos beneficiários uma renda mínima e possibilitando assim a sua sobrevivência. O programa beneficia mais de 13 milhões de famílias sendo um total de 13.982.036 ², sendo repassado ao ano a todas essas famílias um valor total de R\$ 22.443.786.248,00. ³

Além de que a redução da pobreza é de suma importância do aspecto ético como do aspecto de que estudos econômicos revelam que em nível macro, a pobreza é um dos fatores que explicam o baixo crescimento econômico de alguns países principalmente os países latinos americanos, de modo que a eliminação ou redução da pobreza gerariam efeitos positivos para desenvolvimento e crescimento dessas nações. A transferência de renda focalizada tem o papel de gerar o desenvolvimento de quem está em situação de completa vulnerabilidade social, níveis de pobreza extrema, e passam a ter condições de adquirir produtos de alimentação básicos, materiais escolares, material de higiene e etc.

Diante do tema definido busco responder a alguns questionamentos intrínsecos a situação na qual se encontra o programa hoje, após onze anos de sua existência. O Programa Bolsa Família, abreviado pela sigla PBF, é um programa que divide sobejamente a opinião das pessoas de forma ampla, de um lado as críticas sofridas ao programa, tais como, que o programa tenha objetivos clientelistas e assistencialistas, e de outro as constatações de melhora na vida de muitos brasileiros que são beneficiários do programa, a exemplo da diminuição da evasão escolar e mortalidade infantil.⁴

¹ Dados expostos no site do MDS na guia Bolsa Família- acesso em outubro de 2014

² Dados de outubro de 2014- Site do MDS acesso em 27 de outubro de 2014
(<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Transferência de Renda>)

⁴ Dados expostos pelos autores Maria Cristina Cacciamali; Fábio Tatei e Natália Ferreira Batista no artigo: Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar

O Programa parte da premissa de beneficiar famílias em condição de vulnerabilidade social, mas em contrapartida os beneficiários têm de cumprir com algumas condições para que continuem a receber o benefício. Diante de três áreas que o programa busca desenvolver como condicionalidade saúde, educação e assistência social os beneficiários precisam realizar acompanhamento de saúde, terem frequência escolar mínima de 85% crianças e adolescentes de 75% de presença e manterem seu cadastro atualizado perante o cadastro do governo federal.

O Programa Bolsa Família tendo como fundamento básico a transferência de benefícios monetários diretamente aos beneficiários e que para a transferência ocorrer em contrapartida os beneficiários são submetidos a condicionalidades. Consoante surge à falta de credibilidade e a hesitação por parte dos não beneficiários, críticos e a opinião pública perante o programa de um modo geral acerca das condicionalidades impostas aos beneficiários, se essas têm os impactos aspirados pelo governo federal em relação à saúde, educação, assistência social. O que se espera é que em consonância as condicionalidades exigidas aos beneficiários pelo programa, essas tenham impactos tais quais haja redução da miserabilidade. E através das condicionalidades haja diminuição da evasão escolar, que as gestantes e as nutrizes tenham acompanhamento pré-natal e que posteriormente seus filhos continuem tendo acompanhamento médico.

Diante das condicionalidades impostas e dos dados obtidos por meio de pesquisa (questionário) e entrevista com gestor do programa e beneficiários buscamos saber a opinião do próprio beneficiário em relação ao programa, foi realizada uma avaliação do programa pelos seus próprios beneficiários. O questionário abrange questões relacionadas à aplicação do benefício, o perfil das famílias beneficiárias, se estas são participantes do mercado de trabalho, se as condicionalidades estão sendo cumpridas. Diante da pesquisa os resultados obtidos buscam expor a satisfação dos beneficiários participantes desse programa quanto ao programa em si. Muito embora haja a possibilidade de geração de um viés pois os questionários foram repassados aos beneficiários pelos próprios gestores do programa no município podendo assim de, certa forma, gerar uma imposição aos beneficiários em relação as respostas ao questionário.

A escolha desse tema, Programa Bolsa Família, deu-se durante a graduação do curso de Políticas Públicas pelo que em algumas disciplinas me deparei e continuo a me deparar

com muitos artigos, autores, pesquisadores de um modo geral, professores usando o Programa Bolsa Família (PBF) como exemplos de suas explicações em aulas, como tema de política pública, de previdência social, de economia, saúde, política social entre outras discussões nas quais o Programa Bolsa família sempre estava inserido. O PBF também é muito discutido pela opinião pública, a população, os brasileiros de uma forma geral discutem muito acerca desse tema, inclusive a mídia trata muito a respeito desse assunto. Mas poucas são as afirmações científicas sobre o Programa e no município de Morro Reuter, os dados a respeito do tema, publicados no sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, são dados que dizem muito pouco sobre os beneficiários do Programa e suas satisfações.

O trabalho se debruça primeiramente em descrever ao que são políticas públicas e seu contexto diante do programa, questões que permeiam o PBF e programas sociais de uma forma geral. Em continuação tem-se a contextualização da origem dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil. Posteriormente o trabalho segue expondo o histórico do Programa Bolsa Família desde sua criação até os dias atuais, permeando questões relacionadas à gestão. Em sequência tem-se a análise feita por meio dos questionários aplicados aos beneficiários do programa no município de Morro Reuter no Estado do Rio Grande do Sul.

CAPÍTULO I – Políticas Públicas e Programas de Transferência de Renda Condicionada

1.1 Políticas Públicas

Este capítulo se justifica em relação ao objetivo secundário do trabalho ao qual está baseado na contextualização do PBF em relação às questões as quais permeiam as discussões dos programas sociais. Como o que são Políticas Públicas e qual a relação delas em relação ao PBF e também expor o que são Programas de Transferência de Renda Condicionada. É importante que haja essa explanação, em razão do surgimento do programa, pois essas questões estão diretamente relacionadas a formulação de um programa social como é o caso também do PBF, evidenciado da necessidade e do embasamento técnico para existência desses programas na realidade atual.

De acordo com Matos e Dias (2012, p. 15) Políticas Públicas é um termo, uma área de conhecimento que tem muitas significações - é uma área da ciência política, que se define pelas ações tomadas pelos governos com objetivos específicos. A Política Pública é uma ação do governo que se dá onde haja uma demanda. Atualmente o termo é amplamente utilizado, as ações governamentais passaram a ser políticas públicas de segurança, políticas públicas de educação, políticas públicas de saneamento, políticas públicas de meio ambiente e etc. Embora muitas vezes o termo seja empregado de forma leviana e seu entendimento perante o senso comum seja de que qualquer tomada de decisão ou prática do governo é uma política pública. Para Matos e Dias Políticas Públicas implicam em estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos.

“Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn(1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.³ A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.” (SOUZA, 2006, pag. 5)

“Políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” (Gobert, Muller, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (Hofling, 2011, p. 2)

No entanto, as políticas públicas tem um papel muito mais amplo do que apenas ações governamentais. Tem os aspectos de disputas entre governos e grupos sociais, que acabam por gerar conflitos de interesses. Políticas Públicas são ações tomadas em meio a diversos fatores, sociais, econômicos e políticos, medidas essas que atingem também as pessoas de forma econômica, social e etc.

“A expressão “política pública” engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, pois sua descrição e definição abrangem diversas áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, a Ciência Política, a Economia e a Ciência da Administração Pública, tendo como objetivo o estudo do problema central, ou seja, o processo decisório governamental.”(Matos e Dias. 2012, p 11)

Segundo Souza (2006, p. 6) definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum

na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. Políticas Públicas são ações tomadas pelos governantes em diferentes esferas de poder onde haja demanda. O governo age em resolução de uma problemática social, um problema social em si.

1.2 Planos, Programas e Projetos.

Este subcapítulo se dedica a introduzir os conceitos necessários para o entendimento de questões relacionadas a políticas públicas e a maneira como elas são executadas. Exponho a seguir o conceito de planos, programas e projetos em razão do entendimento do que é um programa em razão do objeto de estudo ser o Programa Bolsa Família.

Segundo Cohen (2004) planos são um conjunto de programas que buscam objetivos comuns e se organizam através de ações programáticas em uma sequência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento. E de acordo Lozano (1968) o plano delinea as decisões de caráter geral do sistema, as suas grandes linhas políticas, suas estratégias, suas diretrizes e precisa responsabilidades tendo o sentido específico de sistematizar e compatibilizar objetivos e metas, procurando otimizar o uso dos recursos do sistema.

Já os programas são um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. Um programa integra uma política e define concretamente equipes técnicas, recursos financeiros, avaliação de impactos, entre outros fatores. (SCHABBACH, 2011, p.57)

Projetos segundo Garcia (1997 p. 6) são um conjunto de atividades planejadas para a modificação de uma situação social específica, dentro de uma delimitação de espaço e tempo. É um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo. Quando estas atividades são realizadas de modo contínuo ou permanente, são chamadas de atividades.

1.3 Implementação de Políticas Públicas.

Políticas Públicas são implementadas através de interação entre vários atores, onde cada ator busca alcançar seus objetivos no desenvolvimento de uma política, ao seu projeto. A implementação de uma política não é um processo estático, finalizado e sim um processo dinâmico que ocorre e passa por mudanças e formulações novas enquanto esta sendo implementado.

Segundo Rocha (2004, p. 4) Políticas públicas são implementadas em meio a diversos atores, os atores entre si analisam as demandas de modo que se considere a realidade social e que assim se possa resolver os problemas, além das mudanças que ocorrem ao longo do processo onde a demanda muda passando a abranger uma maior gama de soluções que por sua vez muda as decisões já tomadas. Atores com interesses distintos, isso gera redes de interações, comunidades e instituições que são incorporadas ou que apenas servem de marco para o processo de elaboração, formação e implementação das políticas públicas.

“Acredita-se que uma política pública envolva conjuntos de regras e procedimentos, na medida em que possui objetivos a serem alcançados e que os busca através da definição de metodologias que instruem processos e definem maneiras de se desempenhar certas ações. Além disso, políticas públicas envolvem organizações, desde as ligadas a sua formulação até aquelas relacionadas a sua operacionalização. Sendo assim, tanto os frutos de arenas institucionais quanto as partes que as constituem representam elementos constritores destes e/ou de outros ambientes organizacionais”. (ROCHA, Roberto, 2004. p. 4)

A implementação é uma etapa da Política Pública em que há uma interação entre os processos de tomada de decisão e como serão organizadas as ações para atingir os objetivos propostos pelas ações. É necessário que haja muito debate entre a equipe que ira implementar a política, para que etapas importantes não deixem de acontecer para que futuramente a política atinja seus objetivos. Segundo Silva e Melo (2000, p. 4) esta é a visão clássica da implementação de políticas públicas, execução de atividades que permitem que ações sejam

implementadas com vistas a obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas públicas.

“Encontramos duas abordagens hegemônicas na literatura sobre implementação de políticas públicas. Uma delas toma como foco de análise o processo de formulação da política pública, e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam. A segunda abordagem enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada. Toma como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras.” (LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano, 2013, p. 2)

1.4 Avaliação de Políticas Públicas

Avaliação de políticas pública é utilizada para diferentes objetivos tais como para haver uma aprovação diante de uma boa avaliação por parte dos beneficiários da política em relação a quem a fez. A avaliação também é utilizada como uma forma para melhorar o que não está ocorrendo da forma esperada/ pretendida a cerca da política e como também dar subsídio aos viventes da política: a quem ela se destina, para quem trabalha para colocá-la em prática como também as instituições envolvidas.

“A avaliação de políticas públicas, programas e projetos governamentais tem finalidades bastante precisas: (1) accountability, significando estabelecer elementos para julgar e aprovar decisões, ações e seus resultados. (2) desenvolver e melhorar estratégias de intervenção na realidade, ou seja, a avaliação tem que ser capaz de propor algo a respeito da política que está sendo avaliada. (3) empoderamento, promoção social e desenvolvimento institucional, significando que a avaliação deve ser capaz de abrir espaço para a democratização da atividade pública, para a incorporação de grupos sociais excluídos e para o aprendizado institucional e fortalecimento das instituições envolvidas.” (RUA, 2010, p. 1)

A avaliação de Políticas Públicas é uma importante etapa para que uma política pública seja reformulada de forma que ela atenda a demanda suprimindo as necessidades dos beneficiários de políticas públicas de um modo geral.

“Além de aprimorar o processo de tomada de decisão, vislumbrar a alocação apropriada de recursos e promover a responsabilização por decisões e ações (*accountability*) dos governantes perante o parlamento, as agências reguladoras e fiscalizadoras e os cidadãos, a avaliação permite aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes, com melhores resultados e melhor utilização dos recursos.” (RAMOS, Marília; SCHABBACH, L. 2012. p. 1272)

Essa fase da avaliação de políticas públicas é um passo a ser tomado por quem implementa a política, o governo, no que tange a políticas públicas. Em razão dessa etapa pode-se gerar um melhor aproveitamento do dinheiro público sendo que são feitas previsões gerando um planejamento que por sua vez gera um melhor aproveitamento da política em si.

“Pode-se afirmar, preliminarmente, que a avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo.” (RAMOS, Marília; SCHABBACH, L. 2012. p. 1272)

Os governantes tem se interessado cada vez mais pela avaliação das políticas no Brasil, pois a avaliação permite a eles divulgarem os resultados de seu trabalho, é uma espécie de prestação de contas dos governantes aos governados. A avaliação é utilizada no sentido de permitir que sejam analisadas as políticas identificando de forma pontual onde estão os erros e os acertos da política analisada e avaliada. De forma que a política possa ser reformulada e passe a ser mais adequada à demanda.

“No Brasil, o crescente interesse dos governos com a avaliação está relacionado às questões de efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas) ou eficácia (à maior produção, maior eficácia), à

eficiência (a um menor custo de produção, maior eficiência), ao desempenho e à *accountability* da gestão pública. A avaliação permite ao governante certo conhecimento dos resultados de um dado programa ou projeto, informação essa que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas, fundamentar decisões, promover a prestação de contas. Em nível acadêmico, estudos nessa área vêm proliferando, embora a atenção maior seja dada aos processos de formação da agenda e formulação das políticas, em detrimento da implementação, da avaliação e do monitoramento.” (RAMOS, Marília; SCHABBACH, L. 2012. p. 1272)

A avaliação pode ainda ocorrer durante a implementação da política para que seja executado o que se havia programado, objetivando a busca de respostas aos seguintes questionamentos. Se as atividades especificadas na programação estão sendo cumpridas. E se há os recursos necessários. E se está havendo a observação da sequência das ações e qual o grau de proximidade observado entre a quantidade e qualidade das ações, que estão sendo executados. Se a política vem atingindo a população-alvo. Se há manifestações ou queixa ou até mesmo satisfação entre os diversos atores envolvidos na execução da política. Se os recursos tem sido bem utilizados e quais as possibilidades para otimizar a exploração dos recursos.

“Avaliação de processo ou “a posteriori” - trata-se do exame das estratégias, procedimentos e arranjos (inclusive institucionais) adotados na implementação de uma política, programa ou projeto, com a finalidade de identificar os pontos onde podem ser obtidos ganhos de eficiência e eficácia. Tem por hipótese central a idéia de que os meios adotados afetam os resultados. Portanto, o seu objeto de análise é o “como” uma ação foi executada, ou seja, a cadeia de passos adotados desde a formulação da política ou programa até a obtenção do seu produto final.” (RUA, 2010, p. 6)

Avaliação de Resultados é a avaliação feita após a implementação da política analisando seus resultados e diante dos resultados analisando o que pode ser feito a melhorar para atingir os objetivos de uma forma ainda melhor:

“Avaliação de Produto – é toda avaliação cujo foco recai sobre os produtos de uma política, programa ou projeto, em suas várias dimensões, as quais dão origem a diferentes modalidades: Avaliação de Resultados: Tem por objeto os resultados, também chamados de “outputs”, significando bens ou serviços de um programa ou projeto que são necessários para que seus objetivos finais sejam alcançados. Por exemplo, os serviços de extensão agrícola proporcionados aos agricultores para que produzam uma cultura “x” ou para que aumentem a sua produtividade. Mas também pode focalizar os resultados obtidos com uma política, programa ou projeto, indicados como seus objetivos de curto prazo ou intermediários, chamados de “outcomes”. Ex: aumento da área cultivada com a cultura “x” ou aumento da produção por hectare ou aumento da venda dos agricultores.” (RUA, 2010, p. 6)

A avaliação realizada a partir da opinião dos beneficiários não é focaliza nos objetivos do programa em si, mas sim nas observações individuais dos beneficiários com o objetivo de tornar rotineira e amadurecida a prática de refletir e analisar as atividades e mudanças introduzidas por uma intervenção em suas vidas e na sua comunidade.

1.5 Histórico dos Programas de Transferências de Renda no Brasil

Diante das questões econômicas enfrentadas por grande parcela da população brasileira, muitas famílias vivendo em condições de pobreza de completa desproteção e miserabilidade, saliento neste trabalho quais são as origens dos programas de transferência de renda me atendo a questão no âmbito Brasileiro, pois a sua origem é muito anterior a qual será tratada nesse trabalho de conclusão de curso.

A partir dos anos 90 ocorreram mudanças importantes quanto aos objetivos dos governos tanto no Brasil como em outros países da América Latina, passaram a implementar em suas agendas de governo políticas econômicas passando a valorizar as políticas sociais focalizadas e compensatórias como medida para diminuir os impactos indesejáveis e negativos de alto índice de informalidade no mercado de trabalho o aumento do desemprego em síntese o combate da pobreza.

Os Programas de Proteção Social, desde o século passado, em quase todos os países do mundo, tornaram-se mais atraentes para os políticos, pois programas sociais geram uma visibilidade maior a seus governos, do que a ampliação nos Sistemas de Seguridade Social para combater as desigualdades de renda e a pobreza. Com o passar do tempo os governantes se atentaram para o aumento no número de excluídos do Sistema de Seguridade Social, como o aumento no número de desempregados de longa duração que perdem o benefício do seguro-desemprego, ou o maior número de famílias, crianças e jovens pobres, especialmente nos países em desenvolvimento, além de, muitas vezes, o aumento da desigualdade na distribuição de renda. E também o reconhecimento por parte da comunidade científica, técnica e política de que, embora o crescimento econômico sustentável, a estabilidade macroeconômica e a boa governança sejam fundamentais para reduzir a pobreza, são fatores insuficientes. A pobreza é identificada como um fenômeno de muitas dimensões, que necessita de um conjunto de medidas focalizadas e integradas para a sua superação, além de contar com condições econômicas favoráveis.

O Brasil trouxe para o novo século as duas principais marcas da situação social que experimentou praticamente durante toda a segunda metade do século XX: uma das mais desiguais estruturas sociais dos países de médio e alto desenvolvimento econômico e um sistema de proteção social incompleto, frágil, incapaz de afetar positiva e significativamente os indicadores de desigualdade e exclusão social. É, portanto, ainda ampla a agenda de mudanças a ser percorrida pelo sistema, na busca de melhoras de orientação democrática e de justiça social. Ainda assim, é inegável o grande esforço reformista realizado no passado recente e que, em boa medida, alterou a fisionomia do sistema pretérito de proteção social. Com efeito, já nos anos 80, uma *agenda democrática de reforma social* orientou um primeiro movimento de mudanças, sob a dupla chave da democratização das políticas e da melhora da eficácia do gasto social. Ao iniciar-se a democratização do país, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior equidade ou, se se quiser, pelo alargamento da democracia social. Projetada para o sistema de proteção social, tal demanda por redução das desigualdades e afirmação dos *direitos sociais* adquiriu as concretas conotações de extensão da cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas. Registrada na nova Constituição de 1988, tal orientação logrou indiscutíveis êxitos ao longo dos anos 90.” (Draibe, 2000 p. 10)

No ano de 1991 o Senador Eduardo Suplicy apresentou no Senado Federal o Projeto de Lei nº 80/1991, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), para beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade com renda que correspondesse hoje em média a 2,25 salários mínimos. Este projeto do Senador Eduardo Suplicy traz para debate no Brasil os programas de transferência de renda. No mesmo ano

Camargo ressalta a necessidade e a importância de articulação da garantia de uma renda mínima familiar com a educação, neste caso, famílias com filhos ou dependentes de 05 a 16 anos. Posteriormente apontando a importância também da relação de articulação da renda mínima familiar com a educação para família com filhos de 07 a 14 anos. Afirmando isso se pode perceber que o foco dos programas é a unidade familiar, vincular a renda mínima a família e não aos indivíduos.

“Em 1996, foram iniciadas as primeiras experiências de iniciativa do Governo Federal, com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benéfico de Prestação Continuada (BPC). Em 1999 foram iniciadas as experiências Estaduais.” (Silva e Silva, 2006).

No ano de 2001 o governo federal ampliou as experiências obtidas com o programa PETI criando-se os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Após a criação desses programas o debate a cerca do tema se intensificou sendo feita a defesa de uma renda mínima de cidadania para todos os brasileiros.

“Em 2003 o Presidente Luiz Inácio ao assumir o governo adotou como meta principal o enfrentamento da fome e da pobreza, no país, colocando as Políticas Sociais como mecanismos de ação aos seus objetivos político e social, articulando-as a uma Política Econômica, assim lançou a proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda.” (SILVA E SILVA, 2006. p 28).

Diante da proposta de unificação dos programas federais de transferência de renda o governo iniciou a realização do processo. Foram unificados inicialmente quatro programas de transferência de renda, como: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação, sendo que os recursos dos quatro programas foram unificados também gerando um recurso total de R\$ 4,3 bilhões para o ano de 2003 e de 5,3 bilhões em 2004. Da unificação dos quatro programas gerou-se o Programa Bolsa Família, que já no ano de 2003 previa beneficiar a 3,6 milhões de famílias e estipulando uma meta para atendimento de 7,6 milhões de famílias em 2004, alcançando em média 11 milhões de famílias em março de 2010. Já em 2004 o Governo Federal criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que substituiu ao Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, passando os Programas de Transferência de Renda a serem coordenados por este ministério. O Programa Bolsa família

atualmente ainda é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, de forma descentralizado tendo a participação direta na gestão do programa dos Estados e dos Municípios.

“Nesses termos, nos últimos anos e, em especial, na América Latina, os programas de transferência de renda constituem-se em uma política efetiva de combate à pobreza, ao focar na população mais carente e apresentar condicionalidades que beneficiam a proteção e o acúmulo de capital humano, por meio da obrigatoriedade de presença no sistema escolar e atendimento médico disponível. A eficiência dos instrumentos de Proteção Social é observada em muitos estudos empíricos, mostrando que os programas voltados à educação e saúde obtiveram sucesso aumentando a frequência à escola e diminuindo as taxas de mortalidade infantil, morte de mulheres no parto e índices de desnutrição de crianças. Os mesmos resultados são observados em programas de transferência de renda com condicionalidade que, em geral, visam a aumentar a frequência à escola e o aproveitamento escolar, além de melhorar comportamentos de prevenção à saúde. Na América Latina, essa modalidade de programa se expande na última década, atingindo, em 2006, 14 milhões de famílias, em especial no Brasil, México e Argentina.” (CACCIAMALI, TATEI, BATISTA, 2010, p. 2)

Capítulo II- Especificidades Programa Bolsa Família

2.1 Programa Bolsa Família e sua origem

O Brasil ainda é um país onde as desigualdades prevalecem que famílias sobrevivem na margem da pobreza e da miserabilidade. Famílias essas que retratam uma realidade de dificuldades que se difundem diante do mercado de trabalho, saúde, educação, alimentação, moradia problemas esses que persistem e são levados de geração para geração. Como uma reação em cadeia, as famílias não têm meios e opções de dar condições dignas aos seus filhos e as histórias se repetem diante da dificuldade, da mesma desgraça, do mesmo infortúnio. O Brasil é um país em desenvolvimento que retrata uma situação de desigualdade em relação à distribuição de renda, e a má distribuição de renda gera desemprego e retrocesso econômico o que por sua vez mantém cada vez mais pessoas em condições de vulnerabilidade social, miséria e pobreza. Uma forma que o governo age para que a desigualdade seja diminuída é

através de programas sociais de transferência de renda direta, sendo que a transferência de renda direta se dá a famílias que se enquadram no grupo das menos favorecidas, em números marginais de pobreza.

Os programas de transferência de renda no Brasil tiveram sua origem a partir de outros programas sociais. No ano de 1994, iniciou-se um programa de transferência de renda condicionada à frequência escolar criado na época pelo governador Cristóvam Buarque no Distrito Federal, o Programa Bolsa Escola distribuía benefício mensal no valor de um salário mínimo para as famílias que mantivessem suas crianças no sistema escolar. Já no ano de 1998, o programa beneficiou 26 mil famílias, uma cobertura aproximada de 80% do público-alvo potencial de famílias com renda por pessoa inferior a meio salário mínimo R\$ 75 na época. Sendo que o programa teve uma ótima aceitação e custo de certa forma reduzido, em 2001 foi implantado pelo governo federal, em todo o país.

Sendo que o Programa Bolsa Família foi criado no ano de 2003, por meio da unificação de outros programas de transferência de renda direta: Bolsa Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002), Cartão Alimentação (2003), tendo incorporado, a partir de 2005, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (1996), todos os citados, programas do Governo Federal. (Rabello; Maria Mercedes, 2010, p. 76), sendo assim a partir da unificação desses outros programas de transferência de renda direta também do governo federal instituiu-se um único programa de transferência de renda direta: o Programa Bolsa Família, inicialmente foi criado por medida provisória posteriormente criou-se a lei de unificação dos programas de transferência de renda direta, lei nº 10.836 que deram origem ao PBF.

O Programa Bolsa Família foi instituído pela lei 10.836 de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 2004 o programa foi criado para ser gerido de forma descentralizada, ou seja, a União, os estados e o Distrito Federal, e os municípios trabalham de forma unificada, conjuntamente, mas cada um responsável por sua demanda de aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do programa.

A transferência de renda aos beneficiários do programa exige algumas contrapartidas como a renda familiar que exige o corte de renda per capita até meio salário mínimo ou renda mensal total de até três salários mínimos. Outra exigência do programa Bolsa Família é que os

beneficiários cumpram com condicionalidades impostas a família para que continuem sendo beneficiários do programa tais como condicionalidade de educação, saúde e assistência social.

O governo federal em sua comemoração aos 10 anos do Programa Bolsa família afirma ter ampliado a cidadania, promovido a inclusão social e superado a miséria, sendo considerado o maior programa de transferência de renda do mundo. Sendo que o gasto anual do Governo Federal é de R\$ 24 bilhões, o equivalente a 0,46 % da economia nacional, um país onde nenhum brasileiro irá ganhar menos de R\$77,00 ao mês. Esse objetivo foi traçado a partir da incorporação do PBF em 2011 a um plano mais abrangente do Governo Federal, O Plano Brasil Sem Miséria que visa à melhoria da renda das famílias brasileiras que ganham até R\$77,00 por pessoa ao mês.⁵

O PBF atendeu na última década a 36 milhões de pessoas. O programa é responsável, por exemplo, por 19,4% de redução da mortalidade infantil.⁶ Além disso, a taxa de aprovação dos estudantes do Programa Bolsa Família é igual à média nacional: 80%. Mas a evasão escolar das crianças beneficiadas pelo programa é menor que a média nacional. Atingindo os objetivos impostos pelas condicionalidades.⁷

Atualmente o programa atende a 13,8 milhões de famílias, o valor médio do benefício fornecido pelo PBF é de R\$ 152 e no município de Morro Reuter o PBF atende a 71 famílias recebendo benefício do PBF e 239 famílias estão cadastradas no Cadastro Único.⁸

2.2 Condicionalidades (contrapartidas do Programa Bolsa Família)

O Programa Bolsa Família visa com suas medidas condicionadas possibilitar aos seus beneficiários a melhora em suas vidas de modo que ocorra a emancipação sustentada dos

⁵ Dados obtidos no site do MDS < <http://www.mds.gov.br/> > Acesso em abril de 2014.

⁶ Dados divulgados em pesquisa de avaliação do PBF em comemoração aos 10 anos do programa

⁷ Esses dados são do governo federal dos anos de 2013 e 2014 disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> acesso em novembro de 2014

⁸ Dados obtidos no site do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS) acesso em novembro de 2014

beneficiários, ou seja, que sejam criadas possibilidades que através da transferência de renda, com o valor recebido pelos beneficiários do programa eles possam melhorar suas condições e por meio do acesso as políticas universais de educação, alimentação e saúde essas famílias passem a trabalhar ou terem fontes de renda e não precisam mais receber o benefício do PBF, pois já tem condições próprias. Atingindo o objetivo do programa que visa o combate à vulnerabilidade social, à fome e à pobreza. Dessa forma, o Programa vincula cada fator de vulnerabilidade a uma "contrapartida social" da família, chamada de "condicionalidade". O cumprimento pelos membros da família dessas condicionalidades representa uma alternativa concreta para sua emancipação socioeconômica. Assim as condicionalidades da saúde, da segurança alimentar e da educação se aplicam a todo o grupo familiar.

As condicionalidades são exigências feitas aos beneficiários em diferentes graus e também em diferentes áreas, são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do programa Bolsa Família quanto pelo Poder Público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir as condicionalidades para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Na área da educação a condicionalidade é feita em relação à frequência escolar dos alunos, pois o aluno que esta em sala de aula terá mais oportunidades de aprendizado como também será mais difícil que ocorra a evasão escolar por razão financeira, para ajudar a família trabalhando ao invés de frequentar a escola. Todas as crianças e adolescentes entre as idades de 6 e 15 anos e beneficiárias devem estar devidamente matriculadas, sendo exigido uma frequência mínima de 85 % ao mês, já os adolescentes entre 16 e 17 anos devem ter frequência mínima de 75% ao mês.

Em relação à condicionalidade de saúde as mães têm de fazer o pré-natal e após o nascimento de seu filho tem de fazer o acompanhamento dos recém-nascidos e também das crianças com menos de 7 anos de idade, como também manter a carteira de vacinação em dia. Ocorrendo por meio desse acompanhamento a diminuição da possibilidade de mortalidade infantil como desnutrição, dentre outras, como doenças identificáveis e possíveis de que sejam evitadas quando descobertas ainda em seu princípio. As mulheres entre 14 e 44 anos também devem fazer o acompanhamento.

Já na condicionalidade de assistência social há diferentes formas de gestão, mas a condicionalidade impõem que os beneficiários se cadastrem no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e que através do cadastro passem a ter acesso aos programas sociais do governo, como também a possíveis benefícios oferecidos pela gestão municipal e estadual a exemplo de oficinas e projetos para famílias beneficiárias. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) faz o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde. Nos municípios, o acompanhamento deve ser feito intersetorialmente entre as áreas de saúde, educação e assistência social.

Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis; identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

O acompanhamento das condicionalidades acontece de acordo com calendários previamente acordados pelas áreas envolvidas. Os calendários definem os períodos em que os municípios devem realizar o acompanhamento das famílias e os registros das informações relativas a cada condicionalidade. Todas as informações devem constar em seus respectivos sistemas informatizados.

Os beneficiários fazem o acompanhamento e cumprimento das condicionalidades de forma diferenciada em relação as três áreas, a condicionalidade de educação é cobrada mês a mês, sendo enviado bimestralmente ao MDS e de responsabilidade do Ministério da Educação com apoio das escolas e dos profissionais de educação em todo o país. As escolas enviam relatório de frequência escolar dos alunos ao termino do bimestre para conferência e manutenção do benefício.

Nas unidades de saúde o acompanhamento é feito com intervalo de semestres, a cada seis meses é enviado o relatório de que a família tem vindo fazer o acompanhamento e pesagem das crianças até sete anos de idades e se as grávidas estão fazendo acompanhamento pré-natal e as carteiras de vacinação estão em dia. A gestão e o acompanhamento das condicionalidades de saúde são geridos pelo Ministério da Saúde, realizado pelas equipas de saúde dos estados e municípios.

Quanto ao acompanhamento das condicionalidades de assistência social é feito a cada dois anos, as famílias tem que manter o cadastro atualizado junto à assistência social de sua região e a assistência social, geralmente o CRAS, também envia relatórios ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome através do Cadastro Único por meio de atualização. Muito embora o acompanhamento de assistência social também seja realizado mensalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com a verificação da frequência dos jovens com histórico ou risco de trabalho infantil aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

O combate ao trabalho infantil, programa integrado ao Programa Bolsa Família, foi ampliado em razão da inclusão do PBF no enfrentamento da violação de direitos. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entende que pobreza e trabalho infantil se relacionam mutuamente, sendo inviável a manutenção de dois programas de transferência de renda separados.

A integração trouxe mais transparência aos procedimentos dos dois programas, a identificação das famílias contempladas no Cadastro Único para Programas Sociais, a transferência de renda direta às famílias e o acesso das crianças e adolescentes do Programa Bolsa Família ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, realizado pelos gestores, CRAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) CREAS dos estados e municípios.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Bolsa Família foram integrados mantendo suas especificidades e objetivos, não havendo sobreposição de um sobre o outro. Ao mesmo tempo em que agem de forma conjunta, ambos os programas também buscam a inserção das famílias em projetos, serviços e ações socioassistenciais que visam à preservação dos vínculos familiares e da convivência comunitária.

O Poder Público através dos Ministérios, gestores estaduais e municipais deve fazer o acompanhamento gerencial para identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades. A partir daí, são implementadas ações de acompanhamento das famílias em descumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social, para que possa identificar quais as causas do não cumprimento da condicionalidade.

A família que encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades pode procurar seus gestores municipais para além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município. Os grupos de apoio poderão identificar as causas do não cumprimento da condicionalidade e auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas.

Esgotadas as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício do Programa Bolsa Família bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado. O descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família por parte das famílias pode gerar alguns efeitos em seu benefício financeiro. Esses efeitos são gradativos, tornando possível a identificação das famílias que não cumprem as condicionalidades e acompanhá-las a fim de que os problemas que geraram o descumprimento possam ser resolvidos.

Os efeitos vão desde a advertência da família, passando pelo bloqueio e pela suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento conforme indicado. A partir do primeiro descumprimento a família receberá apenas uma advertência, que não afeta ou altera o recebimento do benefício. Após o segundo descumprimento de condicionalidade a família terá seu benefício bloqueado por 30 dias, mas receberá acumulado no mês seguinte. No terceiro descumprimento o benefício da família será suspenso por 60 dias e no quarto descumprimento o benefício da família será novamente suspenso por 60 dias. Nesses dois períodos de suspensão, a família ficará sem receber o benefício e no quinto descumprimento as famílias terão seus benefícios cancelados.

No caso de famílias beneficiárias e com adolescentes de 16 e 17 anos de idades e matriculados em escolas, os efeitos do descumprimento das condicionalidades do jovem (caso não atinja frequência escolar mensal de no mínimo 75%) incidirão exclusivamente no benefício deste, da seguinte forma: primeiramente a família receberá uma advertência para o

adolescente, após o segundo descumprimento o seu benefício será suspenso por período de 60 dias, e no terceiro descumprimento o benefício do jovem que vem descumprindo as condicionalidades será cancelado.

Ao final de cada período de acompanhamento, conforme o calendário de cada condicionalidade, o MDS informa as famílias que descumpriram as condicionalidades no período. A família em descumprimento de condicionalidades é notificada através de correspondência escrita e pela mensagem do extrato bancário do benefício

2.3 Cadastro Único

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um cadastro do governo federal utilizado como instrumento de armazenamento de dados que possibilitam identificar e caracterizar as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que a renda mensal é de até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos.

Esse cadastro do governo federal permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.

O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. Por conseguinte, o poder público pode formular e implementar políticas específicas, de acordo com o perfil de cada família e beneficiário, que acabam por contribuir para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas.

O cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do governo federal, como a exemplo do Programa Bolsa Família e também todos os outros programas sociais brasileiros promovidos pelo governo

federal.

Suas informações estão regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais como também acabam dando uma estrutura mais abrangente das realidades locais e de acordo com os beneficiários.

Famílias com renda superior a meio salário mínimo também podem ser cadastradas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público nas três esferas do Governo.

O cadastro Único faz monitoramento de seus dados mês a mês, para que se possa identificar alguma irregularidade ou inconsistência na sua base de dados como também para que se possa ter um conhecimento mais aprofundado da realidade das famílias de baixa renda.

Os dados são cruzados mês a mês com outras plataformas como a RAIS (Relação Anual de Informações Sociais fornecido pelo MTE (Ministério do Trabalho e do Emprego) que fornece informação a respeito dos trabalhadores do mercado de trabalho formal vínculo estabelecido através da assinatura da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) podendo identificar qualquer irregularidade quanto a declaração de renda das famílias beneficiárias.

O monitoramento também é realizado juntamente com o cruzamento dos dados da plataforma do CadÚncio (Cadastro Único) com os dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) gerido pelo Ministério da Previdência Social (MPS), cruzamento também utilizada para possíveis irregularidades quanto a declarações de renda como também benefícios ou pensões recebidos pelo INSS e não declarados.

A plataforma do Cadastro Único também tem seus dados cruzados com o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI) para que se mantenha atualizado o cadastro da família e os possíveis falecimentos para que essas pessoas que faleceram não permanecem no Cadastro Único. O monitoramento também é feito através da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para que nenhuma pessoa que esteja exercendo cargo eletivo receba

benefício do Bolsa Família como também os suplentes. Os dados devem ser atualizados em no máximo dois anos para que haja conferência se a família ainda tem necessidade de receber o benefício do programa.

2.4 Benefícios do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família tem diferentes tipos de benefícios, cada família tem um perfil, esses perfis são definidos através dos dados fornecidos ao Cadastro Único mediante declarações. O PBF possui seis diferentes tipos de benefícios: Benefício Básico destinado a famílias muito pobres com renda por pessoa inferior a R\$77,00 ao mês. Benefício esse que passou a existir após a inclusão do Programa Bolsa Família ao programa também do governo federal-Brasil sem Miséria- no ano de 2011. Com o lançamento do Brasil sem Miséria, três medidas foram implementadas ao Programa Bolsa Família para melhorar a situação das crianças que vivem na pobreza e na extrema pobreza. Em setembro de 2011, a quantidade máxima de Benefícios Variáveis que cada família pode receber foi ampliada de três para cinco benefícios. A medida tem enorme impacto social sobre as famílias com mais de três crianças e adolescentes (de zero a quinze anos), que são justamente as que mais sofrem pela condição de extrema pobreza. O aumento do limite de Benefícios Variáveis por família levou ao pagamento de 1,3 milhão de novos Benefícios Variáveis relativos a crianças de todo o País no mês de setembro de 2011, quando foi implementado.⁹

Os benefícios variáveis pagos as famílias são: Benefício Variável de 0 a 15 anos, concedidos a famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos. Benefício Variável à Gestante, para famílias que contenham gestantes, é pago nove parcelas do benefício à família desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. Benefício Variável Nutriz, este benefício é concedido para famílias que tenham em sua composição crianças de 0 a 6 meses e são pagas seis parcelas mensais consecutivas do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Como também o Benefício Variável

⁹ Dados oficiais fornecidos pelo governo federal através do portal do MDS

Vinculado ao Adolescente, concedido a famílias que tenham adolescentes na sua composição entre 16 e 17 anos, limitando-se o benefício a dois adolescentes por família. E o Benefício para Superação da Extrema Pobreza que é concedido após análise de caso por caso, para famílias com renda inferior a R\$77,00 por pessoa, e que as vincula ao programa mesmo que sejam beneficiárias de outros programas sociais e ainda não ultrapassem essa renda por ¹⁰pessoa da família. O valor pago por cada benefício variável ao mês é de R\$ 35,00

O Programa Bolsa Família dentre outros programas de transferência de renda direta que já existiram no Brasil e que também transferiam a renda de forma condicionada, foi o primeiro a beneficiar famílias sem filhos em idade escolar e até famílias sem crianças de acordo com Maria Mercedes Rabelo ¹¹. Sendo que o PBF visa à família como um todo enfatizando a importância do contexto familiar para a superação da pobreza.

O valor que cada uma dessas famílias recebe do programa Bolsa Família é diferente dependendo de sua composição e renda, sendo específico em cada um dos casos. O valor é depositado todos os meses para as famílias, que sacam o dinheiro com o cartão magnético do Programa Bolsa Família, o beneficiário responsável ao qual o programa preferencialmente concede o benefício geralmente é a mulher, a mãe da família, pois essas geralmente gerenciam as casas e os lares brasileiros, sabendo das necessidades de toda a família.

2.5 Limitações do Programa Bolsa Família em relação as suas contrapartidas

Esta parte se dedica a expor algumas limitações relacionadas as contrapartidas do PBF. As principais questões a serem analisadas são em relação as condicionalidade de educação e saúde, o que se deve analisar é se as condicionalidades têm de fato contribuído para a diminuição da pobreza e com as suas metas em si. Nesse sentido, é importante lembrar

¹⁰ Valores do mês de outubro do ano de 2014

¹¹ RABELO, Maria. M. O beneficiário do Programa Bolsa Família em Porto Alegre: perfis educacional e ocupacional (2010)

que a simples obrigatoriedade de frequência à escola e aos postos de saúde para realizar os acompanhamentos exigidos como condicionalidades não são suficientes para combater a pobreza. É necessário acima de tudo ampliar, democratizar e melhorar os sistemas educacionais municipais e estaduais, assim como o sistema público de saúde, para que isso ocorra eficientemente.

É necessário também que haja qualidade na prestação dos serviços para que tanto as condicionalidades não sejam apenas uma condição em si e sim que essas atinjam seus objetivos. Não havendo um sistema de ensino de qualidade os alunos que estão frequentando a escola terão a frequência exigida, mas não necessariamente um bom sistema de aprendizado, sendo que muitas vezes não há professores muito menos um ambiente adequado para estudar. Como também ocorre na área da saúde, não basta que se faça o acompanhamento de saúde somente, os beneficiários precisam de atendimento médico de qualidade, exames e remédios para que possam ter saúde preventiva como objetiva o PBF.

“A obrigatoriedade de frequência à escola não é suficiente para alterar o quadro educacional das futuras gerações e, conseqüentemente, alterar a pobreza. Essa exigência implica na expansão, na democratização e na melhoria dos sistemas educacionais estaduais e municipais. Não basta a criança estar matriculada e frequentando a escola. O ensino precisa ser de boa qualidade e estar em consonância com as demandas da sociedade contemporânea. Esse aspecto exige encaminhamentos também na Política Educacional brasileira, que vai além do campo específico dos Programas de Transferência de Renda.” (Silva, Yazbek e Giovanni, 2011, p. 209)

Outro fator muito importante a ser revisto é o tempo em que as condicionalidades são verificadas por suas áreas de competência. Muitas vezes os alunos deixam de frequentar a aula por algum período de maneira não justificada e isso só vai reverter em seu benefício muito posteriormente, às vezes dois ou três meses após a ocorrência em questão. Sendo assim, a aplicação da advertência, por ser o sistema muito burocrático e demorado, acaba por advertir o beneficiário quando até já retornou as suas atividades normais.

O acompanhamento de saúde é realizado a cada semestre e o Cadastro Único tem que ser atualizado em um período de dois anos, a frequência escolar é bimestral. Dessa forma em um período de seis meses o beneficiário continua recebendo o benefício, mas não está

cumprindo com a condicionalidade de saúde. Em um período de dois anos a condição da família pode ter mudado drasticamente, mas a sua atualização não ocorrer perante o cadastro único. Para maior atingimento dos objetivos é necessário que as condicionalidades sejam conferidas em um período menor de tempo.

O Programa Bolsa Família também apresenta problemas na articulação com outros programas sociais, como por exemplo, postos de saúde, creches, programas de capacitação ou intermediação de trabalho dentre outros. O que tem se observado é o não atendimento, ou o atendimento insatisfatório dos beneficiários encaminhados a esses programas. O que ocorre na prática é que a articulação do PBF com programas da área da educação, saúde e trabalho, por exemplo, não promovem condições concretas para que essa articulação se efetive. Na verdade, para que tal articulação ocorresse seria necessário priorizar e democratizar os programas e serviços sociais básicos, alterando então o quadro conjuntural contemporâneo e abrindo espaço para uma política de crescimento econômico, de geração de emprego e de distribuição de renda articulada à Política Social. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2011)

“não basta que a criança ou o jovem seja retirado da rua ou do trabalho precoce para ir à escola. É necessário que se tenha escola de boa qualidade para todos. Isto é, articular programas de transferência monetária com serviços e programas sociais básicos significa também elevar o padrão e democratizar o acesso desses programas e serviços para toda a população que deles necessite.” (Silva, Yazbek e Giovanni, 2011, p. 210)

Outra questão importante a ser enfrentada é a questão do único fator de elegibilidade para participação do programa ser a renda, com o objetivo de selecionar as famílias pobres e extremamente pobres que serão inseridas no programa. O programa se baseia em um corte de renda muito baixo, esse critério não leva em conta o caráter estrutural e multidimensional da pobreza, acabando por excluir do programa muitas famílias que também passam por inúmeras dificuldades, mas que não terão acesso ao benefício, devido ao critério da renda. Além disso, tem-se verificado que o benefício monetário transferido às famílias é extremamente baixo, sendo insuficiente para produzir impactos satisfatórios na ultrapassagem da linha da pobreza por essas famílias.

Poder de focalização, este também é um ponto a ser analisado sobre o Programa Bolsa Família. O principal foco do programa é a população pobre e extremamente pobre, no entanto, as famílias atendidas pelo programa são ainda um número muito baixo, em consideração ao

grande número de famílias brasileiras pobres que ainda ficam de fora dos programas sociais. Também é importante considerarmos que muitos municípios onde são implementados os programas sociais têm muitos problemas em relação aos recursos financeiros como também corpo técnico não preparado para a realização da gestão desses programas como também deficiência na gestão pública da maioria dos municípios brasileiros, responsáveis pela implementação desses programas. Sendo necessário que se haja cada vez mais a capacitação dos profissionais gestores do PBF. Assim como incentivos econômicos para que os municípios forneçam um bom atendimento de saúde e educação de qualidade, como também tenham assistentes sociais capacitados.

Ocorrem também alguns problemas de seleção dos beneficiários justamente pelo tamanho do território nacional. Há questões muito importantes a serem ponderadas tais como o padrão e o custo de vida ser muito diferente nas várias regiões (físicas) a qual o país esta dividido. Muito provavelmente o valor do benefício no nordeste possibilite ao beneficiário daquela região um poder aquisitivo maior do que a um beneficiário da região sul a exemplo. As faixas de seleção para recebimento do benefício também deveriam seguir a esses critérios. A sugestão se sustenta em um benefício regionalizado, obedecendo a um cálculo de assistência mínima fornecida pelo valor do benefício. Podendo assim de fato enfrentar a pobreza de acordo como ela é em cada região desse país de território tão extenso.

Também se deve levar em consideração:

As dificuldades para o desenvolvimento de mecanismos e critérios justos e capazes de alcançar toda a população-alvo de um determinado programa, sendo, no caso brasileiro, agravado pelo tamanho do território, diversidade das realidades econômica, social e política dos municípios, além da cultura patrimonialista, do favor e do desvio, com tendências ao favorecimento de parentes, amigos e correligionários. (Silva, 2010, p. 105)

É fundamental ressaltar também sobre o PBF que estudos e pesquisas realizados têm mostrado certa diminuição da pobreza e da desigualdade social no Brasil. Esses estudos têm associado essas mudanças de diminuição da pobreza no país, à estabilidade da moeda, à diminuição do desemprego e aos Programas de Transferência de Renda, devido à sua expansão e maior focalização na população pobre, todavia, esses estudos mostram também que o PBF tem sido capaz de apenas melhorar as condições de vida dessas famílias, sem, no entanto, retirá-las do nível de pobreza em que estão inseridas. Como já dito anteriormente que

o benefício ainda é muito baixo para que atinja a meta de retirar as pessoas da condição de pobreza e vulnerabilidade em que vivem.

Concluindo esses posicionamentos é necessário pontuar que mesmo o Programa Bolsa Família apresentando inúmeros avanços, e melhora na condição de vida de muitos brasileiros, podemos constatar ainda problemas e limites no seu processo de implementação. Baseado em constatações acadêmicas e estudos, uma das possibilidades reais desse programa é a aquisição ou ampliação de uma renda, ainda que muito baixa, para famílias que se encontram num patamar de pobreza extrema, permitindo a elas um pequeno alívio imediato nas suas precárias condições de vida.

Além disso, outra possibilidade que o PBF aponta é a inclusão progressiva, mesmo que, em longo prazo, das crianças e adolescentes dessas famílias que são condicionadas à frequentarem a escola, postos de saúde, a saírem da rua ou do trabalho, possibilitando assim a elevação do grau de escolaridade desses indivíduos, pois terão incentivo para estarem estudando, tendo uma forma de pensar em seu futuro e não somente na maneira de subsistência momentânea, o que ocorre muito frequentemente com as famílias nas margens da pobreza e pobreza extrema. E para que assim superem a baixa média de anos de estudo. Entretanto, é importante ressaltar que essa possibilidade está condicionada a transformações no sistema educacional brasileiro, com a melhoria do ensino e da sustentabilidade dos programas sociais. O Programa e seus beneficiários ainda enfrentam as barreiras do sistema de ensino no país que ainda é muito deficitário, com defasagem técnica e professores mal remunerados e preparados como tanto não motivados.

Capítulo III- Pesquisa realizada em Morro Reuter com os beneficiários do PBF.

3.1 Análise de satisfação dos beneficiários do Programa Bolsa Família moradores do município de Morro Reuter- RS

Morro Reuter é um município situado na região ao pé da serra gaúcha, a 60 km da capital do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Morro Reuter é um município de colonização germânica, com população estimada em 6.056 habitantes, sendo que o índice de pobreza do município atinge 25,06 % da população, entretanto é o município com o maior índice de alfabetização do Rio Grande do Sul, 98,4% e o segundo mais alto do Brasil. E o coeficiente de mortalidade infantil é de 22,22 a cada mil nascidos vivos. A expectativa de vida ao nascer é de 75,81 anos. As principais fontes econômicas do município são a pecuária, a agricultura, o turismo, comércio e a indústria. A região é propícia para o turismo como também por ser típico da região possui indústrias de calçados e metalurgia.¹²

No município de Morro Reuter, o programa Bolsa família beneficia a 71 famílias, representando uma cobertura de 72,2% da estimativa de famílias pobres do município, sendo que há 239 famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com um total de 750 pessoas cadastradas. As famílias beneficiárias do programa no município recebem um valor em média R\$ 124.72, sendo o valor total repassado pelo governo federal ao município de R\$ 8.855.¹³

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de julho de 2014, atingiu o percentual de 98,81%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 83 alunos acompanhados em relação ao público no perfil

¹² Dados obtidos no site da prefeitura municipal de Morro Reuter acesso em 2014: <
<http://www.morroreuter.rs.gov.br>>

¹³ Dados do governo federal (MDS) referentes ao mês de agosto de 2014.

equivalente a 84. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 77,78%, resultando em 7 jovens acompanhados de um total de 9.

Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2014, atingiu 64,71 %, percentual equivale a 44 famílias de um total de 68 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município.

O município de Morro Reuter possui uma estimativa de 180 famílias de baixa renda e 92 famílias consideradas pobres. A quantidade estimada de famílias de baixa renda, calculada com base nos dados do Censo IBGE de 2010 e em coeficientes de volatilidade de renda. Este valor serve como referência para a quantidade de famílias que devem estar inscritas no Cadastro Único e são também utilizado no cálculo do índice de Gestão Descentralizada.

A estimativa de famílias pobres com perfil cadastro Único (baixa renda) foi feita a partir da combinação da metodologia de Mapas de Pobreza do IBGE, elaborados a partir do Censo Demográfico 2000, da PNAD 2006 e de outros indicadores socioeconômicos, levando em consideração a renda familiar per capita de até meio salário mínimo.

No intuito de desenvolver uma análise sobre a avaliação que os beneficiários do Programa Bolsa Família fazem sobre o programa, foi elaborado questionário com perguntas abertas e fechadas, a fim de colaborar na coleta de informações para análise da perspectiva dos beneficiários quanto às melhorias em suas vidas geradas pelo PBF. É necessário ressaltar que a avaliação realizada pelos usuários nessas entrevistas não retratam o cenário global e nem opiniões iguais de todas as famílias beneficiárias no município de Morro Reuter-RS, ou seja, esta é uma pesquisa por amostragem. Os questionários foram entregues aos beneficiários do programa Bolsa Família os quais participam das oficinas oferecidas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do Município, sendo os participantes voluntários. O questionário foi entregue aos voluntários no CRAS e levado para as suas residências e respondido geralmente pelas mulheres, mães e etc., que em sua grande maioria são as responsáveis pelo recebimento do benefício. Sendo que não foi pedido identificação dos beneficiários, mas todos se identificaram e acabaram por relatar situações pessoais em relação ao programa que não haviam sido perguntadas. A pesquisa foi realizada com as famílias beneficiárias do PBF que, no entanto, revelam de alguma maneira suas ideias, opiniões, perspectivas e resultados e o que o PBF tem gerado em suas vidas. Estas famílias as quais responderam ao questionário são participantes dos encontros para realização de oficinas

propostas pelo CRAS do município. Ressalto também que a pesquisa foi realizada com 14 famílias em um universo de 71 famílias beneficiárias do programa.

É importante informar também que a realização do questionário com os beneficiários só pode ser realizada por intermédio do CRAS do município, sendo que não se obteve nenhum dado de cadastro do governo como a exemplo do Cadastro Único, como também não houve a utilização de dados de arquivos do município, pois são dados restritos ao uso dos gestores municipais. Os dados utilizados nesta parte do trabalho foram apurados após aplicação do questionário as famílias beneficiárias do Município de Morro Reuter, é importante também ressaltar que os dados obtidos são apenas uma amostra e não probabilística, sem representatividade numérica e que por terem sido obtidos por intermédio do CRAS podem estar maculados de vício por terem sido solicitados por aquele que é o gestor do município.

A primeira questão do questionário se da para sabermos quantas pessoas são beneficiárias do PBF em cada família respondente/voluntária do PBF no município.

Tabela 1- Famílias participantes do questionário

Famílias	Integrantes das Famílias
A	4 pessoas
B	4 pessoas
C	5 pessoas
D	3 pessoas
E	6 pessoas
F	5 pessoas
G	4 pessoas
H	4 pessoas
I	4 pessoas
J	4 pessoas
K	6 pessoas
L	5 pessoas
M	4 pessoas
N	5 pessoas

Fonte: elaboração da própria autora baseado em dados obtidos da pesquisa realizada

Quando perguntadas sobre como aplicavam o benefício do Programa Bolsa Família os itens mais citados foram alimentos básicos e material escolar, além disso, algumas famílias responderam que também gastam com frutas, verduras, vestuário e medicamentos. Neste sentido, foi verificado que a aplicação do benefício é direcionada mais para a alimentação.

TABELA 2 Itens nos quais aplicam os recursos do PBF

Aplicação do Benefício	Porcentagem
Alimentos	92,4%
Material Escolar	43%
Vestuário	28%
Medicamentos	14%
Produtos de Higiene	7%

Fonte: elaboração da própria autora baseado em dados obtidos da pesquisa realizada

Quanto à variedade/qualidade dos alimentos ter melhorado nas casas após o recebimento do benefício às respostas foram bem aproximadas, dentre as quatorze famílias respondentes do questionário 2 (duas) responderam que esta realidade melhorou pouco, 8 (oito) disseram que melhorou e apenas 4 (quatro) relataram que melhorou muito.

TABELA 3- Variedade/ Qualidade dos alimentos ter melhorado após recebimento do benefício do PBF

Qualidade/Variedade Alimentos	Famílias	Porcentagem
Melhorou Muito	4	28%
Melhorou pouco	2	14%
Melhorou	8	57%
Não Melhorou	0	0%

Fonte: elaboração da própria autora baseado em dados obtidos da pesquisa realizada

Sobre a duração dos alimentos (esta questão se refere aos alimentos em relação ao período mensal, se ao término do mês ainda se tem os produtos de alimentação) na casa após o recebimento do benefício 10 (dez) famílias beneficiárias responderam que os alimentos estão durando mais após o recebimento do benefício, 2 (duas) famílias disseram que após o

recebimento do benefício os alimentos não têm durado mais e que não houve muita diferença, sendo que outras duas famílias relatam não saber ao certo se os alimentos têm durado mais no período mensal após o recebimento do benefício.

Quando perguntadas sobre a qualidade do ensino das escolas em que seus filhos encontram-se matriculados o resultado se mostrou favorável, como mostra a tabela seguir.

TABELA 4 - Avaliação da qualidade do ensino

Qualidade Ensino	Respostas Beneficiárias do PBF
Péssimo	0%
Razoável	0%
Ruim	0%
Bom	21,4%
Muito Bom	78,6%

Fonte: elaboração da própria autora baseado em dados obtidos da pesquisa realizada

De acordo com a tabela o resultado se mostrou positivo, no sentido de que mais da metade das entrevistadas se mostraram satisfeitas com o ensino das escolas em que seus filhos encontram-se matriculados. O município tem um papel fundamental quanto ao aspecto satisfatório em relação ao ensino no município, pois tem vários projetos voltados aos alunos e professores para que haja um ambiente saudável de desenvolvimento da comunidade por um todo. A pesquisa também revelou que 100% dos filhos em idade escolar estavam devidamente matriculados, não sendo verificado nenhum caso de evasão escolar nessas famílias.

Na área da Saúde foi observado que 100% das mães possuíam os cartões de vacina de todos os seus filhos, estando com todos eles em dia. Além disso, todas as famílias que responderam ao questionário afirmaram fazer os acompanhamentos exigidos pelo PBF na área da Saúde, como por exemplo, pesagem das crianças de 0 a 6 anos, pré-natal e etc.

TABELA 5- Avaliação dos Serviços de Saúde

Qualidade	Beneficiário PBF / respondente questionário
Ruim	0%
Péssimo	0%
Razoável	28,6%
Muito Bom	28,6%
Bom	42%

Fonte: elaboração da própria autora baseado em dados obtidos da pesquisa realizada

Nesse sentido a pesquisa apresentou também um resultado satisfatório, pois o mesmo número de famílias beneficiárias consideraram os serviços de saúde “razoável” e “ muito bom”, e a maioria das famílias respondentes do questionário consideraram os serviços de saúde no município “bom”, Sendo que nenhuma das famílias considera os serviços “péssimos” ou “ruins”. As famílias respondentes desse questionário que consideraram esses serviços “razoáveis” “bom” e “muito bom” revelaram que os serviços de saúde no município atendem suas necessidades, sendo que apontam como fatores responsáveis pela satisfação em não haver demora, tanto para o atendimento quanto para a marcação de uma consulta, o atendimento é pessoal e os médicos são zelosos, sendo mais fácil até mesmo o acompanhamento das condicionalidades impostas pelo PBF.

Em relação à questão do trabalho foi observado que dentre as 14 famílias que responderam o questionário em um universo de 27 adultos contabilizados nas famílias que participaram da entrevista 23 pessoas trabalham e dentre eles 9 trabalham de carteira assinada e 14 como autônomos, trabalhando por conta própria.

TABELA 6- Beneficiários inseridos no mercado de trabalho

	Total de trabalhadores	Porcentagem
Formal	09	33%
Informal	14	52%
Desempregados	04	15%

Fonte: elaboração da própria autora baseado em dados obtidos da pesquisa realizada

Nesse sentido, a pesquisa revela o grande índice de beneficiários que se encontram inseridos no mercado informal de trabalho. Ainda sobre essa questão, ao serem perguntadas sobre o incentivo do PBF à procura de trabalho, dentre as 14 famílias entrevistadas 13 disseram que sim foram motivadas e 1 (uma) família respondeu que não. Dentre as famílias que responderam ao questionário 13 representantes dessas famílias (geralmente a mulher) responderam que se sentem motivadas a procurarem emprego no mercado formal de trabalho, pois o benefício que recebem do PBF não é suficiente para sustentar a família. Salientam também circunstâncias tais como os assistentes sociais informam da necessidade de procurar um emprego formal, que o benefício é para ser um incentivo e não a única fonte de renda da família. Também salientam a possibilidade de ganhar no mínimo um salário mínimo e não precisar mais receber o benefício. Como forma de uma melhora em suas vidas, usando do benefício do Programa Bolsa Família com o intuito do programa de fato que seja para “ajudar” a combater a desigualdade a pobreza e a fome. Apenas uma família beneficiária disse que não se sentia motivada pelo programa a procurar um emprego melhor, somente esta família sinalizou que não percebia nenhuma ação do programa que facilitasse essa oportunidade, apesar de achar o programa bom. O que foi observado nessa pergunta foi que dentre as famílias que responderam ao questionário, respondido geralmente pelas mulheres e que sempre respondiam como se elas tivessem esse incentivo de si mesmas e não do programa pois: segundo afirmação feita em um questionário: “A obrigação de procurar um emprego melhor é minha, ou então de começar a trabalhar. E também se eu não conseguir algo bom é por que não pude concluir meus estudos não tendo muito estudo os empregos são sempre os

mesmos, mas se eu posso ganhar ao menos um salário mínimo não vou querer viver só com o Bolsa Família”

Apesar de muitas pessoas ainda estarem desempregadas ou no mercado informal as famílias que responderam ao questionário afirmaram realizar disciplinadamente os acompanhamentos da saúde exigidos pelo PBF. Já na área da educação elas avaliaram a qualidade do ensino das escolas de forma positiva.

Em relação ao trabalho a pesquisa realizada com os beneficiários do município de Morro Reuter demonstrou que mais da metade dos adultos residentes nos domicílios participantes estavam trabalhando, desmistificando um pouco a ideia que se tem de que o recebimento do benefício desestimula o ato de trabalhar na vida dessas pessoas, fazendo com que elas se acomodem. (crítica insistentemente proferida ao PBF pela mídia e não beneficiários do programa baseados no senso comum). Tanto os números quanto os argumentos dos respondentes do questionário mostraram que a maioria deles tem o desejo de conseguir um emprego melhor, que pague um salário razoável, pois consideram o benefício do PBF muito baixo e insuficiente para sustentar a família. E em convergência com as respostas encontradas na pesquisa temos os dados exposto por Campello (2013) em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho, os dados são iguais entre beneficiários e não beneficiários do programa. Ademais, a probabilidade de quem recebe o Bolsa Família estar trabalhando é maior – 1,7% a mais para homens, 2,5% para mulheres – do que entre pessoas da mesma faixa de renda que não participam do programa. Há também estudos que mostram que o Bolsa Família também não incentiva a informalidade. O incentivo à acomodação ou à informalidade é praticamente nulo.

Sobre o número de pessoas que já deixaram o Bolsa Família voluntariamente, calcula-se que foram 1,7 milhão de famílias.

De uma forma geral, de acordo com as respostas das famílias participantes do questionário quando perguntadas sobre a sua opinião a respeito do PBF e de sua eficiência no combate á pobreza, demonstraram satisfação em relação ao programa, no entanto, consideraram ainda que o valor do benefício é muito baixo para mudar, de fato, a vida das pessoas, os beneficiários salientam que o programa é uma forma de complementar renda. Nesse sentido, fica evidente que o PBF teve um alcance significativo nas necessidades

imediatas dessas famílias, mas ainda não é suficiente para combater a pobreza em sua amplitude estrutural e multidimensional. Contudo, conclui-se com base nas respostas obtidas dos questionários utilizados como ferramenta de pesquisa para avaliação do programa através de seus beneficiários.

6. Conclusões acerca dos dados do Programa Bolsa Família

Ao concluir a pesquisa de acordo com as respostas dadas pelos beneficiários do programa bolsa família em questionário, os beneficiários foram perguntados sobre a sua opinião a respeito do PBF e de sua eficiência no combate a pobreza, e se demonstram satisfação em relação ao programa.

Muito embora os beneficiários afirmem em questionário que o PBF melhorou bastante suas condições de vida, principalmente em relação a aquisição de produtos alimentares, consideraram ainda que o valor do benefício é muito baixo para mudar, de fato, a vida das pessoas. Os beneficiários afirmam que o programa é uma forma de complementar a renda, um “auxílio”.

As famílias beneficiárias, em Morro Reuter, têm um bom atendimento de saúde e educação de qualidade os incentivos do programa tem propiciado as famílias de mais baixa renda que mandem seus filhos para a escola e que realizem acompanhamentos de saúde, além de gerar o incentivo às famílias a buscarem por um emprego, possibilitando uma melhora da renda familiar.

Ainda que muitos beneficiários do programa ressaltem que o benefício ajuda a complementar a renda, quase que a totalidade dos respondentes do questionário afirmam que o benefício ainda é muito baixo para atingir o objetivo do programa que é de retirar as pessoas da pobreza, mas pode-se supor que se teve um alcance significativo nas necessidades imediatas dessas famílias e se conclui que há ainda uma insatisfação dos beneficiários quanto ao valor benefício sendo o valor insuficiente para combater a pobreza em sua amplitude estrutural e multidimensional.

Após tudo que já foi exposto no trabalho é imprescindível afirmar que o Programa Bolsa Família com certeza é o principal e mais amplo programa social brasileiro e que tem cumprido indubitavelmente com seus objetivos de proteção social fazendo com que a

realidade da desigualdade e vulnerabilidade social sejam diminuídas.¹⁴ Por mais que o Programa Bolsa Família ainda tenha alguns problemas em seu cerne, problemas esses que são significativos ao resultado por um todo do programa. Alguns problemas centralizados que devem ser analisados, para que não acabem por atingir diretamente no objetivo principal do programa de combate à pobreza. Muito embora o programa faça a transferência monetária diretamente a população permitindo que as famílias possam escolher os bens de consumo, um aspecto muito relevante dos programas de transferência de renda, e assim gerando um embate e a amenização da corrupção, outro aspecto relevante do programa, além de prover mesmo que de maneira simplória a questão do combate a fome no país.

Por fim, ainda que o Programa Bolsa Família tenha muitas delimitações, é importante que se ressalte que a contribuição do programa tem sido de grande significância para as famílias e seus membros beneficiados. O programa tem beneficiado pessoas e dando-lhes possibilidades reais de melhora nas condições imediatas de vida de grande parte da população, sendo que grande parte dessa população anteriormente não tinha nenhum tipo de renda. Entretanto, é importante ressaltar e não se pode deixar de afirmar que o programa ainda não é suficiente para combater a pobreza de fato, já que a mesma possui dimensões estruturais e o seu combate não pode ser dado através de um único programa de transferência de renda, mas da articulação de várias ações na área da educação, saúde, trabalho e etc. Obviamente um único programa de Transferência de Renda não teria como resolver todos os problemas relacionados à pobreza em um país de dimensões tão grandes tanto físicas quanto sociais. Nesse sentido, não se deve desprezar a importância do Programa Bolsa Família para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias, haja vista que, é claro que o mesmo ainda não é capaz de combater a pobreza e a vulnerabilidade social em sua dimensão estrutural.

¹⁴ Fonte: MDS- dados expostos no site do MDS guia bolsa família, avaliação de dez do programa Bolsa Família

7 REFERÊNCIAS

- CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio; BATISTA, Natália Ferreira. Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. *Rev. econ. contemp.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, ago. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482010000200003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 29 out. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482010000200003>.
- CAMARGO, J.M. Pobreza e Garantia de Renda Mínima, Folha de S. Paulo, 26/12/1991, e Os Miseráveis, Folha de S.Paulo, 27/3/1993.
- CAMPELLO, T.; Neri, M. (2013) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA; International Social
- DRAIBE, Sonia M. BRASIL 1.980-2. 000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis Preparado para Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización” in Santiago, Chile, Mayo 14-16, 2002
- FERREIRA, Virgínia. O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos. In: SILVA, Augusto S. e PINTO, José Madureira. Metodologia das Ciências Sociais. Lisboa: Afrontamento, 1986, p. 166-196.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.
- GIL, Antônio Carlos. Como delinear um levantamento? In: Como elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 1996. p. 86-105.
- HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cad. CEDES*, Campinas v. 21, n. 55, Nov. 2001 Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso>. Access on 30 Oct. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431247&search=rio-grande-do-sul|morro-reuter>. Acesso em: 01 de nov de 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 1, 2009.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 21, n. 48, Dec. 2013. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782013000400006&lng=en&nrm=iso>. Access on 10 Nov. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>

MARCONI, Marina de A. e LAKATOS, Eva Maria. Formulário. In: *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1990. p.100-102.

MARCONI, Marina de A. e LAKATOS, Eva Maria. Questionário. In: *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1990. p.88-99.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. *Políticas Públicas princípios, propósitos e processos*, São Paulo, 2012 Editora Atlas.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. Brasília: IPEA, junho de 2007. (Texto Discussão, nº 1283). Obtido através do site: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1283.pdf

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Bolsa Família*. Disponível em: MDS.gov.br. Acesso em maio de 2014

PIRES, André. Bolsa Família e políticas pública universalizantes: o caso de um município paulista. *Cad. Pesqui.*, São Paulo , v. 38, n. 134, ago. 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000200005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 10 out. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000200005>

Presidência da República, Lei nº 10.836/2004, site da Presidência da República disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 04 de maio de 2014).

Presidência da República, Medida Provisória nº 132/2003, Site da Presidência da República disponível em : <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 04 de maio de 2014).

RABELO, Maria Mercedes; O beneficiário do Programa Bolsa Família em Porto Alegre: perfis educacional e ocupacional. *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 38, n 3, p. 75-90, 2011

RAMOS, Marília ; SCHABBACH, L. Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil, *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012

RAMOS, Marília. ASPECTOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS.

RAMOS, Marília; LERMEN, José; BUSATTO, Leonardo; MATOS, Jeferson de AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma experiência com o Projeto inverno Gaúcho da Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul . *R. Pol. Públ.*, São Luis, v. 14, n. 2, p. 297-306, jul/dez. 2010.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade

RUA, Maria das Graças. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias.2010

SANTANA, Jomar Álace. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. Belo Horizonte, Novembro de 2007.

SCHABBACH, Letícia Maria. As políticas públicas e sua análise. Powerpoint. Material Didático da Disciplina HUM04024 "Políticas Públicas - Introdução" do Curso de Graduação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS, 2011, 1º semestre

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. Especificidades do sistema de proteção social no Brasil. São Luis: UFMA, 1997 (mimeo).

_____. A trajetória dos programas de transferências da renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. *Pensar BH/Política Social*, abril/junho de 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOARES, Fabio Veras et al. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza*. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão n. 1228.) Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 28 de out.de 2014.

_____; RIBAS, Rafael Peres; OSORIO, Rafael Guerreiro. *Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países*. Brasília:MDS, 2007.

SOARES, Sergei et al. *Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impacto sobre a desigualdade*. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.293). Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 24 de out.de 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre , n. 16, Dec. 2006 Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>.access on 30 Oct. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

8 APÊNDICE

Roteiro de entrevista para usuários do Programa Bolsa Família no município de Morro Reuter, Rio Grande do Sul (questionário aplicado em razão de pesquisa de trabalho de conclusão de curso)

Questionário

1- Quantas pessoas moram na sua casa? Quantas crianças e quantos adultos? Qual a idade deles?

2- Em que você tem aplicado o benefício do PBF?

3- Quais tipos de alimentos você compra com o benefício do PBF, se usa para comprar alimentos?

4- Após o recebimento do BF a variedade/qualidade dos alimentos:

Melhorou muito Melhorou pouco

Melhorou Não melhorou

5- A quantidade de alimentos na casa está durando mais após o recebimento do PBF ou não?

6- Como você avalia a qualidade do ensino das escolas que seus filhos estão matriculados?

Péssimo Razoável Muito bom

Ruim Bom

7- Quantos filhos em idade escolar estão matriculados?

8- Algum de seus filhos já evadiu ou está evadido da escola? Por que?

9- Você possui o cartão de vacina de todos os seus filhos?

10- Os cartões de vacinação estão em dia?

11- Você tem feito os acompanhamentos exigidos pelo PBF na área da saúde? (Por exemplo, pesagem das crianças de 0 a 6 anos, pré-natal e etc.)

12- Como você avalia os serviços de saúde no município?

Péssimo Razoável Muito bom Ruim Bom

13- Algum membro da família trabalha? Quantos?

14- Como é este trabalho?

Carteira Assinada Empregado Doméstico c/ carteira

Autônomo/Bico Empregado Doméstico s/ carteira

15- Você acha que a inserção no programa incentiva a procura por trabalho? Sim ou não? Por que?

16- Alguém de sua família demonstra interesse em conseguir um emprego melhor para não receber mais o benefício do PBF?

17- Você sentiu alguma melhora nas condições de vida de sua família após receber o benefício do PBF? Se sim, o que melhorou?

18- Qual a sua opinião sobre o PBF? Você acha que esse programa tem sido eficiente no combate à pobreza das famílias?