

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA – UNIARA
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E MEIO AMBIENTE

DAIANE RONCATO CARDOZO TRALDI

EFETIVIDADES E ENTRAVES DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP: UM OLHAR
SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR DOS BENEFICIÁRIOS

ARARAQUARA
2011

DAIANE RONCATO CARDOZO TRALDI

**EFETIVIDADES E ENTRAVES DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP: UM OLHAR
SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR DOS BENEFICIÁRIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, do Centro Universitário de Araraquara (UNIARA), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

ARARAQUARA
2011

T69e Traldi, Daiane Roncato Cardozo

Efetividades e entraves do Programa Bolsa Família no município de Araraquara/SP: um olhar sobre a segurança alimentar dos beneficiários / Daiane Roncato Cardozo Traldi. – Araraquara: Centro Universitário de Araraquara, 2011.

192 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Araraquara, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, 2011.

1. Avaliação de políticas públicas. 2. Programa Bolsa Família. 3. Efetividades. 4. Entraves. 5. Segurança Alimentar e Nutricional. – I. Almeida, Luiz Manoel de Moraes Camargo. II. Centro Universitário de Araraquara, Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. III. Título.

CDU 504.03

DAIANE RONCATO CARDOZO TRALDI

**EFETIVIDADES E ENTRAVES DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP: UM OLHAR
SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR DOS BENEFICIÁRIOS**

Data da Defesa: 24/03/2011



Centro Universitário de Araraquara

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301-7100

www.uniara.com.br

BANCA DE DEFESA

Profª. Dra. Vera Mariza H. Miranda Costa
UNESP-Araraquara

Profª. Dra. Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante
UNIARA - Araraquara

Prof. Dr. Luiz Mánoel M. C. Almeida
UNIARA - Araraquara

O significado da palavra dedicação: afeto extremo, devoção para com alguém ou alguma coisa.

*Sendo assim, dedico este trabalho com toda extrema devoção e todo afeto:
aos meus educadores, ídolos e anjos “pai e mãe”;
ao homem que me conquistou pela sua simplicidade, determinação e respeito: Edgar; e
ao meu orientador e amigo Luiz Manoel.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de suas maneiras, de diferentes lugares, em vários momentos e etapas colaboraram e foram indispensáveis à realização deste trabalho, desde o início, quando era apenas uma “carta de intenção” à esta reta final.

Em primeiro lugar, a **Deus** e à minha família querida: **pai** e **mãe**, que mesmo com seus medos e angústias pela distância ao longo de todos estes anos, sempre se dedicaram ao meu futuro; **irmãos** e **cunhadas**, sempre parceiros; **Boninho**, pela paciência em ficar sozinho; e **Di**, marido amado, que nunca deixou de acreditar em minha capacidade;

Ao Prof. Ms. **Arivaldo Hallgren**, o primeiro a incentivar-me a conhecer o Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UNIARA;

Ao **Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UNIARA**, pela disposição de infra-estrutura, equipamentos, e pelos excelentes funcionários e professores;

À Prof^ª. Dr^ª. **Vera Botta**, por todo apoio e conhecimento, pelos conselhos e apontamentos desde o princípio; e principalmente, por ter me apresentado ao **Luiz Manoel**, este que se tornou mais que um grande professor e orientador, uma fonte de inspiração, um grande amigo e às vezes um “pai”;

À Prof^ª. Dr^ª. **Helena**, uma segunda mãe, pelas oportunidades, pelo apoio, amizade e acima de tudo, pelo ambiente “família” que cria com todos ao seu redor;

Ao Prof. Dr. **Sérgio Fonseca**, por me apoiar e acompanhar desde a Graduação;

À Prof^ª. Dr^ª. **Vera Mariza**, por ter aceitado fazer parte de minha banca de Defesa;

Ao Prof. Dr. **Luiz Fernando**, pelas contribuições e pelo importante direcionamento da pesquisa na Qualificação;

À Prof^ª. Dr^ª. **Janaína**, não somente pela competência, mas pela amizade e pelos aconselhamentos, além de ter sido minha “referência” no estágio de docência;

À Prof^ª. Dr^ª. **Bilú**, pelas questões de última hora, e à todos os outros professores que constituem o corpo docente do Mestrado;

Aos amigos **Cléber**, **Otávio** e **Ricardo** (juntamente com o pessoal da **Multicartuchos**), por ajudarem com os instrumentos da coleta de dados, fisicamente e tecnicamente;

Aos **colegas** da Turma 2009 do Mestrado, os quais tive o prazer de conhecer e compartilhar esta caminhada;

À **Dani**, **Murilo**, **Ana Flávia**, **Hosana**, **Ricardo**, entre outros amigos que conheci no meio desta trajetória, pelas confidências, risadas e trocas de informações;

Às colegas da Secretaria: **Ivani, Lú, Silvinha, Fer e Stéphany**, pelas bolachas e cafés, por às vezes apenas só ouvir e por todo apoio ao longo destes anos;

Ao **Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP)** da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro;

A toda equipe gestora do Programa Bolsa Família de Araraquara, por toda contribuição e paciência: à **Cecília, Alexsandro, Adriana, De Paula, Alfredo, Gleice e Vanessa** da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;

À **Ana Mirian, Maria Aparecida, Maria do Carmo, Fábio, Paula** (pessoas maravilhosas) e demais gestores, assistentes sociais, agentes administrativos e psicólogos das unidades dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS);

Aos **representantes** do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN), da Secretaria Municipal de Educação e do Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS);

E, finalmente, aos maiores contribuintes deste trabalho: os **beneficiários** do Programa Bolsa Família de Araraquara, que mesmo às vezes, sem entender o “por que” e “para que” das questões aplicadas, dedicaram um pouco de seu tempo à elas.

Agradeço imensamente a todos!

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo discorrer sobre as principais efetividades e entraves do Programa Bolsa Família no município de Araraquara/SP, tendo como recorte analítico elementos de segurança alimentar tratada de maneira ampla, a partir das informações de famílias beneficiárias e dos gestores e técnicos responsáveis pelo programa local. Foram entrevistadas 100 famílias beneficiárias (titulares) no município, por meio da aplicação de formulários semi-estruturados e coletadas informações com os gestores do programa. As famílias foram escolhidas pela amostragem proporcional ao número de famílias atendidas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Os instrumentos utilizados foram baseados em metodologias validadas como a Rede Alimenta da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), que engloba o método da Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA). A coleta e análise dos dados obtiveram resultados qualitativos e quantitativos referentes ao perfil socioeconômico e sócio-demográfico dos beneficiários, e de suas percepções em relação ao programa e às entidades responsáveis, que proporcionaram algumas recomendações para essas políticas públicas. Os resultados atendem principalmente para, apesar do maior gasto das famílias ser com a alimentação, há a prevalência de insegurança alimentar em 95% das famílias, o que mostra que o programa é importante para melhorar de imediato as situações adversas de vida das famílias, mas não garante por si só a segurança alimentar destas, ou seja, é necessário a integração do programa com outras políticas públicas voltadas à educação, saúde, segurança alimentar, capacitação, geração de trabalho e renda; além de uma maior intersetorialidade entre a equipe gestora local em relação às condicionalidades e ao controle social do programa.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Programa Bolsa Família. Efetividades. Entraves. Segurança alimentar e nutricional.

ABSTRACT

This study aimed at discussing the main obstacles and effectiveness of the Bolsa Familia Program in the city of Araraquara/SP, focusing on analytical elements of food security treated broadly, from information from beneficiary families and the managers and technicians responsible for local program. 100 beneficiary households were interviewed (holders) in the municipality through the implementation of semi-structured forms and information collected with the program managers. The families were selected by sampling proportional to the number of families served by the Municipal Social Welfare and Development (SMADS) and the Reference Centers for Social Assistance (CRAS). The instruments used were based on validated methodologies such as the Food Network, State University of Campinas (UNICAMP), the method comprising the Brazilian Scale to Measure Food Insecurity (EBIA). The collect and analysis of data obtained qualitative and quantitative results regarding the socioeconomic profile and socio-demographics of beneficiaries, and their perceptions about the program and to the authorities that have provided some recommendations for those policies. The results mainly attend to, despite the increased household spending is on food, there is the prevalence of food insecurity in 95% of households, which shows that the program is important to immediately improve the adverse conditions of life for families, but not in itself guarantee the food security of these, ie, it is necessary to integrate the program with other public policies related to education, health, food security, training, jobs and income, in addition to greater intersectoral between the local management team in respect of conditionalities and the social control of the program.

Keywords: Evaluation of public policies. Bolsa Familia Program. Effectiveness. Obstacles. Food and nutrition security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)....	56
Figura 2: Página do MDS Relatórios e Estatísticas para consultas sobre informações do Cadastro Único.....	57
Figura 3: Página do MDS Sibec para consultas sobre os benefícios por UF, Município e Família.....	62
Figura 4: Página do MDS Localize as Unidades para consultas do âmbito nacional, estadual e municipal.....	76
Figura 5: Mapa da localização dos municípios de Araraquara e São Carlos (RA12)...	92
Figura 6: Organograma da gestão local do Bolsa Família no município de Araraquara/SP.....	107
Figura 7: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de Araraquara/SP.....	181
Figura 8: Localização dos Centros de Referência de Assistência Social no município e o CRAS Selmi Dei.....	181
Figura 9: CRAS Vale do Sol e o CRAS Parque das Hortênsias.....	182
Figura 10: CRAS Yolanda Ópice e o CRAS Parque São Paulo.....	182

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com as entidades responsáveis pelo programa.....	116
Gráfico 2: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a área de localização dos domicílios.....	117
Gráfico 3: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a região domiciliar.....	117
Gráfico 4: Situação domiciliar das famílias beneficiárias.....	117
Gráfico 5: Quantidade de cômodos existentes no domicílio.....	118
Gráfico 6: Existência de banheiros no domicílio.....	118
Gráfico 7: Proveniência da água utilizada no domicílio.....	119
Gráfico 8: Tratamento dado ao lixo no domicílio.....	119
Gráfico 9: Tipo de esgoto sanitário no domicílio.....	119
Gráfico 10: Fornecimento de energia elétrica (luz) no domicílio.....	120
Gráfico 11: Sexo do titular.....	120
Gráfico 12: Tipo de família.....	121
Gráfico 13: Cor/raça do titular.....	121
Gráfico 14: Número total de moradores por domicílio.....	122
Gráfico 15: Número de moradores menores de 18 anos.....	122
Gráfico 16: Idade dos membros da família.....	122
Gráfico 17: Escolaridade do titular.....	123
Gráfico 18: Maior escolaridade familiar.....	123
Gráfico 19: Quantidade de menores de 18 anos estudantes.....	123
Gráfico 20: Renda média total das famílias beneficiárias baseada no salário mínimo.....	124
Gráfico 21: Padrão de consumo alimentar do titular.....	124

Gráfico 22: Refeição média escolar dos menores de 14 anos.....	125
Gráfico 23: Tipo de pagamento em relação à compra de alimentos.....	125
Gráfico 24: Dívidas em relação à compra de alimentos.....	126
Gráfico 25: Recebimento de ajuda em forma de alimento.....	126
Gráfico 26: Frequencia da ajuda em forma de alimento.....	126
Gráfico 27: Tipo de ajuda em forma de alimento.....	127
Gráfico 28: Doador da ajuda em forma de alimento.....	127
Gráfico 29: Recebimento da ajuda em dinheiro.....	128
Gráfico 30: Principais gastos com os benefícios do Bolsa Família.....	128
Gráfico 31: Existência de problema crônico de saúde nas famílias beneficiárias.....	129
Gráfico 32: Situação de trabalho do titular.....	130
Gráfico 33: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA (dicotômica).....	132
Gráfico 34: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA (ordinal).....	132
Gráfico 35: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a área de localização do domicílio e o nível de insegurança alimentar.....	133
Gráfico 36: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a área de localização do domicílio e o nível de insegurança alimentar.....	133
Gráfico 37: Classificação das famílias beneficiárias de acordo com a renda média total das famílias baseada no salário mínimo e o nível de insegurança alimentar.....	134
Gráfico 38: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a existência de problema crônico de saúde nas famílias e o nível de insegurança alimentar.....	134
Gráfico 39: Relação entre a refeição média escolar dos menores de 14 anos das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar.....	135
Gráfico 40: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com o recebimento de ajuda em forma de alimento e o nível de insegurança alimentar.....	135
Gráfico 41: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com o tipo de ajuda em forma de alimento e o nível de insegurança alimentar.....	136

Gráfico 42: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com o doador da ajuda em forma de alimento e o nível de insegurança alimentar.....	136
Gráfico 43: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com o recebimento da ajuda em dinheiro e o nível de insegurança alimentar.....	137
Gráfico 44: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com os principais gastos com os benefícios do Bolsa Família e o nível de insegurança alimentar.....	137
Gráfico 45: Relação entre a renda média do Bolsa Família das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar.....	138
Gráfico 46: Relação entre o gasto médio com alimentação das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar.....	139
Gráfico 47: Relação entre a renda média total das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar.....	139
Gráfico 48: Relação entre a porcentagem da renda média do Bolsa Família sobre a renda média total das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar.....	140
Gráfico 49: Relação entre a porcentagem do gasto médio com alimentação sobre a renda média total das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar.....	140
Gráfico 50: Relação entre a porcentagem da renda média do Bolsa Família sobre o gasto médio com alimentação das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar.....	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Uso da EBIA em investigações de interesse e demanda das políticas públicas em âmbito municipal e federal entre 2003-2009.....	52
Quadro 2: Uso da EBIA em investigações acadêmicas.....	52
Quadro 3: Programa Bolsa Família: atividades e atores locais envolvidos.....	107
Quadro 4: Diagnóstico e identificação das principais efetividades e entraves do Bolsa Família em Araraquara – Gestão.....	141
Quadro 5: Diagnóstico e identificação das principais efetividades e entraves do Bolsa Família em Araraquara – Beneficiários.....	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação dos níveis de Insegurança Alimentar (IA).....	51
Tabela 2 – Famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70,00.....	59
Tabela 3 – Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 por pessoa..	60
Tabela 4 – Tamanho da amostra de famílias beneficiárias do Bolsa Família pelas entidades responsáveis.....	99
Tabela 5 – Valores críticos associados ao grau de confiança na amostra.....	100

LISTA DE SIGLAS

AABB – Associação Atlética Banco do Brasil
Agroamigo – Programa de Microcrédito Rural
AP1MC – Associação Programa Um Milhão de Cisternas
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BVCE – Benefício Variável de Caráter Extraordinário
BVJ – Benefício Vinculado ao Jovem
CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEBRAC – Centro Brasileiro de Cursos
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais
CEETEPS – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
CEF – Caixa Econômica Federal
CEMAS – Centro Municipal de Assistência Social
CEP – Código de Endereçamento Postal
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria Geral da União
CIP – Centro Internacional de Pobreza
CIPBF – Coordenação Intersetorial do Programa Bolsa Família
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COMAD – Conselho Municipal Antidrogas
COMCRIAR – Conselho do Direito das Crianças e do Adolescente
COMDEF – Conselho de Direitos das Pessoas com Deficiência
COMSAN – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializada de Assistência Social
Crediamigo – Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste

CTA – Companhia Tróleibus Araraquara
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
DAAE – Departamento Autônomo de Água e Esgotos
DF – Distrito Federal
EBIA – Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
ENCE – Escola Nacional de Ciências Estatísticas
EUA – Estados Unidos da América
FCL – Faculdade de Ciências e Letras
FCM – Faculdade de Ciências Médicas
FEAGRI – Faculdade de Engenharia Agrícola
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FSP – Faculdade de Saúde Pública
FUNDART – Fundação de Arte e Cultura
FUNDESPORT – Fundação de Amparo ao Esporte
GAPI – Grupo de Análise de Políticas de Inovação
GM – Gabinete da Ministra
GF – Governo Federal
HFSSM – Household Food Security Survey Module (EBIA)
HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana (Human Immunodeficiency Virus)
IA – Insegurança Alimentar
IAG – Insegurança Alimentar Grave
IAL – Insegurança Alimentar Leve
IAM – Insegurança Alimentar Moderada
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS – Instância de Controle Social
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E – Índice de Gestão Descentralizada Estadual

IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITESP – Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOSAN – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MME – Ministério de Minas e Energia
MPS – Ministério da Previdência Social
MS – Ministério da Saúde
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MTur – Ministério do Turismo
NEPDL – Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Local
NIS – Número de Identificação Social
NYC – Cidade de Nova York (New York City)
ONU – Organização das Nações Unidas
PAIF – Programa de Acompanhamento Integral das Famílias
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador
PBA – Programa Brasil Alfabetizado
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFZ – Programa Fome Zero
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNVITA – Programa Nacional de Controle das Deficiências da Vitamina
PRODEA – Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos
Projovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Prominp – Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural
PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar
PROSUP – Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares
PSM – Propensity Score Matching
PT – Partido dos Trabalhadores
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RA12 – Região Administrativa Central do Estado de São Paulo
RG – Registro Geral
RPF – Rede Pública de Fiscalização
SA – Segurança Alimentar
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP – Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva
SAM – Sistema de Avaliação e Monitoramento
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SASF – Sistema de Atendimento e Solicitação de Formulários
SCFV – Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEADS – Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SGI – Sistema de Gestão Integrada
SIBEC – Sistema de Benefícios aos Cidadãos
SICON – Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família
SIMAC – Sistema de Monitoramento e Auditorias do Cadastro Único
SISOBI – Sistema Informatizado de Controle de Óbitos
SISPETI – Sistema de Controle e Acompanhamento
SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMISC – Secretaria Municipal de Inclusão Social e Cidadania
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SP – São Paulo

SPPE – Secretaria de Políticas Públicas

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCR – Transferência Condicionada de Renda

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UEL – Universidade Estadual de Londrina

UF – Unidade Federal

UFCSA – Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

UnB – Universidade de Brasília

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNIARA – Centro Universitário de Araraquara

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	22
Apresentação e problematização do tema	22
Objetivos	25
Aspectos metodológicos	26
Estrutura dos capítulos	27
1 CONTORNOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS SOBRE A TEMÁTICA: ELEMENTOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA ABORDAGEM DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	29
1.1 Aspectos conceituais de políticas públicas	29
1.2 Políticas de transferência de renda: aspectos históricos	35
1.3 Avaliação de políticas públicas	38
1.3.1 Finalidades, Objetivos e Operacionalização da Avaliação	43
1.3.2 Critérios Analíticos e Indicadores de Avaliação	45
1.4 Elementos de segurança alimentar como resposta às vulnerabilidades sociais?	48
1.4.1 A Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA) – Rede Alimenta.....	50
2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	54
2.1 O Programa	54
2.1.1 Criação, Objetivos e Principais Eixos.....	54
2.1.2 Participação e Critérios de Seleção.....	55
2.1.3 Unidade Responsável: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC).....	55
2.1.4 O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)	56
2.1.5 Benefícios.....	58
2.1.6 Condicionais.....	62
2.1.7 Controle Social	65
2.1.8 Fiscalização	69
2.1.9 Programas Complementares	70
2.1.10 Gestão Descentralizada	73
2.1.11 Meios de comunicação e divulgação	75
2.1.12 Avaliação e Monitoramento do MDS.....	77
2.2 Balanço geral de algumas repercussões e impactos do programa	78
3 UNIVERSO EMPÍRICO E CAMINHOS DA PESQUISA	92
3.1 Local de estudo	92
3.1.1 O município de Araraquara/SP	92
3.1.2 A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	94
3.1.3 Os Centros de Referência de Assistência Social.....	96
3.2 Pesquisa de campo	98
3.2.1 População e Amostra	98
3.2.2 O formulário e suas dimensões	101
3.2.3 Entrevistas semi-estruturadas	103
3.3 Coleta e Análise dos dados	104

3.4 Considerações éticas	105
4 DIAGNÓSTICO SÓCIO-DEMOGRÁFICO E SOCIOECONÔMICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP: ANÁLISE QUALITATIVA E QUANTITATIVA.....	106
4.1 Análise qualitativa: contextualização da gestão local do programa	106
4.1.1 A Secretaria Municipal da Educação	111
4.1.2 A Instância de Controle Social (ICS)	112
4.2 Análise quantitativa: caracterização dos beneficiários.....	116
4.2.1 Caracterização domiciliar	116
4.2.2 Caracterização dos titulares e membros das famílias.....	120
4.2.2.1 Perfil dos titulares e membros das famílias	120
4.2.2.2 Escolaridade e Renda	123
4.2.2.3 Alimentação, Apoio e Proteção Social	124
4.2.2.4 Saúde e Trabalho.....	129
4.2.2.5 Inserção do programa nas famílias	130
4.2.3 Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA) x Caracterização das famílias.....	131
4.2.3.1 Nível de Insegurança Alimentar x Gastos e Rendas médias das famílias	138
4.3 Principais efetividades e entraves do programa local	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
REFERÊNCIAS.....	149
ANEXOS.....	159
ANEXO A - Formulário socioeconômico e sócio-demográfico das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de Araraquara/SP	159
ANEXO B – Relação dos Decretos, Instruções, Leis, Medidas Provisórias, Portarias e Resoluções do Programa Bolsa Família	172
ANEXO C – Relatório de informações do município de Araraquara (julho/2010)	179
ANEXO D - Fotos, endereços, telefones e os bairros de abrangência da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Araraquara/SP	181
ANEXO E – Roteiros das entrevistas semi-estruturadas à equipe gestora local do Bolsa Família em Araraquara	183
ANEXO F - Autorização da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) de Araraquara/SP.....	190
ANEXO G – Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa	191
ANEXO H – Termo de consentimento pré-informado	192

INTRODUÇÃO

Apresentação e problematização do tema

O tema da pobreza, da fome, da desigualdade social, bem como o desafio da construção de uma sociedade mais justa e igualitária, como diz Mesquita (2007, p. 13): “ocupa as mentes (e corações) de pesquisadores e gestores públicos em vista dos elevados índices de iniquidades sociais que vêm se impondo em quase todo o mundo”, principalmente em países com altas taxas de desigualdade como o Brasil.

Nesse contexto se insere a abordagem das políticas públicas voltadas para a assistência social, especialmente as que visam o combate à fome e à pobreza, a promoção da saúde e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)¹ e a inclusão de pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social.

A fim de tentar minimizar e/ou erradicar estes problemas, o Governo Federal (GF) brasileiro optou por investir em políticas públicas compensatórias ou os chamados programas de Transferência Condicionada de Renda (TCR)², que acabam substituindo ou complementando outros tipos de intervenções como a distribuição de alimentos e outros programas de alimentação (BURLANDY, 2007).

Para Santana (2007, p. 3), os programas de TCR surgiram como uma alternativa para combater a pobreza, pois “eles foram concebidos segundo a idéia de que o beneficiário tem a autonomia para definir como melhor utilizar o benefício por saber quais são suas necessidades mais urgentes”.

Atualmente, o principal programa de TCR é o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)³, no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, e que beneficia hoje mais de 12 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todos os municípios brasileiros, visando combater

¹ De acordo com a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a SAN diz respeito à realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

² Os programas TCR integram políticas de proteção social e combate à pobreza em diferentes países do mundo, inclusive no Brasil e destinam-se às famílias que vivem em contextos adversos (BURLANDY, 2007).

³ O MDS tem a missão de promover o desenvolvimento social e combater a fome visando a inclusão e a promoção da cidadania, garantindo a segurança alimentar e nutricional, uma renda mínima a cidadania e assistência integral às famílias (BRASIL, 2009a).

a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres do nosso país. O programa integra a Fome Zero⁴, que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2010a).

Sabe-se que os maiores problemas na dimensão dessas políticas públicas são a eficiência⁵, a eficácia⁶, a efetividade⁷ e a sua continuidade, o que deixa aberto o caminho dessas iniciativas, isto é, se elas poderão representar casos concretos de políticas públicas, se são apenas programas que duram determinado período, se são apenas instrumentos sem políticas bem direcionadas ou ainda políticas com instrumentos ineficazes (ALMEIDA, 2008).

O estudo sobre políticas públicas e o debate acerca de modelos de formulação, implementação e avaliação de programas de combate à fome e à pobreza, principalmente no Brasil, ainda são poucos significativos e não muito extensos (FONSECA, 2005). No entanto, nos últimos anos, este quadro vem mudando, mesmo que lentamente, pois em virtude das grandes demandas da sociedade e da escassez dos recursos públicos, “torna-se imprescindível a busca de instrumentos que possibilitem maximizar os resultados sociais dos programas governamentais” (SILVA NETO; MELO; PEREIRA, 2006, p. 1).

[...] a avaliação sistemática, contínua e eficaz dos programas sociais pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar um melhor controle e uma melhor utilização dos recursos neles aplicados. Também fornece aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas, dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão mais eficaz (COSTA & CASTANHAR, 2003 apud SILVA NETO; MELO; PEREIRA, 2006, p. 1-2).

O enfoque na avaliação de políticas públicas, o qual é tido como um processo para a melhoria das ações e estratégias do governo, apresenta uma diversidade analítica e

⁴ É uma estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, e mobilização e controle social (BRASIL, 2010b).

⁵ A eficiência pode ser entendida como a relação entre os resultados alcançados e os recursos utilizados. Ou ainda, uma relação insumo/produto. No entanto, no serviço público, seu alcance é maior, constituindo-se de princípios da neutralidade, imparcialidade, transparência, e sempre em busca da qualidade, adotando os critérios legais e morais necessários (MORAES, 1999 apud SILVA NETO; MELO; PEREIRA, 2006).

⁶ Analisar a eficácia das políticas consiste em comparar os objetivos traçados e os resultados alcançados, identificando a diferença do que foi realizado do que foi previsto. É a medida de acordo com os efeitos próprios da política (PAULILLO; ALMEIDA, 2006).

⁷ No caso da efetividade, “a conexão se dá entre as ações que foram executadas e o efeito provocado. Ou seja, se relaciona com a capacidade de um programa produzir um efeito positivo em uma determinada situação como consequência de sua execução” (PEREZ, 2007, p. 125).

metodológica, devido às contribuições das diversas áreas do conhecimento, tanto por pesquisadores acadêmicos como por gestores.

Almeida (2008) diz que a avaliação de políticas públicas não é simplesmente um instrumento de aperfeiçoamento ou redirecionamento dos programas empreendidos pelo governo, mas especialmente, uma ferramenta capaz de prestar contas à sociedade das ações governamentais; bem como Santos e Santos (2007), que destacam a necessidade de se executar políticas sociais que maximizem a eficiência, a participação da comunidade e a focalização. Para tanto, é preciso aprimorar o monitoramento e avaliação de programas, contemplando a avaliação dos processos, dos impactos⁸ e da eficiência das ações.

E para o diagnóstico, monitoramento, avaliação e aprimoramento dessas políticas públicas sociais, Jannuzzi (2005) ressalta a importância dos indicadores⁹ como instrumentos que permitem “revelar” a eficácia e a efetividade social dos programas, através dos seus resultados e efeitos, onde as fontes dos dados predominantes seriam as pesquisas amostrais, os grupos focais, registros administrativos e, pesquisas de egressos e participantes no programa. Assim, “a avaliação de políticas e programas tornou-se um compromisso tanto quanto um desafio” (SANTOS; SANTOS, 2007, p. 1029).

Nessa abordagem, percebemos a necessidade de estudos e projetos que visem avaliar e aprimorar o diálogo e a articulação desses programas e das instituições públicas envolvidas, com perspectiva de desenvolvimento local para a inclusão social e a capacidade de ação dos agentes envolvidos nessas políticas públicas.

O Bolsa Família é um programa conhecido nacionalmente e internacionalmente. É alvo de muitas repercussões, positivas e negativas, pois seus resultados apresentam inúmeras indagações nos diversos segmentos em qual atua. No caso deste trabalho, são discutidas questões em relação à segurança alimentar dos beneficiários do programa, principalmente ligadas à renda, tais como: o programa vai além do acesso a renda e propicia efeitos em elementos de segurança alimentar nas famílias assistidas? O perfil de segurança alimentar dos beneficiários e a sua renda per capita familiar condizem com a

⁸ Os efeitos de uma política sobre a sociedade não se limitam àqueles que foram previstos e são esperados ou, pelo menos, desejados, de acordo com seus objetivos. A avaliação deve considerar os efeitos colaterais, sejam eles positivos ou negativos, que a política pode acarretar. Analisar o impacto é apreciar todos os efeitos (de uma política sobre a sociedade) que foram produzidos com a ação, sejam eles de caráter técnico, econômico e social ou positivos e negativos (CONSEIL DE L'ÉVALUATION, 1996; GUÉNEAU, 2001 apud ALMEIDA, 2008).

⁹ Um indicador consiste em um valor usado para medir ou acompanhar a evolução de algum fenômeno ou o resultado de processos sociais. Indicadores podem ser produzidos com base em resultados de pesquisas de avaliação e estes também expressam certas condições relativas à *estrutura*, *processos* e *resultados* (indicadores de impactos e efeitos) de acordo com as dimensões do estudo a partir do qual são produzidos (ALMEIDA, 2008).

necessidade de eles receberem o auxílio do programa? Ou seja, como coloca Segall-Corrêa e Salles-Costa (2008), há que se pensar em que medida o acesso aos recursos financeiros por intermédio de programas de transferência de renda amplia as possibilidades de segurança alimentar das famílias mais vulneráveis.

O programa realmente compõe uma agenda de políticas públicas de combate à fome e à pobreza ou é um instrumento isolado, de efeitos demagogos e que nada acrescenta às perspectivas de inclusão social? A partir das políticas públicas desenvolvidas, há a formação de uma rede de proteção social em torno dos beneficiários? Em relação à gestão, está sendo de fato eficiente? Ou seja, há realmente a atuação e a intersetorialidade entre as entidades responsáveis que atuam direta e indiretamente, principalmente em relação às condicionalidades e ao controle social?

Assim, estas questões a serem respondidas nos remetem a uma hipótese central: que o Bolsa Família, ante seus indicadores, propicia efeitos significativos no padrão de segurança alimentar dos beneficiários, principalmente relacionados à renda, alimentação, educação e proteção social, as quais também estão ligadas às suas contrapartidas.

Os resultados esperados diante dos pressupostos levantados acima visam dar subsídios importantes para um reflexo mais aprofundado do programa local e nacional, desde a sua criação, desenvolvimento, até os dias atuais; do perfil, da trajetória e percepção das famílias beneficiadas e da gestão local, ou seja, o que o programa realmente representa em termos de orçamento familiar sobre as dificuldades e os problemas enfrentados, a repercussão de suas críticas, os maiores entraves e as efetividades da articulação entre suas entidades gestoras.

Objetivos

O objetivo principal desta Dissertação de Mestrado é discorrer sobre as efetividades e os entraves¹⁰ institucionais e organizacionais do Programa Bolsa Família no município de Araraquara/SP, tendo como recorte analítico elementos¹¹ de segurança alimentar tratada de maneira ampla.

¹⁰ Entraves são filtros institucionais e organizacionais (regras, normas, políticas públicas, convenções de mercado) quando estes dificultam a capacidade de operação e de obtenção de recursos dos *atores* de uma política pública (ALMEIDA, 2008). O conceito de ator, segundo Thiollent (1997 apud ALMEIDA, 2008), pode ser entendido como qualquer grupo de pessoas que dispõe de certa capacidade de ação coletiva consciente em contexto social delimitado.

¹¹São elementos ou variáveis de análise de segurança alimentar: o nível de Insegurança Alimentar, o perfil da renda, escolaridade, saúde, trabalho, entre outros, os quais serão discutidos mais adiante.

É importante ressaltar que o foco deste trabalho não é fazer em si uma avaliação final da política pública local do Bolsa Família, mas a tem como uma perspectiva, de num primeiro momento estabelecer um diagnóstico de alguns dos efeitos, positivos e negativos, sobre o funcionamento do programa local, sua gestão, e as características e condições das famílias beneficiárias.

Dentro do objetivo geral definido, como objetivos específicos destacam-se:

- A caracterização dos beneficiários do Bolsa Família e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) destes;
- A correlação de cada nível de IA com variáveis sócio-demográficas e socioeconômicas: saúde, trabalho, renda, moradia, educação, acesso à alimentação, apoio e proteção social, entre outras;
- O balanço de estudos acerca dos impactos do programa em relação às suas principais vertentes: renda, educação, saúde, assistência social, focalização, oferta de trabalho, trabalho infantil, condicionalidades, fiscalização e controle social;
- As percepções do programa sob a ótica dos beneficiários e da equipe gestora local; e
- O diagnóstico das efetividades e dos entraves do Bolsa Família, através de indicadores analíticos e seus efeitos, tendo como parâmetro de análise elementos de segurança alimentar associados ao perfil socioeconômico e demográfico das famílias, e aos níveis de IA das mesmas.

Aspectos metodológicos

A pesquisa de natureza aplicada utiliza métodos descritivos¹², de objetivo exploratório¹³, com abordagens qualitativas e quantitativas. O objetivo exploratório da pesquisa partiu do levantamento bibliográfico de dados secundários (obras publicadas, capítulos de obras publicadas por autores organizadores, artigos de periódicos e de eventos, dissertações, teses, resumos, relatórios, palestras, notas de aulas, seminários, reportagens e outros documentos impressos e on-line) do objeto de estudo e dos sujeitos envolvidos a fim de ampliar o mais detalhado possível seu conhecimento.

¹² A pesquisa descritiva procura observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. “Busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidades mais complexas” (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007, p. 61-62).

¹³ O caráter exploratório dá-se pela busca de informações sobre determinado assunto de estudo, por meio da pesquisa bibliográfica, a qual “procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses” (Ibid., p. 60).

O tamanho da amostra, determinado com base na estimativa da proporção populacional¹⁴, foi definido com recorte apenas nos beneficiários do Bolsa Família do município de Araraquara/SP, sendo utilizada a amostragem estratificada por Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

O desenvolvimento do trabalho apoiou-se na análise quantitativa e qualitativa de dados primários provenientes das pesquisas de campo realizadas. As técnicas quantitativas foram baseadas na metodologia da Rede Alimenta¹⁵ da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), no caso, o formulário (adaptado pelo pesquisador) aplicado às famílias beneficiárias do programa em etapa antecedente às técnicas qualitativas, estas que foram adotadas por meio de entrevistas semi-estruturadas com o gestor local, representantes da Educação e Assistência Social, e um representante da Instância de Controle Social.

Estrutura dos capítulos

O trabalho está dividido em 4 Capítulos, além da Introdução, Considerações finais, Referências e Anexos.

O Capítulo 1 apresenta o referencial teórico-metodológico da pesquisa que serviu de embasamento para toda análise realizada, onde se abordou conceitualmente os aspectos históricos e as definições acerca de políticas públicas e programas de TCR; o enfoque nos procedimentos para a avaliação de políticas públicas: suas finalidades, seus objetivos e critérios analíticos; e os elementos da temática da segurança alimentar em seu conceito mais amplo, associados ao instrumento de percepção e análise dos níveis da situação alimentar das famílias, bem como a outros indicadores.

O Capítulo 2 trata do objeto de análise da pesquisa em seu conceito macro, ou seja, do Programa Bolsa Família: sua criação, objetivos e principais eixos, a legislação, os critérios de participação e seleção, os instrumentos e as unidades responsáveis pela gestão, os benefícios, as condicionalidades, o controle social e a fiscalização, a participação do Governo, dos Estados e municípios, os principais meios de comunicação e divulgação, avaliação e

¹⁴ Ver: LEVINE; BERENSON; STEPHAN, *Estatística: teoria e aplicações usando Microsoft Excel em português*. Rio de Janeiro: LTC, 2000. 811 p.

¹⁵ O formulário da Rede Alimenta, na qual engloba o método da Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA), possibilita o cruzamento com variáveis sócio-demográficas, padrão de consumo, local de moradia, redes de proteção social, trabalho, renda, entre outras, que abrirão brechas analíticas ao desenvolvimento do trabalho e ao programa em questão (ALMEIDA, 2008).

monitoramento; e o balanço das repercussões de alguns estudos sobre os impactos do programa em relação às suas principais vertentes.

O Capítulo 3 aborda detalhadamente o universo empírico e os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa: caracterização do município de Araraquara, da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e dos Centros de Referência de Assistência Social do município; pesquisa de campo (população, amostra e instrumentos); coleta e análise dos dados; e, as considerações éticas para realização da pesquisa.

O Capítulo 4 apresenta os resultados referentes às pesquisas de campo realizadas com a equipe gestora local e com os beneficiários do programa, através de uma análise qualitativa e quantitativa dos dados, ou seja, da caracterização sócio-demográfica e socioeconômica das famílias beneficiárias do Bolsa Família no município de Araraquara, bem como dos níveis de IA dessas famílias relacionadas ao acesso à alimentação, renda, trabalho, proteção social, condições de saúde, escolaridade, moradia, e do funcionamento do programa local, através das percepções dos gestores e beneficiários. Vale lembrar que toda essa análise fornece importantes elementos para o diagnóstico das efetividades e entraves do programa em Araraquara, em relação aos beneficiários e à gestão, apresentados nas Considerações finais.

A Dissertação se encerra com as Referências e os Anexos, este último que trata da relação de documentos referentes às leis e decretos do programa, ao formulário aplicado aos sujeitos da pesquisa, fotos e endereços das entidades responsáveis pelo programa e à aprovação do Comitê de Ética para a realização da pesquisa.

1 CONTORNOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS SOBRE A TEMÁTICA: ELEMENTOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA ABORDAGEM DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

1.1 Aspectos conceituais de políticas públicas

Definir política pública não é algo fácil, principalmente porque parte de variados conceitos e tipologias que atualmente são discutidos em todas as áreas do conhecimento. O que se tem são análises de diversos autores e seguidores que, sobre bibliografia clássica e recente abordam concepções sobre o tema. Algumas visões e trabalhos como de Rua (1997), Frey (2000), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, 2002), Lucchese (2004), Souza (2006), Fernandes (2007), Capella (2009), entre outros, contribuem para um maior conhecimento dessa área.

Souza (2006), em sua “revisão da literatura” buscou mapear os diferentes conceitos e modelos de formulação e análise de políticas públicas, fazendo uma introdução aos principais fatores que registraram nas últimas décadas a importância do campo de conhecimento de políticas públicas: a adoção de políticas restritivas de gastos; as novas visões sobre o papel dos governos e a substituição das políticas keynesianas¹⁶ pela ênfase no ajuste fiscal; e a falta de políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico e a inclusão social em grande parte da população em países em desenvolvimento, em especial os da América Latina.

A Ciência Política (anterior aos anos 50) centrava-se nos estudos sobre o Estado e suas instituições, que geraram ricas discussões sobre a natureza da sociedade, o papel do Estado, os direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos governos, mas que diferenciavam-se das práticas políticas do Estado moderno. Assim, o estudo das políticas públicas nasce na literatura como subárea das ciências políticas, florescendo academicamente nos Estados Unidos da América - EUA (início dos anos 50) na expectativa de compreender as ações do governo (SOUZA, 2006).

A autora cita os quatro “pais” fundadores da área de políticas públicas, os quais contribuíram para um amplo debate. Em 1936, Laswell tenta aproximar o estudo

¹⁶ Ver KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda (General theory of employment, interest and money)*. Tradutor: CRUZ, M. R. São Paulo: Atlas, 1992.

acadêmico acerca de políticas públicas ao empirismo das ações das instituições de serviço público. Em 1957, Simon põe a racionalidade dos agentes públicos como entrave à prosperidade das políticas públicas, por envolver certas influências pessoais. Em 1959, Lindblom começa a chamar a atenção para a necessidade de abertura a fontes representativas no processo de tomada de decisão acerca de políticas públicas. Em 1965, Easton define políticas públicas como uma relação entre formulação, resultado e o ambiente de implementação.

Ainda, de acordo com Souza (2006), outros pensadores como Lynn (1980), define política pública como um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos. Dye (1984) a sintetiza como “o que o governo escolhe ou não fazer”. Para Peters (1986) é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, influenciando na vida do cidadão. Mead (1995) a define como o campo de estudo que analisa o governo à luz de questões públicas. Mas a definição mais conhecida é a de Laswell, que implica responder questões como: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006).

Jenkins (1978 apud CAPELLA, 2009) define políticas públicas como um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos com relação à seleção de objetivos e meios para alcançá-los numa situação específica em que essas decisões devem, em princípio, estar sob o poder de alcance desses atores. Esta definição, segundo Capella (2009), apresenta as políticas públicas não somente como escolha (como em Dye), mas como processo.

Reconhecendo a complexidade do tema, Souza (2006, p. 26, grifo do autor) afirma que não existe uma única definição capaz de explicar o que vem a ser políticas públicas, acompanhando a evolução histórica e pontos de vistas distintos, mas que se pode resumi-la em “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo *colocar o governo em ação e/ou* analisar essa ação - variável independente, e quando necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações - variável dependente”. Assim, de acordo com Capella (2009), é imprescindível o estudo das políticas públicas, seja para a análise da ação governamental ou para conduzir a própria ação governamental.

Segundo Souza (2006 apud CAPELLA, 2009), esse campo do conhecimento é tão amplo e complexo que pode ser dividido em subáreas das políticas públicas: *análise de políticas*, que tem como questão fundamental “o que se deve fazer?”, ou seja, determinar a melhor política dado um determinado problema, relação entre eficiência e efetividade; *análise de processos*, na qual implica responder “como e por que as políticas se desenvolvem?” ou

“por que algumas políticas se mantêm e outras não ao longo do tempo?”; o *processo decisório*, relacionado ao incrementalismo¹⁷ e tem como a questão “quem toma as decisões?” e “como elas são escolhidas?”; a *implementação de políticas*, que procura responder o “por que uma política falha ou não?” e “como uma decisão pode ser transformada numa ação?”; e *avaliação de políticas*, que apresenta questões como “o que foi feito” ou “que impacto ou efeitos a política obteve”. Esta última é a de qual se trata o presente trabalho.

A política pública em geral é um campo multidisciplinar, ou seja, é território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, na qual o foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Assim, implica-se a busca de sintetizar teorias no campo da sociologia, da ciência política e da economia. Elas repercutem na economia e nas sociedades, portanto, precisam explicar também as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006).

Com uma visão mais próxima de Souza, ou seja, tomando o Estado como maior elaborador de políticas públicas, Fernandes (2007, p.1) em seu artigo argumenta que a compreensão do significado de políticas públicas manifesta-se em duas dimensões que se complementam entre si: “a dimensão técnico-administrativa que a compõe buscando verificar a eficiência e o resultado prático para a sociedade das políticas públicas”; e a dimensão política que está relacionada ao processo decisório, o qual “condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais”. Em outras visões seria:

como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e se regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público. São também definidas como todas as ações de governo, divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo próprio Estado e em atividades de regulação de outros agentes econômicos (LUCHESE, 2004).

apresentada por William Jenkins (1978), que define políticas públicas como: ‘um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos com relação à seleção de objetivos e meios para alcançá-los numa situação específica em que essas decisões devem, em princípio, estar sob o poder de alcance desses atores’. Esta definição apresenta as políticas públicas não somente como escolha (como em Dye, 1984), mas como processo (CAPELLA, 2009).

No Brasil, a história do pensamento político se confunde com a história de reflexão sobre o próprio Estado e os estudos sobre este, embora importantes, não focalizavam a gestão dos governos. Os estudos sobre as políticas públicas no país foram abordados por

¹⁷ Visão da política pública como um processo incremental, baseada no empirismo - Lindblom, 1979; Caiden e Wildavsky, 1980; Wildavsky, 1992 - visão de que políticas passadas influenciam nas decisões futuras dos governos (SOUZA, 2006).

muito tempo por instituições governamentais, assim, o desenvolvimento da área de políticas públicas no Brasil é ainda recente (1980), bem como a produção nesse campo que “são desafios para a sistematização do conhecimento sobre as práticas governamentais” (CAPELLA, 2009).

A autora compreende que os estudos de uma política podem seguir diversos caminhos: explicação sobre os resultados de uma política; análise de determinantes de uma política (variáveis causais como fatores estruturais, socioeconômicos ou comportamentais); análise do conteúdo (solução de problemas) e do impacto de uma política (resultados de sucesso).

O artigo de Souza (2006) e dos demais autores enfatizam ainda o papel do Estado e dos governos na elaboração de políticas públicas, dos modelos analíticos para o entendimento das ações (ou não ações) dos governos e o papel das instituições na decisão e formulação de políticas públicas, bem como em sua avaliação.

Em relação ao papel e/ou “representação de interesses” do Estado (ou dos governos ou outras instituições que participam no processo decisório) na definição e implementação de políticas públicas, o Estado reflete somente pressões dos grupos de interesse (pluralismo racional e organizacional), as políticas são definidas por aqueles que estão no poder (elitismo) ou aos interesses de determinadas classes sociais - funcionalismo, estruturalismo (SOUZA, 2006).

Souza (2006 apud CAPELLA, 2009) coloca também a questão do neocorporativismo (em que os interesses entre Estado e sociedade são representados por corporações: sindicatos, associações e empresários), do neomarxismo (em que se considera apenas a estrutura do sistema capitalista e o papel do Estado) e ressalta o papel que atores e instituições internacionais e sistemas domésticos (atores estatais como políticos e burocratas, capitalistas, trabalhadores, o público, acadêmicos e consultores, partidos, mídia, grupos de interesse) exercem na produção de políticas públicas.

Os modelos de formulação (de alternativas) e análise de políticas públicas são desenvolvidos para entender o como e o porquê o governo faz ou deixa de fazer ações que repercutirão na vida do cidadão. Alguns autores, principalmente Rua (1997), Frey (2000), UNICAMP (2002) e Souza (2006), também apresentam em seus trabalhos alguns conceitos fundamentais para a análise de políticas públicas (*policy analysis*)¹⁸, os quais são de extrema importância para a compreensão de sua estruturação.

¹⁸ É importante ressaltar que há diferentes graus de neutralidade e interesses no estudo das políticas públicas, como as múltiplas comunidades que se debruçam sobre o tema: governos, acadêmicos, analistas externos, etc.

O Grupo de Análise de Políticas de Inovação (GAPI) da UNICAMP (2002) apresenta no trabalho “Metodologia de Análises de Políticas Públicas”, uma visão sistematizada dos aspectos políticos envolvidos com a estratégia da inovação, ou seja, como os autores contribuem para o desenvolvimento do processo de elaboração de políticas no Estado contemporâneo. Trata-se quase que exclusivamente da análise do processo de elaboração de políticas públicas; do acompanhamento, críticas, avaliações; dos procedimentos, metodologias e cuidados que devem ser utilizados ao formular políticas para que estas possam ser implementadas de modo a alcançar seus objetivos e resultados visados.

De acordo com Souza (2006 apud CAPELLA) e demais autores, a terminologia de políticas públicas se apresenta como: *polity* (estrutura do sistema político; instituições políticas); *politics* (processos de negociação que ocorrem dentro do sistema político); *policy* (dimensão material e concreta do sistema político; políticas públicas)¹⁹; *policy networks* ou redes políticas (conjunto de diferentes instituições e grupos, formados pelo governo – executivo e legislativo – e pela sociedade civil em torno da política pública); *issue networks* ou redes de assuntos (formadas por indivíduos/grupos em torno de uma questão e são ligadas às comunidades políticas – *policy communities* – ou subsistemas de políticas – *policy subsystems*).

Devido ao estudo sistemático das políticas públicas, Lasswell (1956 apud CAPELLA, 2009) apresentou um modelo teórico de estágios ou ciclos chamado de *policy cycle* ou ciclo de políticas públicas, no qual buscava explicações sobre o processo de produção de políticas. Após algumas considerações de autores distintos, os estágios resumiram-se às seguintes fases: agenda-setting (quando um problema chama a atenção de uma política), formulação (quando o governo formula as opções para um problema), decisão (escolha das opções; é determinado um curso de ação ou não ação), implementação (quando o governo coloca ação em prática) e avaliação (os resultados da política são monitorados pelo governo e por atores sociais). A política pode então ser encerrada ou voltar ao estágio inicial (para uma reconceitualização).

Outra forma de explicar a produção de políticas públicas é analisar sua tipologia, ou seja, o tipo da política. Para Theodor Lowi (1964; 1972 apud SOUZA, 2006), a

Assim, há uma distinção entre o estudo “da” política pública (chamado *policy study*), conduzido por acadêmicos; e o estudo “para a” política pública (chamado *policy analysis*) que consiste em pesquisas aplicadas por servidores públicos ou consultores (CAPELLA, 2009).

¹⁹ As políticas (*policies*) diferem-se dos programas e projetos. As políticas envolvem a definição e execução de um conjunto de ações com base numa situação social percebida como problemática, com o objetivo de transformá-la num determinado tempo. Os programas integram as políticas e os projetos por sua vez, são um conjunto de atividades que alimentam os programas e conseqüentemente, as políticas (CAPELLA, 2009).

política pública que determina muitas das ações (grande influência) no sistema político, ou seja, ela encontra diferentes formas, preferências e interesses que geram confrontos e disputas em torno de seu processo decisório, formando as arenas políticas ou arenas de poder (distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas), que a grosso modo é a dinâmica das relações entre os atores: de “lutas, jogos e debates” (RUA, 1997, p.5).

As arenas ou políticas distributivas geram impactos mais individuais, sendo menos conflitantes e não havendo desfavorecidos, como por exemplo, as tarifas sobre o uso de serviços públicos. As regulatórias são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse, como as leis trabalhistas, os decretos e ordens. As redistributivas, “a pior de todas as situações políticas” (RUA, 1997, p. 5) atinge maior número de pessoas, sendo mais conflitantes, como as políticas sociais universais, o sistema tributário e previdenciário. Há ainda as políticas constitutivas, citadas por Lowi, 1972 (apud SOUZA, 2006; FREY, 2000), que lidam com procedimentos e são estruturadoras e modificadoras de regras, como a criação de um órgão.

Souza (2006) cita outros modelos de formulação e análise das políticas públicas como: o *garbage can* ou “lata de lixo”, o *advocacy coalition* ou coalizão de defesa, o *punctuated equilibrium* ou “equilíbrio interrompido”, o *public management* ou o novo gerencialismo público; e aborda outros campos teóricos que debatem políticas públicas, como o Neo-intitucionalismo, o qual enfatiza a importância das instituições/regras²⁰ para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

A autora conclui que as políticas públicas são marcadas por alguns aspectos fundamentais, tais como: a força política que envolve o processo de tomada de decisão; a necessidade de instituições bem estruturadas e capacitadas para sua elaboração, implementação, avaliação e reformulação; e a abertura à participação popular. E ainda ressalta que não existe uma única forma (metodologia universal) de analisar políticas públicas, desde sua concepção, formulação, implementação até a sua avaliação.

Atualmente há um esforço de grandes estudiosos e pesquisadores na área de políticas públicas que vêm desenvolvendo diversos modelos e caminhos metodológicos de análise e avaliação, principalmente na área de políticas públicas sociais, a qual faz parte de um dos grandes desafios do nosso país (em relação às questões de desigualdade social, justiça

²⁰ Instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores; influenciam nos resultados das políticas públicas, pois tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras, redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. O neo-institucionalismo apresenta alguns ramos que contribuí para o debate: teoria da escolha racional, institucionalismo histórico e teoria da escolha pública (SOUZA, 2006).

e ética). “Por isso, o acompanhamento dos processos pelos quais elas são implementadas e a avaliação do seu impacto sobre a situação existente deve ser permanente” (LUCCHESI, 2004).

Assim, governo e sociedade devem fomentar o diálogo e a negociação entre os diferentes atores sociais, avaliando e transformando qualitativamente os processos de gestão não apenas para efetividade dessas políticas, mas também para o alcance de objetivos mais amplos orientados ao desenvolvimento social (ALMEIDA, 2008).

Nesse contexto, o trabalho tem como norte discorrer sobre políticas públicas sociais de transferência de renda, em específico o Bolsa Família, identificando e discutindo algumas de suas repercussões diante das famílias beneficiadas, com base em variáveis que identificam o perfil dessas famílias, principalmente relacionadas à questão da segurança alimentar e nutricional. E assim, expor a caracterização sócio-demográfica e socioeconômica das famílias para um diagnóstico das efetividades e dos entraves do programa, a fim de propor subsídios para seu aprimoramento local e nacional.

1.2 Políticas de transferência de renda: aspectos históricos

“O Bolsa Família não é uma criação a partir do zero” (WEISSHEIMER, 2006, p. 27). A criação desta política só foi possível devido à experiência acumulada ao longo da história em torno de programas de transferência de renda (na forma monetária ou por meio da provisão de serviços), ou seja, de políticas de caráter compensatório.

Os programas compensatórios integram o arcabouço institucional das políticas sociais. Sua matriz tem origem na prática assistencialista, inicialmente em mãos da igreja. Estruturaram-se em valores de solidariedade, indispensáveis nas sociedades modernas, fortemente diferenciadas e desiguais, pois permitem mitigar os efeitos da pobreza propiciando um aumento do bem-estar comum. Tais programas, todavia, não incorporam forçosamente valores de equidade. Costumam ser, por isso mesmo, focalizados e não universais. Distinguem-se no interior das políticas sociais comprometidas com a busca de maior equidade, por atenderem a uma clientela específica, a dos pobres (LAVINAS et al., 2000, p. 3).

É preciso retroceder pelo menos, à década de 1930, com a criação dos primeiros programas e leis voltados aos trabalhadores²¹ e aos setores mais pobres da

²¹ É importante e necessário citar aqui a obra de Gomes (1988), *A Invenção do Trabalhismo*, onde se retrata que a cidadania no Brasil passa pelas questões dos direitos sociais e pela luta pela participação política, envolvendo a

população, pois se acentuava o problema da desigualdade social no país²², e conseqüentemente, da pobreza. Santana (2007) coloca que a pobreza é um fenômeno que acompanha a humanidade há séculos; derivado das desigualdades sociais e econômicas, desde o capitalismo na sociedade: a concentração da população nas grandes cidades, a reestruturação industrial e a distribuição desigual de bens levaram ao crescimento de problemas e carências relacionados à violência urbana, insegurança pessoal e desorganização dos grupos mais vulneráveis.

A partir do governo de Getúlio Vargas, começou a surgir de modo mais concreto no país a idéia de construção de um Estado de bem-estar social para enfrentar os problemas, como o chamado *Welfare State*²³, “um regime específico de transferências sociais, de base fiscal, cujo objetivo é promover o bem-estar dos indivíduos mediante uma redistribuição da renda e da riqueza (ativos) comprometida com a idéia de justiça²⁴” (LAVINAS et al., 2000, p. 1). A questão da justiça se dá pela escassez de recursos (não somente materiais) e por não prevalecer nas sociedades princípios de igualdade, equidade, etc.

De acordo com Lavinias (2005, apud SANTANA, 2007), na América Latina, especialmente no Brasil, não se chegou a organizar um estado de bem estar social capaz de abranger toda população carente, pois o sistema de proteção social implantado era voltado para os seguimentos da economia, atendendo uma parcela restrita, excluindo de fato os mais pobres.

Particularmente no caso do Brasil, durante o período desenvolvimentista, que se estendeu do pós-guerra até início dos anos 80, a questão da pobreza não ganhou espaço como uma ação sistemática do estado. Cria-se que a própria concepção de desenvolvimento econômico que conduzia as ações do estado levaria automaticamente ao desenvolvimento social por meio da incorporação dos excluídos ao mercado formal de trabalho e pela mobilidade social que teriam. A pobreza não era concebida como um fenômeno estrutural da sociedade brasileira e, conseqüentemente, políticas sociais voltadas para a população nessa condição não se desenvolveram. Apenas recentemente, após a década de 90, a pobreza, como um problema social a ser enfrentado pela sociedade como um todo e pelo estado em particular, ganha espaço como tema de debate entre os governos e ações voltadas

formação da classe trabalhadora e suas relações com o Estado, ou seja, a autora quis dizer que a conquista de benefícios sociais, leis, programas ou a inserção da classe trabalhadora na política não aconteceu de forma simples ou fácil, mas sim diante de períodos de muitas lutas, pressões, manifestações e resistências. Aqui são abordados os aspectos históricos de políticas sociais (compensatórias) de forma geral e superficial.

²² A desigualdade social é tema de grandes trabalhos realizados no Brasil, como o projeto do Senador Eduardo Suplicy (Partido dos Trabalhadores - PT/SP) de 1991, para a instituição de um programa de renda mínima. “O projeto de Suplicy representou um marco no debate sobre a adoção de políticas de distribuição de renda no país” (WEISSHEIMER, 2006, p. 32).

²³ Segundo Santana (2007, p. 2), o *Welfare State* era o: “estado de bem estar social europeu [...], baseado em valores de solidariedade e coesão social, que começou a desenvolver sistemas de proteção social que pudessem diminuir as desigualdades de modo a mitigar os problemas decorrentes da condição de pobreza”.

²⁴ “Chama-se de política social a toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente” (SANTOS, 1987 apud LAVINAS et al., 2000, p. 1).

especificamente para a redução das desigualdades sociais passaram a ser implementadas (COHN, 2004 apud SANTANA, 2007, p. 2-3).

Segundo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008), em meados dos anos 1980 o princípio de justiça começa a ser questionado num contexto de redemocratização (inovações políticas e organizacionais voltadas para o alcance de maiores impactos redistributivos, arranjos participativos e expansão dos direitos sociais). Com a Constituição de 1988, a assistência social foi efetivamente colocada no campo das políticas públicas, vinculando-se à Previdência Social e à saúde e determinando uma atenção maior do Estado às pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas, devido aos intoleráveis níveis de pobreza e a exclusão social (WEISSHEIMER, 2006).

Santana (2007) coloca que a partir das discussões sobre as desigualdades sociais, a questão principal é qual ou quais programas deveriam ser implementados para reduzir de maneira mais rápida e eficaz a pobreza, na qual “se apresenta de diversas formas e combatê-la implica executar ações com visão de curto, médio e longo prazo para que ela deixe de ser ligada à estrutura da sociedade e pare de se reproduzir a cada geração” (SANTANA, 2007, p. 3).

No início dos anos 1990, houve a aprovação de leis importantes como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)²⁵ e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)²⁶, e no final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram lançadas algumas políticas voltadas para a melhoria da renda e da qualidade de vida da população mais pobre: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Agente Jovem, Sentinela²⁷, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás²⁸.

Na verdade, o primeiro programa no Brasil com caráter de transferência monetária é anterior a esta discussão: o Renda Mensal Vitalícia, criado na década de 1970 e substituído, através do Decreto nº 1.744 de 11 de dezembro de 1995, pelo Benefício de

²⁵ Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990.

²⁶ Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1990.

²⁷ O PETI tem o objetivo de erradicar com todas as formas de trabalho infantil no país, atendendo famílias com crianças e adolescentes menores de 16 anos de idade, através de serviços socioeducativos e transferência de renda. O Agente Jovem visa a permanência de jovens (de 15 a 17 anos de idade em situação de vulnerabilidade social, pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo) no sistema educacional. O Sentinela, atualmente Serviço de Enfrentamento à violência, ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes, oferece um conjunto de procedimentos técnicos especializados no atendimento à crianças e adolescentes vítimas de abuso ou exploração sexual, bem como seus familiares (BRASIL, 2009b).

²⁸ O Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás, hoje chamados de Programas Remanescentes do MDS, foram unificados ao PBF visando racionalizar custos operacionais e integrar benefícios sociais provenientes de outros programas do Governo Federal.

Prestação Continuada (BPC)²⁹, o qual consiste na transferência de um salário mínimo aos idosos (com mais de 65 anos) ou portadores de deficiência com renda por pessoa inferior a ¼ do salário mínimo e não vinculados a nenhum regime de previdência social (SUPLICY, 2003; SCHOTTZ, 2005 apud PINTO, 2007).

Os programas de transferência de renda surgiram como uma alternativa para combater a pobreza. Eles foram concebidos segundo a idéia de que o beneficiário tem a autonomia para definir como melhor utilizar o benefício por saber quais são suas necessidades mais urgentes. Alguns deles, embora tragam no próprio nome a destinação do benefício como Auxílio Gás e Cartão Alimentação, também são concebidos segundo a idéia de que o beneficiário é portador de habilidade para o exercício da cidadania e podem comportar-se como agentes econômicos eficazes no mercado de modo a trazer benefício não só para si e sua família, mas para inserir-se num contexto mais amplo de relações por meio das quais podem paulatinamente mitigar os efeitos de sua condição de pobreza (SANTANA, 2007, p. 3).

De acordo com Schottz (2005 apud PINTO, 2007), mesmo os programas de transferência de renda terem conquistado avanços como uma estratégia de combate à fome e à pobreza, como outras políticas de intervenção no Brasil, ainda eram caracterizados pela fragmentação, pelo frágil controle social, a sobrefocalização de beneficiários e duplicação de recursos.

Assim, o governo Luis Inácio Lula da Silva, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), incorporou e integrou essas políticas em um único programa que procurou unificar as ações públicas nas áreas de assistência social, Segurança Alimentar e Nutricional, saúde, educação infantil e transferência de renda: o Programa Bolsa Família, o qual passou a ser o principal programa do MDS e é hoje a mais importante política social do Governo Federal, atendendo a mais de 12 milhões de famílias em todo o Brasil.

1.3 Avaliação de políticas públicas

Antes de entrar na abordagem da avaliação de políticas públicas, é preciso dedicar-se inicialmente às reflexões sobre os conceitos, concepções, finalidades e usos da *avaliação* em si.

²⁹ É um benefício de um salário mínimo mensal pago às pessoas idosas com 65 anos ou mais, conforme estabelecido Estatuto do Idoso, e às pessoas portadoras de deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho.

O trabalho de Belloni, Magalhães e Souza (2001) procura descrever uma metodologia de avaliação em políticas públicas com base em uma experiência na educação profissional, ou seja, apresentam concepções e distinções entre a avaliação educacional, institucional e de políticas públicas. Portanto, o conceito de avaliação adotado aqui refere-se à análise de processos, produtos ou resultados de atividades ou ações desenvolvidas, ou seja, de programas ou políticas. Para eles, esta modalidade carece de maior aprofundamento teórico e metodológico; assim, propõe-se a definição de avaliação:

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destina-se a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram estas conquistas, de tal forma que sirva de base ou para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados (AGUILLAR & ANDER-EGG, 1994 apud BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 20-21).

A partir dessas definições, os autores destacam as multiplicidades da avaliação, ou seja, as concepções de avaliação podem ser agrupadas em diferentes conjuntos: do ponto de vista dos objetivos visados (avaliação como comparação entre uma situação dada e um modelo definido e entre o proposto e o realizado; como processo metódico de aferição de eficiência e eficácia; e como instrumento de identificação de acertos e dificuldades visando o aperfeiçoamento); quanto ao momento em que se realiza o processo (avaliação *diagnóstica*, quando realizada antes da tomada de decisão de uma ação; *processual*, quando desenvolvida durante o processo de implementação da ação avaliada; e *global*, quando realizada ao final da implementação); e quanto ao tipo dos sujeitos envolvidos no processo (avaliação interna ou auto-avaliação, conduzida por sujeitos participantes das ações avaliadas; externa, conduzidas por sujeitos externos à formulação, implementação ou dos resultados; mista, quando envolve estes dois grupos; e participativa, quando a população-alvo participa tanto da formulação quanto da implementação da ação avaliada).

Diante dessa multiplicidade de avaliações Belloni, Magalhães e Souza (2001, p. 25) consideram a avaliação “como um processo sistemático de análise de atividade(s), fato(s) ou coisa(s) que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento”.

Outros autores destacam que a avaliação:

[...] trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA e CASTANHAR, 2003, p.972 apud CUNHA, 2006, p. 6).

Entretanto, autores como Ala-Harja e Helgason chamam a atenção para o fato de que não há um acordo sobre o que é avaliação, em função de que o conceito é definido de múltiplas, e às vezes contraditórias, maneiras, e por uma variedade de disciplinas, tais como economia, política, administração e sociologia. Além disso, a avaliação serve a uma ampla gama de necessidades, discussões, clientes, instituições e praticantes (CUNHA, 2006, p. 6).

Deste modo, “a atividade de avaliação não é uma atividade isolada e auto-suficiente” (CUNHA, 2006, p. 7). É uma das etapas do processo de planejamento das políticas e dos programas governamentais, ou seja, gera informações que possibilitam novas escolhas e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados.

Mas por que avaliar políticas públicas?

A avaliação de políticas públicas é uma área ainda rudimentar do ponto de vista conceitual e metodológico, devido às poucas experiências de avaliação de desempenho, de efeitos e de implementação de políticas, bem como pelas metodologias em geral utilizadas, que se concentram em resultados de impacto quantitativo e imediato das ações desenvolvidas. Essa metodologia é relevante quando se quer alcançar objetivos quantificáveis e de curto prazo, mas não oferece subsídios para a “apreciação” das conseqüências ou resultados mais amplos de ações que são difusas, como o caso de políticas sociais (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001).

Assim, os autores enfatizam que a avaliação deve abranger o processo de formulação e implementação das ações e os resultados, tornando-se instrumento fundamental para o aperfeiçoamento ou reformulação das ações desenvolvidas. Do mesmo modo como apresenta Almeida (2008), onde a avaliação tem sido instrumento de gestão valioso para o conhecimento e a viabilização de programas e projetos, para o redirecionamento, quando se fizer necessário, de seus objetivos, até mesmo para a reformulação de rumos e propostas, fornecendo subsídios para tomadas de decisão.

A avaliação de políticas públicas não é simplesmente um instrumento de aperfeiçoamento ou redirecionamento dos programas empreendidos pelo governo, mas especialmente, uma ferramenta capaz de prestar contas à sociedade das ações governamentais. Também não podemos restringir a avaliação de políticas públicas apenas à aferição de suas metas quantitativas, mas devemos nos reportar à qualidade

do resultado atingido. É dessa forma que os conceitos de eficiência, eficácia e impacto se revelam importantes, ao subsidiarem a tradução da avaliação do planejamento, do desenvolvimento e da execução da política pública como um todo (ALMEIDA, 2008, p. 49).

Cunha (2006) cita a respeito de outros motivos para a utilidade da avaliação de políticas (e programas governamentais), os quais estão relacionados à transformação da Administração Pública em uma administração mais moderna e eficiente – a administração pública gerencial³⁰. De acordo com a autora, as características dessa administração “são a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentra nos processos, sem considerar a ineficiência envolvida” (CUNHA, 2006, p. 3); e o crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho dessa gestão pública. A seguir são abordados alguns casos de avaliação de políticas públicas.

Um artigo sobre a avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate a fome no Brasil (SANTOS; SANTOS, 2007), destaca que a segurança alimentar ganhou relevo internacional nas últimas décadas, tendo sido alvo de debates e recomendações em reuniões de cúpula. Assim, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas capazes de promover a Segurança Alimentar e Nutricional tornaram-se objetivo estratégico.

Enfatiza-se também a necessidade de executar políticas sociais que maximizem a eficiência, a participação da comunidade e a focalização; e para tanto, é preciso aprimorar o monitoramento e avaliação de programas, contemplando a avaliação dos processos, dos impactos e da eficiência das ações. Com isso, as autoras colocam que “a avaliação de políticas e programas tornou-se um compromisso tanto quanto um desafio” (SANTOS; SANTOS, 2007, p. 1029).

O estudo adaptou uma metodologia multidimensional baseada na tríade estrutura-processo-resultado para avaliar cinco programas³¹ na área de segurança alimentar e combate à fome, que integravam a agenda do Programa Comunidade Solidária³² do Governo

³⁰No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração [...] que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público (BRESSER PEREIRA, 1966, p.9 apud CUNHA, 2006, p. 3).

³¹ Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), Programa Nacional de Controle das Deficiências da Vitamina (PNVITA), Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos (PRODEA) e Programa de Atenção ao Desnutrido e à Gestante em Risco Nutricional *Leite e Saúde* (SANTOS; SANTOS, 2007).

³² Foi criado no governo FHC, a fim de articular os trabalhos sociais em vários ministérios.

Federal entre 1995-2002 e realizou um estudo de caso em 45 municípios (pequeno, médio e grande porte) do Estado da Bahia, avaliando o Programa Cesta do Povo.

Nos caminhos da pesquisa, as autoras colocam que encontraram obstáculos desde as concepções do estudo até sua implementação e na análise dos dados. Os resultados obtidos mostraram que a implementação dos programas do Comunidade Solidária a nível local apontaram entraves, devido ao momento de descentralização à época do estudo, e assim, considerou-se que uma avaliação mais específica dos demais níveis do governo precisariam ser construídas (SANTOS; SANTOS, 2007).

Há diversas pesquisas que procuram analisar e avaliar diferentes vertentes das políticas públicas, como Castioni (1999), o qual apresenta modelos e usos da avaliação de impactos em programas de formação profissional, e conclui que, o que pode contribuir para a gestão de programas é:

uma avaliação de impacto que alie avaliação de impacto que alie elementos quantitativos, pesquisa qualitativa e avaliação de processo. Esta em parte, condiciona os resultados do programa, pois depende da implementação da política os seus próprios resultados (CASTIONI, 1999, p. 23).

Tavares (2005) procura discutir critérios de avaliação em políticas públicas de experiência sustentáveis e conclui que, no Brasil, não há ainda uma constituição da tradição de se avaliar políticas públicas e há essa necessidade, pois “a avaliação de políticas públicas em âmbito local possibilita, por exemplo, a reflexão sobre qual padrão de desenvolvimento vem sendo implementado em determinada localidade ou município” (TAVARES, 2005, p. 128), portanto, para o autor, o desafio é a implementação de metodologias capazes de garantir a equidade e sustentabilidade do desenvolvimento, a partir da capacidade de continuidade dos efeitos benéficos dos programas e políticas, bem como da participação dos diversos atores sociais.

Em síntese, o esforço de uma orientação metodológica para avaliar políticas públicas, principalmente em relação aos programas sociais, visa servir de instrumento para melhoria das ações governamentais e para um controle da sociedade civil na formulação e implementação desses programas, possibilitando “comparar o esforço realizado com a demanda e a satisfação do beneficiário, adequando crescentemente os programas às expectativas da sociedade” (BERNARDONI; SOUZA; PEIXE, 2008, p. 381).

1.3.1 Finalidades, Objetivos e Operacionalização da Avaliação

Política pública é a ação intencional do Estado junto à sociedade. Assim, por estar voltada para a sociedade e envolver recursos sociais, toda política pública deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 44-45).

A avaliação de uma política pública nos permite encontrar seus fatores positivos, bem como apontar seus enganos e entraves, com a finalidade de buscar seu aperfeiçoamento e sua reformulação. Nesse sentido, “a avaliação tem o duplo objetivo de *autoconhecimento e de formulação de subsídios* para a tomada de decisão institucional” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 45, grifo do autor).

Os autores ainda descrevem a semelhança da pesquisa avaliativa na avaliação institucional (como uma universidade, por exemplo) às pesquisas desenvolvidas nas áreas das ciências humanas (como o caso deste trabalho ao avaliar um programa social específico), por ambas contribuírem ao avanço do conhecimento em relação ao objeto de estudo, e ao avanço conceitual e metodológico, atendendo aos critérios de validade e confiabilidade das pesquisas.

No caso de pesquisa avaliativa acerca de uma política ou programa específico, não há a multiplicidade de ações e projetos (como de um órgão ou instituição), ou seja, o foco não é amplo e sim delimitado. Assim, “tal delimitação permite alcançar maior grau de aprofundamento na análise das ações implementadas e nas recomendações formuladas” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 47).

Segundo os autores, o processo de avaliação de uma política pública demanda o envolvimento de dois tipos de participantes: os sujeitos internos e externos. Os sujeitos internos são: os formuladores da política (dirigentes nacionais, estaduais e municipais, no caso de uma política nacional); os executores das atividades (as instituições públicas ou privadas e outros setores de supervisão e execução) e; os beneficiários das atividades (a clientela visada ou os beneficiários diretos)³³. Os sujeitos externos são: os avaliadores profissionais (contratados pelos implementadores ou pelos beneficiários) e a sociedade (enquanto beneficiária dos resultados de uma política pública).

³³ No caso do Programa Bolsa Família, os beneficiários são as famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70,00 a R\$ 140,00) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00).

As informações na análise avaliativa devem ser tratadas em relação a sua abrangência e significância, a validade e confiabilidade dos dados e informações, bem como “devem ser respeitados os princípios da representatividade quantitativa e qualitativa que embasam a análise e as conclusões, recomendações e encaminhamentos” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 53).

Existem duas estratégias analíticas que se complementam no desenvolvimento da pesquisa avaliativa de uma política pública: análise quantitativa e qualitativa, e neste, principalmente a análise de conteúdo, onde Boudon (1971 apud BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 52) argumenta que “o tipo de método utilizado não depende apenas das preferências do pesquisador, mas das questões que ele se coloca”.

As informações quantitativas normalmente resultam de procedimentos de comparação, registrados numericamente e são expressas por tabelas, gráficos, quadros e outros instrumentos. As informações qualitativas resultam de procedimentos relacionados à observação (direta) e organização dos fenômenos ou fatos, derivados da análise documental³⁴. No caso desta pesquisa, foram analisadas as seguintes fontes: entrevistas, formulários, documentos norteadores, um programa e algumas entidades sociais locais.

A análise de documentos vem se constituindo em importante estratégia metodológica. Na avaliação de política pública, essa metodologia é usada como instrumento para identificar o encadeamento sócio-político das propostas e de suas estratégias de implementação. Assim, “a análise de conteúdo de documentos tem por objetivo contribuir para a explicitação de texto escrito e do seu discurso ideológico, buscando esclarecer os significados e implicações, [...] estratégias e linhas de ação da política examinada” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 55).

De acordo com os autores, a pesquisa avaliativa, por envolver informações qualitativas e quantitativas, utiliza dados primários e secundários derivados de diversas fontes. Os dados primários são coletados através de entrevistas (com os formuladores, executores e beneficiários), observação direta ou outros tipos de estudos realizados pela própria avaliação externa. Os dados secundários (qualitativos e quantitativos) podem derivar de fontes como: documentos oficiais e relatórios gerenciais (produzidos pelos formuladores e executores);

³⁴ Haguette (1987 apud BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 54), argumenta que o método qualitativo oferece uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais, apóia-se no “pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social face à configuração das estruturas sociais seja a incapacidade estatística de dar conta dos fenômenos complexos e dos fenômenos únicos”. E prossegue “[...] os métodos quantitativos supõem uma população de observação comparável entre si, e os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser”.

relatórios avaliativos (por órgãos nacionais e locais) e; estudos e estatísticas sociais (pelas instituições).

1.3.2 Critérios Analíticos e Indicadores de Avaliação

A construção do modelo de avaliação de uma política pública considera seu caráter de instrumento do Estado para o desenvolvimento do bem-estar social. Assim:

dentre os critérios básicos a serem considerados destacam-se os objetivos da política examinada e a sua interação com outras políticas diretamente ligadas a sua área e objetivos. A metodologia envolve a formulação de critérios e indicadores de avaliação em relação a todas as etapas de implementação da política: formulação, implementação e resultados (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 58).

Os critérios analíticos ou avaliativos básicos usualmente propostos para avaliação de política pública são: eficiência, eficácia e efetividade social. Tais critérios buscam traduzir a avaliação do desenvolvimento e execução da política pública como um todo e “não são neutros ou universalmente válidos [...], traduzem de modo explícito ou não, princípios, objetivos, valores e concepções acerca do objeto da política e de seu papel social” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 59-60).

Segundo Belloni, Magalhães e Souza (2001, p. 61-62) “a eficiência diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar os insumos e implementos necessários à consecução dos resultados visados”. E abrange ainda metodologias, procedimentos e instrumentos de planejamento, projeção e tratamento. Assim, para os autores:

a eficiência envolve, portanto, a comparação das necessidades de atuação sobre o fenômeno com as diretrizes e os objetivos propostos, e com o instrumental disponibilizado para nele intervir. Pressupõe organização, estratégias e planejamento prospectivos, a fim de que as proposições metodológico-operacionais tenham base nas demandas impostas pelo próprio fenômeno e estejam coladas ao real (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 62).

Para Cunha (2006, p. 8) a eficiência “é a relação entre custo e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto³⁵, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado”.

Já a eficácia “é a relação entre alcance de metas³⁶ e tempo ou, em outras palavras, é grau em que se alcançam os objetivos³⁷ e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados” (CUNHA, 2006, p. 8). E corresponde ao resultado de um processo, ou seja, o resultado efetivamente alcançado, mas não pode restringir-se simplesmente à aferição de resultados parciais. Se expressa pelo grau de qualidade do resultado atingido e, depende da eficiência para ser atingida.

Almeida (2008) ainda coloca que a análise da eficácia se apóia sobre a focalização dos fatores suscetíveis de explicar a capacidade da política em agir sobre o sistema de exploração local. Portanto, a eficácia é o resultado da interação entre uma intervenção exógena a uma dinâmica social endógena.

Nesse sentido, eficiência e eficácia são conceitos inter-relacionados e independentes, pois ao mesmo tempo em que existe certo grau de autonomia, um pressupõe o outro (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001).

A efetividade social³⁸ procura acompanhar os resultados tanto econômicos quanto sociais da política pública. Quando os critérios de avaliação focam os aspectos econômicos, as necessidades e interesses dos trabalhadores são consideradas indiretamente; por outro lado, quando são enfatizadas as dimensões sociais, o foco da política pública centraliza-se predominantemente nos interesses e nas necessidades dos trabalhadores.

A pesquisa avaliativa, como qualquer outro tipo de pesquisa beneficia-se da formulação de hipóteses de trabalho, pois elas permitem estruturar o desenvolvimento da análise, sendo o seu fio condutor. Sua formulação deve orientar-se pelos princípios de clareza e verificabilidade analítica e/ou empírica, a partir do modelo conceitual adotado que dá sustentação à análise e se traduz em um conjunto de variáveis assim permitindo sua operacionalização³⁹ (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 80).

³⁵ É o resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser tanto bens quanto serviços (CUNHA, 2006, p. 8).

³⁶ É a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo (Ibid., p. 8).

³⁷ É a situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas (COHEN; FRANCO, 2004, p.88 apud CUNHA, 2006, p. 8).

³⁸ A efetividade social refere-se às conseqüências da qualificação junto ao trabalhador, sem sua vida profissional e pessoal (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 67).

³⁹ A operacionalização da metodologia de avaliação envolve a avaliação interna e externa e seus sujeitos, bem como suas estratégias de análise e os tipos e fontes de informação (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001).

No caso da pesquisa avaliativa de política pública, as hipóteses podem derivar de três origens: relativas às dimensões teóricas ou conceituais (voltadas a área de política pública ou ao objeto da política pública); relativas à gestão de políticas; e relativas aos resultados da política implementada. As variáveis ou categorias de análise⁴⁰ na pesquisa avaliativa são formuladas a partir das hipóteses, e para a verificação de sua evolução e comportamento é preciso elaborar indicadores quantitativos e qualitativos (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001), os quais serão descritos a seguir.

O indicador é a quantificação que permite a mensuração dos resultados do programa. “É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (JANUZZI, 2003, p.15 apud CUNHA, 2006, p. 9).

No campo aplicado das políticas públicas [...] os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (MILES, 1985; NAÇÕES UNIDAS, 1988 apud JANUZZI, 2005, p. 138).

A definição de um indicador ou de seu conjunto objetiva identificar as características essenciais de uma determinada realidade e expressá-las na forma de valores quantificáveis e/ou qualificáveis. No entanto, nenhum sistema de indicadores, por mais complexo e sofisticado que seja, será capaz de representar a realidade exatamente como ela é, ou seja, sempre se perderá algum elemento desta realidade (ALMEIDA, 2008). Contudo, essa perda pode ser compensada considerando-se um sistema de indicadores capaz de evidenciar os elementos determinantes das configurações social, econômica, cultural e política desta realidade, e assim, contribuir com subsídios para mudanças desejadas como, por exemplo, no caso deste trabalho, no aprimoramento da execução das políticas públicas.

Os indicadores podem ser metodologicamente agrupados segundo diferentes classificações, as quais expressam diferenças entre as fontes de origem dos dados e informações geradoras do indicador, as técnicas usadas na sua construção ou a finalidade de sua aplicação

⁴⁰ São aspectos significativos do ponto de vista dos valores, princípios e objetivos da política. O processo de construção dos indicadores parte da conceituação das categorias de análise selecionadas com base na bibliografia existente e nos princípios e diretrizes definidas pela política para, em seguida, se definir os elementos, indicadores e variáveis. Os elementos são as partes essenciais de cada categoria, que a estruturam em termos de valores, princípios e objetivos definidos (ALMEIDA, 2008).

(ALMEIDA, 2008). Para avaliação dos resultados da eficácia há um conjunto de indicadores que permite entender e avaliar o resultado concreto da política através de:

- *Indicadores quantitativos* (objetivos): valores quantificáveis, como cifras absolutas, taxas, proporções, médias, índices ou distribuições por classes, que permitem mensurar os efeitos (respostas) concretos da ação da Política, e;
- *Indicadores qualitativos* (subjetivos): que dizem respeito a uma apreciação, a um juízo de valor que um indivíduo ou um grupo de pessoas faz da ação da Política.

Nesse contexto, eficácia enquanto um atributo é entendida como o grau de concretização dos efeitos (impactos) idealizados pela Política, ou seja, analisar a eficácia de um programa consiste em comparar os objetivos traçados e os resultados alcançados, identificando a diferença entre as ações planejadas e as realizadas em todas as escalas em que a política se concretiza.

1.4 Elementos de segurança alimentar como resposta às vulnerabilidades sociais?

O conceito de segurança alimentar se deu a partir do final da Segunda Grande Guerra Mundial (1945) com a crise dos agricultores em grande parte dos países industrializados (principalmente em metade da Europa). Com o passar do tempo, esse conceito levou a um melhor conhecimento da situação alimentar sob três aspectos: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos (BELIK, 2003).

Segundo o autor, cabe ressaltar o conceito desses aspectos. O acesso aos alimentos diferencia-se da disponibilidade dos alimentos, ou seja, os alimentos podem estar disponíveis, mas não acessíveis à camada mais pobre da população. A qualidade refere-se à consumir os alimentos com dignidade (sem riscos de contaminação ou apodrecimento); e a regularidade diz respeito ao acesso constante à alimentação (pelo menos três vezes ao dia).

Na década atual o Brasil tem vivenciado a incrustação de políticas públicas de segurança alimentar consideradas mais alternativas nos diversos âmbitos governamentais (federal, estadual e municipal). Os primeiros anos do século XX tornaram-se marcantes porque o conceito mais amplo de segurança alimentar finalmente começou a sustentar uma pauta de políticas públicas destinadas à redução da fome da população miserável e ao aumento de ações solidárias para pessoas em situações de marginalização no país (incluindo pessoas produtivas, como trabalhadores rurais, agricultores familiares etc.). Desde 1997, quando a Cúpula Mundial da Alimentação (uma arena de representação dos governos dos países vinculados à ONU) finalmente conseguiu produzir em consenso um conceito de

segurança alimentar amplo para subsidiar políticas públicas aplicáveis nos mais diversos países (dos desenvolvidos aos subdesenvolvidos), alguns programas começaram a ser executados no Brasil. De lá para cá, os esforços de vários governos no Brasil (locais, estaduais e federais) produziram a efetivação de várias políticas de segurança alimentar (PAULILLO; PESSANHA, 2002 apud ALMEIDA et al., 2006, p. 208-209).

As políticas de segurança alimentar devem responder por três dimensões: produção (nas áreas rurais e urbanas), distribuição (suplementar ou emergencial a grupos específicos), acesso (ações e comercialização) e o consumo (educação alimentar e consumo sustentável) de alimentos; e devem também estar ligadas a elementos e/ou valores fundamentais da população: a) saúde, b) higiene, c) meio ambiente, d) autenticidade e e) solidariedade. “Todos esses valores são socialmente construídos e compartilhados em redes de políticas focadas para a funcionalidade e adaptação de um padrão alimentar com equidade para a população mal nutrida” (ALMEIDA et al., 2006, p. 209).

Ainda, de acordo com os autores, os valores ligados ao eixo da saúde referem-se a dimensões dietética e farmacêutica ligadas à composição nutricional dos alimentos: conteúdo protéico, fibras, colesterol, etc. Para tanto, a educação alimentar da população mais vulnerável é fundamental. O eixo da higiene e seguridade dos alimentos engloba a ausência de tóxicos ou nocivos, sendo necessárias informações, garantias e o controle sobre as condições da produção, distribuição e embalagens (certificação dos produtos). O meio ambiente está relacionado ao ecológico ou orgânico, produção sem tóxicos e respeito ao meio ambiente. Assim, sua preservação é fundamental. O eixo da autenticidade está ligado aos valores naturais e tradicionais da produção agroalimentar, aos conhecimentos muitas vezes herdados de práticas alimentares, à valorização da origem dos produtos e às especificações dos processos produtivos, ou seja, “são os idéias do saber fazer” (ALMEIDA et al., 2006, p. 210). E, por fim, o eixo da solidariedade envolve valores morais e ideológicos que impulsionam a participação da população bem nutrida em ações humanísticas no processo de consumo. São exemplos deste último o comércio justo internacional, os mercados institucionais municipais e produtos agroindustriais familiares.

Os elementos trabalhados neste estudo remetem-se à Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA) e suas associações com os eixos da saúde, relacionada a problemas crônicos de saúde dos beneficiários; e da solidariedade, relacionada às suas vulnerabilidades, nas quais contam os fatores renda, consumo alimentar, escolaridade, trabalho e proteção social.

1.4.1 A Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA) – Rede Alimentar

Segundo Almeida (2008), tendo em conta a complexidade conceitual da concepção de segurança alimentar, sobretudo por ser abrangente e multidimensional, foram levantadas metodologias utilizadas em outros países (para acompanhar os níveis de segurança alimentar da população) no sentido de subsidiar a proposta de investigação para a realidade brasileira (países menos desenvolvidos). Desta forma, o método utilizado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2004) foi baseado numa “concepção de escala de medida direta” do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América (EUA)⁴¹.

Como resultado do processo de adaptação do método no Brasil foi elaborado e validada uma Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA) pela UNICAMP, pelo Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da Universidade de Brasília (UNB) e por outras instituições.

A EBIA é um método de mensuração da situação alimentar domiciliar, que objetiva captar distintas dimensões da Insegurança Alimentar (IA), desde o receio de sofrer a privação alimentar no futuro, passando pelo comprometimento da qualidade da dieta, limitação da qualidade de alimentos consumidos, até o nível mais grave de fome já atingido. É aplicado diretamente a uma pessoa da família, que seja responsável pela alimentação do domicílio, por meio de um questionário com 15 questões fechadas⁴² (SEGALL-CORRÊA; SALLES-COSTA, 2008), ou seja, é uma escala que mede a percepção da pessoa de referência sobre a situação alimentar domiciliar. Segundo as autoras, esta escala permite a classificação das famílias em quatro categorias:

- **Segurança Alimentar (SA):** quando não há restrição alimentar de qualquer natureza, nem mesmo a preocupação com a falta de alimentos no futuro;
- **Insegurança Alimentar Leve (IAL):** quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos, portanto, risco para a sustentabilidade alimentar e, ainda, comprometimento da qualidade da dieta;
- **Insegurança Alimentar Moderada (IAM):** quando aparecem restrições quantitativas especialmente relevantes entre pessoas adultas, e;

⁴¹ Nos EUA, o instrumento de medida chama-se *Household Food Security Survey Module (HFSSM)* e contém 18 itens, os quais apresentam indicadores referentes não somente à disponibilidade calórica por pessoa, mas ao acesso aos alimentos como: rendimentos, gastos com alimentação e consumo alimentar familiar (SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON, 2009).

⁴² As questões da EBIA encontram-se no **Anexo A**, no módulo II do formulário *Perfil socioeconômico e sócio-demográfico das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de Araraquara/SP*.

- **Insegurança Alimentar Grave (IAG):** quando há redução importante da quantidade de alimentos disponíveis, tanto para a alimentação de adultos, como para a de crianças que residem no domicílio. Nesta última, há evidente quebra nos padrões usuais de alimentação das famílias, com alta possibilidade de ocorrência de fome.

A pontuação para a classificação dos níveis de segurança ou insegurança alimentar (categorias descritas acima) das famílias entrevistadas neste estudo dá-se pela somatória de valor 1 para cada resposta afirmativa/positiva e, a seguir, os pontos de corte que definem os diferentes estratos, como mostra a **Tabela 1:**

Tabela 1: Classificação dos níveis de Insegurança Alimentar (IA)

Classificação	Nº de respostas afirmativas/positivas	
	Famílias com menores de 18 anos	Famílias com pessoas adultas
SA	0	0
IAL	1 a 5	1 a 3
IAM	6 a 10	4 a 6
IAG	11 a 15	7 a 8

Fonte: SEGALL-CORRÊA; SALLES-COSTA, 2008.

De acordo com um artigo do jornal da UNICAMP (ALVES FILHO, 2006), a EBIA foi colocada à disposição de pesquisadores, gestores e representantes institucionais de políticas públicas. A interação destes resultou na criação de uma rede interdisciplinar de estudo e pesquisa em segurança alimentar e nutricional em 2005, a Rede Interinstitucional e Multidisciplinar de Investigação em Segurança Alimentar (Rede Alimenta), estruturada para prover suporte descentralizado aos gestores de políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal.

A disseminação do uso da EBIA no território nacional, pelo portal da Rede Alimenta, permite identificar localidades e grupos de maior risco de IA, bem como acompanhar e avaliar o cumprimento de metas das políticas pertinentes e medir seu impacto populacional (ALVES FILHO, 2006), o que mostrou a PNAD 2004, quando foi realizado o primeiro diagnóstico no Brasil de segurança e insegurança alimentar, o qual apresentou que cerca de 40% da população brasileira convivia com algum grau de insegurança alimentar (SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON; 2009).

Segundo as autoras, as informações da PNAD 2004 mostraram ainda que:

os usuários do programa Bolsa Família (BF) apresentavam prevalências mais altas (14,9%) de insegurança alimentar grave, mais que o dobro da observada na média nacional. Isto levantou, à ocasião, polêmica com algumas hipóteses nos jornais diários sobre uma suposta baixa eficiência do programa. Entendeu-se, entretanto, como mais plausível, que a população de usuários concentrava condições outras de vulnerabilidade que reduziam o impacto da transferência de renda. Essa hipótese foi confirmada ao ser analisada, por meio de modelagem estatística adequada, as mudanças ocorridas no perfil de segurança alimentar a partir do acréscimo de renda oriundo do programa. Observou-se que a cada 10 reais de acréscimo na renda familiar, por meio do BF, a chance de segurança alimentar aumentava em 8%. Isto significa que a cada 60 reais, perto do valor médio de transferência à época, uma chance de cerca de 50% de mudança de *status*, passando o domicílio de situação de insegurança para a segurança alimentar (SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON, 2009, p. 9-10).

Como visto anteriormente, a Rede Alimenta é fruto dos trabalhos de validação da EBIA e é também, a grande incentivadora de várias das investigações acadêmicas e interesses governamentais e de outros órgãos apresentadas nos **Quadros 1 e 2**.

Município	Ano	Amostra	Publicação
Americana	2005	431 domicílios	Relatório Técnico
Suzano	2007	431 domicílios	Relatório Técnico
UNIChapecó (32 municípios)	2004/2005	10.000 domicílios	Relatório Técnico
Paraíba	2004/2006	14 municípios	Revista de Nutrição
PNAD 2004	2004	112.329 domicílios	Brasil – IBGE
PNDS 2006	2006	13.056 domicílios	Brasil – CEBRAP/MS
PNAD 2009	Em curso	139.000 domicílios	Brasil – IBGE
IBASE	2007	5.000 domicílios	Revista Democracia Viva

Quadro 1: Uso da EBIA em investigações de interesse e demanda das políticas públicas em âmbito municipal e federal entre 2003-2009

Fonte: SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON, 2009.

Instituição	Tipo	Ano da pesquisa	Amostra	Município
UNICAMP – FCM	Doutorado	2003	817	Campinas/SP
UNICAMP – FCM	Mestrado	2007	Estudo qualitativo	Campinas/SP
UNICAMP – FEAGRI	Mestrado	2004	300 assentados de reforma agrária	Pontal do Paranapanema/SP
UNICAMP - FCM/ FEAGRI	Pesquisa multicêntrica	2005/2007	Área rural	Municípios dos estados de SP, PR, SC e MG
UNICAMP	Pesquisa	2007	1200 gestantes	Campinas/SP
UNICAMP	Pesquisa	2006	950 mães	Sumaré/SP
UNICAMP	I.Científica	-	-	-
UNESP	Mestrado	2008	-	-
USP – FSP	Mestrado	2007	820 crianças	São Paulo
INPA – Manaus	Pesquisa	2006	Estudo qualitativo – teste da EBIA	Comunidades indígenas Amazonas
INPA – Manaus	Pesquisa	2004	194 domicílios	Manaus/AM
UFRJ	Pesquisa	2004	1.085 domicílios	Duque de Caxias/RJ
UFRJ	Mestrado	2007	1.085	Duque de Caxias/RJ
UFRJ	Mestrado	2007	1.085	Duque de Caxias/RJ
UFRJ	Doutorado	2008	1.085	Duque de Caxias/RJ
UFPE	Doutorado	-	458	São João do Tigre/PE

UFPB	Mestrado	-	-	-
UFMTS	Mestrado	2007	49 famílias	Pop. Teréna/MS
UFRGS	Doutorado	2004	PNAD 2004	Domicílios do RS
UFMT	Mestrado	2007	700	Sinop
UFMT	Mestrado	2009	Adolescentes – 350	Quatro Municípios – BR 163
UFMT	Mestrado	2009	Crianças – 300	Quatro Municípios – BR 163
UNB	Mestrado	2004	1860	Brasília/DF
UNB	Doutorado	2004	112.329 - PNAD	Nacional
UFMG – CEDEPLAR	Doutorado	2004	Região NE	Nacional
ENCE – IBGE	Mestrado	2004	112.329 – PNAD	Nacional
UEL	Mestrado	2008	421	Toledo/PR
UFCSPA	Mestrado	2008	313	Porto Alegre/RS

Quadro 2: Uso da EBIA em investigações acadêmicas

Fonte: SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON, 2009.

O artigo de Segall-Corrêa e Marin-Leon (2009) descreve os resultados do uso da EBIA a partir de seu processo de validação até os inquéritos de abrangência nacional, sua utilização pelos gestores municipais e para a produção acadêmica; e justifica ainda a relevância desta escala como instrumento auxiliar das políticas públicas de combate à fome no Brasil, o qual é “um problema que aparentemente se mantém na sombra, para muitos, escondido no eufemismo de população vulnerável ou de risco de insegurança alimentar” (SEGALL-CORRÊA, MARIN-LEON, 2009, p. 13).

2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

2.1 O Programa

2.1.1 Criação, Objetivos e Principais Eixos

Instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003 (convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004) e pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004⁴³, o Programa Bolsa Família é um programa do Governo Federal brasileiro de transferência de renda direta com condicionalidades, destinado às famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70,00 a R\$ 140,00) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00). Faz parte de um dos quatro eixos articuladores do Programa Fome Zero (PFZ) e tem por objetivos: combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres do nosso país. Para tanto, o Bolsa Família possui três eixos principais (BRASIL, 2010a):

- Diminuição imediata da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias;
- Reforço do acesso das famílias aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, por meio das condicionalidades, o que contribui para as famílias romperem o ciclo da pobreza entre gerações;
- Integração com outras ações e programas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade para apoiar as famílias a superarem a situação de vulnerabilidade e pobreza.

⁴³ A Medida Provisória, a Lei e o Decreto do Bolsa Família encontram-se na relação de toda a Legislação referente ao programa desde sua criação, na qual divide-se em: leis, portarias, instruções normativas e operacionais e resoluções, totalizando mais de 130 documentos (ver **Anexo B**).

2.1.2 Participação e Critérios de Seleção

Os interessados em fazer parte do programa devem possuir renda familiar mensal de até R\$140,00 por pessoa e estar cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). A renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês. Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda da família por pessoa.

As famílias que possuem renda mensal entre R\$70,00 e R\$140,00 por pessoa só ingressam no programa se possuírem crianças ou adolescentes de até 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R\$70,00 por pessoa podem participar do Bolsa Família, qualquer que seja a idade dos membros da família. Se a família se encaixa em uma das faixas de renda definidas pelo PBF, deve procurar o setor responsável pelo programa no município ou o gestor local, com posse de documentos pessoais (título de eleitor ou Cadastro de Pessoa Física - CPF) para se cadastrar (BRASIL, 2010a).

O Bolsa Família seleciona as famílias com base nas informações inseridas no CadÚnico, o qual é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. Com base nas informações inseridas nele, o MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no programa. O critério principal é a renda familiar por pessoa. O cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício, pois leva certo tempo para os manuais chegarem até o MDS para análise e seleção.

2.1.3 Unidade Responsável: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)

Criada em janeiro de 2004, juntamente com o MDS, a SENARC tem por objetivo a implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania no país. Articula ações específicas dos programas de transferência de renda federal, estaduais e municipais, estabelecendo a soma de esforços entre os entes federados e as demais ações sociais em curso (BRASIL, 2010a), como apresenta a **Figura 1**.

A SENARC é a instância responsável pela implementação e gestão do PBF e pela inclusão/seleção das famílias que devem ser beneficiadas pelos programas sociais,

através do CadÚnico; e junto aos estados, municípios e sociedade, busca promover o acesso dos beneficiários aos serviços de saúde e de educação, procurando ainda articular sua participação em programas complementares voltados à geração de trabalho e renda.

As prefeituras são responsáveis pelo cadastramento das famílias e pela atualização da base de dados do CadÚnico, além de acompanhar o cumprimento das condicionalidades do benefício.

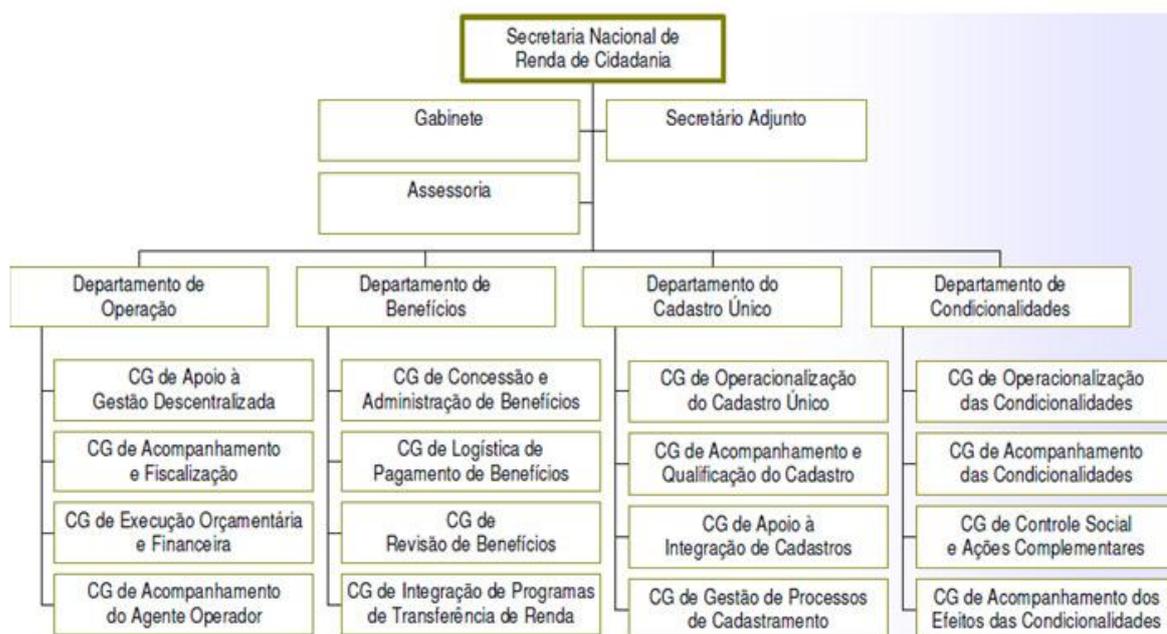


Figura 1: Organograma da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)

Fonte: BRASIL, 2010a.

2.1.4 O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)

O CadÚnico, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07, atua como um sistema de informação estratégico dos governos, que obtém informações socioeconômicas sobre as famílias beneficiárias dos programas (com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total), através de formulários que constam alguns indicadores sociais⁴⁴ como: características do domicílio e da família (acesso a saneamento e a

⁴⁴ Segundo Januzzi (2004 apud BRASIL, 2007, p. 19), “um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)”.

luz elétrica, condições de saúde), escolaridade dos membros da família, qualificação profissional e situação no mercado de trabalho, rendimentos e despesas mensais da família.

O Governo Federal), por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no CadÚnico. A partir daí, possibilita ao poder público formular e implementar políticas específicas, que possam contribuir para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas e desenvolver suas potencialidades. Atualmente o CadÚnico conta com mais de 19 milhões de famílias inscritas (BRASIL, 2010a).

É possível realizar consultas às informações do CadÚnico na página do MDS por municípios, Unidade Federal (UF) e para o Brasil, como apresenta a figura abaixo:

The image shows a screenshot of a web browser displaying the MDS website. The page title is 'Desenvolvimento Social' and the header includes 'Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome' and 'SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA'. The main content area features a search form titled 'Informações Cadastro Único'. The form has the following fields and options:

- Formas de Consulta:** A dropdown menu with '1. Município' selected.
- Código IBGE do Município:** An empty text input field.
- Estado:** A dropdown menu with 'Favor Selecionar' selected.
- Nome do Município:** An empty text input field.
- Buscar:** A button to execute the search.

Below the form, there is a section titled 'Formas de Consulta:' with three numbered instructions:

- 1) Por Município: É possível informar o código do IBGE, com 7 dígitos, a UF e/ou o nome do município. Se informado o IBGE, serão exibidas as informações do município pesquisado. Se informada a UF, será exibida uma listagem de todos os municípios da UF pesquisada. Caso a informação seja o nome do município, será exibida uma listagem de todos os municípios que contenham a palavra pesquisada.
- 2) Por UF: É possível informar a sigla do Estado desejado. Serão exibidas as informações sumarizadas para o Estado pesquisado.
- 3) Para o Brasil: Não é necessário fornecer nenhuma informação. Serão exibidas as informações sumarizadas para o Brasil todo.

Figura 2: Página do MDS *Relatórios e Estatísticas* para consultas sobre informações do Cadastro Único

Fonte: BRASIL, 2010a.

O CadÚnico é utilizado como mecanismo de seleção de público-alvo para diversos programas e benefícios sociais além do Bolsa Família, tais como: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Tarifa Social de Energia Elétrica⁴⁵; Carteira do

⁴⁵ Criada pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, prevê que famílias indígenas, quilombolas e com renda menor ou igual a meio salário mínimo nacional com determinados consumos de energia tenham descontos sobre o valor da conta (BLOG DO PLANALTO, 2010).

Idoso⁴⁶; Projovem⁴⁷ Adolescente; Isenção para pagamento de taxas de concursos públicos⁴⁸; Programa Cisternas⁴⁹ e outros programas complementares⁵⁰. O cadastramento não significa a inclusão automática da família nos programas sociais: a seleção e o atendimento da família por esses programas ocorrem de acordo com os critérios e procedimentos de cada um deles (BRASIL, 2010a).

2.1.5 Benefícios

Segundo o MDS (BRASIL, 2010a), o Bolsa Família tem quatro tipos de benefícios, os quais variam de R\$ 22,00 a R\$ 200,00⁵¹, de acordo com a renda mensal da família por pessoa e com o número de crianças e adolescentes de até 17 anos, como mostra a **Tabela 2 e 3**.

O Benefício Básico (de R\$ 68,00) é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa (mesmo que elas não tenham crianças e adolescentes). O benefício Variável (de R\$ 22,00) é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00.

⁴⁶ É o instrumento de comprovação para o acesso ao benefício estabelecido pelo artigo 40 da Lei nº 10.741, o Estatuto do Idoso. A carteira do idoso deve ser gerada apenas para as pessoas idosas que não tem como comprovar a renda igual ou inferior a 2 salários mínimos (BRASIL, 2010c).

⁴⁷ O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), criado pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, é destinado a jovens de 15 a 29 anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano, por meio das modalidades: Projovem Adolescente (Serviço Socioeducativo); Projovem Urbano; Projovem Campo (Saberes da Terra) e Projovem Trabalhador (Ibid.).

⁴⁸ O Decreto 6.593/08, regulamentado pela Lei nº 8.112/90, prevê a isenção do pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos para candidatos que estiverem inscritos no CadÚnico e também para o candidato que for membro de família com renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal de até três salários mínimos (Ibid.).

⁴⁹ A cisterna é uma tecnologia popular para a captação de água da chuva, onde a água que escorre do telhado da casa é captada pelas calhas e cai direto na cisterna, onde é armazenada. Com capacidade para 16 mil litros de água, ela supre a necessidade de consumo de uma família de 5 pessoas por um período de estiagem de 8 meses. O sistema de armazenamento por cisterna representa uma solução de acesso à água para a população rural de baixa renda do Semiárido brasileiro. Para a construção de cisternas no Semiárido, o MDS tem parceria com a Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC) e convênios com governos estaduais e municipais (Id., 2010d).

⁵⁰ Serão vistos mais adiante.

⁵¹ De acordo com a Presidente da República do Brasil Dilma Vana Rousseff (BRASIL, 2011), o Programa Bolsa Família receberá, a partir de abril, um ajuste médio de 19,4%, podendo chegar até 45,5% dependendo da idade dos beneficiários. O valor médio passará de R\$96,00 para R\$115,00 e os benefícios variarão de R\$32,00 a R\$242,00.

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 33,00, é pago a todas às famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00.

O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é pago às famílias nos casos em que a migração dos programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso.

O meio de identificação do beneficiário é o Cartão Social Bolsa Família. O cartão é magnético e personalizado, emitido para o responsável familiar. É utilizado para o saque integral dos benefícios em toda a rede da CEF, agente operador do cadastro e da transferência dos benefícios, a qual é efetuada através de canais de pagamento credenciados e habilitados pela CEF, como: agências ou postos de atendimento bancários, unidades lotéricas, correspondentes bancários e terminais de autoatendimento.

Além do saque, o cartão permite o acesso a outros serviços vinculados à plataforma social, como recebimento do seguro desemprego, recebimento de abono salarial, consulta a extratos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e consulta a saldos e saques do Programa de Integração Social (PIS).

Tabela 2 – Famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70,00

Nº de crianças e adolescentes de até 15 anos	Nº de jovens e adolescentes de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 90,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Fonte: BRASIL, 2010a.

Tabela 3 – Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 por pessoa

Nº de crianças e adolescentes de até 15 anos	Nº de jovens e adolescentes de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe Benefício Básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00
2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

Fonte: BRASIL, 2010a.

O Bolsa Família permite integração com programas de transferência de renda estaduais e municipais, o que compreende a junção de programas locais ao federal por meio da celebração de um acordo de cooperação. Os objetivos principais são aumentar o valor dos benefícios pagos e da cobertura do programa na localidade, minimizar os riscos de sobreposição entre os programas de transferência de renda federal e local e promover a unificação dos processos de concessão e pagamento dos benefícios (BRASIL, 2010a).

Os acordos podem ser firmados tanto por municípios quanto por estados que se dispuserem a destinar orçamento próprio para o pagamento complementar de benefícios a famílias atendidas pelo Bolsa Família. Dessa forma, é propiciada integração entre políticas sociais federais e locais e a redução de custos administrativos e o aumento da eficiência.

O aprendizado institucional também é potencializado com a troca de experiências entre os governos e o compartilhamento de informações e processos de gestão. Isso pode contribuir para o desenvolvimento de competências gerenciais importantes ao processo de descentralização de políticas públicas (BRASIL, 2010a).

A inclusão bancária das famílias do Bolsa Família é uma ação conjunta do MDS e da CEF. O objetivo é incentivar a abertura e a utilização de contas bancárias. Dessa forma, criam-se condições para que os beneficiários tenham acesso ao sistema financeiro formal, onde será utilizada a conta bancária de depósito à vista. A conta pode ser aberta com vantagens para os correntistas, o que contribui para a inclusão social das famílias em situação de vulnerabilidade social. Entre as vantagens que o beneficiário tem, estão (BRASIL, 2010a):

- Maior flexibilidade, comodidade e segurança, uma vez que o benefício poderá ser sacado em parcelas e não todo de uma vez. Além disso, o titular poderá sacar valores em datas de sua preferência e necessidade;
- Isenção de tarifas;
- Maior facilidade para movimentação financeira com o cartão: depósitos, pagamentos e compras no débito;
- Acesso a serviços financeiros, como poupança e microsseguros.

A abertura da conta bancária para recebimento de benefício é voluntária. Se o beneficiário não quiser aderir à abertura da conta, continuará recebendo o seu benefício normalmente, por meio do Cartão Social Bolsa Família.

O MDS realiza a Revisão Cadastral periodicamente (anual). Com isso, passa-se a exigir que as famílias beneficiárias atendidas pelo Bolsa Família tenham seu cadastro atualizado ou revalidado pelo menos a cada 2 anos, para que continuem recebendo seus benefícios.

A Revisão Cadastral tem melhorado os índices de atualização de cadastro dos municípios. Dessa forma, contribui para que outras ações sejam beneficiadas pela boa qualidade das informações do CadÚnico, como o repasse do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) aos municípios e estados, a focalização do Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades dos beneficiários (BRASIL, 2010a). No site do MDS está disponível um histórico das revisões cadastrais.

O SIBEC é um sistema informatizado, com acesso via internet e permite consultar desde a situação do benefício de uma família específica, até informações gerenciais sintéticas, como a folha de pagamento do Bolsa Família e dos programas remanescentes no município, facilitando o trabalho do gestor municipal, pois pode ser utilizado em qualquer computador com acesso à internet, sem a necessidade de instalar programas ou configurar o computador. Na gestão descentralizada, o município realiza as atividades diretamente no módulo municipal do SIBEC. Já na gestão centralizada, os municípios que não possuem acesso ao SIBEC e as atividades são enviadas por meio de ofício ao MDS (BRASIL, 2010a).

Para ter acesso ao SIBEC, os municípios precisam aderir formalmente ao Bolsa Família, com um Termo de Adesão. Depois de aprovado e publicado no Diário Oficial da União, o gestor municipal pode solicitar à Caixa as senhas de acesso para os servidores municipais e para os integrantes da instância municipal de controle social. O sistema atende a necessidade de dar transparência ao Bolsa Família. Com ele, todas as instâncias de controle

social têm acesso a informações para acompanhamento da gestão de benefícios, possibilitando maior participação da sociedade no controle do programa (BRASIL, 2010a).

Os manuais do SIBEC, guias de credenciamento de usuários e outras informações encontram-se disponíveis no site do MDS, bem como a lista de beneficiários, a qual é pública e pode ser acessada por qualquer cidadão, como mostra a **Figura 3**:

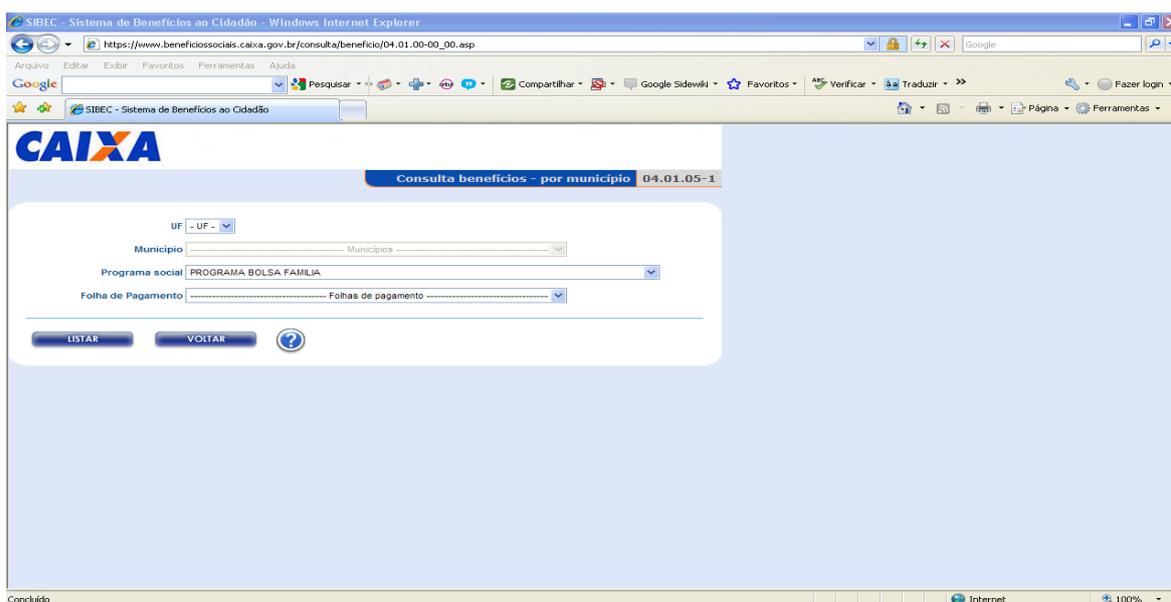


Figura 3: Página do MDS *Sibec* para consultas sobre os benefícios por UF, Município e Família
Fonte: BRASIL, 2010a.

2.1.6 Condicionais

As condicionais implicam nos direitos básicos como: educação, saúde e assistência social, portanto, são responsabilidades das famílias beneficiárias e do poder público. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionais responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos, ou seja, para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos.

Na área da educação, as famílias beneficiárias assumem com o compromisso de manter os filhos nas escolas, com frequência escolar mensal mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 15 e 17 anos.

Na saúde, o compromisso é no acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos; e acompanhamento das mulheres na faixa etária de 14 a 44 anos, e se gestantes ou nutrizes (lactantes), acompanhar o pré-natal, sua saúde e do bebê.

Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI, devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal (BRASIL, 2010a).

O acompanhamento regular e contínuo das condicionalidades do Bolsa Família permite identificar as famílias com dificuldades em cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde, educação e assistência social, além de mapear os principais problemas vivenciados por elas. O responsável pelo planejamento de ações que visam ao acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades é o gestor municipal.

O *acompanhamento familiar* tem evidenciado diferentes motivos que impedem ou dificultam o acesso das famílias aos serviços. Há motivos relacionados à dinâmica sociofamiliar (necessidade de cuidar de irmãos ou familiares mais novos), a aspectos específicos da inserção no ambiente escolar (casos de agressividade, *bullying*, estigma vivenciado pelos familiares), à problemas de saúde vivenciados por familiares, entre outros (BRASIL, 2010a).

A família que encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)⁵², o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)⁵³ ou a equipe de assistência social do município. O objetivo é auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas.

Os dados declarados pelo responsável legal da família são conferidos através de visitas domiciliares de assistentes sociais e, caso haja descumprimento das condicionalidades, o benefício é automaticamente cancelado e a família excluída⁵⁴ do programa. O sistema que permite o registro do acompanhamento familiar das famílias em *situação de descumprimento* é o Sistema de Condicionalidades (SICON). Por meio dele, o

⁵² Será abordado no Capítulo 3.

⁵³ O CREAS, integrante do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, constitui-se numa unidade pública estatal, responsável pela oferta de atenções especializadas de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. O atendimento é prestado no CREAS, ou pelo deslocamento de equipes em territórios e domicílios (BRASIL, 2010a).

⁵⁴ Para evitar a exclusão da família do programa é preciso que esta assuma com seus compromissos e responsabilidades em relação às condicionalidades do programa.

gestor pode cadastrar a família no acompanhamento familiar; alterar, registrar, avaliar resultados e consultar histórico do acompanhamento familiar; e incluir, suspender e renovar a interrupção de efeito de descumprimento no benefício financeiro da família.

O MDS faz o acompanhamento das condicionalidades do 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. De acordo com o MDS (BRASIL, 2010a) 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 estabelecidos pelas áreas envolvidas, que definem os períodos em que os municípios devem realizar o acompanhamento das famílias e os registros das informações relativas a cada condicionalidade.

O *descumprimento* das condicionalidades do PBF 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 (BRASIL, 2010a):

- 1º descumprimento: a família receberá apenas uma advertência, que não afeta ou altera o recebimento do benefício;
- 2º descumprimento: família terá seu benefício bloqueado por 30 dias, mas receberá acumulado no mês seguinte;
- 3º descumprimento: o benefício da família será suspenso por 60 dias;
- 4º descumprimento: o benefício da família será novamente suspenso por 60 dias. Nesses dois períodos de suspensão, a família ficará sem receber o benefício;
- 5º descumprimento: a família terá o benefício cancelado.

No caso de famílias beneficiárias com adolescentes de 16 e 17 anos matriculados na escola, 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:

- 1º descumprimento: há advertência;
- 2º descumprimento: o benefício será suspenso por 60 dias;
- 3º descumprimento: o benefício referente ao jovem é cancelado.

Na página do MDS estão disponíveis os relatórios nacional e estaduais sobre a repercussão por descumprimento de condicionalidades desde 2006 a 2010.

O *acompanhamento de assistência social* é realizado mensalmente pelo MDS, com a verificação da frequência dos jovens com histórico ou risco de trabalho infantil aos SCFV do PETI. Processado como condicionalidade em cinco períodos ao longo do ano, as informações são registradas no Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Socioeducativas e de Convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (SISPETI).

O *acompanhamento da educação* é realizado pelo MDS a partir do registro bimestral da frequência escolar realizado pelo Ministério da Educação (MEC) por meio do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar (Projeto Presença). O acompanhamento da frequência escolar de cada integrante em idade escolar (de 6 a 17 anos) das famílias beneficiárias do Bolsa Família é realizado bimestralmente, cinco vezes ao ano.

Na página do MDS estão disponíveis os relatórios nacional e estaduais sobre o acompanhamento da frequência escolar de 2005 a 2009, e o calendário anual de registro das condicionalidades da frequência escolar e da assistência social de 2010.

2.1.7 Controle Social

O controle social do Bolsa Família é a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento e avaliação e fiscalização do programa (BRASIL, 2010a). É exercido mediante as Instâncias de Controle Social (ICSs) que devem atuar no acompanhamento de todos os componentes do Programa como o CadÚnico, a Gestão de benefícios, as condicionalidades, a fiscalização e as oportunidades de desenvolvimento das capacidades das famílias desenvolvidas ou articuladas pelo município.

O MDS, bem como estados, Distrito Federal e municípios possuem atribuições de Controle Social do Bolsa Família. A parceria realizada entre o gestor local do Bolsa Família e as ICS potencializa os resultados obtidos na execução do programa no município. Segundo o MDS (BRASIL, 2010a), suas responsabilidades no controle social do PBF estão em: orientar os estados e municípios sobre a relevância da atuação das ICSs; manter e atualizar o banco de dados; promover capacitação para os integrantes das ICSs em parceria com estados e municípios; produzir e disponibilizar material informativo; identificar e divulgar boas práticas e experiências inovadoras de atuação do Controle Social; construir indicadores e ferramentas de monitoramento e acompanhamento da atuação das ICSs e tomar as providências necessárias quanto às denúncias de irregularidades encaminhadas pelas ICSs.

Aos Estados compete (BRASIL, 2010a): designar ou criar uma ICS estadual; assegurar os meios necessários ao exercício das competências das ICSs estaduais; acompanhar o processo de formalização das ICSs nos municípios de sua jurisdição e informar ao MDS, aos órgãos de fiscalização e controle federal e estadual todas as irregularidades observadas; apoiar ações de capacitação das ICSs municipais e contribuir para o monitoramento das atividades realizadas pelas ICSs.

Os Municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 2010a) necessitam: divulgar à população local a existência das ICSs, com suas respectivas atribuições; providenciar o credenciamento dos conselheiros das ICSs nos Sistemas que contenham informações sobre o Bolsa Família e seus beneficiários (SIBEC e SICON); assegurar a participação das ICSs no planejamento das ações do Bolsa Família; articular espaço físico com condições adequadas para o funcionamento das ICSs; desenvolver, juntamente com as ICSs, mecanismos de acompanhamento e avaliação da execução do Bolsa Família; socializar informações acerca do funcionamento da administração pública com as ICSs, com o objetivo de facilitar a compreensão sobre os programas e políticas públicas existentes; articular processos de capacitação para os conselheiros das ICSs; utilizar os recursos repassados pelo Governo Federal para o aprimoramento das ações desenvolvidas pelas ICSs; e garantir a manutenção das informações cadastrais junto ao MDS e disponibilizar à Instância: informações das famílias cadastradas no CadÚnico e dos beneficiários do Bolsa Família; informações das famílias que não cumpriram as condicionalidades; informações atualizadas sobre educação e saúde, entre outros serviços do município; e outras informações sobre a gestão do Bolsa Família demandadas pelas ICSs.

Os conselheiros das ICS devem acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do Bolsa Família em todos seus componentes de gestão. Assim, de acordo com o MDS (BRASIL, 2010a) é papel dos conselheiros no acompanhamento da *gestão do CadÚnico*:

- Avaliar as estratégias adotadas pelo município para a identificação, mapeamento e cadastramento das famílias mais pobres, especialmente a realização de visitas domiciliares;
- Avaliar as estratégias de divulgação de ações de cadastramento;
- Identificar as situações de impedimento do cadastramento e procurar identificar junto ao poder público local o que pode ser feito para superar a dificuldade;
- Avaliar se os formulários do cadastro são mantidos em boas condições de manuseio e arquivo, pelo prazo mínimo de cinco anos;
- Verificar periodicamente a quantidade de famílias cadastradas, considerando que o município pode, a qualquer tempo, incluir novas famílias no CadÚnico, desde que se enquadrem no critério de renda;
- Avaliar e acompanhar as estratégias de atualização cadastral realizada pelo município.

No acompanhamento da *gestão de benefícios*:

- Acompanhar os atos de gestão de benefícios do Bolsa Família, via consulta ao SIBEC;
- Avaliar se os atos de gestão de benefício estão sendo realizados corretamente, avaliando os motivos.

No acompanhamento das *condicionalidades*:

- Trabalhar em parceria com os conselhos de saúde, educação e assistência social do município para garantir que os serviços acompanhados por eles sejam ofertados pelo poder público às famílias beneficiárias do Bolsa Família;
- Monitorar os registros das condicionalidades;
- Avaliar as dificuldades encontradas pelas famílias para o cumprimento desses compromissos e demandar soluções ao poder público local.

No acompanhamento das oportunidades de desenvolvimento das capacidades das famílias ofertadas no município:

- Estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas que favoreçam a autonomia e emancipação das famílias beneficiárias do Bolsa Família;
- Sensibilizar os beneficiários sobre a importância da participação nas oportunidades de inserção econômica e social oferecidas pelo município;
- Avaliar os resultados da participação das famílias nas ações de desenvolvimento das famílias;

- Identificar as potencialidades para a criação de programas próprios ou de integração com programas federais e estaduais, observando as características do município e as necessidades da população em situação de maior vulnerabilidade.

Na fiscalização do Bolsa Família:

- Acompanhar os processos de fiscalização orientados pelo MDS e pela Rede Pública de Fiscalização;
- Em caso de denúncias comprovadas, solicitar ao gestor municipal que tome as devidas providências para solucionar a irregularidade;
- Comunicar ao gestor municipal, ao MDS e à Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família a existência de problemas na gestão do programa.

A ICS deverá ter integrantes de diferentes áreas do município (saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, dentre outros) e também ser paritária, sendo destinada a mesma quantidade de vagas aos representantes do Governo e da sociedade civil (BRASIL, 2010a).

No ato de adesão ao Bolsa Família, a gestão municipal do Programa deve indicar a opção pela forma de instituição da ICS:

- Criação de um conselho exclusivo e específico para o exercício do controle social do Bolsa Família; ou
- A designação das funções e atribuições de controle social do programa a um conselho preexistente.

A ICS deve ser: *permanente* (pautada pelo funcionamento regular cujas atividades, reuniões e audiências devem ser periódicas, planejadas, devendo contar com pautas predefinidas por deliberação do conselho); *paritária* (constituída por igual quantidade de conselheiros representantes do Governo e da sociedade civil); *representativa* (com conselheiros escolhidos de forma a espelhar a diversidade de instituições e órgãos existentes no município); *intersetorial* (assegurando a participação de representantes das áreas de assistência social, saúde e educação, entre outros); e *autônoma* (com funcionamento independente, de forma a impedir que suas ações sofram interferência de interesses alheios).

O processo de escolha e designação dos conselheiros deve contar com a participação da sociedade civil e mobilização dos órgãos governamentais, sempre respeitando o princípio da paridade.

2.1.8 Fiscalização

A fiscalização é uma forma de controle que visa garantir eficiência, eficácia, efetividade e transparência na gestão do Bolsa Família. Dessa forma, é assegurado que os benefícios cheguem às famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do programa, em conformidade com as normas vigentes (BRASIL, 2010a).

No Governo Federal, a fiscalização tem a contribuição da Controladoria Geral da União (CGU) e do ponto de vista de controle externo, do Tribunal de Contas da União (TCU), mas “é de extrema importância o controle social e os *arranjos físicos locais de fiscalização* ou arranjos locais de controle”, disse o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Coordenador-geral do Programa de Cisternas do MDS, Igor Arsky⁵⁵, que são as ICSs, as quais devem acompanhar as atividades desenvolvidas pelo gestor municipal.

De acordo com o MDS (BRASIL, 2010a), a CGU é responsável por:

- Promover ações conjuntas para apuração de irregularidades no CadÚnico e nos benefícios do Bolsa Família;
- Solicitar informações e remeter ao MDS os relatórios de fiscalização a partir de sorteios públicos;
- Realizar palestras, seminários e treinamentos para troca de experiências;
- Colaborar com a divulgação do programa junto aos beneficiários, gestores locais, conselhos de controle social e às instituições de controle interno e externo.

Qualquer cidadão pode participar da fiscalização do Bolsa Família, fazendo as denúncias de possíveis irregularidades por e-mail (ouvidoria@mds.gov.br), pela Central de Atendimento Fome Zero (0800-707-2003), atendimento pessoal ou carta endereçada à Ouvidoria do MDS, Ouvidoria da CEF ou pela Polícia Federal.

Quando a CGU realiza fiscalizações nos municípios, escolhidos por meio de sorteios, e encontra algum indício de irregularidade na execução implementação do Bolsa Família, ela encaminha os resultados para o MDS. Por sua vez, este encaminha pedidos de averiguação e adoção de medidas saneadoras aos gestores municipais do Programa dos municípios fiscalizados e para a CEF.

⁵⁵ Resposta dada (por correio eletrônico) a uma questão em debate na palestra (Aula Magna) oferecida pelo curso de Administração Pública em maio de 2009, na Faculdade de Ciências e Letras (FCL) do Campus da Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Araraquara/SP.

Após a conclusão dos processos de apuração de irregularidades efetuados pelo MDS e das fiscalizações da CGU, o Ministério implementa e/ou recomenda aos gestores municipais a adoção de medidas saneadoras para cada irregularidade constatada.

Quando for o caso, os resultados das ações de apuração de denúncias são encaminhados às instituições integrantes da Rede Pública de Fiscalização (RPF) do Bolsa Família para adoção implementação de providências no âmbito de suas competências. O MDS também encaminha aos municípios os resultados de auditorias realizadas nas bases de dados do CadÚnico, com orientações para tratar os problemas encontrados.

2.1.9 Programas Complementares

De acordo com o MDS (BRASIL, 2009b):

Os programas complementares são ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo - União, estados e municípios - e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no CadÚnico, principalmente, as beneficiárias do PBF, contribuindo para a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. O objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda. A articulação de programas complementares com o PBF contribui para combater o quadro de desigualdades e para promover a inclusão social. Mas, para que essas ações sejam mais efetivas, é necessário considerar a realidade local e as especificidades da população a ser atendida.

Assim, o Bolsa Família inaugurou uma agenda social no Brasil com a unificação, racionalização e ampliação dos quatro programas sociais já existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás do Governo FHC). Em 2003, juntamente com o Bolsa Escola, beneficiava cerca de 5 milhões de famílias. No final de 2005, iniciou-se a integração com o PETI, possibilitando o atendimento a 3,2 milhões de crianças em ações socioeducativas e de convivência (WEISSHEIMER, 2006).

Segundo o autor (em 2006), tomado isoladamente, o Bolsa Família atende a mais de 11 milhões de famílias, o que representa aproximadamente 45 milhões de brasileiros; e atualmente, segundo o MDS (BRASIL, 2010a), o programa atende mais de 12 milhões de famílias. Articulado com outros programas, tem sua ação potencializada. Por exemplo, o

Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁵⁶, regido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS)⁵⁷, integra a rede de proteção social básica às famílias que vivem em risco social. Com ele, o governo pretende agir em conjunto com os CRAS, procurando olhar a família como um todo e estabelecer a interação dos programas e ações.

O MDS desenvolve parcerias estratégicas com diversos órgãos do Governo Federal. Há acordos nas áreas de educação, mercado de trabalho e crédito/microcrédito já estabelecidos. Iniciativas como os Territórios da Cidadania e a Tarifa Social de Energia Elétrica também atendem as famílias do Bolsa Família, bem como as inscritas no CadÚnico. Os governos estaduais e municipais podem contribuir apoiando as parcerias federais e também promovendo a articulação de programas locais (BRASIL, 2010a).

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA), voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, é realizado pelo MEC desde 2003. É desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a 1.928 municípios que apresentam taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. Desse total, 90% localizam-se na região Nordeste. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações do programa, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizandos. Podem aderir ao programa, por meio das resoluções específicas publicadas no Diário Oficial da União, estados, municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 2010a).

O Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) Grupo B, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é uma linha de microcrédito rural em que são disponibilizados recursos de pequenos valores e sem burocracia para pequenos investimentos. O microcrédito é voltado para a produção e geração de renda das famílias agricultoras, pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas com renda anual familiar de até R\$ 6 mil (BRASIL, 2010a).

O Programa Nacional de Crédito Fundiário do MDA, oferece condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de um financiamento de até R\$40 mil. Além de comprar a terra, o agricultor beneficiário

⁵⁶ Constitui-se na regulação e organização em todo território nacional dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Define e organiza os elementos essenciais à execução da política pública de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento aos usuários, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede prestadora de serviços socioassistenciais (BRASIL, 2005a).

⁵⁷ A PNAS, em consonância com a LOAS, realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2005b).

pode construir sua casa, preparar o solo, comprar implementos, ter acompanhamento técnico e o que mais for necessário para se desenvolver de forma independente e autônoma.

O Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (Crediamigo) é um programa do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) que facilita o acesso ao crédito a milhares de empreendedores de baixa renda que desenvolvem atividades relacionadas à produção, à comercialização de bens e à prestação de serviços. Além do empréstimo, de até R\$ 4 mil, os empreendedores recebem orientação para melhor aplicar seus recursos.

O Programa de Microcrédito Rural (Agroamigo) é uma parceria do BNB com o MDA e visa à concessão de empréstimos a agricultores familiares enquadrados no PRONAF Grupo B, com renda anual de R\$ 6 mil.

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), do Ministério do Trabalho e Emprego, tem o objetivo de disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado incentivando a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares (pessoa física ou jurídica). Parceria entre MDS e MTE lançou o edital do Concurso de Projetos da Secretaria de Políticas Públicas (SPPE) nº 1/2008 para apoiar Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado na concessão de microcrédito a famílias beneficiárias do Bolsa Família (BRASIL, 2010a).

O Programa Próximo Passo, executado pelo MTE, Ministério do Turismo (MTur) e MDS, é uma ação de qualificação social e profissional para os setores da construção civil e turismo. Os cursos são voltados para beneficiários do Bolsa Família com idade superior a 18 anos.

O Programa Acreditar é fruto da parceria entre o MDS e a Construtora Norberto Odebrecht. O objetivo é preparar os beneficiários do Bolsa Família e inscritos no CadÚnico para oportunidades de emprego nas obras da empresa em todo o país.

O Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), instituiu o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) que visa a capacitar gratuitamente milhares de profissionais para postos de trabalho nesse setor. Para ingressar no Prominp, são realizados processos seletivos. O MDS apóia cursos preparatórios nas áreas de português, matemática e raciocínio lógico, para que os beneficiários do Bolsa Família se preparem para as provas (BRASIL, 2010a).

O Governo Federal lançou em 2008 o Programa Territórios da Cidadania, que tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A

participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia (BRASIL, 2010a).

2.1.10 Gestão Descentralizada

A gestão descentralizada é uma forma de gestão que permite que União, estados, Distrito Federal e municípios compartilhem entre si os processos de tomadas de decisão do Bolsa Família, criando bases de cooperação para o combate à pobreza e à exclusão social. Essa forma de cooperação está prevista na Constituição Federal (CF).

O MDS tem um instrumento que mede a qualidade de gestão do Bolsa Família em níveis estadual e municipal. Trata-se do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), o qual leva em conta a eficiência na gestão do Programa, e as informações são utilizadas pelo MDS para o repasse de recursos para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e dos municípios. Com base no desempenho do IGD, o Ministério desenvolveu um projeto de acompanhamento da gestão de municípios, estados e Distrito Federal (BRASIL, 2010a).

Alguns municípios têm sido selecionados para enviar informações e receber visita de equipe técnica multidisciplinar do MDS, com acompanhamento da respectiva coordenação estadual. O objetivo é elaborar um amplo diagnóstico sobre a gestão do município visitado e um plano de providências, que, se executadas, ajudam o município a melhorar a qualidade da gestão do Bolsa Família e CadÚnico.

Criado pela portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, o IGD é um número indicador que varia de zero a 1 e mostra a qualidade da gestão descentralizada do PBF, além de refletir os compromissos assumidos pelos estados e municípios na sua adesão ao Programa. Com base nesse indicador, o MDS repassa recursos aos municípios para a gestão do programa, ou seja, quanto maior o IGD, maior será o valor do recurso transferido ao município. O cálculo é feito pela média aritmética de algumas variáveis como: atualização dos cadastros, número de cadastros válidos, acompanhamento das condicionalidades da saúde e educação (BRASIL, 2010a).

O MDS repassa aos municípios os recursos para a gestão do Bolsa Família a partir das informações do *Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M)*. Para receber os recursos, o município deve ter aderido ao Programa nos termos da Portaria nº 246/2005, ser habilitado em qualquer nível de gestão da Assistência Social e atingir o valor mínimo de

0,55 no cálculo do IGD-M. Além disso, o município deve atingir o valor mínimo de 0,2 em cada um dos quatro indicadores que compõem o IGD-M, o qual é calculado por meio da média aritmética das seguintes variáveis (BRASIL, 2010a):

- Qualidade e integridade das informações constantes no CadÚnico (taxa de cobertura de cadastros);
- Atualização da base de dados do CadÚnico (taxa de atualização de cadastros);
- Informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação (taxa de crianças com informações de frequência escolar);
- Informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde (taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde).

Para obter o valor mensal a ser transferido pelo MDS aos municípios, considera-se a seguinte fórmula:

$$[\text{IGD-M} \times \text{R\$ } 2,50 \times (\text{n}^\circ \text{ de famílias} + 200^*)]$$

Onde:

- IGD-M é o índice encontrado a partir da conta descrita acima, que varia entre zero e 1;
- R\$ 2,50 é o valor de referência por família, definido pelo MDS;
- N° de famílias é a quantidade de famílias beneficiárias do Bolsa Família no município, limitada ao definido na estimativa Mapas de Pobreza, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para apoiar os municípios de pequeno porte, que normalmente têm um número menor de famílias no Programa, o MDS regulamentou que eles receberão recursos em dobro por até 200 famílias. Assim, ao número de famílias beneficiárias, devem ser somadas mais 200 famílias.

Os recursos são repassados mensalmente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), de forma obrigatória, sendo depositados em conta-corrente aberta pelo FNAS no Banco do Brasil especialmente para fins de execução das atividades vinculadas à gestão do Bolsa Família. Os recursos do IGD-M devem ser aplicados nas seguintes atividades:

- Gestão de condicionalidades;
- Gestão de benefícios;
- Acompanhamento das famílias beneficiárias;
- Cadastramento de novas famílias;
- Atualização e revisão das informações contidas na base de dados do CadÚnico;

- Implementação de programas complementares ao Bolsa Família nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos; capacitação profissional; geração de trabalho e renda; acesso ao microcrédito produtivo orientado; desenvolvimento comunitário e territorial, entre outras;
- Atendimento às demandas relacionadas à fiscalização do Bolsa Família.

A prestação de contas da transferência de recursos do IGD deve compor a prestação de contas anual do FMAS, ser incluída no *SuasWeb* para análise do Conselho Municipal de Assistência Social e estar disponível e acessível no município para averiguações pelo MDS e pelos órgãos de controle interno e externo.

Os estados deverão destinar pelo menos 3% dos recursos transferidos a atividades de apoio técnico e operacional às respectivas instâncias estaduais de controle social do Bolsa Família. É vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e gratificações de qualquer natureza a servidor público municipal, distrital ou estadual (BRASIL, 2010a).

2.1.11 Meios de comunicação e divulgação

Atualmente, o MDS em sua página na internet⁵⁸ disponibiliza uma grande quantidade de dados sobre o PBF, buscando a maior transparência possível nas informações, nos procedimentos e ações do programa. O *Mural* disponibiliza informes e as últimas notícias, o *Acesse Também* remete a outros programas e órgãos colegiados, e o *Saiba Mais* dá acesso aos itens que serão citados abaixo; além dos demais itens do programa já detalhados acima em seções.

No item *Bolsa Família Informa*, os informes são importantes meios de comunicação do programa com gestores e membros de instâncias de controle social, além de outros membros de instâncias municipais que fazem gestão de condicionalidades; e são organizados em três categorias: Gestores, Controle Social e Condicionalidades.

O *MDS em Números* traz dados gerais e específicos sobre ações, programas, serviços e benefícios do MDS, nas áreas de Assistência Social, Bolsa Família e Segurança Alimentar e Nutricional. São informações sobre convênios e contratos, investimentos, pessoas

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>.

beneficiadas, entre outras. Por meio dessa ferramenta, os cidadãos acessam relatórios customizados, de acordo com suas necessidades ou preferências. As informações abrangem a atuação do MDS em âmbito nacional, estadual e municipal⁵⁹. Também é disponibilizado os endereços de Centros de Referência de Assistência Social, Centros de Referência Especializados de Assistência Social, Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos na página *Localize as Unidades* (ver **Figura 4**).

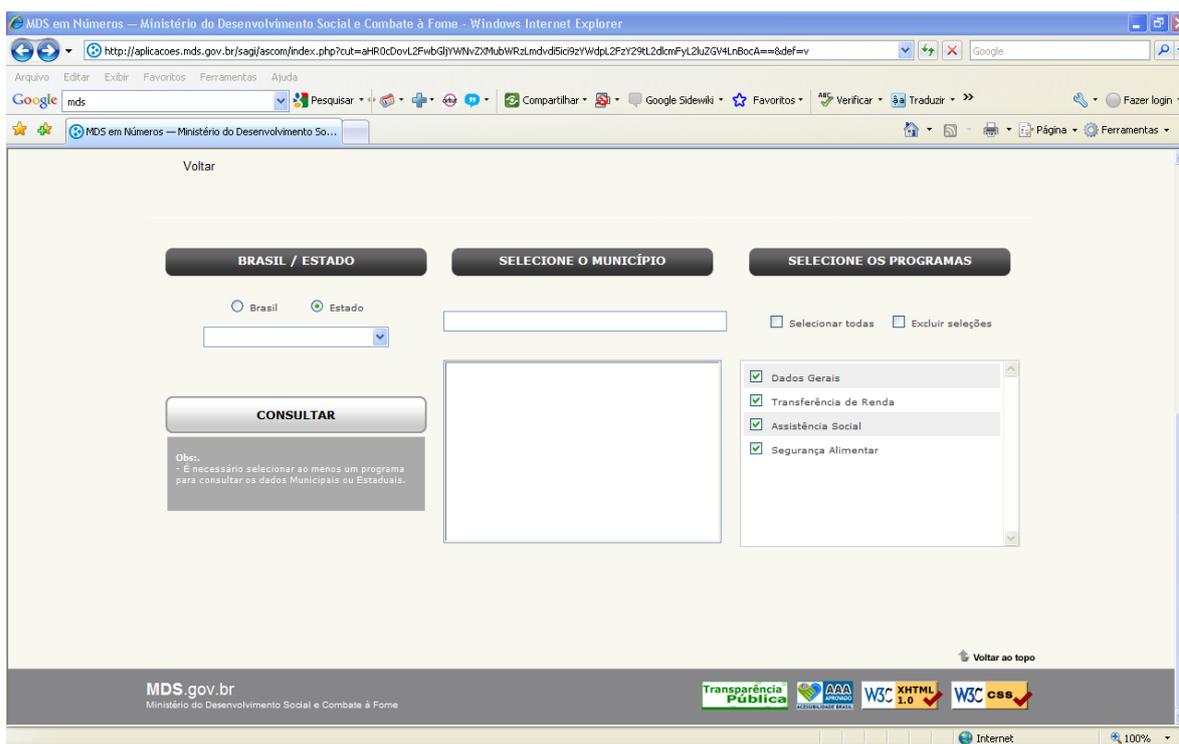


Figura 4: Página do MDS *Localize as Unidades* para consultas do âmbito nacional, estadual e municipal

Fonte: BRASIL, 2010a.

Ao clicar no item *Eventos*, é disponibilizado informações sobre seminários, encontros, entre outros, referentes aos temas de assistência social, Bolsa Família, Segurança Alimentar e Nutricional, inclusão produtiva, MDS e avaliação e gestão da informação.

Há também o acesso às *Perguntas Frequentes* do Bolsa Família, voltadas tanto aos gestores (Central de Sistemas, Programa de Gestão Social com Qualidade, Gestão Municipal, Integração do PETI com o Bolsa Família, Observatório de Boas Práticas e II Prêmio Práticas Inovadoras, Bolsa Família - Institucional, Sistemas para os Municípios e Termo de Adesão) quanto aos beneficiários do programa (endereços – setor responsável,

⁵⁹ No caso do município de Araraquara, o relatório de informações (julho/2010) encontra-se no **Anexo C**.

Integração do PETI, Campanha de TV – Programas sociais do MDS, Institucional Bolsa Família, Programas Remanescentes e Quem é quem). A *Biblioteca Virtual* disponibiliza uma série de estudos (artigos) já realizados sobre o programa relacionados com outras temáticas.

O item *Central de Sistemas* apresenta um aplicativo on-line que permite ao município acessar, por meio de login e senha, vários sistemas de gestão do Bolsa Família, tais como Sistema de Gestão Integrada (SGI), SICON, SASF, Sistema de Monitoramento e Auditorias do Cadastro Único (SIMAC). Para acesso aos aplicativos é necessário ter em mãos a sua conta (nome de usuário e senha). Outras informações sobre o cadastramento da conta e como acessar a Central de Sistemas, basta clicar no menu *Ajuda* ou ainda consultar a Instrução Operacional disponível no site do MDS.

2.1.12 Avaliação e Monitoramento do MDS

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) avalia e monitora as políticas, programas, projetos e serviços executados pelo MDS. Suas atividades são realizadas por meio do Sistema de Avaliação e Monitoramento (SAM)⁶⁰, ferramenta que envolve a produção de indicadores sobre a execução de cada iniciativa e tratamento dessas informações. Ela também desenvolve estudos e pesquisas que avaliam a implementação e os resultados de ações de desenvolvimento social e combate à fome. Fazem parte também das ações desenvolvidas pela SAGI a capacitação de agentes públicos e sociais, a gestão do conhecimento e a cooperação técnica em gestão pública, articulada com outros órgãos, entidades e esferas de governo, inclusive de outros países (BRASIL, 2010a).

O MDS publicou o *Catálogo de Indicadores* de monitoramento⁶¹, que podem ser entendidos como indicadores sociais na formulação de políticas e expressam atributos essenciais para um indicador, tais como: validade, confiabilidade, sensibilidade, possibilidade de agregação e periodicidade; e podem ser classificados em: estrutura (medem a quantidade de recursos, de diferentes naturezas que são aportados aos programas/ações), processo (informações a respeito da gestão ou uso dos recursos descritos pelos indicadores de

⁶⁰ Objetiva o acompanhamento do desempenho dos programas sociais em relação às metas - subsistema de monitoramento - e a decisão sobre os estudos a serem feitos - subsistema de avaliação (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006).

⁶¹ Este Catálogo apresenta a lógica de construção dos indicadores de monitoramento com o propósito de dar transparência à gestão das políticas públicas e subsidiar o acompanhamento da evolução dos programas e, conseqüentemente, a tomada de decisões pelas instâncias do MDS (BRASIL, 2007, p. 18).

estrutura), resultados (medem o grau em que os objetivos finais de um determinado programa são atingidos) e perfil (características sócio-demográficas da população-alvo). Nessa publicação, percebe-se o desequilíbrio no número de indicadores sobre os programas do MDS, sendo que o Bolsa Família⁶² é o mais privilegiado (mesmo sendo o de maior número de beneficiários), devido ao volume de dados que disponibiliza (BRASIL, 2007).

Também a nível local, as avaliações de acompanhamento e monitoramento realizadas pelo corpo técnico do MDS são divulgadas no Relatório de Apontamentos da SENARC/MDS e da SNAS⁶³/MDS. O foco deste projeto é o de apoiar no monitoramento e na gestão local do Bolsa Família. Para o sorteio dos municípios selecionados foram elaborados temas como: Instância de controle social; Índice de Gestão; coordenação municipal (formalização); renda per capita (atualização cadastral); beneficiários não localizados; crianças na escola; duplicidade cadastral e visitas domiciliares.

Como exemplo, no observatório da gestão local do Bolsa Família no município de Jaú/SP⁶⁴ em outubro de 2009, foram mencionados alguns pontos positivos e negativos: o município necessitava expandir o programa e o cadastramento, carecendo assim de um aumento da equipe do programa, sendo o papel do gestor fundamental; em relação às condicionalidades, o município apresentou ótima estrutura, mas era preciso dialogar e promover mais estratégias entre a Saúde e Educação.

2.2 Balanço geral de algumas repercussões e impactos do programa

Atualmente, o Bolsa Família é a mais importante das políticas sociais do Governo Federal. No início de sua implementação era visto como estratégia política de governo e hoje tem sua importância consolidada, sendo alvo de críticos e diversas indagações acadêmicas, devido às repercussões de seus resultados.

⁶² Alguns dos 26 Indicadores de Monitoramento do PBF, segundo o MDS (BRASIL, 2007, p. 33-108): Taxa de cobertura do PBF; Valor médio do benefício do PBF; Benefícios transferidos pelo PBF; Percentual de famílias que ultrapassaram a linha de pobreza; Percentual de famílias beneficiárias do PBF com crianças menores de 10 anos; Tamanho médio das famílias beneficiárias do PBF; Média da idade média das famílias beneficiárias do PBF; dentre outros.

⁶³ Secretaria Nacional de Assistência Social.

⁶⁴ Citei o município de Jaú, que fica próximo à Araraquara, pois fui pessoalmente assistir a uma reunião de encerramento e monitoramento do MDS na gestão do programa local, e na época foi o município da região sorteado pelo MDS para esta avaliação.

Esta seção faz um pequeno balanço de algumas matérias/reportagens (de revistas, jornais, sites) e resumos de estudos que procuram analisar e avaliar críticas e vantagens, e os principais impactos do Programa Bolsa Família em relação às questões ligadas à pobreza, distribuição de renda, focalização, oferta de trabalho e trabalho infantil, frequência escolar, gastos com alimentação, saúde, segurança alimentar e nutricional, controle social, entre outras.

Segundo estudos divulgados pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (2008), o PBF é citado como um dos responsáveis pela redução do índice de miséria no Brasil, que caiu 27,7 % entre 2002 e 2006; e a revisão do programa a cada dois anos e a utilização do cartão para movimentação bancária “são um upgrade e marcam uma dinamização que o Bolsa Família e programas sociais não haviam mostrado nos últimos anos”, disse o economista-chefe Marcelo Cortez Néri do Centro de Políticas Sociais da FVG, em uma entrevista publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo* (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2008).

Weissheimer (2006), aponta que os críticos do Bolsa Família procuram focar mais irregularidades na execução do programa, como: o recebimento dos benefícios por pessoas não habilitadas, duplicidades na folha de pagamento e a ocorrência de fraudes; têm o programa como sendo de caráter assistencialista e *maquiador*, ou seja, “o programa não está conseguindo fazer a família sair efetivamente da pobreza, mas apenas *maquiando-a*” (*O Globo*, 2005 apud TAKAGI; BELIK, 2007, p. 204, grifo do autor). “Outras críticas associadas ao programa são o fato de que a mera frequência à escola não garante um bom aprendizado, devido à má qualidade do ensino brasileiro” (*VALOR*, 2005 apud TAKAGI; BELIK, 2007, p. 204).

Como uma resposta aos críticos do programa em relação à educação (como mencionado anteriormente por *Valor* (2005 apud TAKAGI; BELIK, 2007), a professora Salete da Dalt da Universidade Federal de (UFF), em entrevista para *CGC Educação* (2010) diz que:

[...] o bolsa família não pretende ser um programa criado para melhoria da educação e da saúde, ou mesmo, das condições alimentares diretamente. Pretende ser um programa de transferência de renda para melhoria das condições gerais de vida das pessoas beneficiárias do programa (GALVÃO, 2010).

Assim, “ter acesso aos direitos sociais é uma questão educacional no Brasil” (GALVÃO, 2010), portanto, de acordo com a professora, as crianças já criarem o hábito de ir à escola, de frequentar a escola já é um grande avanço.

Mas o PBF vem recebendo maior destaque no exterior, como mostra a reportagem publicada pela revista *The Economist* (2005 apud WEISSHEIMER, 2006) que fala que os governos democráticos da América Latina começaram a produzir grandes e inovadores esforços para tratar da pobreza. Também em 2005, o presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz, disse em uma de suas viagens ao Brasil que o Bolsa Família é um modelo altamente elogiado de políticas sociais e que, países ao redor do mundo estão tentando reproduzir os mesmos resultados para suas populações. Outro caso de destaque internacional, segundo Weissheimer (2006), é o de Nova York, que inaugurou em 2007 um programa de transferência de renda com condicionalidades, o *Opportunity NYC*, inspirado no Bolsa Família (do Brasil) e no *Oportunidades* (do México).

Em 2009, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e o jornal *O Estado de São Paulo* publicaram várias reportagens sobre alguns resultados que o PBF vem atingindo no Brasil. Uma delas é a contribuição do programa para o crescimento da escolaridade no país, onde meio milhão de jovens e adultos beneficiários foram alfabetizados em 2006 e 2007 (com o percentual de 21,9%, em 2006, para 33,8% em 2007). A SENARC (MDS) aponta que a região Nordeste, a qual tem os maiores índices de analfabetismo (24% dos beneficiários), está investindo mais na educação e responde por 88% dos beneficiários alfabetizados nos dois anos (BRASIL, 2009c).

Outra publicação refere-se à ampliação do Bolsa Família pelo Governo, na qual será de cerca de 1,3 milhão de famílias incluídas para 2009, e a estimativa do MDS é chegar a 12,9 milhões de famílias em 2010, na qual uma reserva de 600 mil benefícios foi feita para a inclusão de famílias em bolsões de pobreza (população de rua, acampados de reforma agrária, etc). A secretária nacional de Renda e Cidadania do MDS explica que a atuação das prefeituras e a atualização permanente dos dados cadastrais são fundamentais para garantir a inclusão da população mais vulnerável; e que novos parâmetros de população foram adotados para o cálculo das estimativas: a metodologia Mapas da Pobreza (IBGE) e um coeficiente de instabilidade de renda da população pobre (Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA), além dos dados da PNAD de 2004 (BRASIL, 2009c).

Há também os resultados de um estudo⁶⁵ sobre os impactos do programa na economia, onde o acréscimo no valor dos benefícios pagos, entre 2005 e 2006, de R\$ 1,8 bilhão, resultou num crescimento adicional do Produto Interno Bruto (PIB), no período, de R\$

⁶⁵ Estudo recente feito pelo economista Naercio Aquino Menezes Filho, coordenador de Centro de Políticas Públicas, do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), o antigo Ibmec – São Paulo e por seu aluno Paulo Henrique Landim Júnior.

43, 1 bilhão; e o setor mais positivamente impactado é o da indústria (DANTAS, 2009). Tal estudo pode comprovar o elogio à eficiência do PBF feito pela ex-ministra Dilma Rousseff (Casa Civil): “penso que uma característica muito importante do nosso governo é a inclusão social, que conseguimos através do Bolsa Família, por meio de todo um processo de desenvolvimento econômico que nós temos sustentado ao longo desses anos” (GIRALDI, 2009) e contradiz com vídeos⁶⁶ que circulam na internet sobre teorias anti-inclusão social, assistencialistas e de preservação de renda nas mãos de poucos.

Contudo, assistencialista ou não, cabe então aprofundar debates sobre esse tema, investigando quais os resultados da implementação do programa na vida das famílias beneficiadas. Os artigos de Monteiro (2002), Soares, Ribas e Osório (2007), Lindert e Viscensini (2008) e Castro et al. (2009) apresentam, de maneira mais geral, os impactos do programa em relação às suas principais repercussões e percepções.

No artigo *A avaliação dos impactos sociais dos programas de governo*, Monteiro (2002) define contornos teóricos sobre avaliação de impactos sociais de programas de governo e apresenta um modelo que explica como lidar com as diferentes variáveis encontradas na estimativa do impacto social. Além da fundamentação teórica, que aborda conceitos de avaliação, eficiência, eficácia, impactos, efeitos, entre outros, se delineou a questão da complexidade dos fatores e da pluralidade dos valores sociais envolvidos na avaliação, e assim, foi desenhado um modelo capaz de “avaliar, integrada e simultaneamente, os fatores principais que determinam o impacto social dos programas de governo” (MONTEIRO, 2002, p.6).

O modelo apresenta a construção de variáveis de estado (do problema, do Estado como órgão interventor e da sociedade) e seus respectivos indicadores. Segundo o autor, avaliar os impactos sociais é ao mesmo tempo nobre (pela busca do avanço social) e complexo (dificuldade na sua construção *política* – legitimidade; princípio democrático – e formulação *técnica* – obstáculos teóricos, metodológicos e empíricos). Assim, o foco da análise nos impactos de um programa de governo não é apenas mais uma técnica de análise, “mas uma nova atitude diante da ação governamental [...]” (MONTEIRO, 2002, p.10).

Em *Avaliando o impacto do PBF: uma comparação com programas de TCR de outros países*, Soares, Ribas e Osório (2007) fazem um resumo das principais conclusões feitas por pesquisas nacionais (CIP, IPEA, MDS, CEDEPLAR)⁶⁷ em relação à implementação

⁶⁶ Vídeos que circulam no *You Tube* do Lula na Oposição.

⁶⁷ Centro Internacional de Pobreza (CIP); Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR).

do Bolsa Família, seus impactos sobre a pobreza e a desigualdade, seus “efeitos negativos” (segundo críticos) sobre a participação no mercado de trabalho e à forma de seleção dos beneficiários; e compara esses aspectos com programas semelhantes de outros países latino-americanos, como o *Oportunidades* do México, atualmente chamado *Progres*a, o *Familias em Acción* da Colômbia, e o *Chile Solidario*.

Em relação à seleção de beneficiários, o Bolsa Famílias e os programas do Chile e do México tiveram um desempenho excelente, mas os autores ressaltam a importância do constante monitoramento do desempenho na seleção para diminuir a exclusão da população elegível (extremamente pobres), pois uma parcela significativa ainda constava fora dos programas (do Brasil e do México). Ambos os programas também têm ajudado na redução da desigualdade de renda e da pobreza. Em relação ao trabalho dos adultos, as famílias beneficiadas têm uma participação maior do que famílias não beneficiadas, ou seja, “definitivamente, participar do programa não leva ao abandono da força de trabalho, ao contrário do que pressupunham alguns críticos” (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007, p. 9); porém, as pesquisas não apresentam dados em relação aos impactos do Bolsa Família sobre o trabalho infantil, sendo que o programa mexicano apresentou reduções significativas da participação das crianças em quaisquer tipos de trabalho, e o colombiano contribuiu com uma pequena redução.

O artigo⁶⁸ de Lindert e Viscensini (2008) expressa os resultados preliminares de uma pesquisa que teve como objetivo analisar a cobertura e o conteúdo do debate na imprensa sobre o conceito e a aplicação de programas de TCR, principalmente o Bolsa Família. Foram identificados 6.531 artigos, nos quais 1.991 focam os programas de TCR e 4.540 apenas mencionam os programas; e analisados a partir de variáveis de identificação, contextuais, de percepções (tom: indefinido, favorável, ambíguo e desfavorável) e de implementação. Foram analisados 6 jornais (nacionais e regionais) pelos pesquisadores durante o período de 6 anos. Os resultados apontam uma importante contribuição da mídia na promoção do debate sobre o conceito e a aplicação de programas de TCR no Brasil.

Em relação à cobertura, o número de artigos tanto focalizados como os que apenas mencionavam os programas aumentaram (aproximadamente 2.000) na era do Bolsa Família (2004-2006) do que na era pré-PBF (2001-2003). O tom geral para os meios de comunicação foram favoráveis (70%) em defender o conceito de TCR como instrumento de política social, sendo que somente 6% dos artigos eram críticos ao conceito, e uma maior

⁶⁸ *Bolsa Família in the Headlines: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil.*

ambigüidade sobre a implementação dos programas; as eleições nos dois períodos trouxeram aumento do escrutínio e criticismo para os programas.

Em relação às questões de desenho e implementação, a mídia tem exercido um importante papel em reportar ambos os desafios e melhoramentos de TCR no Brasil: reportagens sobre os desafios com um tom mais crítico em 2004 e um tom mais favorável em 2005/06 devido aos melhoramentos do programa e dos sistemas; a imprensa dedicou-se mais aos erros de inclusão dos não pobres que exclusão dos pobres; o governo e a imprensa tiveram um importante papel em relatar sobre as alegações de fraude e aos sistemas de controle das fraudes nesses programas; o debate na imprensa ressalta a importância da existência e acompanhamento das condicionalidades (papel estrutural da pobreza a longo prazo e papel político na redução das percepções de melhor acompanhamento – este com tom mais favorável).

Um pequeno, mas significativo aumento dos artigos ressaltou a percepção do potencial para “dependência”, no qual foi enfatizado que os programas TCR devem incorporar características no desenho para reduzir este potencial; as principais interpretações de “portas de saída” mencionadas na imprensa referem-se à emancipação da pobreza e não à saída do programa; os exemplos principais das “portas de saídas” citados na imprensa incluem: juventude, educação de adultos, alfabetização, capacitação para o trabalho e micro-crédito; um pequeno, mas significativo aumento dos artigos tem mencionado que os programas de TCR são “assistencialistas”; as principais razões oferecidas para tanto incluem percepções que eles criam uma dependência, percepções na falta de monitoramento das condicionalidades e percepções de clientelismo; as principais razões oferecidas para defender os programas como não sendo assistencialista incluem a representação dos direitos dos cidadãos e a existência das condicionalidades.

Castro et al. (2009) procuram demonstrar empiricamente as percepções em relação aos objetivos do Bolsa Família às suas críticas, com base na amostra de 6001 entrevistados na população (regiões) brasileira. Os resultados mostram que para mais da metade da população o programa traz coisas boas e com isso o aprovam, sendo que o nordeste apresenta o maior percentual de aprovação e as regiões sul e sudeste apresentam o menor percentual, e as regiões centro-oeste e norte ficaram em posições intermediárias.

Em relação às consecuições dos objetivos do programa, foi visto que as pessoas (mais da metade) que conhecem algum beneficiário concordam que sim, que o programa ajuda no combate à pobreza e ao trabalho infantil, a manter as crianças na escola, e a melhorar a educação e a saúde das crianças e gestantes; bem como o uso dos benefícios em ter

aumentado o poder de compra de alimentos, materiais escolares, roupas e coisas para casa; inversamente aos que não conhecem beneficiários do programa, onde a tendência a considerar que o programa traz coisas boas ou que os objetivos do programa estão sendo bem realizados foi de menor porcentagem.

Em relação às críticas comuns, mais da metade também tiveram maior porcentagem quanto ao programa incluir pessoas que não precisam, faz as pessoas se acomodarem e não quererem trabalhar mais, e faz as pessoas quererem ter mais filhos; no entanto, neste último houve um resultado inverso, as pessoas que não conhecem beneficiários a concordância com as críticas foram maiores em relação às pessoas que conhecem beneficiários.

Os autores chegam a duas principais conclusões: que o PBF adquiriu legitimidade política junto à sociedade brasileira, ou seja, “a população reconhece o Programa e entende que ele está sendo utilizado de forma adequada, mesmo considerando problemas na sua execução” (CASTRO et al., p. 350); e indica a importância da opinião da sociedade ser considerada como importante elemento de avaliação de políticas públicas, ou seja, “não se trata apenas de verificar o nível de apoio ou rejeição a uma determinada política, mas de entender que uma análise adequada do que pensa a população poderá contribuir para verificar sua real efetividade” (CASTRO et al., p. 350).

No que se refere às questões de pobreza, desigualdade, focalização e distribuição de renda, os artigos de Costa, Savanato e Diniz (2008), Rocha (2008) e Tavares et al. (2008) tendem a contribuir.

O trabalho⁶⁹ de Costa, Savanato e Diniz (2008) teve como objetivo analisar o Bolsa Família quanto à focalização e impactos em relação à pobreza, desigualdade e distribuição de renda, através da utilização da base de dados da PNAD 2004, 2005 e 2006; de indicadores de pobreza e focalização (cobertura e vazamento); de índices de desigualdade e de funções que medem a densidade real de renda.

Os resultados mostram que o programa cumpriu seu papel de amenizar variações em relação à pobreza e desigualdade; os maiores favorecidos são os indigentes; na distribuição da renda o efeito do programa é estatisticamente significativo; a focalização do programa é razoável, apresentando baixo vazamento e razoável cobertura, o que gera resultados aproximadamente de 50% de focalização. Conclui-se que a transferência de renda é um instrumento útil para a redução da pobreza e desigualdade, mas para manter a política é

⁶⁹ Análise do Programa de transferência de renda Bolsa Família para o período 2004-2006: impactos sobre pobreza, desigualdade e focalização.

necessário aperfeiçoá-la, aumentando a cobertura, controlando o vazamento e implementando incentivos aos indivíduos para que os mesmos possam ser reinseridos no setor produtivo gerando maior emprego e renda para economia.

Em *Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade*, Rocha (2008) procura explorar as informações dos beneficiários dos “novos” programas de transferência de renda do governo federal (unificação destes para o Bolsa Família), a partir de questionários básicos de pesquisa domiciliar e dados da PNAD 2004 (relacionadas ao recebimento de transferência de renda), para verificar o atendimento destes programas em relação à sua população-alvo e características de sua cobertura.

Nos resultados, houve um desacordo significativo entre os registros oficiais e as informações obtidas junto aos domicílios no que diz respeito ao recebimento ou não de benefícios dos diferentes programas; as informações domiciliares revelaram um elevado grau de superposição do Bolsa Família com os programas anteriores, o que é indesejado, já que por definição ele os substitui; quanto à focalização da Bolsa Família, não há evidências de que seja fundamentalmente diferente da dos programas do mesmo tipo que o precederam; a questão do uso da renda como critério para a elegibilidade de beneficiários e para a avaliação da focalização dos programas de transferência de renda, a qual reflete a percepção subjetiva de pobreza, não sendo passível de comprovação, portanto, a informação inicial de renda fornecida pelos domicílios tem de ser validada por um sistema de pontuação que reflita as reais condições de vida dos candidatos.

Conclui-se que, “embora as transferências de renda dos novos programas tenham efeitos de redução da pobreza e distributivos irrefutáveis, o desafio principal reside em utilizar o arcabouço de identificação e de acompanhamento da população-alvo para assisti-la e protegê-la”, ou seja, garantir o acesso aos serviços básicos (saúde, educação...), e assim, “entender as transferências monetárias como apenas um elemento de um sistema mais amplo de medidas articuladas antipobreza” (ROCHA, 2008, p. 90-91).

Tavares et al. (2008) avaliam a focalização do Programa Bolsa Família e seus impactos em relação à pobreza e extrema pobreza, e à desigualdade de renda, através de indicadores, medidas e simulações, fornecendo resultados comparativos dos estados brasileiros. Os resultados expressam a grande heterogeneidade do programa: em 2004, o programa atendia a metade dos domicílios elegíveis, no entanto, quase a metade dos domicílios beneficiários não pertencia ao público-alvo do programa, ou seja:

embora o orçamento do programa seja determinado a partir da incidência de pobreza em cada estado, a relação entre o tamanho do programa e o tamanho do público-alvo é bastante distinta entre as diferentes UFs e isso afeta em alguma medida os resultados de focalização e impacto da política” (TAVARES et al., 2008, p.22)

A cobertura do programa é crescente com o seu tamanho em relação ao público-alvo, por outro lado, o vazamento não apresenta relação positiva com o tamanho do programa: nos estados em que o programa e o orçamento relativo ao nº de domicílios beneficiários é maior, a efetividade geral da regra de seleção comparativamente é maior; e nos estados (como São Paulo) com orçamentos menores, a regra de seleção promove os piores resultados de focalização. “As diferenças nos graus de focalização refletem-se no sucesso do programa em reduzir as disparidades sociais em cada estado, bem como em aliviar a pobreza e a extrema pobreza” (TAVARES et al., 2008, p. 22). Em relação às simulações feitas, de maneira geral, o programa poderia obter melhores resultados de focalização caso o governo adotasse um mecanismo de seleção alternativo vis-à-vis a expansão da política.

Finalmente, mostra-se que o aumento no valor da transferência de R\$50,00 para R\$54,00 (benefício fixo) e de R\$15,00 para R\$18,00 (benefício variável), bem como a inclusão dos jovens de 16 e 17 anos, já residentes em domicílios beneficiários devem elevar os impactos do programa sobre a redução da desigualdade de renda (em 29,5%), da incidência de pobreza e extrema pobreza (em 25% e 11%) e do hiato e da severidade de pobreza e extrema pobreza - em 27% e 9% e em 18% e 11%, respectivamente (TAVARES et al., 2008, p. 23).

Em relação à renda, preços, gastos e consumo de alimentos são apresentados os artigos de Rodrigues, Gomes e Dias (2008), e Duarte, Sampaio e Sampaio (2009).

O artigo⁷⁰ de Rodrigues, Gomes e Dias (2008) teve como objetivo analisar os impactos da expansão do PBF sobre o consumo e preço dos alimentos no município de Viçosa/MG, devido à alta inflacionária para o grupo de alimentos em 2007, tendendo a continuidade para 2008. Foram identificadas variáveis de desempenho socioeconômico e quantificados impactos da variável renda sobre o dispêndio com grupo de consumo.

Os resultados revelaram uma alta elasticidade de renda para alimentação, o que, segundo os autores, é preocupante, pois justamente os produtos que terão um incremento em seu dispêndio a partir de um aumento da renda, são os que têm apresentado alta inflacionária (leite e derivados). Assim, a “expansão da renda afetará de forma significativa o comportamento de consumo de alimentos na classe de renda baixa, na qual os recursos transferidos serão utilizados prioritariamente para as necessidades alimentícias”

⁷⁰ A expansão do Programa Bolsa Família e as implicações sobre consumo e preços de alimentos: o caso de Viçosa/MG.

(RODRIGUES, GOMES, DIAS, 2008). E, portanto, “uma alta inflacionária em gêneros alimentícios merece atenção dos formuladores de políticas públicas, já que esta tende a recair principalmente sobre as famílias de baixa renda” (RODRIGUES, GOMES, DIAS, 2008).

O Impactos do Programa Bolsa Família sobre gastos com alimentos de famílias rurais de Duarte, Sampaio e Sampaio (2009) teve o objetivo de avaliar o impacto da transferência de renda do PBF sobre os gastos com alimentos de famílias rurais, através do método de Propensity Score⁷¹. Os resultados mostram que o valor médio das despesas anuais para famílias beneficiárias é 240 reais superior à média dos gastos totais das famílias não beneficiárias. O valor médio anual recebido por estas famílias é de 278 reais, assim, 87% desse valor é destinado ao consumo de alimentos. Portanto, “o programa de transferência condicionada Bolsa Família exerce um impacto positivo sobre o consumo de alimentos dessas famílias selecionadas” (DUARTE, SAMPAIO, SAMPAIO, 2009, p.1).

Em relação às questões das condicionalidades de educação e saúde, os trabalhos de Estrella e Ribeiro (2008), Silva, Brandão e Dalt (2008), Glewwe e Kassouf (2008) e Monnerat (2008) trazem importantes resultados referente à frequência escolar, taxas de abandono e aprovação, e ao olhar da saúde dos beneficiários.

O artigo⁷² de Estrella e Ribeiro (2008) discute os indicadores de acompanhamento da gestão das condicionalidades do Bolsa Família, o IGD (indicador global de eficiência para monitoramento da qualidade da implementação do CadÚnico e o cumprimento das condicionalidade do Bolsa Família), e analisa sua adequação para descrever a situação educacional e de saúde dos beneficiários do programa, a fim de apreender o impacto de possíveis melhorias na educação e saúde. Foi realizada uma análise sobre a eficiência do programa, indicadores socioeconômicos e informações sobre as transferências monetárias; e observado que o IGD, na verdade, apresenta problemas de registro, principalmente no caso da saúde, onde as informações repassadas pelos municípios são precárias e mais complexas do que em relação à educação, pois o sistema de saúde é mais fragmentado e mais inseguro do que o da educação (LINDERT, 2007 apud ESTRELLA; RIBEIRO, 2008).

⁷¹ O propensity score matching (PSM) foi criado por Rosenbaum e Rubin (1983) para resolver o problema do dimensionamento do pareamento, que pode ser implementado através de uma única variável de controle, o propensity score, o qual é definido como a probabilidade condicional de um indivíduo receber benefício, dada suas características observáveis, ou seja, é preciso comparar indivíduos que sejam semelhantes com respeito às características observáveis (ROSENBAUM; RUBIN, 1983 apud DUARTE; SAMPAIO; SAMPAIO, 2009, p. 6).

⁷² Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de de gestão descentralizada.

Apenas o IGD em relação à renda foi o mais estatisticamente significativo, pois os municípios com piores condições socioeconômicas apresentaram os melhores índices. Os autores concluem que, diante das deficiências do IGD, o PBF embora possa ser considerado formalmente um programa estrutural, “sua capacidade efetiva de superar o ciclo intergeracional de pobreza das famílias beneficiadas ainda é uma questão a ser debatida” (ESTRELLA; RIBEIRO, 2008, p. 637).

O trabalho⁷³ de Silva, Brandão e Dalt (2009) examina a relação entre educação e pobreza, analisando os impactos das condicionalidades do Programa Bolsa Família sobre o perfil educacional das famílias atendidas no Nordeste, através de entrevistas semi-estruturadas. Foi observado que a maioria dos responsáveis pelos benefícios declarou escolaridade inferior ao Ensino Fundamental (62,7; entre os representantes legais de benefícios entrevistados, a participação das mulheres é de 97%. Destas, 99,1% são mães, sendo que 27,6% delas são mães solteiras. Há os avanços nas políticas educacionais, pois os mais jovens dentre os responsáveis pelos benefícios são aqueles que alcançaram os maiores níveis de escolaridade. a alta taxa de cobertura escolar entre as famílias beneficiárias aponta para indicações positivas de impacto do Bolsa-Família, mas não se pode deixar de levar em conta que as condicionalidades de educação concorrem com a forte expansão das redes de ensino no Brasil no mesmo período, especialmente no nível do Ensino Fundamental.

A concepção sobre o PBF como um direito social ou uma ajuda governamental varia nitidamente em função do grau escolar do entrevistado; a primeira opção é majoritária entre aqueles beneficiários com escolaridade que vai até o antigo Primeiro Grau completo. Nestes termos, os investimentos educacionais das famílias devem contribuir para uma maior compreensão dos laços que ligam a população pobre aos outros setores da sociedade, criando oportunidades para a formação de uma nova consciência cidadã e reforçando os compromissos do Estado brasileiro com a superação da nossa persistente pobreza (SILVA; BRANDÃO; DALT, 2009, p. 312).

Em *O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação*, Glewwe e Kassouf (2008) analisam o impacto do Bolsa Família no rendimento escolar de crianças no Brasil, utilizando um painel com 8 anos do censo escolar (de 1998 a 2005). Comparam-se mudanças na taxa de matrícula, aprovação e abandono de alunos nas escolas públicas com estudantes recebendo o programa com relação as escolas sem alunos recebendo o programa, em diferentes períodos de tempo.

⁷³ Educação e pobreza: o impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Os resultados mostraram que o Bolsa Família aumentou as matrículas de 1ª a 4ª série em 5,5% e de 5ª a 8ª série em 6,5%, diminuiu as taxas de abandono escolar em 0,5 ponto percentual nas escolas de 1ª a 4ª série e em 0,4 por cento nas de 5ª a 8ª série e aumentou as taxas de aprovação em cerca de 0,9 ponto percentual de 1ª a 4ª série e 0,3 ponto percentual de 5ª a 8ª série. Partindo do pressuposto de que o programa tem pouco ou nenhum impacto sobre não-participantes, o impacto sobre os participantes, que representam um terço do total de crianças no Brasil, é cerca de três vezes maior (GLEWWE; KASSOUF, 2008).

O trabalho de Monnerat (2008) procura analisar como os profissionais da área da saúde debatem sobre programas de transferência de renda, especialmente o Bolsa Família. Através de entrevistas com os gestores e profissionais da saúde, concluíram que há fortes concordâncias em relação a ampliação dos direitos sociais, mas que existem inquietações de desestímulo ao trabalho, bem como “outro ponto de crítica é a dificuldade de promover a inserção dos beneficiários no mundo do trabalho” (MONNERAT, 2008).

Em relação ao trabalho infantil, Pedrozo (2007) em seu artigo⁷⁴ procura examinar os impactos *ex-ante*⁷⁵ do Bolsa Família sobre o trabalho infantil, avaliando a focalização do programa e os formatos das condicionalidades. O autor conclui que a inclusão de mais famílias em programas de transferência de renda proporciona a redução do trabalho infantil, mas “uma melhor focalização do programa poderia gerar um bem-estar melhor para a sociedade, tanto em relação aos objetivos quanto ao custo do programa” (PEDROZO, 2007, p. 15).

Teixeira (2008) em seu trabalho⁷⁶ procurou analisar o quanto o Bolsa Família impacta sobre a decisão dos beneficiários em ofertar seu trabalho, partindo da teoria que as famílias têm estratégias de alocar tempo entre as atividades domésticas e o trabalho remunerado, e choques orçamentários tendem a influenciar nessas preferências de alocação de tempo. Utilizando dados da PNAD 2006, o autor concluiu que o programa provoca uma redução da oferta de trabalho, principalmente em famílias que o benefício é maior e onde há maiores números de crianças. Assim, iniciativas centradas na capacitação informal e trabalhadores autônomos (Teixeira, 2008) podem minimizar esses efeitos.

No que diz respeito ao controle social, Hevia (2008) buscou estudar os instrumentos de participação da cidadania e controle social que existem no Bolsa Família, do

⁷⁴ Uma avaliação *ex-ante* dos impactos do Bolsa Família na redução do trabalho infantil.

⁷⁵ Segundo Pedrozo (2007), este método consiste na simulação dos efeitos do programa sobre uma população, com base em atributos específicos relacionados às famílias ou aos domicílios. Esse modelo pode variar em termos de complexidade e cobertura.

⁷⁶ Análise do impacto do Programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homens e mulheres.

ponto de vista dos beneficiários. Através de entrevistas com os principais atores da política (gestores, técnicos, beneficiários), foi visto que o principal problema das instâncias locais de controle social é a falta de representação dos beneficiários (composição), além da falta de recursos direto de poder. Assim, “en este sentido, no sorprende que el primer resultado, más o menos esperable, sea la lejana relación entre los beneficiarios y las instancias de control social existentes en ambos municipios” (HEVIA, 2008).

Silva, Gomes e Vasquez (2008) e Matos e Oliveira (2008) abordam impactos do programa Bolsa Família em comunidades rurais. O primeiro analisou aspectos sociais e econômicos do programa em cidades do Rio Grande do Norte, e, concluiu que, da mesma maneira que para a população mais pobre das cidades, para a população rural pobre é significativa a parcela que os benefícios têm sobre a renda das famílias. O que também se conclui no trabalho⁷⁷ de Matos e Oliveira (2008), onde se verificou que a contribuição do programa para a composição da renda no Timbó (área rural localizada na Bahia) tem “promovido um diferencial que permite, além de cumprir as condicionalidades exigidas de educação e saúde, retirar uma parcela relevante da população da condição de pobreza e extrema pobreza” (MATOS; OLIVEIRA, 2008, p. 15).

E, por fim, estudos relacionados às questões de segurança alimentar (que também é o recorte que faz esta Dissertação) são tratados pelos trabalhos de Segall-Corrêa et al. (2008) e Burlandy (2007). Em *Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil – análise de dados nacionais*, Segall-Corrêa et al. (2008) analisou na PNAD 2004 a hipótese de que a participação em programas de transferência de renda está associada com o nível de segurança alimentar no domicílio, e, concluíram que, há uma associação positiva da transferência de renda sobre a segurança alimentar dos beneficiários, independente do efeito de outras condições explicativas, pois o estudo mostrou um aumento em 8% na chance de segurança alimentar, para cada 10 reais de acréscimo nos valores das transferências (SEGALL-CORRÊA et al., 2008).

Burlandy (2007) buscou analisar as interações entre programas de transferência de renda e a segurança alimentar e nutricional, a partir de uma revisão da literatura. Para a autora, programas como o Bolsa Família objetivam primordialmente a redução da pobreza, mas também o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional, pois esses efeitos se estabelecem pelos impactos da renda na alimentação das famílias, devido aos gastos expressivos dos benefícios com alimentação e às condicionalidades de saúde e educação do

⁷⁷ A ação do Programa Bolsa Família em comunidades rurais: o caso do Timbó, Bahia.

programa: monitoramento do crescimento e desenvolvimento infantil, por meio da vigilância alimentar e nutricional e a participação em atividades educativas em saúde; e a frequência escolar de crianças e jovens, que permite o consumo da merenda escolar; além da participação das famílias em programas complementares à transferência de renda (capacitação profissional, alfabetização).

Esta seção se propôs a apresentar um balanço geral de algumas repercussões e impactos de um programa de transferência de renda que há alguns anos vem surtindo efeitos na vida de seus beneficiários, bem como sendo alvo de diversas críticas e indagações tanto pela sociedade como pela academia.

3 UNIVERSO EMPÍRICO E CAMINHOS DA PESQUISA

3.1 Local de estudo

3.1.1 O município de Araraquara/SP

O município de Araraquara está localizado na Região Administrativa Central do Estado de São Paulo – RA12 (**Figura 5**) a cerca de 270 km da capital, na qual reúne 26 municípios: Américo Brasiliense, Araraquara, Boa Esperança do Sul, Borborema, Cândido Rodrigues, Descalvado, Dobrada, Dourado, Fernando Prestes, Gavião Peixoto, Ibaté, Ibitinga, Itápolis, Matão, Motuca, Nova Europa, Porto Ferreira, Ribeirão Bonito, Rincão, Santa Ernestina, Santa Lúcia, Santa Rita do Passa Quatro, São Carlos, Tabatinga, Taquaritinga e Trabiju.

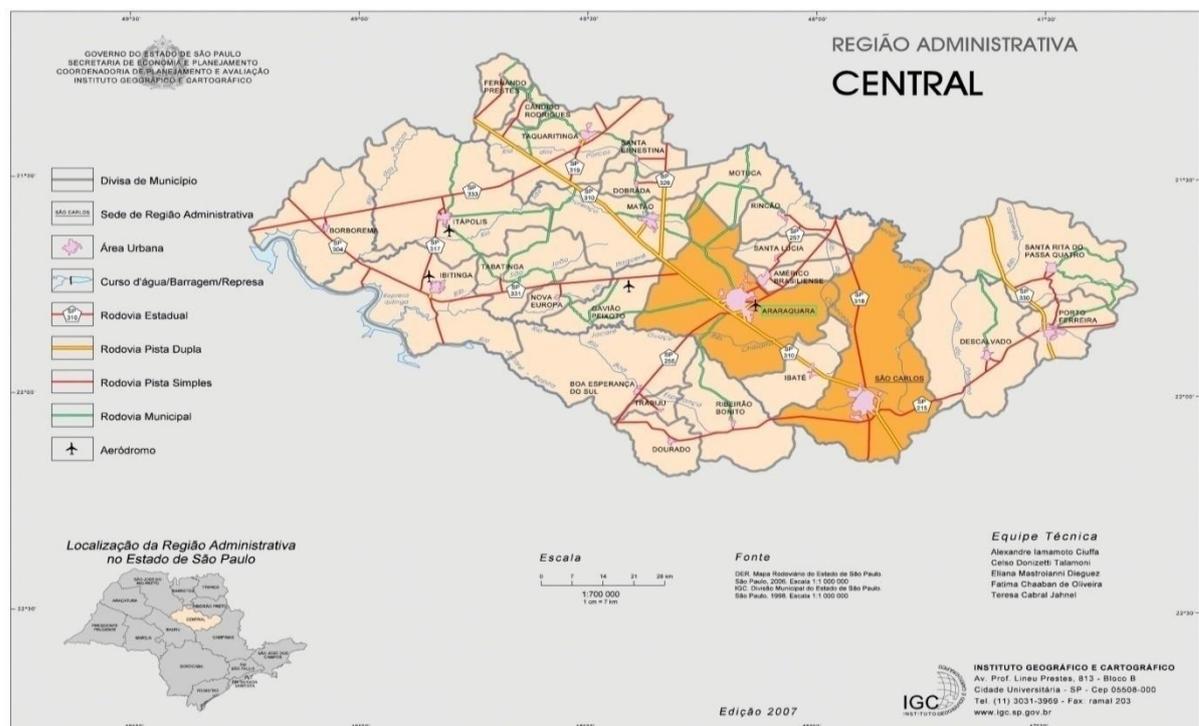


Figura 5: Mapa da localização dos municípios de Araraquara⁷⁸ e São Carlos⁷⁹ (RA12)
 Fonte: INSTITUTO GEOGRÁFICO E CARTOGRÁFICO, 2007.

⁷⁸ Com o nome circulado em verde.

⁷⁹ Araraquara e São Carlos são as maiores cidades da RA12.

Fundada em 22 de agosto de 1817 e com uma população estimada em 2009 de 200.666 habitantes, Araraquara é uma cidade moderna, com algumas características marcantes, como: o elevado IDH-M de 0,830 - PNUD, 2000⁸⁰; a grande urbanização e arborização; o clima tropical e o grande número de jardins e praças; uma economia variada e comércio forte; um elevado nível de ensino e grande vocação para o turismo (ARARAQUARA, 2010).

A cultura e a estrutura industrial estão baseadas na agroindústria, representada pelo binômio cana e laranja. A agricultura tem a sua vertente social por meio dos Assentamentos Rurais consolidados no município (Monte Alegre/ITESP e Bela Vista/INCRA)⁸¹ que concentram cerca de 480 famílias assentadas. O comércio e serviços representam atualmente 60% da mão-de-obra formalmente empregada no município. Até 1930, na região de Araraquara predominava a cultura do café. A economia se baseia na laranja (a região é responsável por 70% da exportação do suco concentrado no Brasil) e na cana (há três usinas no município, várias na região e no raio de 80 km há 25 milhões de toneladas de cana produzidas). O ensino superior coloca o município em posição de destaque em relação à tecnologia, com cursos altamente qualificados que atraem os universitários (ARARAQUARA, 2007 apud CARDOZO, 2008).

A estrutura administrativa é agrupada por órgãos da Prefeitura Municipal, diretamente subordinados ao chefe do Executivo como a Coordenadoria de Participação Popular (OP), a Companhia Tróleibus Araraquara (CTA), o Departamento de Água e Esgoto (DAAE), a Fundação de Arte e Cultura do Município de Araraquara (FUNDART), a Fundação de Amparo ao Esporte do Município de Araraquara (FUNDESPORT), os Conselhos Municipais, o Fundo Social de Solidariedade e as Secretarias Municipais: da Administração, de Assistência e Desenvolvimento Social, de Comunicação, de Cooperação nos Assuntos de Segurança Pública, da Cultura, de Desenvolvimento Econômico, do Desenvolvimento Urbano, da Agricultura, da Educação, de Esportes e Lazer, da Fazenda, de Governo, de Meio Ambiente, dos Negócios Jurídicos, de Obras Públicas, de Saúde, de Trânsito e Transporte, de Serviços Públicos e de Habitação (ARARAQUARA, 2010).

Um estudo⁸² sobre o perfil socioeconômico do município, no período de 1990 a 2006, foi elaborado com o intuito de fornecer elementos para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no plano local. Os dados foram obtidos com base em dados

⁸⁰ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

⁸¹ Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

⁸² Realizado pelo Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Local - NEPDL/UNIARA, 2007.

secundários e completados com elementos empíricos fornecidos pelos agentes econômicos. O trabalho buscou fornecer informações que permitissem o acompanhamento do desempenho e do desenvolvimento das economias municipais e regionais; e auxiliassem estudantes, pesquisadores e o poder público na compreensão da realidade socioeconômica e ambiental (CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA, 2007).

O estudo abordou um breve histórico da evolução econômica regional e para o perfil socioeconômico do município, apresentou alguns indicadores: demográficos (o total da população, o índice de urbanização, a taxa de crescimento da população - de 10% entre 1991 e 2000); socioambientais (o nível de atendimento do abastecimento de água, de coleta de lixo, de esgoto, de mortalidade infantil, entre outros, que mostram que o município oferece boas condições de vida); e para os indicadores econômicos, os pesquisadores focaram o setor produtivo do município, representado por empresas de micro, pequeno, médio e grande porte e de vários segmentos (agricultura, pesca, indústria de transformação, construção civil, comércio, alimentação, ensino, transporte e saúde).

De acordo com alguns resultados da pesquisa, a estrutura de ensino superior é privilegiada para o desenvolvimento de pesquisas e de ensino profissionalizante, devido às excelentes faculdades (pública e privadas) que o município dispõe; são mais de 7.500 empresas atuando em vários ramos de atividades; destaque para a infraestrutura urbana; qualidade nos serviços públicos e privados; diversificação na estrutura industrial e maturidade das empresas no município.

O programa Bolsa Família, seus beneficiários e sua gestão fazem parte da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

3.1.2 A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de Araraquara atualmente está localizada na Avenida Circular Mário Hiroyo Arita, nº 498, no Jardim Primavera, sendo de fácil acesso à população. É um órgão da Prefeitura Municipal responsável pela gestão local da Política Nacional de Assistência Social (SUAS).

De acordo com os Recursos Humanos da Prefeitura, a Secretaria é composta atualmente por 79 funcionários, sendo 34 lotados na sede da SMADS: um Secretário de

Assistência Social, uma Coordenadora Técnica, uma Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social, 10 Agentes Administrativos de Serviços Públicos, 8 Assistentes Sociais, uma Psicóloga e um Psicólogo, um Administrador Público, 2 Agentes Operacionais de Serviços Públicos, 2 Motoristas, 3 Recepcionistas e 3 Auxiliares de Serviços Gerais.

Tem como missão formular, gerenciar e operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no município, em consonância com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Assim, visa ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais e à universalização dos direitos sociais, seguindo as diretrizes estabelecidas pela PNAS.

A estrutura administrativa funcional da SMADS é composta pela sua Sede, pelos Centros de Referência de Assistência Social ou antigos Centros Municipais de Assistência Social (CEMAS), a Casa Transitória, o Abrigo Infanto-Juvenil, o Fundo Social de Solidariedade e pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Os conselhos que se integram à Secretaria são: o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), os Conselhos Tutelares I e II, o Conselho Municipal Antidrogas (COMAD), o Conselho de Direitos das Pessoas com Deficiência (COMDEF), o Conselho do Direito das Crianças e do Adolescente (COMCRIAR) e o Conselho de Direitos do Idoso.

Algumas de suas principais ações estratégicas estão em: implementar programas e projetos que estimulem o fortalecimento e autonomia da família; a participação e o exercício da cidadania, combatendo as exclusões e desigualdades sociais; implementar programas de iniciação profissional e apoio ao jovem da comunidade de baixa renda na preparação para o primeiro emprego; a parceria com a sociedade civil, projetos de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco que promovam ações de orientação e apoio sócio-familiar; estimular a inclusão social dos membros da família (crianças, adolescentes, pessoa idosa, pessoa com deficiência) em projetos desenvolvidos pelas demais políticas sociais (cultura, esporte e lazer, educação, saúde, habilitação e transporte); e fortalecer as instâncias de participação e controle social sobre as políticas públicas, pela intervenção da sociedade civil (CARDOZO, 2008).

Algumas das diretrizes estão em: estabelecer a vinculação da política de Assistência Social ao Sistema Único Nacional de provisão de serviços sociais; os benefícios e programas; o reconhecimento às formas de participação e controle social exercidas pela sociedade civil através dos Conselhos Municipais; o fortalecimento da Assistência Social como política de direitos de proteção social, a ser implementada de forma descentralizada e

participativa; a descentralização do atendimento aos destinatários das políticas da Assistência Social por meio da implementação dos CRAS nas regiões periféricas (CARDOZO, 2008).

A SMADS desenvolve alguns projetos em parceria com várias instituições públicas e privadas, em consonância com as propostas de resgate da cidadania e incentivo à autonomia das famílias no município. Tais projetos como: Frentes da Cidadania (reinserção social e resgate da cidadania), Jovem Cidadão (vagas de estágio para alunos do ensino técnico, médio e superior), AABB Comunidade (programa de atividades socioeducativas em parceria com o Banco do Brasil, que atende crianças e adolescentes), Renda Cidadã (programa que atende famílias em vulnerabilidade social, conveniado com a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social – SEADS), a Informática como Instrumento de Inclusão Social (programa que promove a integração de pessoas com necessidades especiais através da informática) e Apoio e Valorização Familiar (programa que visa 200 famílias dos bairros mais atingidos pela violência).

Os programas e serviços prestados pela SMADS são: o Transporte para tratamento médico, Cesta Básica (podendo ser recebida até três vezes por ano), Leite (em pó e de saquinho), Documentação, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Cadastro Único dos Programas Sociais são fornecidos pelos assistentes sociais dos postos de plantão da sede da SMADS e dos CRAS. É necessário o destinatário obter uma documentação (RG, CPF, Carteira de Trabalho e comprovante de endereço) a fim de atender a sua necessidade.

Os principais problemas e conflitos sociais diagnosticados na Secretaria são: a população na rua, os bolsões de pobreza, as práticas de atos infracionais, o abuso sexual e a exploração, o desemprego entre safra, a ausência de convivência social, o trabalho infantil, a evasão escolar, a baixa qualificação profissional e o uso de drogas.

3.1.3 Os Centros de Referência de Assistência Social

A Política Nacional de Assistência Social, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, traçou diretrizes para o estabelecimento de um modelo participativo e descentralizado, permitindo a identificação de focos de vulnerabilidade social, e conseqüentemente, a ação direta das equipes de assistência social em harmonia com a população nestas regiões residente (TRALDI, 2009). É nesse contexto que os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) passam a ter sua importância consolidada.

Os CRAS ou as chamadas “Casas das Famílias” tratam-se de unidades públicas estaduais de assistência social que, com base municipal, localizadas em áreas com elevados índices de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos, “têm por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e da ampliação do acesso aos direitos da cidadania” (BRASIL, 2009d, p. 9).

Como órgãos de articulação do SUAS, os CRAS têm como função a prestação de serviços continuados e programas socioassistenciais da proteção social básica às famílias das áreas acima descritas. “Estes serviços, de caráter preventivo, protetivo e proativo, podem ser ofertados diretamente no CRAS, desde que disponha de espaço físico e equipe compatível” (BRASIL, 2009d, p. 9).

Para a concretização de suas propostas, as unidades dos CRAS contam basicamente com equipes formadas por assistentes sociais, psicólogos, estagiários, assistentes administrativos, servidores de limpeza, educadores e orientadores sociais, e gestores em números que variam de acordo com a quantidade de famílias atendidas em cada unidade.

Não menos importante é a disposição física, que deve possuir posição geográfica estratégica de acordo com a demanda em assistência social da região. Internamente, a estrutura mínima dos CRAS necessita de: um ambiente de recepção; salas para atendimentos individuais e locais para a realização de reuniões e desenvolvimento de atividades em grupo; uma sala de coordenação para as atividades administrativas; copa para o preparo de lanches oferecidos aos usuários e para uso da equipe; conjunto de instalações sanitárias para uso coletivo e sanitários para pessoas deficientes; e um almoxarifado para o depósito de materiais (CASTRO, 2009).

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de Araraquara hoje abriga, além de sua unidade central, cinco CRAS⁸³: Vale do Sol, Yolanda Ópice, Parque São Paulo, Parque das Hortênsias e Selmi Dei, os quais embora popularmente conhecidos pelos nomes dos bairros em que estão instalados, atendem regiões nas quais estes se encontram socialmente mais fragmentados.

⁸³ A SMADS e a relação dos CRAS, endereços e telefones encontram-se no **Anexo D**.

3.2 Pesquisa de campo

3.2.1 População e Amostra

Foram aplicados 100 formulários à mesma quantidade de beneficiários do programa. A amostra foi elaborada de acordo com o número de beneficiários atendidos pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e pelos Centros de Referência de Assistência Social. A coleta (realizada entre os meses de fevereiro e março de 2010), tabulação e análises dos dados foram feitas pelo próprio pesquisador, sendo o banco de dados com instrumentos da ferramenta Microsoft Excel 2007.

Em qualquer investigação empírica os dados, ou seja, as informações fornecidas por um conjunto de entidades, necessitam ser coletados. Estas entidades ou “casos” podem ser famílias, pessoas singulares, empresas, entre outros, nos quais o pesquisador busca retirar conclusões a partir das informações fornecidas. Ao conjunto total de casos ou entidades que se pretende retirar conclusões dá-se o nome de *População* ou *Universo* (HILL; HILL, 2000).

Muitas vezes para o pesquisador há a falta de tempo e recursos disponíveis para a recolha e análise dos dados, assim, é comum e possível considerar uma parte dos casos da população, ou o que chamamos de *Amostra*, e “a partir dos resultados dessa amostra, obter valores aproximados, ou estimativas, para as características de interesse” (DIEHL; TATIM, 2004, p. 63). Ainda segundo os autores, no plano de amostragem devem estar bem definidos os métodos, a unidade de amostra, a forma de seleção dos elementos da população e o tamanho da amostra.

No caso desta pesquisa empírica, a população considerada foram as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Araraquara, as quais se dividem pelo atendimento na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e pelos Centros de Referência de Assistência Social, totalizando aproximadamente 4.000 famílias. O tamanho da amostra selecionada foi de 100 famílias, ou seja, 2,5% da População, o qual será explicado mais adiante. O método adotado foi o da *Amostragem probabilística* (também chamada de *casual*) *estratificada proporcional* pela SMADS e pelos CRAS (ver **Tabela 4**), pelo fato de que o número de atendimento das famílias em cada entidade ser bem maior em umas do que em outras.

A amostragem probabilística tem como principal característica “poder ser submetida a tratamento estatístico, o que permite compensar erros amostrais⁸⁴ (E) e outros aspectos relevantes para a representatividade e a significância da amostra” (DIEHL; TATIM, 2004, p. 64); o tipo estratificada é quando o pesquisador enquadra os elementos da população em diferentes sub-populações ou estratos, para depois selecionar os participantes da amostra por meio da escolha aleatória dos elementos dentro de cada estrato; e proporcional, quando o número de elementos sorteados em cada estrato for proporcional ao número de elementos existentes no estrato. Ademais, o método da amostragem estratificada tem a vantagem de ser mais eficiente do que os outros, pois “é mais econômico em termos de tempo e dinheiro e dá resultados com menor probabilidade de erro associada” (HILL; HILL, 2000, p. 48).

Tabela 4 - Tamanho da amostra de famílias beneficiárias do Bolsa Família pelas entidades responsáveis

ENTIDADES	POPULAÇÃO	AMOSTRA	%
SMADS	1853	46	2,5
CRAS Selmi Dei	700	18	2,6
CRAS Parque São Paulo	569	14	2,5
CRAS Yolanda Ópice	433	11	2,5
CRAS Vale do Sol	233	6	2,6
CRAS Parque das Hortênsias	212	5	2,4
TOTAL	4000	100	2,5

Fonte: Elaboração do Pesquisador, 2010.

O tamanho da amostra foi determinado com base na *estimativa da proporção populacional*. A fórmula para o cálculo do tamanho da amostra para uma estimativa confiável da PROPORÇÃO POPULACIONAL (p) é dada por:

$$n = \frac{Z^2 \alpha / 2 \cdot p \cdot q}{E^2}$$

Equação 1

⁸⁴ Uma amostra não representa perfeitamente uma população. Assim, a utilização de uma amostra implica na aceitação de uma margem de erro, a qual denomina-se *erro amostral*. O erro amostral é a diferença entre um resultado amostral e o verdadeiro resultado populacional; tais erros resultam de flutuações amostrais aleatórias (LEVINE; BERENSON; STEPHAN, 2000).

Onde:

n = Número de indivíduos na amostra.

$Z_{\alpha/2}$ = Valor crítico que corresponde ao grau de confiança desejado (os valores de confiança mais utilizados e os valores de Z correspondentes podem ser encontrados na **Tabela 5**).

p = Proporção populacional de indivíduos que pertencem à categoria que se interessa estudar.

q = Proporção populacional de indivíduos que NÃO pertencem à categoria que se interessa estudar ($q = 1 - p$).

E = Margem de ERRO MÁXIMO DE ESTIMATIVA. Identifica a diferença máxima entre a PROPORÇÃO AMOSTRAL e a verdadeira PROPORÇÃO POPULACIONAL (p).

Tabela 5 – Valores críticos associados ao grau de confiança na amostra

Grau de Confiança	α	Valor Crítico $Z_{\alpha/2}$
90%	0,10	1,645
95%	0,05	1,96
99%	0,01	2,575

Fonte: LEVINE; BERENSON; STEPHAN, 2000.

Esta fórmula é aplicada quando o p e q são conhecidos e quando a população é considerada infinita⁸⁵. Neste caso, aplicando-se a *Equação 1* (utilizando a ferramenta Microsoft Excel 2007), com os valores determinados do nível de confiança = 90%, logo $Z = 1,645$; o erro amostral permitido de 6,5% e os valores de $p = 81\%$ e $q = 19\%$ (obtidos com base em pesquisa nacional similar a esta – IBASE, 2008), se obtém uma amostra de 98,55 famílias, a qual foi arredonda para 100 famílias.

⁸⁵ Quando a população de onde é retirada a amostra é muito grande, ou seja, quando a amostra tenha tamanho n menor do que 5% da população (LEVINE; BERENSON; STEPHAN, 2000).

3.2.2 O formulário e suas dimensões

De acordo com Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 53), “o formulário é uma lista informal, catálogo ou inventário, destinado à coleta de dados resultantes quer de observações quer de interrogações, e seu preenchimento é feito pelo próprio investigador”, o que é uma de suas vantagens; e pode ser aplicado a grupos heterogêneos, inclusive analfabetos, o que não ocorre com o questionário. O formulário⁸⁶ aqui utilizado adaptou perguntas utilizadas em outros estudos (ALMEIDA, 2008; PAULILLO et al., 2009).

Além da apresentação formal da pesquisa e de uma questão relacionada à quais outros programas os beneficiários participavam, contida na primeira folha, os formulários apresentam 8 módulos referentes às:

- 1) **Informações gerais do domicílio** (questões 1 a 10): sobre a localização do domicílio (urbano ou rural); endereço (tipo, nome e número do logradouro; bairro; CEP e telefones); situação domiciliar (alugada; própria, já paga; financiada; cedida ou outra condição); o número de cômodos da casa; proveniência da água utilizada (rede geral de distribuição, poço ou nascente, caminhão pipa ou outra); existência de banheiro (dentro ou fora da casa); destino dado ao lixo (coletado pela prefeitura, queimado ou enterrado na propriedade, jogado em terreno baldio ou jogado no córrego, rio, lago ou mar); tipo de esgoto sanitário (rede coletora de esgoto, fossa, vala ou direto para o rio, lago ou mar); e fornecimento de energia elétrica (relógio próprio, compartilhado; sem relógio; não tem energia ou outra);
- 2) **Caracterização da segurança alimentar/fome** (questões 1 a 15): este módulo utiliza as perguntas da Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA), a qual é abordada mais adiante (na seção 1.4.1). São questões relacionadas ao acesso e disponibilidade (quantidade, qualidade, recursos financeiros) de alimentos das famílias, referentes aos últimos 3 meses.
- 3) **Características sócio-demográficas** (questões 1 a 4): começando pelo chefe da família e em seguida pelos demais membros, o nome, sexo, idade, cor e relação de parentesco com o chefe do domicílio; características de escolaridade (se frequenta creche ou escola; qual o nível ou série) e trabalho das famílias (atividade de ocupação; para área rural, se toca a lavoura/criação); e características das famílias com menores

⁸⁶ Ver Anexo A.

- de 14 anos (refeições servidas nas escolas/creches; tipo de transporte (gratuito ou não); se os menores de 2 anos mamam no peito ou comem/bebem outros tipos de alimentos/bebidas; se algum menor de 14 trabalha fora de casa);
- 4) **Caracterização do padrão de consumo alimentar do beneficiário** (questão 1): número de dias da semana que o beneficiário faz as refeições (café da manhã, almoço a jantar);
 - 5) **Condições de saúde e trabalho** (questões 1 a 8): se alguém da família deixou o trabalho para cuidar de pessoa doente; se alguém da família ficou internado no hospital; se alguém apresenta problema crônico de saúde como hipertensão ou diabetes; por quem as crianças menores de 6 anos são cuidadas; se alguém na casa fuma; e quanto é gasto com cigarro/fumo;
 - 6) **Apoio e proteção social** (questões 1 a 8): se os moradores do domicílio recebem ajuda em forma de alimento; o tipo de ajuda (cesta básica, leite, vegetais e frutas, refeições prontas ou outros alimentos); a quantidade e se a frequência é esporádica ou regular; o doador a ajuda (governo, amigos, igreja, familiares, feira, banco de alimentos, assistência social ou outros); se os moradores receberam nos últimos 6 meses ajuda em dinheiro (Bolsa Família, Renda Cidadã, PETI, parentes e amigos ou outros programas); o tempo que recebe a ajuda; e se houve interrupções da ajuda/benefício;
 - 7) **Características do trabalho e da renda da família** (questões 1 a 5): informações sobre a renda principal e de outros trabalhos do chefe da família e demais membros; forma de pagamento das compras de alimentos (à vista, sistema de cadernetas, à prazo, com trabalho ou outros); existência de dívidas em relação a compra de alimentos; a quantidade de dinheiro gasto com despesas alimentares durante o mês; e a avaliação da renda total da família até o final do mês (fácil, difícil, muito fácil, muito difícil);
 - 8) **Inserção do programa na família** (questões 1 a 14): refere-se às percepções das famílias em relação ao programa e às entidades responsáveis por este. Perguntas relacionadas aos valores dos benefícios recebidos; se este benefício é suficiente o quanto deveria aumentar; tempo de inserção no programa; avaliação do programa (bom, regular, ruim, muito bom); principais gastos com os benefícios (alimentação, material escolar, remédios, vestuário, lazer, gás, luz, água ou outros); como o beneficiário ficou sabendo do programa; conhecimento profundo do programa; reputação das entidades; reclamações; dúvidas; e qualidade no atendimento das entidades.

3.2.3 Entrevistas semi-estruturadas

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com o gestor local do programa, com representantes⁸⁷ da Secretaria de Educação e da Assistência Social, e da Instância de Controle Social. As entrevistas foram gravadas e transcritas⁸⁸, sendo complementadas com notas de observação⁸⁹ e mantendo em sigilo a identificação dos entrevistados.

A entrevista é definida por Haguette (1997, p. 86 apud QUARESMA, 2005, p. 72) como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”. A entrevista como coleta de dados sobre um determinado tema científico é a técnica mais utilizada no processo de trabalho de campo (QUARESMA, 2005).

As entrevistas semi-estruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal (QUARESMA, 2005, p. 75).

As entrevistas semi-estruturadas abordam o gestor local do programa; os representantes das Secretarias de Educação e Assistência Social, pelo fato destas serem responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades do programa; e da Secretaria da Agricultura, pois é o órgão que integra o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN, o qual é a Instância de Controle Social do programa no município.

Os roteiros⁹⁰ para as entrevistas são os mesmos utilizados no Relatório Técnico (Preliminar) *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas* do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE (2008), que tiveram como objetivo levantar aspectos relacionados ao funcionamento do programa, à gestão, como cadastramento, condicionalidades controle social, segurança

⁸⁷ A Secretaria Municipal da Saúde não disponibilizou um representante para ser entrevistado a tempo da realização da pesquisa de campo, por motivos burocráticos.

⁸⁸ Entrevistas devem ser transcritas, logo depois de encerradas, de preferência por quem as realiza. Depois de transcrita, a entrevista deve passar pela chamada conferência de fidedignidade: ouvir a gravação tendo o texto transcrito em mãos, acompanhando e conferindo cada frase, mudanças de entonação, interjeições, interrupções etc. Transcrever e ler cada entrevista realizada, antes partir para a seguinte ajuda a corrigir erros, a evitar respostas induzidas e a reavaliar os rumos da investigação (ALBERTI, 1990 apud DUARTE, 2004, p. 220-221).

⁸⁹ A observação em campo ajuda o pesquisador a “identificar e obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento” (LAKATOS, 1996, p. 79 apud QUARESMA, 2005, p. 71).

⁹⁰ Ver **Anexo E**.

alimentar, intersetorialidade, gestão compartilhada e às opiniões dos gestores sobre as repercussões do programa na segurança alimentar das famílias.

3.3 Coleta e Análise dos dados

Após a autorização (**Anexo F**) da Gerente de Proteção Social Básica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social para a realização das pesquisas de campo, e após a apresentação do pesquisador e do projeto aos demais gestores e funcionários da Secretaria e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), foram elaborados 15 formulários como amostra-piloto, os quais foram aplicados aos beneficiários do PBF na sede da Secretaria e no CRAS Parque das Hortênsias, estes escolhidos aleatoriamente e não selecionados na amostra estudada.

À medida que as pessoas procuravam a Secretaria ou o CRAS para requisição de passes, leite, cestas básicas, fazer a atualização cadastral, saber informações do Bolsa Família, por bloqueio de algum dos benefícios, por alguma reunião agendada com os assistentes sociais (plantões sociais) ou por reuniões semanais dos programas, era perguntado à elas se eram beneficiárias do Bolsa Família e no caso de serem, eram apresentadas à pesquisa.

A amostra-piloto serviu para identificar as questões dos formulários que não estavam sendo relevantes e entendidas pelos entrevistados, e assim, algumas foram reformuladas para a aplicação com a amostra de 100 beneficiários. A aplicação dos formulários com os beneficiários iniciaram-se em fevereiro de 2010 na SMADS e finalizaram-se em março de 2010 no CRAS Selmi Dei.

É importante ressaltar que neste período foram 15 dias alternados de pesquisa a campo por diferentes motivos. Em primeiro lugar, porque nos CRAS quase toda a demanda pelos serviços prestados necessitam de agendamento e no caso do PBF as reuniões eram semanais (uma vez por semana) e em determinado horário e os atendimentos e plantões sociais eram em determinados dias. Em segundo, porque cada entrevista durava cerca de 20 minutos, sendo que algumas se estendiam bem mais, pois é difícil lidar com pessoas em situações de vulnerabilidades, sejam elas sociais, econômicas e até pessoais, e em muitas entrevistas como será relatado mais adiante, elas se sentiam a vontade para manifestarem seus problemas e as suas percepções em relação às entidades e; assim, o tempo se tornava curto, o

que também não se tornou um problema, ao contrário, as percepções dos beneficiários enriquecem a pesquisa, ainda mais esta sendo de caráter avaliativo.

As entrevistas semi-estruturadas com a equipe gestora local foram realizadas entre agosto e setembro de 2010, devido ao processo burocrático entre pesquisador e a autorização dos Secretários (concedida através de ofícios encaminhados para a Prefeitura).

Para análise e interpretação dos dados foram utilizados elementos estatísticos como números índices, tabelas, distribuições percentuais e gráficos (na maioria de barras), os quais foram produzidos pelas variáveis primárias levantadas na pesquisa e em variáveis derivadas, com o cruzamento de mais de uma variável primária (análise descritiva), a fim de apresentar os principais resultados para analisá-los com informações da etapa qualitativa, para a elaboração do diagnóstico das efetividades e entraves do programa local.

3.4 Considerações éticas

O projeto seguiu o protocolo de ética em pesquisa com seres humanos e foi aprovado pelo parecer nº. 1159/10 do Comitê de Ética do Centro Universitário de Araraquara (ver **Anexo G**), bem como constou aos sujeitos pesquisados os esclarecimentos sobre os possíveis riscos que poderiam ser causados (como traumas e/ou constrangimentos, os quais foram atenuados por meios de conversas, conselhos e explicações com o pesquisador), através dos termos de consentimento pré-informado (ver **Anexo H**).

4 DIAGNÓSTICO SÓCIO-DEMOGRÁFICO E SOCIOECONÔMICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP: ANÁLISE QUALITATIVA E QUANTITATIVA

4.1 Análise qualitativa: contextualização da gestão local do programa

O Programa Bolsa Família no município de Araraquara funciona sob uma rede de coordenação descentralizada. A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)⁹¹ ou antiga Secretaria Municipal de Inclusão Social e Cidadania (SMISC) é o órgão responsável pelo programa local, o qual se insere especificamente no setor do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

O atendimento socioassistencial das famílias em geral e do CadÚnico é dividido pela sede da Secretaria (núcleo da gestão) e pelos cinco Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): Parque São Paulo, Selmi Dei, Yolanda Ópice, Vale do Sol e Parque das Hortênsias, os quais estão situados em cinco bairros do município. Além destes órgãos, atuam no Bolsa Família o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)⁹², as Secretarias Municipais da Educação e da Saúde, no acompanhamento das condicionalidades, e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN), o qual é a instância de controle social do PBF, como apresenta a **Figura 6**. Os principais atores dessa rede local e suas formas de articulação e ações conjuntas, como trocas de informações, reuniões e cursos são explicitados sucintamente no **Quadro 3**.

A estrutura do núcleo da gestão do PBF se divide em: um gestor, um assistente social, três agentes administrativos, um agente social do serviço público e uma funcionária do Centro de Ressocialização; e cada CRAS com seus assistentes sociais, psicólogos e atendentes. A gestão do PBF dispõe de um espaço físico confortável, com equipamentos como: computadores, armários, arquivos, impressoras, televisão, materiais de escritório e bancos de espera, além de dois veículos.

⁹¹ Como o programa está vinculado, desde sua origem, às políticas de assistência social, a área responsável normalmente na maioria (99%) dos municípios é a Secretaria de Assistência Social dos municípios (GESTOR LOCAL, 2010).

⁹² As atribuições do CREAS estão nas orientações e auxílios para as famílias superar as dificuldades enfrentadas em cumprir as condicionalidades. Por exemplo, em relação a educação, ele verifica se as crianças estão frequentando as escolas, se estão inseridas nos contra-turnos que são feitos quando elas são encaminhadas para a entidade; bem como casos mais graves como violências e drogadição.

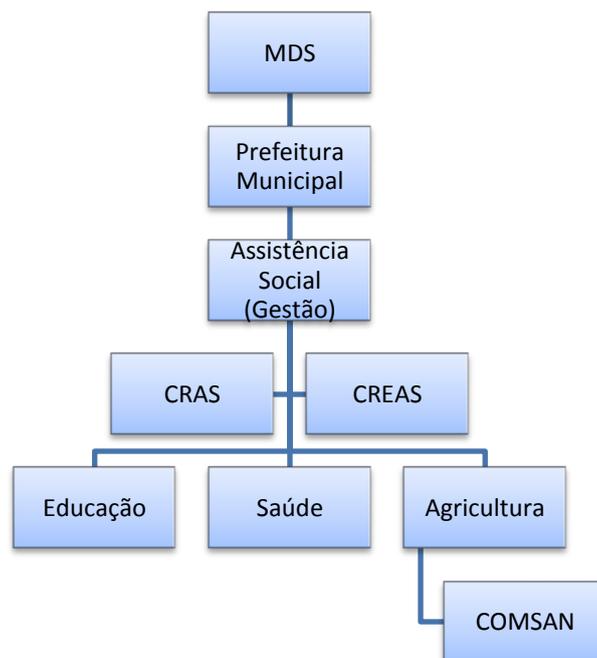


Figura 6: Organograma da gestão local do Bolsa Família no município de Araraquara/SP

Fonte: Elaboração do pesquisador, 2010.

Atores participantes internos	Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal da Educação, Secretaria Municipal da Saúde, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Centros de Referência de Assistência Social, Centro de Referência Especializado de Assistência Social.
Atores participantes externos	Beneficiários.
Profissionais que atuam na gestão	Administrador Público, Assistentes Sociais, Cientistas Sociais, Engenheiros de Alimentos, Nutricionistas, Psicólogos, Educadores Sociais, Orientadores Sociais, Agentes Administrativos e de Saúde.
Reuniões entre o Gestor e os gestores dos CRAS	Acontece semanalmente às segundas-feiras.
Reuniões entre gestores dos CRAS e beneficiários	Acontece semanalmente, mas cada CRAS estabelece um dia da semana.
Reuniões com o COMSAN	Acontece bimestralmente.
Cursos e oficinas⁹³ para os beneficiários	Acontece geralmente nos CRAS, em determinados dias e com duração variada. Os cursos e oficinas podem ter parcerias com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Centro Brasileiro de Cursos (CEBRAC), Instituto Embelleze, Perfumaria Emy e com o Programa Saúde da Família ⁹⁴ .

Quadro 3: Programa Bolsa Família: atividades e atores locais envolvidos

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

⁹³ De acordo com a Gerente de Proteção Social Básica do programa local (informação verbal - SEMINÁRIO SOBRE O CADASTRO ÚNICO E BOLSA FAMÍLIA, 2010), os cursos e oficinas normalmente oferecidos são: informática, corte e costura, pintura, pedreiro, hidráulica, caldeiraria, garçom, camareira, entre outros.

⁹⁴ O programa é operacionalizado mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde, responsáveis pelo acompanhamento de famílias localizadas em uma área geográfica delimitada, atuando com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação e informações para a comunidade.

Em relação aos profissionais, o Gestor afirma que há o empenho e preocupação de todos em manter o conhecimento⁹⁵ sobre o programa, sendo que o próprio MDS oferece cursos de capacitação (mas são poucos); todos são motivados, apesar das dificuldades com a remuneração e eventuais problemas quando há de se atuar fora do setor e fora do horário de trabalho (cadastramentos, programas populares e divulgações nos bairros); e, a maior dificuldade se concentra no número de funcionários, que não é muito grande em relação à demanda pelo programa.

Segundo o Gestor local⁹⁶, as atividades principais do programa estão: no cadastramento e recadastramento das famílias (cumprimento das metas), no contato com outros municípios sobre as pendências das famílias, nas visitas domiciliares, no acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, na coordenação e controle das atividades da Secretaria e do CRAS e também com as demais Secretarias de Governo, na realização da gestão de benefícios, no Sistema de Cadastro Único, e na interlocução com o MDS, além da divulgação das ações e das regras do programa.

No cumprimento dessas atividades encontram-se alguns entraves, como: a omissão de renda e da correta composição das unidades familiares, a insistência de famílias fora dos critérios do programa, que frequentemente tentam se encaixar para o recebimento dos benefícios, e o não fornecimento por parte do MDS de ferramentas de consulta sobre a situação socioeconômica das famílias, ou seja, as informações atuais das famílias chegam somente através das entrevistas e de visitas domiciliares.

No que diz respeito ao cadastramento e divulgação/comunicação com os beneficiários, o Gestor se mostra bastante empenhado:

Nós temos a preocupação de sempre divulgar, através da Secretaria de Comunicação Social da prefeitura, as informações sobre o programa. Quanto ao cadastramento, nós recentemente fizemos um lançamento de uma campanha de divulgação do CadÚnico no município, com folder e banners específicos sobre a gestão do cadastro e do Bolsa Família no município. Sempre que oportuno e necessário nós fazemos comunicações com os órgãos de imprensa (rádios, jornais), e nós temos a preocupação de fazer o benefício chegar às famílias que precisam dele e trabalhamos frequentemente para divulgar isso, e, além do mais, nós também divulgamos mensalmente na internet a listagem dos beneficiários no município de maneira a facilitar o controle social e a transparência da gestão do programa. (GESTOR LOCAL, 2010).

⁹⁵ Isto entra em contradição com questões aplicadas aos representantes da Educação e da Assistência Social, que não souberam responder qual a instância de controle social do município, dados da saúde e sobre o programa em si. Essas desinformações são agravantes para o funcionamento do programa local.

⁹⁶ As questões aplicadas ao gestor encontram-se no **Anexo E**, bem como os roteiros das entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos demais representantes da equipe gestora do programa.

O gestor afirma que cerca de 6.000⁹⁷ famílias atualmente encontram-se cadastradas no programa, sendo que destas, aproximadamente 4.000 são beneficiárias e 2.000 aguardam receber os benefícios, devido às necessidades de recadastramento e verificação dos critérios de inserção do programa. No entanto, o número estipulado pelo MDS como número padrão para as famílias beneficiárias em Araraquara é de 4.158. E, segundo o gestor, este número está um pouco abaixo do estipulado, pois não é um número fixo, e sim uma referência, e devido a algumas questões, como: cancelamentos, às vezes até feitos pelo MDS com relação aos descumprimentos de condicionalidades, transferência de famílias entre municípios ou famílias que melhoraram a situação econômica e deixaram de atender os critérios do programa para receber os benefícios. “Mas, esse número não depende tanto de nós, não depende da prefeitura, esse número é determinado pelo MDS com base numa pesquisa feita pelo IBGE, no caso a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2006” (GESTOR LOCAL, 2010).

Para o atendimento, há famílias que vão até o programa na Sede ou nos CRAS, mas quando não, o encaminhamento é realizado por assistentes sociais em suas visitas domiciliares ou pelo CREAS. Algumas considerações são feitas referentes ao atendimento pelos CRAS das famílias, como: o número de bairros que cada CRAS e a Secretaria abrangem são bastante diferenciados, ou seja, o número de famílias atendidas é maior em um CRAS e menor em outro, sendo que os CRAS existentes encontram-se situados nos bairros onde há maior vulnerabilidade social no município, e também a sede da Secretaria é responsável por um número elevado de bairros e famílias.

O setor do programa possui recursos financeiros próprios, transferidos pelo MDS, através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), vinculados à Gestão do PBF que atualmente é de R\$9.000,00 ao mês. Às famílias beneficiárias do programa, atualmente, há um repasse de R\$400.000,00 que ocorre diretamente às famílias.

A avaliação da gestão do programa em Araraquara pelo MDS está relacionada com o IGD (atingindo o valor de 0,84), o qual indica o quanto o município tem se aprimorado. O que é bem verdade, pois as últimas notícias dos jornais, sites e rádios do município afirmam que, segundo relatórios do MDS, Araraquara está entre as cidades da região e do Estado, com os melhores índices de cumprimento do acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes e da saúde das famílias beneficiárias do PBF. O

⁹⁷ É um número que varia muito devido à inserção de cadastros, liberação, bloqueios, desbloqueios e cancelamentos das famílias no programa.

Gestor argumenta que estes índices são resultados de esforços conjuntos⁹⁸ dos funcionários envolvidos das Secretarias Municipais de Assistência e Desenvolvimento Social, Saúde e Educação.

Em relação aos CRAS, a maioria tem a estrutura do corpo funcional composta por um gestor da unidade, um ou dois assistentes sociais, um psicólogo, um agente operacional e um ou dois auxiliares de serviços gerais (estes que entram pela Frente de Trabalho ou são encaminhados pelos Centros de Ressocialização); alguns ainda possuem orientadores e educadores sociais e estagiários, mas depende da demanda de cada CRAS, a qual é maior em um do que no outro.

Os CRAS têm papel fundamental no atendimento socioassistencial das famílias beneficiárias tanto do Bolsa Família quanto de outros programas, pois são eles que fornecem as orientações para as famílias em relação a questão de documentação, questão de condição social delas, como elas podem melhorar de vida, são encaminhadas para cursos de qualificação, são atendidas por psicólogos, ou seja, são várias ações de maneira a ajudar essas famílias com maiores dificuldades a resolverem estas questões.

No entanto, os gestores dos CRAS afirmam que a localização, a falta investimento na estrutura física dos CRAS e a falta de funcionários são grandes entraves, pois a demanda é grande e se torna difícil o acompanhamento da evolução das famílias atendidas. É o que também relata as conclusões de um estudo de caso realizado por um ex-estagiário do CRAS Parque São Paulo:

a crescente demanda depara-se com uma unidade, como várias vezes mencionada, desprovida de espaço físico adequado ao atendimento individual, higiene pessoal e realização de atividades grupais de programas socioassistenciais; não há disponibilidade de número suficiente de funcionários capacitados e materiais, principalmente veículos necessários às visitas domiciliares, principal forma de fiscalização de cumprimentos das condicionalidades exigidas pelos serviços e programas desenvolvidos do CRAS. É aí que chegamos no ponto crítico quanto à capacidade de expansão da unidade (TRALDI, 2009, p. 50).

Nesse sentido, investimentos em infraestrutura, funcionários, ferramentas de consulta e maior capacitação por parte do MDS proporcionarão uma evolução da capacidade de ação da gestão, e, conseqüentemente, isso fará com que os beneficiários tenham um maior contato, uma maior orientação e acompanhamento e cumpram mais com as condicionalidades

⁹⁸ O gestor do programa em Araraquara, ao contrário do que é relatado em outras pesquisas como do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008) – onde, em alguns municípios, o próprio gestor local não conhece a fundo sobre o programa – apresenta um grande conhecimento e empenho. E, realmente é notável o esforço conjunto da gestão, mas entre gestor e demais atuantes. O que necessita ser melhorado é a articulação e o conhecimento entre os demais atuantes: educação, saúde, assistência social e controle social.

do programa, conseguindo assim, de forma mais rápida, a deixar o programa para a conquista de sua emancipação.

4.1.1 A Secretaria Municipal da Educação

A Secretaria Municipal da Educação tem o papel de coletar dados referentes à frequência escolar das crianças e jovens das famílias beneficiárias do Bolsa Família. Diante de um prazo, eles atualizam e transcrevem a frequência, série, idade, etc. (REPRESENTANTE DA EDUCAÇÃO, 2010).

O acompanhamento da Educação é feito de forma indireta, através da listagem que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) passa para a Secretaria, esta por sua vez repassa para as escolas apontarem as frequências, e novamente a Secretaria transmite on-line ao MEC.

De acordo com a Representante da Educação (2010), em relação às condicionalidades da educação, o município de Araraquara está muito bem estruturado com recorde de frequência de 91%. “Nunca informamos abaixo de 90%”. Há mais problemas de frequência nos casos com jovens de 16 e 17 anos, que normalmente abandonam os estudos, por falta de interesse ou negligência dos pais.

Os entraves encontrados estão nas dificuldades dos beneficiários cumprirem seus compromissos, ou seja, quando abandonam as escolas (ou por desinteresse ou negligência dos pais), e nas escolas, que de início apresentam dificuldades em entender e informar para onde os alunos vão, principalmente quando estes mudam para outro Estado (REPRESENTANTE DA EDUCAÇÃO, 2010).

Em relação ao contato com as demais entidades gestoras, só há a articulação com o Gestor local. A Representante da Educação mostrou que a Secretaria não articula com a Secretaria da Saúde e nem com a Instância de Controle Social⁹⁹ do município, ou seja, não há a intersetorialidade entre as entidades responsáveis pelas condicionalidades, fator que é crucial para a eficiência do programa local.

⁹⁹ A Representante da Educação não soube dizer qual a Instância de Controle Social do município e suas atribuições, no caso, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo que, de acordo com o programa Bolsa Família (BRASIL, 2010a), é necessário participar do Conselho Municipal um representante da Educação, da Saúde e da Assistência Social referente ao programa. Além do mais, quando perguntado sobre a segurança alimentar do município e dos beneficiários, não soube responder nada a respeito, concentrava suas respostas apenas na área da educação.

4.1.2 A Instância de Controle Social (ICS)

A Instância de Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família no município de Araraquara é o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN), o qual é submetido à Secretaria Municipal da Agricultura. De acordo com o Representante da ICS (2010), sua composição é mista, tanto com representantes¹⁰⁰ do governo quanto da sociedade civil.

As reuniões¹⁰¹ são realizadas com a periodicidade bimestral, e nelas são tratados assuntos relacionados às ações de segurança alimentar, aos assuntos relacionados aos convênios que são firmados, aos eventuais problemas com o Bolsa Família e entidades sociais, e toda parte relacionada à alimentação.

Em relação ao controle social do programa, o Representante da ICS informou que as competências do COMSAN seriam com as irregularidades, de fiscalizar, em conjunto com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, com o Gestor local, mas não soube responder como acontece esse acompanhamento, essa fiscalização, ou seja, não há o acompanhamento regular ainda, apenas um contato.

De forma ativa não temos estrutura, nem pessoas, estruturas físicas de veículos, de recursos pra fazer as visitas regulares. Então, de forma regular não é feito o controle, isso está mais ligado a Secretaria de Assistência Social. A instância é um instrumento muito bom, mas não está sendo usado por falta de participação. É um instrumento que a prefeitura montou, que ela mantém, um conselho com caráter fiscalizador, é um mecanismo de a sociedade poder participar e eu sinto que não tem a participação. Até a própria participação daqueles que fazem a composição é difícil (REPRESENTANTE DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL, 2010).

Do mesmo modo, afirma o Gestor Local (2010):

¹⁰⁰ Atualmente é formado por 41 integrantes representados por Secretarias Municipais, Centros Educacionais, Comitês, Sindicatos, Associações, Fundações e Universidades, não constando a participação de beneficiários do Programa Bolsa Família, que, segundo as atribuições das ICS do programa (BRASIL, 2010a), é necessária a participação de beneficiários nos Conselhos.

¹⁰¹ Participei de uma reunião em agosto de 2010, na qual constava apenas 6 membros (o Gestor do Bolsa Família, um representante da Saúde, um representante do Centro Estadual de Educação Tecnológica - CEETEPS, uma professora da Farmácia - UNESP de Araraquara, uma representante do Instituto de Terras do Estado de São Paulo - ITESP e um representante da Agricultura) dos 41 integrantes do Conselho. A pauta foi sobre o curso de capacitação da ICS oferecido pelo MDS, como já mencionado em observação crítica no Capítulo 2, além da discussão sobre as pautas das próximas reuniões: regimento interno e eleição dos representantes.

Há alguns problemas com relação à troca de membros do Conselho, então isso tem prejudicado um pouco a participação efetiva do conselho nas ações, mas eles recebem periodicamente as listas de beneficiários, tem consciência das ações de divulgação que nós temos feito, as ações de cadastramento, então qualquer dúvida que eles tem, nós estamos sempre prontos a esclarecer, mas devido a estas questões de membros, ultimamente tem sido difícil a participação efetiva deles, de no caso de realizar visitas, fiscalizar as irregularidades.

No campo da segurança alimentar, Araraquara é um município diferenciado, porque “a gente não tem favela, não tem mendigo” (REPRESENTANTE DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL, 2010). Segundo o Representante, no município há o Restaurante Popular e o Banco de Alimentos¹⁰² em pleno funcionamento, que atuam em uma rede social de entidades, com voluntários, e o convênio com o Governo Federal na compra direta da agricultura familiar, fazendo com que o município tenha uma “garantia nessa área da alimentação” (REPRESENTANTE DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL, 2010).

Realmente, há estudos¹⁰³ que comprovam atividades e iniciativas de segurança alimentar que estão sendo realizadas no município, no entanto, alguns dados¹⁰⁴ desta pesquisa contestam as respostas do Representante, como o fato de 95% dos beneficiários do Bolsa Família apresentar insegurança alimentar, sendo 26% do nível mais grave, ou seja, há a fome entre crianças e adultos em 26 famílias numa amostra de 100 famílias.

Isso gera a necessidade de rever alguns pontos, tanto nos programas de segurança alimentar desenvolvidos no município quanto no Programa Bolsa Família. É necessária uma maior focalização por parte dos programas; maior divulgação sobre os programas de segurança alimentar desenvolvidos no município para os beneficiários do Bolsa Família, mesmo porque, a maioria dos beneficiários (98%) respondeu não conhecer ou participar de algum programa de segurança alimentar, e, às vezes, eles até participam, mas não sabem ou não conhecem pelos nomes. E, a articulação desses programas é fundamental para a rede de proteção social dos beneficiários, como salienta o Gestor Local (2010):

Nós trabalhamos em conjunto pra direcionar o público do Cadastro Único pra fazer a utilização do Restaurante Popular, pra que eles possam pagar menor tarifa na alimentação. Então essa ligação com a questão da segurança alimentar é importante porque é um público nosso, é um público do Cadastro Único e é o público que a gente trabalha também.

¹⁰² Ambos são programas (de segurança alimentar e nutricional) de âmbito local, criados pelo MDS. Os restaurantes populares objetivam abastecer a população mais carente por meio de refeições muito baratas. O Banco de alimentos é uma iniciativa de abastecimento popular da política de segurança alimentar que procura envolver o maior número possível de unidades de comercialização, armazenagem e processamento, visando o recebimento de doações, e sua distribuição gratuita para entidades assistenciais (ALMEIDA, 2008).

¹⁰³ Ver Almeida, 2008.

¹⁰⁴ Serão apresentados na seção seguinte.

Em relação à aplicação dos formulários, alguns beneficiários ao responder as questões se intimidavam, ficavam receosos e com medo de responder o que realmente pensavam em relação ao programa, aos CRAS e à Secretaria e perderem o benefício, e com isso, às vezes poderia ocorrer a omissão de informações importantes como a renda e gastos totais da família, o que achavam das entidades responsáveis do programa e se tinham reclamações a serem feitas. Por isso, ao se fazer a apresentação da pesquisa, era mencionado o não vínculo do pesquisador com as entidades responsáveis pelo programa. Alguns ainda encontravam-se realmente em situação de desespero e ao responderem as questões, principalmente as da EBIA, ficavam tristes, começavam a chorar e pedir auxílio, em fim, desabafar. Neste momento, o pesquisador também se encontra em uma difícil situação. Isso mostra a demanda dessas famílias por profissionais especializados, como psicólogos, assistentes e orientadores sociais.

A maioria dos beneficiários entrevistados foi aos CRAS e à Secretaria para fazer a atualização cadastral e regularizar o bloqueio de alguns dos benefícios, o qual era devido ao não cumprimento das condicionalidades do programa, principalmente em relação a frequência escolar das crianças. A maior parte deles não tinha o conhecimento das condicionalidades, critérios e do programa em si, e nem dos programas de SAN, sendo que apenas um se interessou em saber quais eram estes programas; o único outro programa que conheciam e que alguns participavam era o Renda Cidadã. Constata-se a falta de informação e conhecimento pelos beneficiários tanto do Bolsa Família como de outros programas sociais, nos quais poderiam também estar inseridos.

Os titulares do cartão eram em grande parte mulheres e mães separadas. Na questão que se referia se o benefício recebido era suficiente, apenas três comentaram que o certo não deveria receber nenhum dinheiro e que tinham que estar empregados e se sustentando, mas muitos não se preocupavam em procurar maiores informações sobre o programa. Novamente há a falta de interesse.

Houve casos em que comentários e trajetórias chamaram mais a atenção. Um beneficiário fez críticas aos créditos oferecidos pelas empresas privadas, bancos, pois estes “afundavam” as pessoas mais pobres que não tinham o conhecimento da economia; outro tinha acabado de sair da prisão, a mulher era soro positivo e ressaltou que trancou a faculdade por falta de dinheiro, que tinha um bom currículo, mas não conseguia emprego; uma beneficiária comentou que não tinha condições de criar os quatro filhos, mas estava grávida de outro.

No CRAS Vale do Sol, após a reunião do Bolsa Família, foram entrevistadas três beneficiárias ao mesmo tempo, pois elas tinham compromissos e estavam atrasadas; a entrevista durou cerca de quase duas horas, pois a cada questão todas discutiam e expunham umas com as outras as situações que viviam. Uma delas era soro positivo e disse que as pessoas tinham receio de empregar portadores de HIV¹⁰⁵; outra veio de São Paulo, onde tinha uma vida confortável, mas teve que começar a vida no interior porque o filho era perseguido na escola por ser muito bonito e; a terceira veio de Pernambuco tentar a vida no interior, mas não conseguia emprego e tinha vários problemas de saúde. Em alguns casos, é necessário um acompanhamento mais específico.

Questões que se referiam à “reputação” das entidades tiveram respostas similares. A maioria dos entrevistados na Secretaria gostava do atendimento dos funcionários localizados na gestão do programa e alguns não conheciam os CRAS. Os CRAS por sua vez foram bem mais vistos pela maior parte dos entrevistados; talvez por atuarem mais especificamente nos bairros, as famílias ficam conhecidas e criam um vínculo maior com os funcionários dos CRAS, principalmente com os assistentes sociais e com os psicólogos, e a Secretaria foi bem criticada pelos entrevistados nestes.

Quando terminada as pesquisas com os beneficiários foram expostas ao gestor do PBF algumas breves considerações sobre as respostas fornecidas, principalmente em relação à falta de conhecimento do programa. O gestor afirmou que realmente há uma falta de interesse por parte dos beneficiários em conhecer a fundo o programa. Uma atitude tomada por eles (do núcleo da gestão) foi de colocar um áudio na recepção do Bolsa Família, assim, enquanto os beneficiários aguardam ser atendidos, eles ouviam as informações apenas à respeito do programa.

¹⁰⁵ *Human immunodeficiency virus* ou Vírus da imunodeficiência humana.

4.2 Análise quantitativa: caracterização dos beneficiários

4.2.1 Caracterização domiciliar

A distribuição das famílias beneficiárias corresponde à população de beneficiários no município, que são atendidas pelas entidades responsáveis pelo programa como visto na **Tabela 4** (seção 3.2.1), sobre o tamanho da amostra. A maior parte (46%) dos beneficiários entrevistados é atendida pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e o restante divide-se pelos atendimentos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), como mostra o gráfico abaixo:

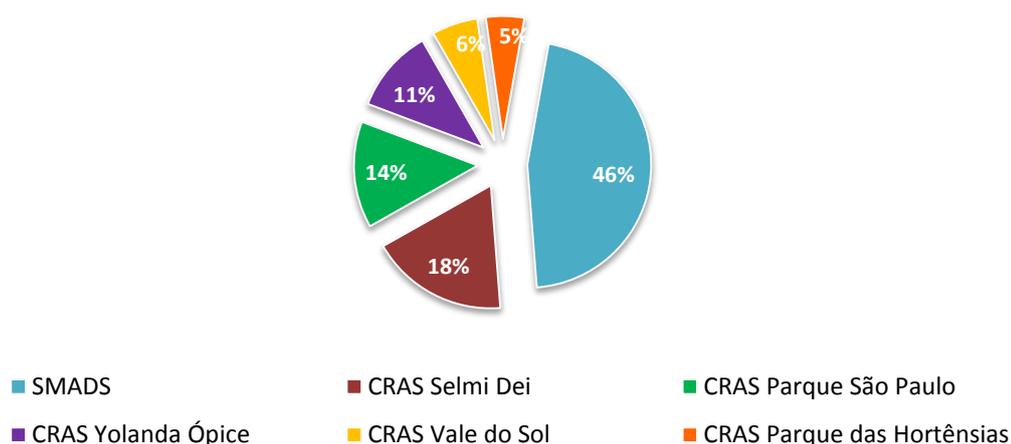


Gráfico 1: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com as entidades responsáveis pelo programa

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

A maioria das famílias entrevistadas (96%) localiza-se em áreas urbanas, sendo apenas 4% situadas em área rural; o mesmo que acontece com as demais pesquisas nacionais e regionais, exceto o nordeste brasileiro, que concentra a maior parte da população rural (**Gráfico 2**).

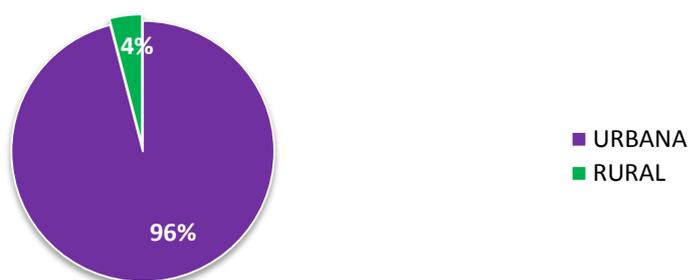


Gráfico 2: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a área de localização dos domicílios
Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

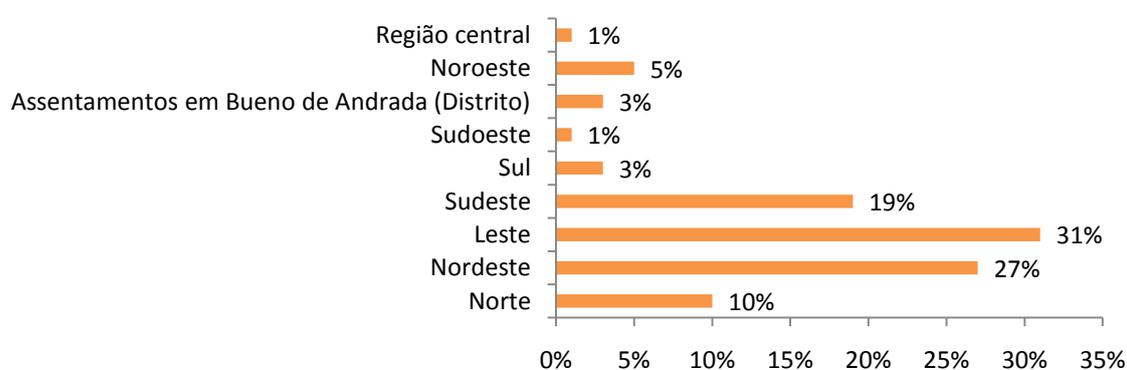


Gráfico 3: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a região domiciliar
Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

O **Gráfico 3** (acima) mostra que grande porcentagem das famílias vivem na região leste (31%) e nordeste (27%) do município, ou seja, nos bairros mais afastados da região central, os quais abrangem famílias com maiores vulnerabilidades.

A situação domiciliar das famílias se caracteriza pela maioria (50%) possuírem casa própria (sendo 25% financiadas e 25% já pagas) e 29% residirem em casa alugada, como apresenta o gráfico abaixo.

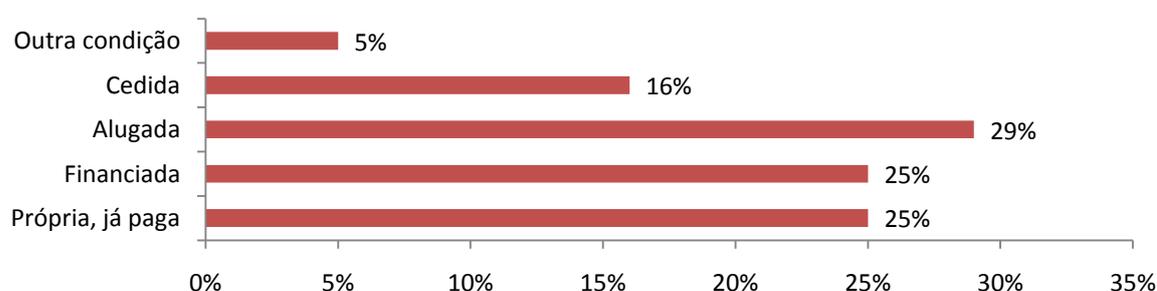


Gráfico 4: Situação domiciliar das famílias beneficiárias
Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Os gráficos apresentados a seguir mostram as características domiciliares das famílias em relação à quantidade de cômodos existentes no domicílio, se o banheiro fica fora ou dentro da casa, a proveniência da água utilizada, o destino dado ao lixo, o tipo de esgoto sanitário e se há o fornecimento de energia elétrica. Em 65% das residências há pelo menos de 4 a 5 cômodos (banheiro, cozinha, quarto e sala), ou seja, a maioria das famílias não vivem “apertadas” no domicílio.

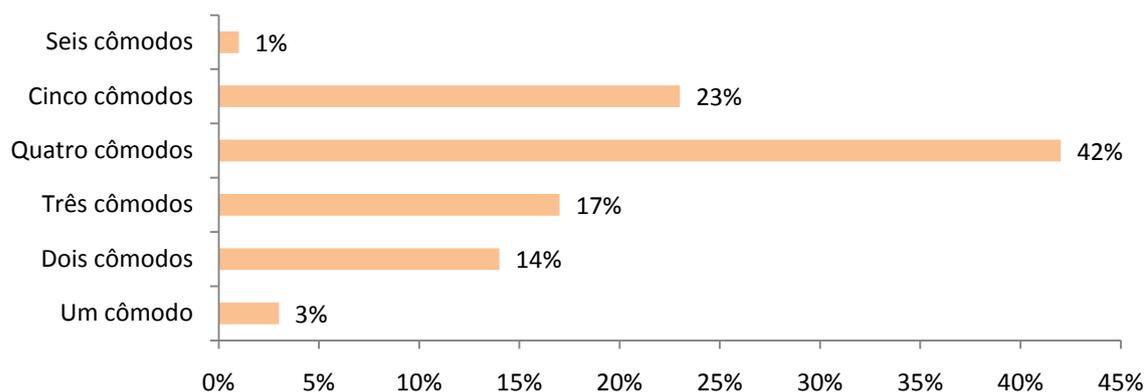


Gráfico 5: Quantidade de cômodos existentes no domicílio

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Os gráficos abaixo (6, 7, 8 e 9) indicam que as condições de acesso à saneamento básico são favoráveis às famílias, sendo que há existência de banheiros dentro das casas em 98%, há rede geral de distribuição de água em 97%, o lixo é coletado pela prefeitura ou por terceiros em 98% e em 96% o tratamento do esgoto é por rede coletora; o que não acontece normalmente em muitos casos, mas, com isso, o município de Araraquara apresenta estar avançando em relação às condições de saneamento.

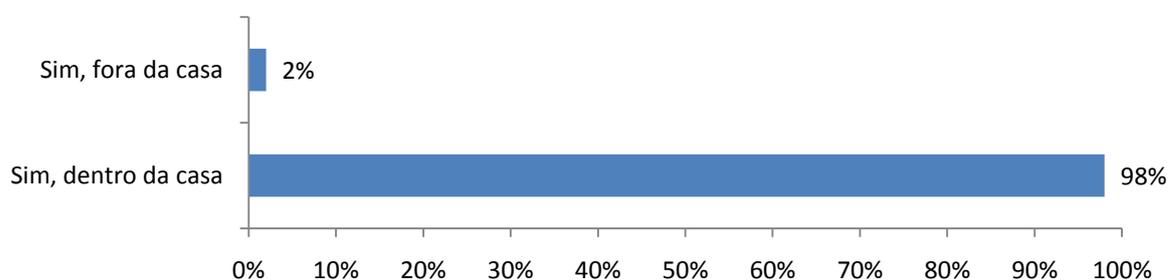


Gráfico 6: Existência de banheiros no domicílio

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

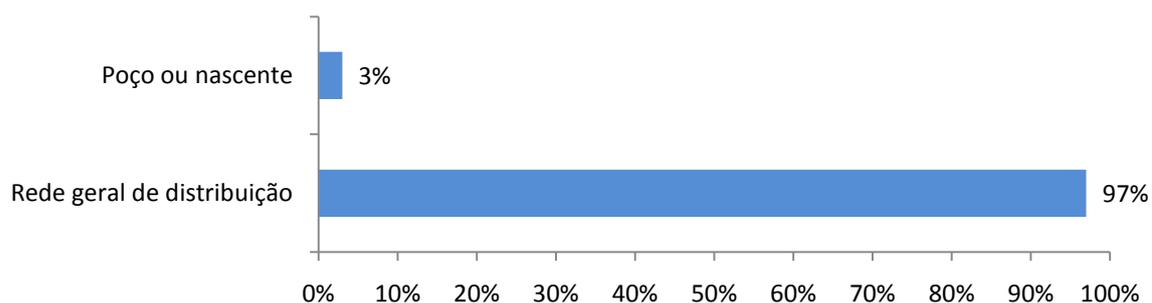


Gráfico 7: Proveniência da água utilizada no domicílio

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

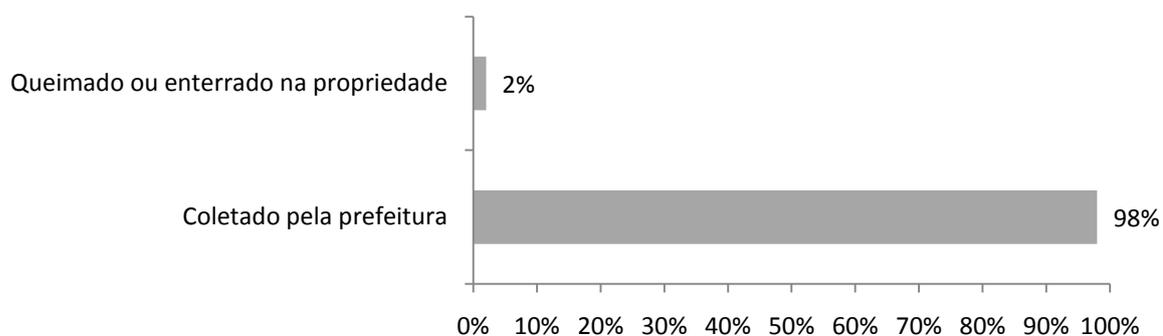


Gráfico 8: Tratamento dado ao lixo no domicílio

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

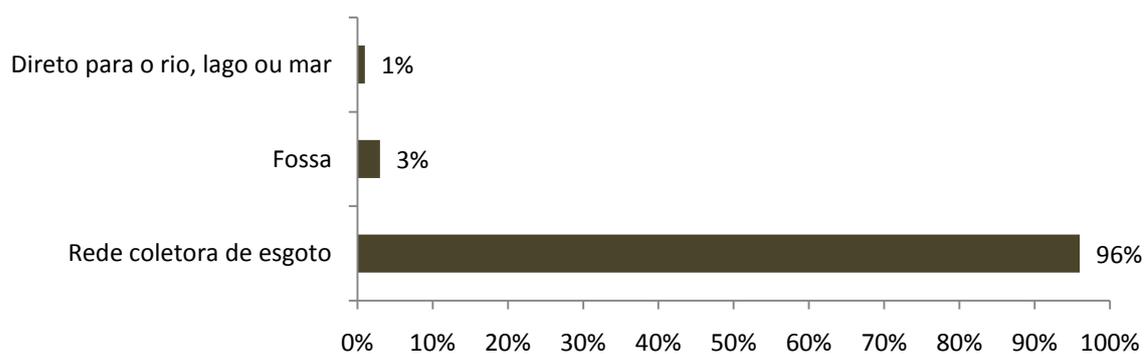


Gráfico 9: Tipo de esgoto sanitário no domicílio

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

O **Gráfico 10** mostra que 99% das famílias têm o fornecimento de energia elétrica, sendo apenas 15% com relógio compartilhado e o restante com relógio próprio.

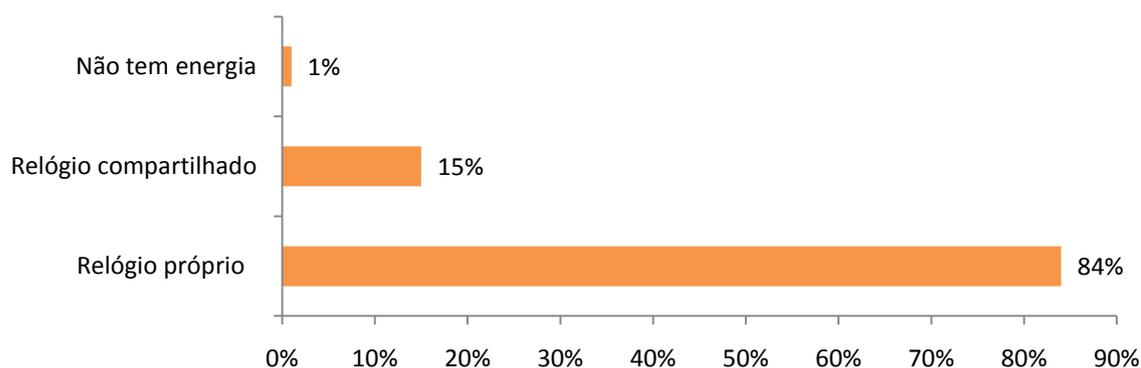


Gráfico 10: Fornecimento de energia elétrica (luz) no domicílio

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

4.2.2 Caracterização dos titulares e membros das famílias

4.2.2.1 Perfil dos titulares e membros das famílias

Como ocorre na maioria de outras pesquisas, a maior porcentagem dos titulares do programa são mulheres - pois existe um ‘consenso’ tanto por parte dos beneficiários quanto de gestores sobre a titularidade do cartão ser concedida preferencialmente às mulheres (**Gráfico 11**); e também na maior parte dos casos são mães solteiras (separadas) com crianças, porém, Araraquara apresentou uma alta porcentagem de titulares mulheres com companheiros e crianças, como mostra o **Gráfico 12**.

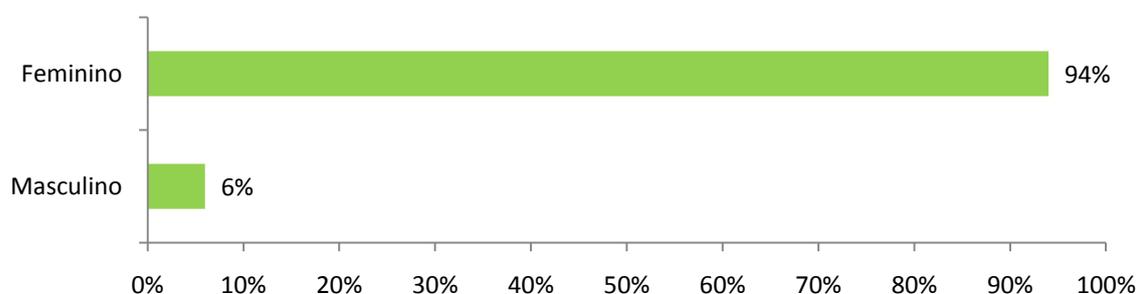


Gráfico 11: Sexo do titular

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

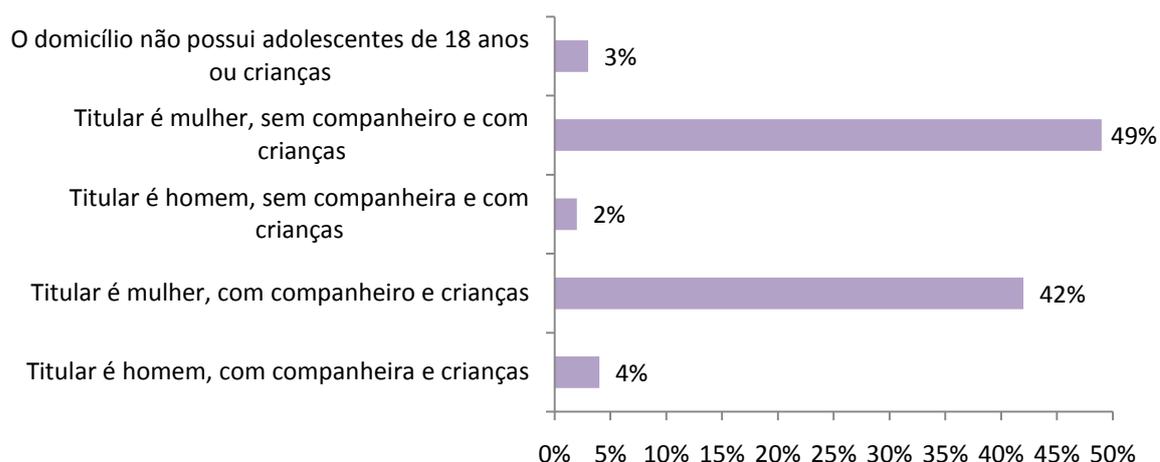


Gráfico 12: Tipo de família

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

A cor da pele na pesquisa foi considerada pelos próprios entrevistados. Mais da metade (49%) se consideram de cor branca, o que contradiz a pesquisa do IBASE (2008), onde na região sudeste (na qual vivemos) há predominância de titulares que se consideram de cor negra.

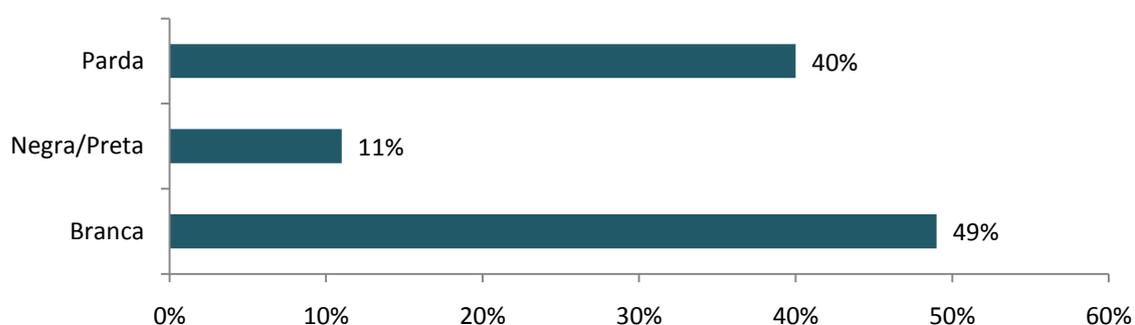


Gráfico 13: Cor/raça do titular

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Os gráficos abaixo indicam que na maioria dos domicílios (em 64%) há pelo menos 4 a 6 moradores e que em quase todos os domicílios há crianças e adolescentes menores de 18 anos (97%), sendo apenas 3% dos domicílios sem menores. O **Gráfico 16** mostra que a maior parte dos membros das famílias tem até 18 anos (57%) e a menor parte é composta por idosos (8%).

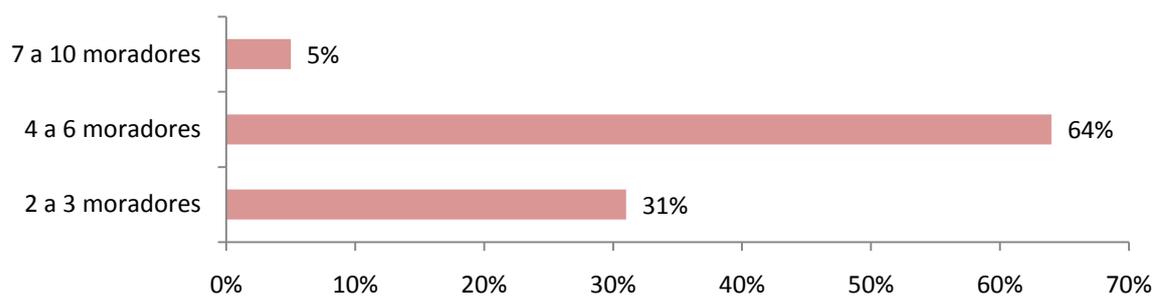


Gráfico 14: Número total de moradores por domicílio

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

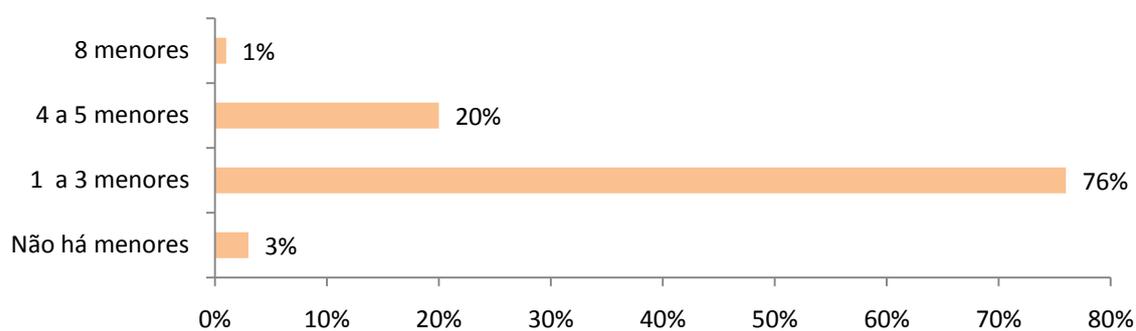


Gráfico 15: Número de moradores menores de 18 anos

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

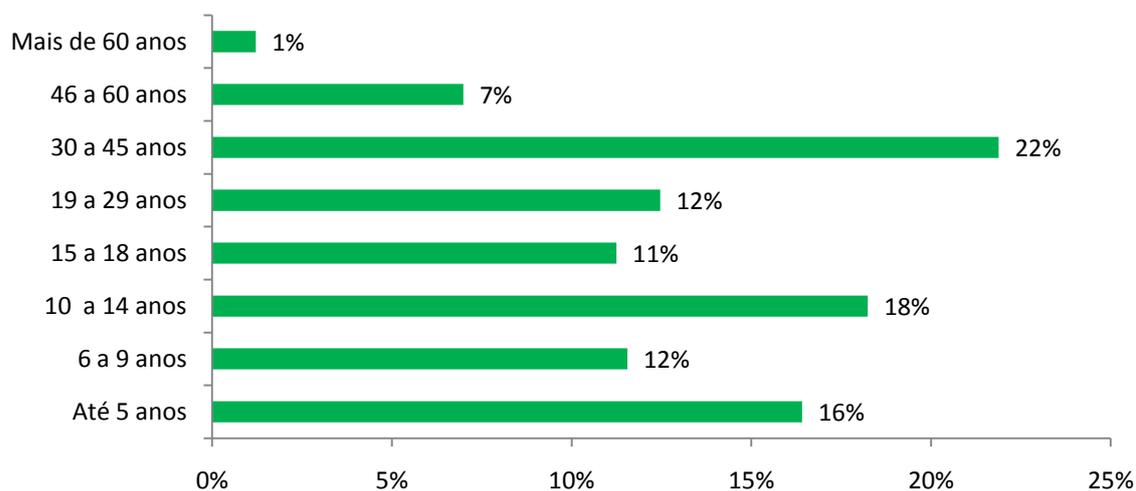


Gráfico 16: Idade dos membros da família

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

4.2.2.2 Escolaridade e Renda

Os dados abaixo indicam que a maioria dos titulares sabe ler e escrever, mas apresentam ainda baixos graus de escolaridade: 67% têm o ensino fundamental (1ª a 8ª série), sendo apenas 20% com ensino médio completo e uma baixíssima porcentagem com ensino superior (3%). Em 39% das famílias a maior escolaridade é o fundamental (5ª a 8ª série); e em 76% há pelo menos de 1 a 3 menores de 18 anos estudantes.

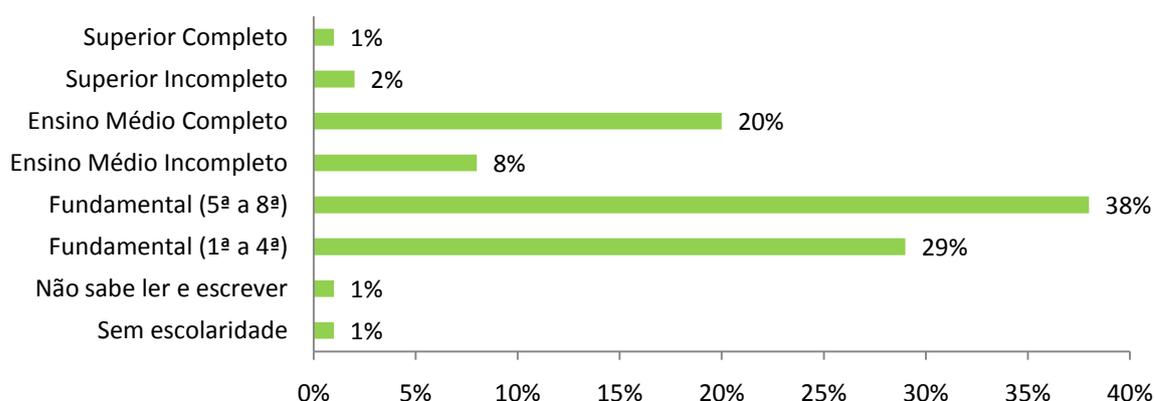


Gráfico 17: Escolaridade do titular

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

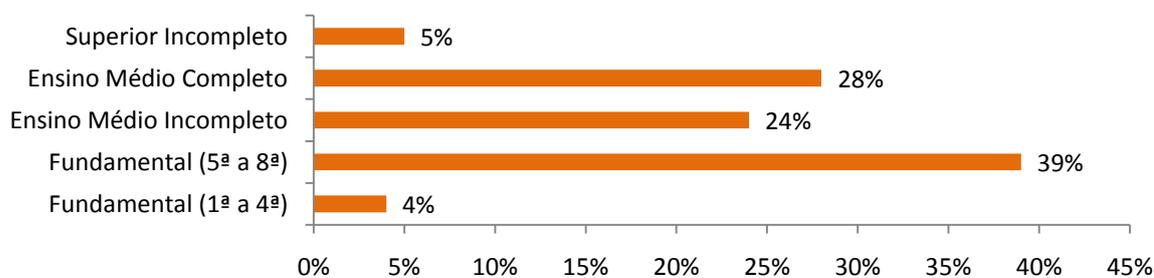


Gráfico 18: Maior escolaridade familiar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

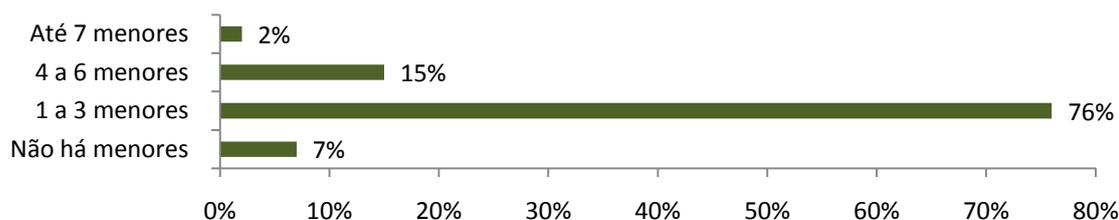


Gráfico 19: Quantidade de menores de 18 anos estudantes

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

O gráfico abaixo apresenta a renda média total das famílias advindas de todas as formas de remuneração. Mais da metade das famílias (64%) possuem renda menor do que um salário mínimo (510,00 reais) e apenas 36% recebem igual ou mais do que um salário mínimo.

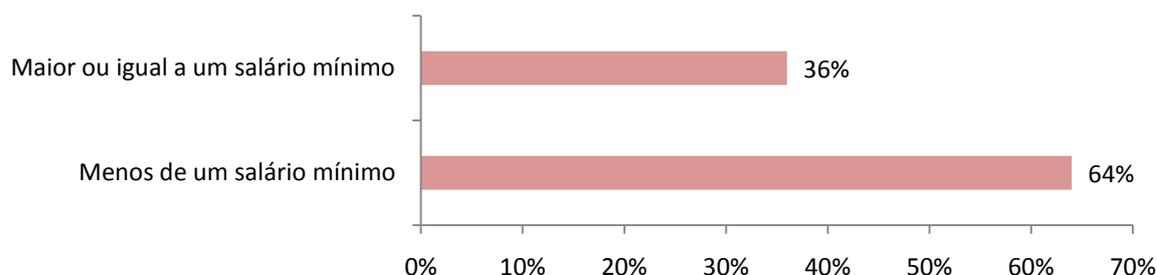


Gráfico 20: Renda média total das famílias beneficiárias baseada no salário mínimo

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

4.2.2.3 Alimentação, Apoio e Proteção Social

Em relação à alimentação, a maioria dos titulares tomam café da manhã (53%), almoçam (82%) e jantam (77%) nos 7 dias da semana. A porcentagem do café da manhã é mais baixa, pois muitos relataram tomar apenas um pouco de “café preto” e muitos não são acostumados fazer a refeição matinal, e em alguns casos (poucos) afirmaram nem sempre ter dinheiro para o pão.

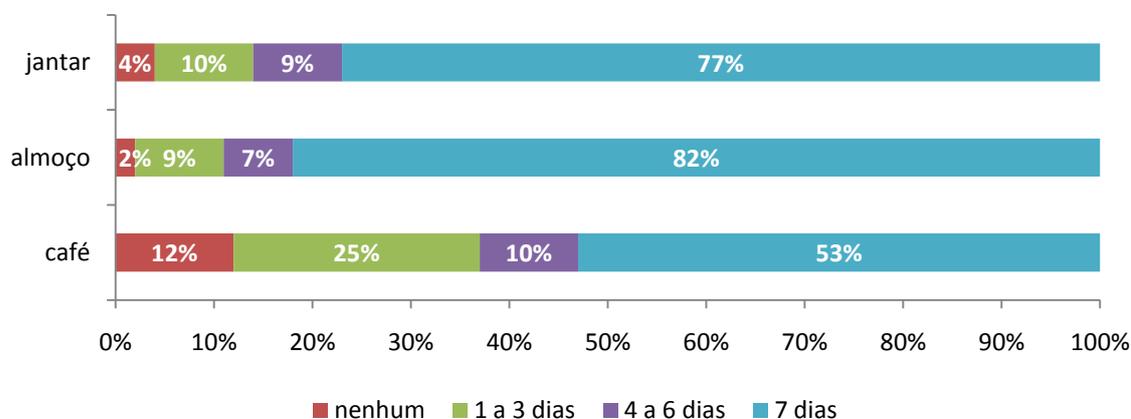


Gráfico 21: Padrão de consumo alimentar do titular

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Das famílias que possuem crianças frequentando escolas ou creches, 51% recebem em média uma vez ao dia refeição escolar, 35% recebem em média duas ou mais vezes ao dia, sendo apenas 1% não recebe, e em 13% das famílias não se aplicava a questão, pelo fato de que não tinham crianças menores de 14 anos; ou seja, a merenda escolar é complementar para 87% das famílias com menores de 14 anos, o que pode contribuir, mesmo que indiretamente, para a melhora dos níveis de insegurança alimentar; além de ser importante para o orçamento doméstico (menos gastos em casa com alimentação das crianças), de acordo com o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (2008).

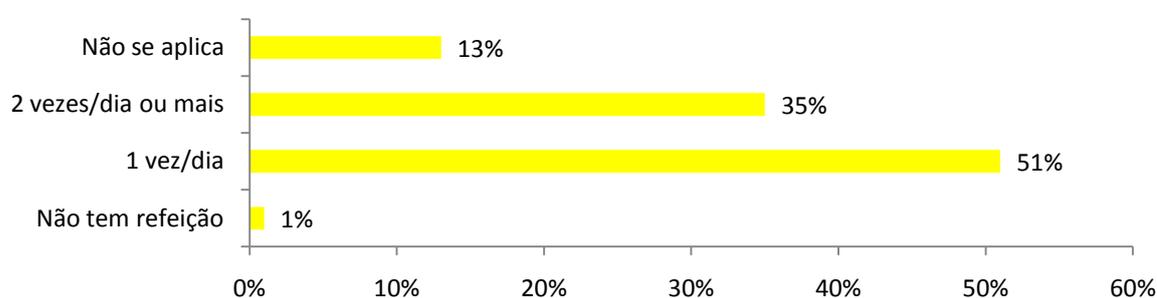


Gráfico 22: Refeição média escolar dos menores de 14 anos

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Grande porcentagem das famílias paga suas compras relacionadas às despesas alimentares à vista (84%) e não possuem dívidas com estas despesas (67%).

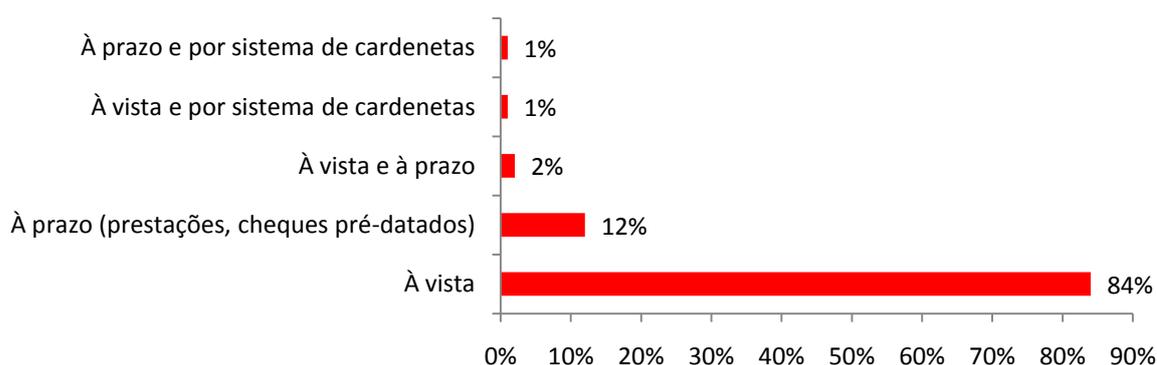


Gráfico 23: Tipo de pagamento em relação à compra de alimentos

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

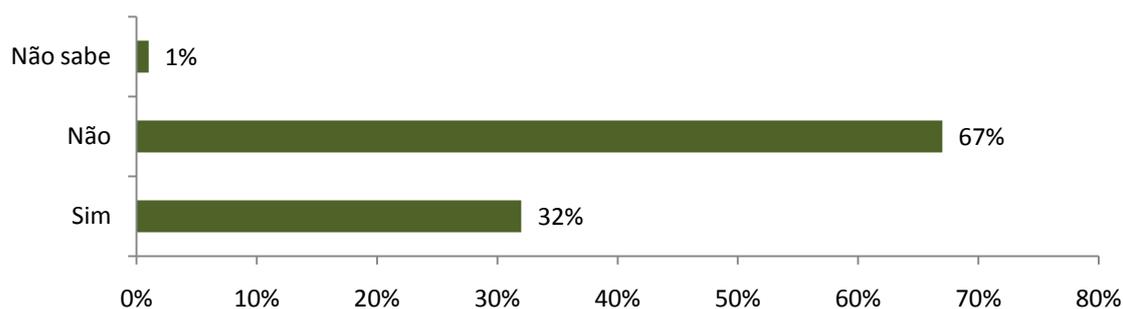


Gráfico 24: Dívidas em relação à compra de alimentos

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

De acordo com as famílias beneficiárias, 60% recebem ajuda em forma de alimento de entidades sociais, amigos, parentes, programas municipais e estaduais, entre outros; e 40% não recebem nenhum tipo de ajuda.

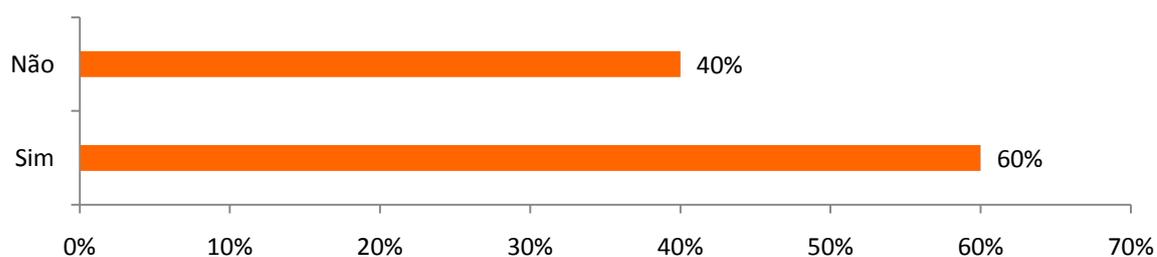


Gráfico 25: Recebimento de ajuda em forma de alimento

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Das famílias que recebem ajuda em forma de alimento, 78% recebem de forma esporádica e 22% regularmente; a maioria (47%) recebe cesta básica e 12% recebem leite (em pó e saquinho).

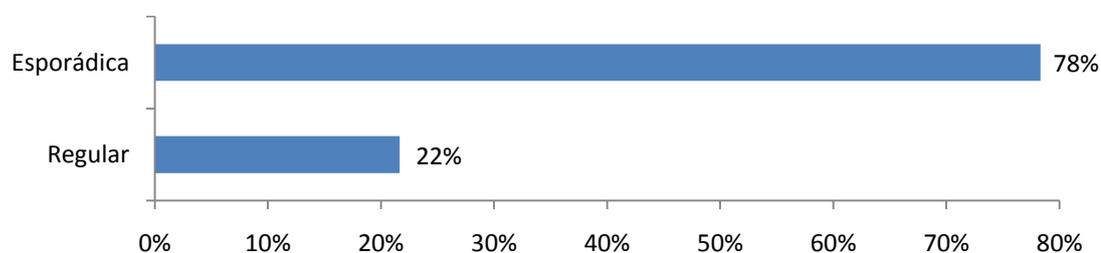


Gráfico 26: Frequência da ajuda em forma de alimento

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

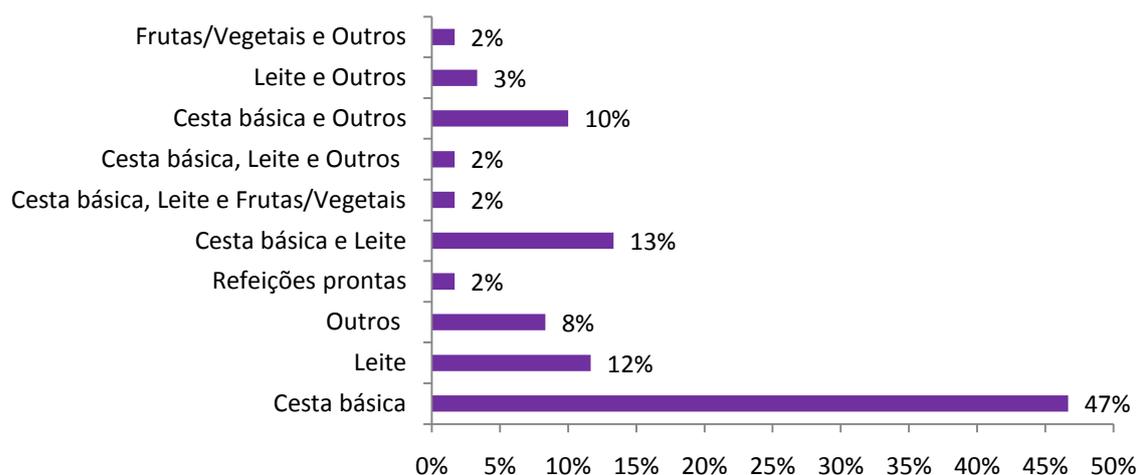


Gráfico 27: Tipo de ajuda em forma de alimento

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

As doações da ajuda em forma de alimento são, na maioria (45%), advindas da Assistência Social do município (cesta básica e leite), sendo o restante das igrejas, das próprias famílias dos beneficiários e de amigos (**Gráfico 28**). De acordo com o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (2008), a solidariedade entre a população gera rede de apoio em situações de escassez alimentar.

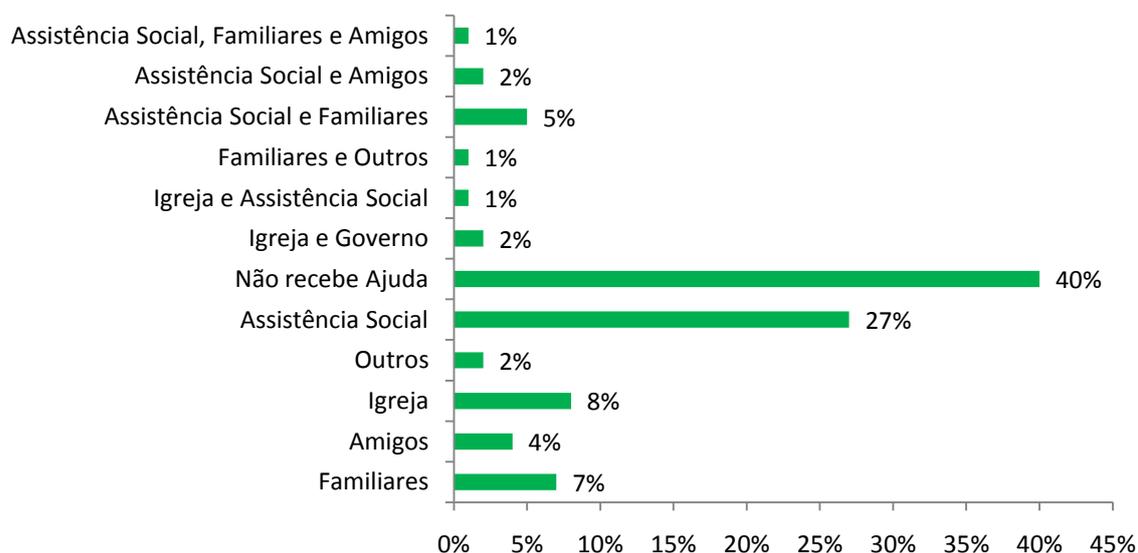


Gráfico 28: Doador da ajuda em forma de alimento

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Em questão da ajuda financeira, as famílias recebem em maior porcentagem (67%) recursos somente advindos do Bolsa Família e 20% recebem, além do Bolsa Família, o programa Estadual Renda Cidadã¹⁰⁶.

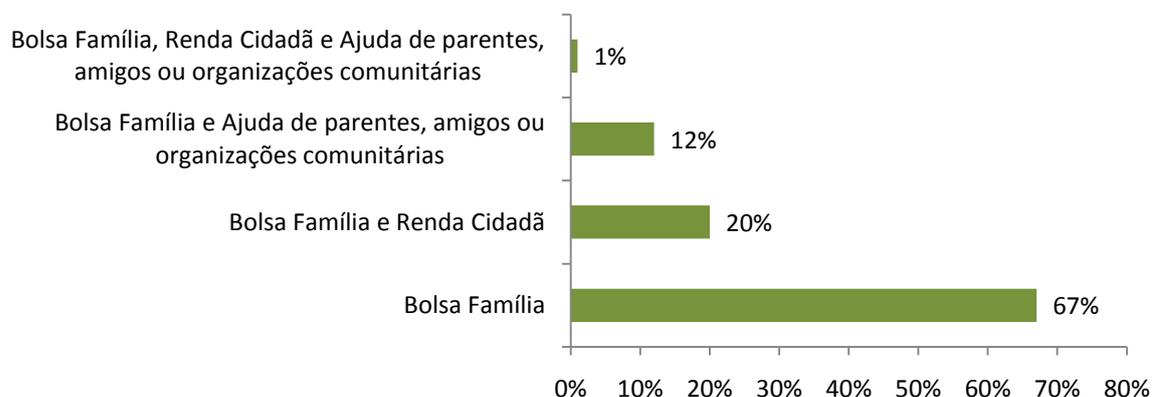


Gráfico 29: Recebimento da ajuda em dinheiro

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Os principais gastos das famílias com os benefícios do Bolsa Família são na maioria com a alimentação (69%), com material escolar (14%) e com vestuário (5%) das crianças e adolescentes (roupas, uniformes e acessórios), resultado que é visto também em outras pesquisas na mesma ordem, e o que mostra que o benefício está sendo bem direcionado.

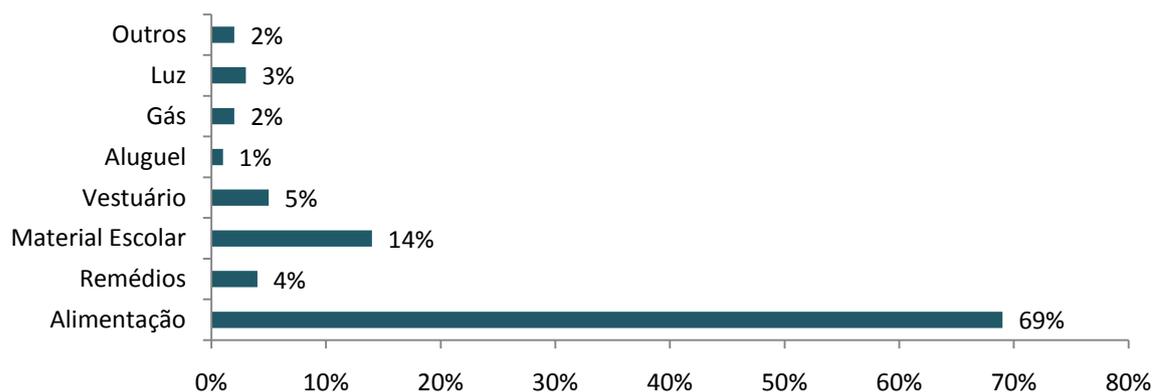


Gráfico 30: Principais gastos com os benefícios do Bolsa Família

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

¹⁰⁶ Instituído em 2001, é um programa de transferência de renda estadual para famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, no valor de R\$ 80,00 por família (SÃO PAULO, 2010).

4.2.2.4 Saúde e Trabalho

O **Gráfico 31** apresenta o percentual de famílias que responderam existir pelo menos algum problema crônico de saúde com algum membro da família (51%), como diabetes e/ou hipertensão, ou seja, grande parte ainda necessita de cuidados em relação à saúde, o que se pede um maior acompanhamento da saúde por parte do programa e a realização de oficinas, cursos ou palestras sobre manutenção da saúde em todas as idades.

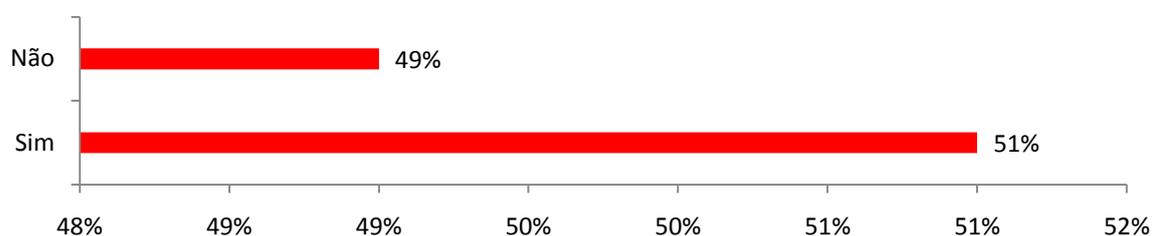


Gráfico 31: Existência de problema crônico de saúde nas famílias beneficiárias

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Em relação à situação de trabalho dos chefes das famílias, 14% trabalham permanentes, ou seja, têm registro em carteira; 40% trabalham sem registro em carteira (temporariamente ou por conta própria) e 30% estão desempregados, procurando emprego. O **Gráfico 32** mostra que o percentual de titulares autônomos e desempregados é elevado, o que descaracteriza, para alguns, o programa quanto à proposta de evitar as práticas assistencialistas. No entanto, de acordo com outras pesquisas (INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS, 2008), o fato de os titulares serem, na maioria, mulheres pode explicar o baixo índice de trabalhadores permanentes, pois as mulheres dedicam-se mais à gestão da casa.

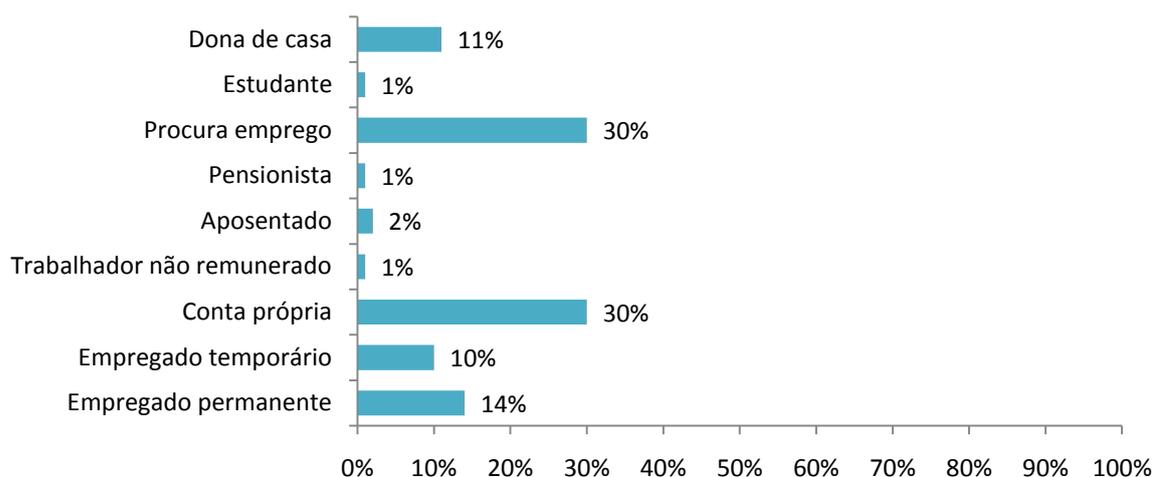


Gráfico 32: Situação de trabalho do titular

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

4.2.2.5 Inserção do programa nas famílias

Em relação ao tempo de inserção no programa e aos benefícios, a maioria das famílias estão inseridas no programa anterior a 2009 (84%), sendo 45% até 2 anos e meio, e 41% de 3 a 5 anos; 55% das famílias afirmam que o benefício foi interrompido pelo menos uma vez, na maioria das vezes por falta de atualização cadastral. Grande porcentagem (65%) das famílias dizem que o benefício não é suficiente e deveria aumentar uma média de 98,34 reais, sendo 58% na faixa de 20 a 80 reais e 36% de 90 a 150 reais. “O dinheiro não é suficiente, porque para manter 4 crianças na escola, mais os materiais não dá” (BENEFICIÁRIA – CRAS HORTÊNSIAS). “É pouco, porque só a água e luz que pago é mais que isso” (BENEFICIÁRIA – CRAS SELMI DEI).

Em relação à renda total familiar, 40% dos titulares afirmam que chegam ao final do mês com muita dificuldade; 33% com dificuldade e 22% com alguma dificuldade. Mas, 61% das famílias avaliam o programa como sendo bom e 25% como muito bom, pois, segundo eles, é uma “ajudinha a mais”. “O programa é bom porque me ajuda na alimentação das crianças e com cursos futuramente” (BENEFICIÁRIA – SECRETARIA, 2010). “Muito bom, porque é um programa que ajuda muita gente que tá precisando” (BENEFICIÁRIA – CRAS SELMI DEI, 2010).

Quanto ao conhecimento do programa, 75% das famílias afirmam não conhecer a fundo sobre o programa, suas condicionalidades e benefícios; 17% afirmam

conhecer mais ou menos; o que mostra que há a falta de interesse por parte dos beneficiários, pois, segundo o gestor local, há vários meios de divulgação/comunicação (rádio, folders, palestras) por parte da gestão.

As entidades responsáveis pelo programa local são bem vistas pelas famílias (76%), sendo que os CRAS, na maioria das vezes, são bem mais elogiados. Mais da metade das famílias (54%) considera forte o esforço das entidades em manter os beneficiários dentro do programa; 97% acham que elas são fundamentais para o benefício chegar até eles. A maioria dos entrevistados (99%) procuram as entidades quando tem algum problema, 89% dizem que elas ajudam a resolver o problema de forma adequada, principalmente os CRAS.

O incentivo por parte dos CRAS em relação ao programa, ocorre nas reuniões e/ou encontros semanais do Bolsa Família, nas quais são abordados temas referentes ao programa, às famílias beneficiárias e aos problemas que estas enfrentam no cotidiano. “O esforço do CRAS Parque São Paulo é forte, porque eles exige a escolaridade das crianças, a carteira de vacinação e que a gente tem que vir nas reuniões” (BENEFICIÁRIA – CRAS PARQUE SÃO PAULO, 2010).

4.2.3 Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA) x Caracterização das famílias

De acordo com a Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA), apenas 5% das famílias beneficiárias encontram-se em situação de Segurança Alimentar (SA), ou seja, não apresentam nenhuma restrição alimentar e preocupações futuras com a falta de alimentos; e 95% apresentam níveis de Insegurança Alimentar, ou algum tipo de privação de alimentos (**Gráfico 33**).

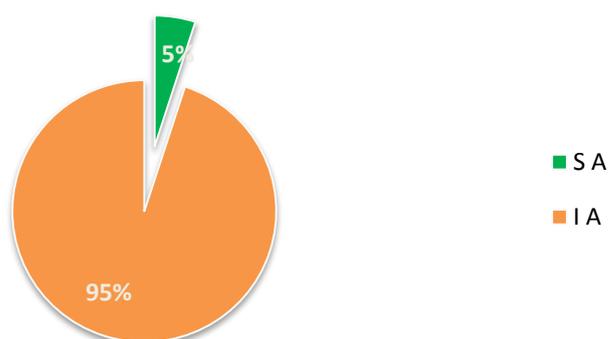


Gráfico 33: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA (dicotômica)

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

O **Gráfico 34** apresenta que 25% das famílias encontram-se na situação de Insegurança Alimentar Leve (IAL), ou seja, elas têm medo ou algum receio de sofrer IA futuramente; 44% das famílias encontram-se na situação de Insegurança Alimentar Moderada (IAM), na qual há restrições na quantidade e qualidade de alimentos nas famílias; e 26% apresentam Insegurança Alimentar Grave (IAG), ou seja, há a caracterização da fome entre adultos e/ou crianças nas famílias.

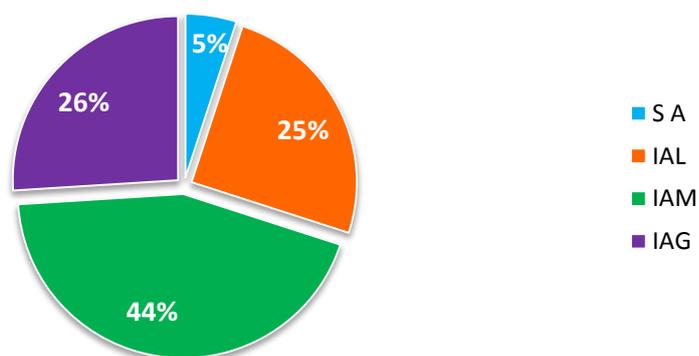


Gráfico 34: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA (ordinal)

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

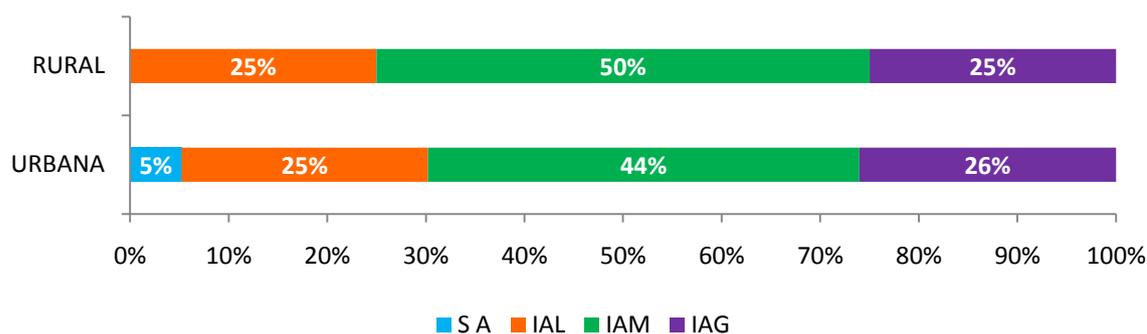


Gráfico 35: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a área de localização do domicílio e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Como apresenta o **Gráfico 35**, não há diferenças significativas entre a área urbana e a área rural em relação à prevalência dos níveis de insegurança alimentar. Somente predomina-se 5% de SA na área urbana e os poucos entrevistados da área rural, nenhum apresenta SA.

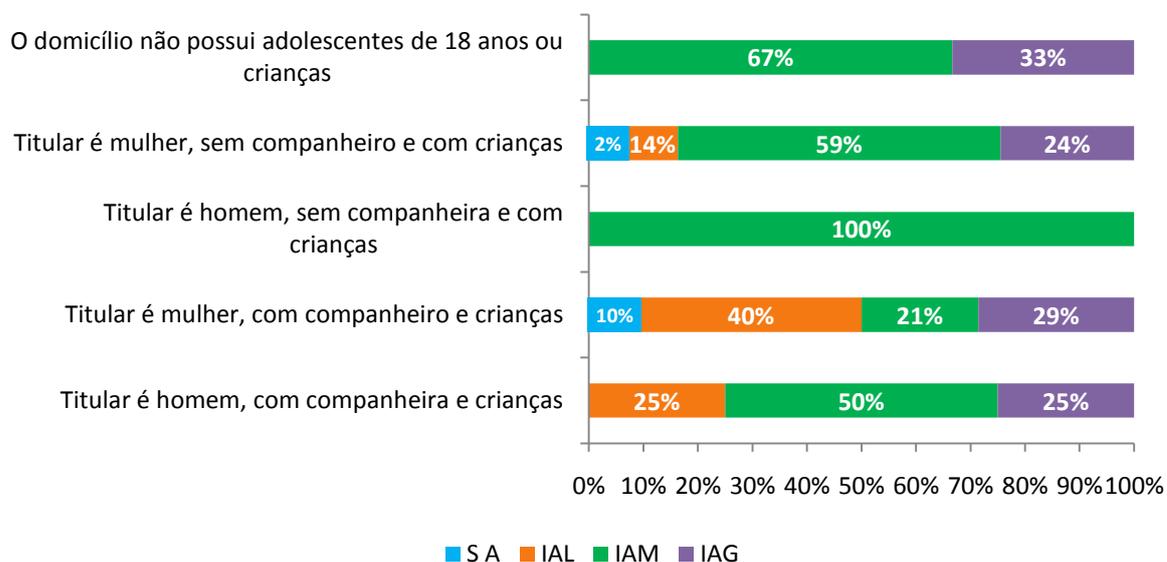


Gráfico 36: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a área de localização do domicílio e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

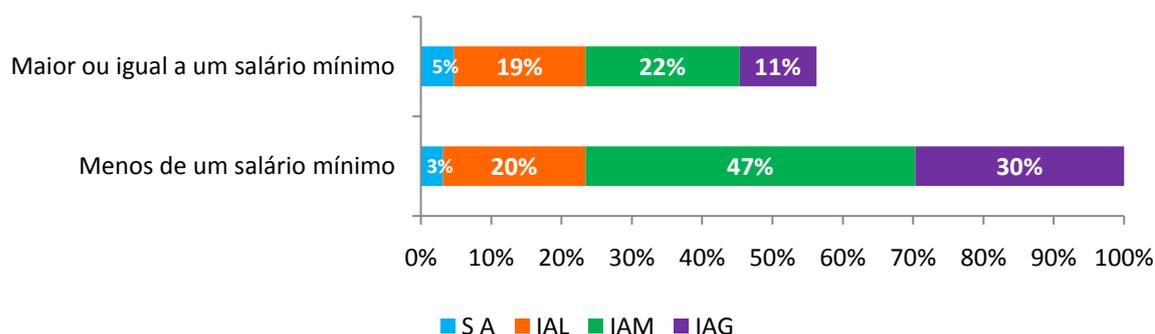


Gráfico 37: Classificação das famílias beneficiárias de acordo com a renda média total das famílias baseada no salário mínimo e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

O gráfico acima apresenta que as famílias que recebem menos de um salário mínimo são as que apresentam os maiores níveis de insegurança alimentar e as famílias que recebem igual ou mais de um salário mínimo apresentam um percentual maior de SA (5%).

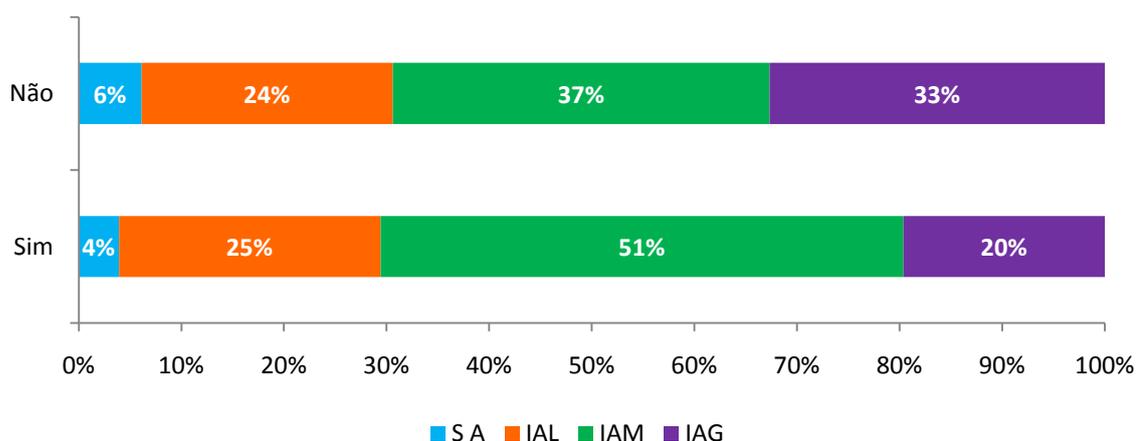


Gráfico 38: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com a existência de problema crônico de saúde nas famílias e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Os níveis de insegurança alimentar prevalecem nas famílias em que há a existência de algum problema crônico de saúde, como diabetes e hipertensão, mas também são altos nas famílias que responderam não haver problemas (**Gráfico 38**).



Gráfico 39: Relação entre a refeição média escolar dos menores de 14 anos das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

O nível de IAM tem maior porcentagem (100%) nas famílias cujos menores de 14 anos não têm refeições nas escolas ou creches. No entanto, nas famílias cujos menores têm uma ou mais refeições por dia, os níveis de insegurança alimentar também são elevados.

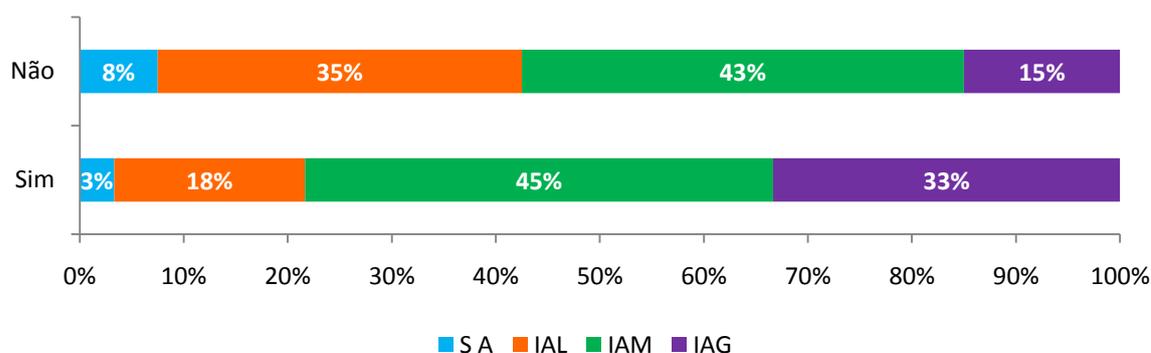


Gráfico 40: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com o recebimento de ajuda em forma de alimento e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

As famílias que declaram não receber ajuda em forma de alimento possuem um percentual maior de SA (8%). Contudo, nas famílias que recebem ajuda o percentual de IAG (33%) e IAM (45%) prevalecem, ou seja, as famílias que mais necessitam de apoio são as que apresentam nível de insegurança alimentar maior.

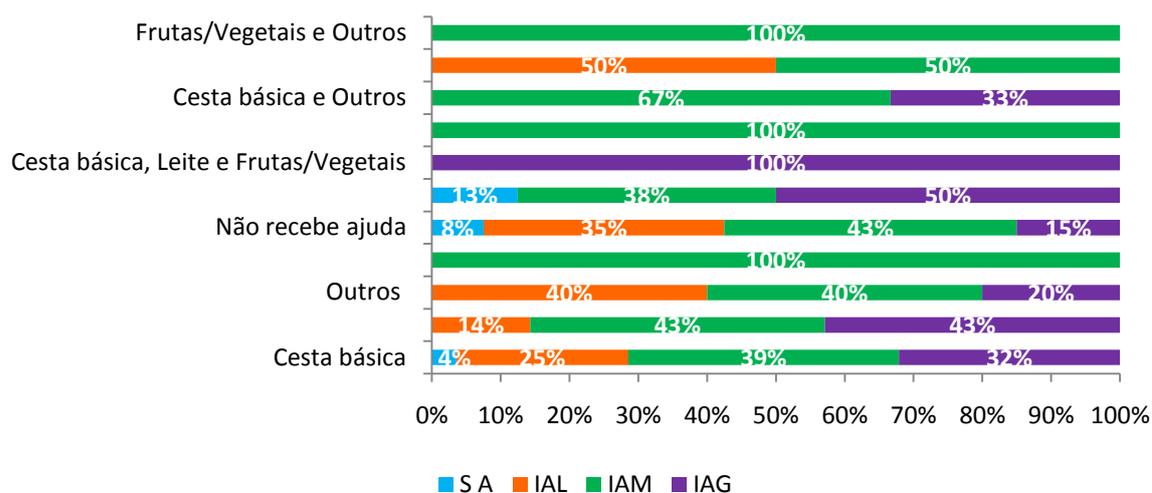


Gráfico 41: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com o tipo de ajuda em forma de alimento e o nível de insegurança alimentar
Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Os níveis de insegurança alimentar são predominantes em todas as famílias, mas são menores nas famílias que recebem somente um tipo de ajuda em forma de alimento e nas famílias que não recebem nenhum tipo de ajuda.

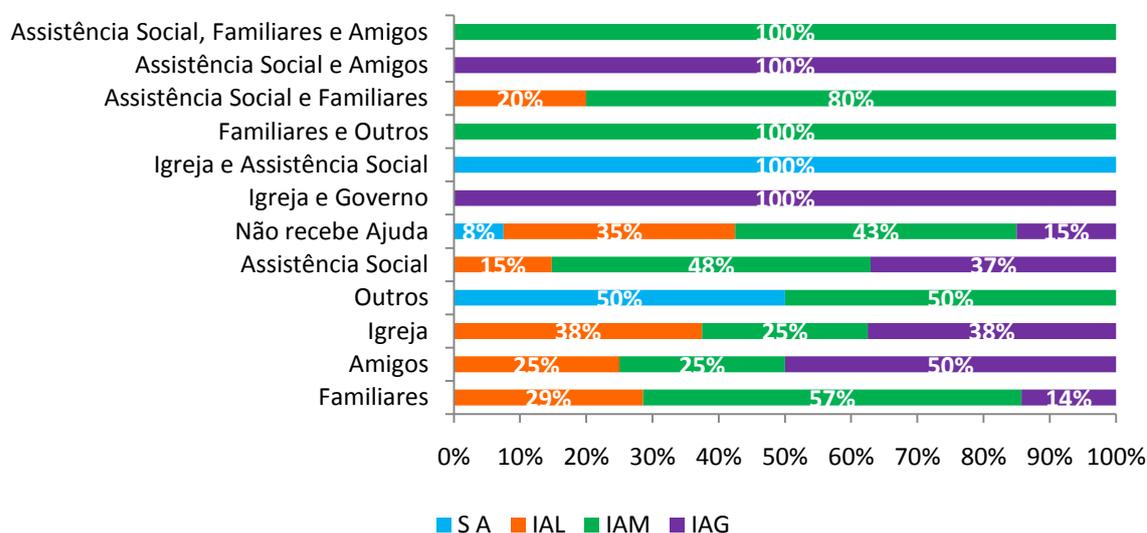


Gráfico 42: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com o doador da ajuda em forma de alimento e o nível de insegurança alimentar
Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

O gráfico abaixo mostra que as famílias que recebem ajuda financeira de programas do governo (Bolsa Família) e estadual (Renda Cidadã), apresentam alguma porcentagem de SA (7%) e menores índices de insegurança alimentar mais graves (**Gráfico 43**).

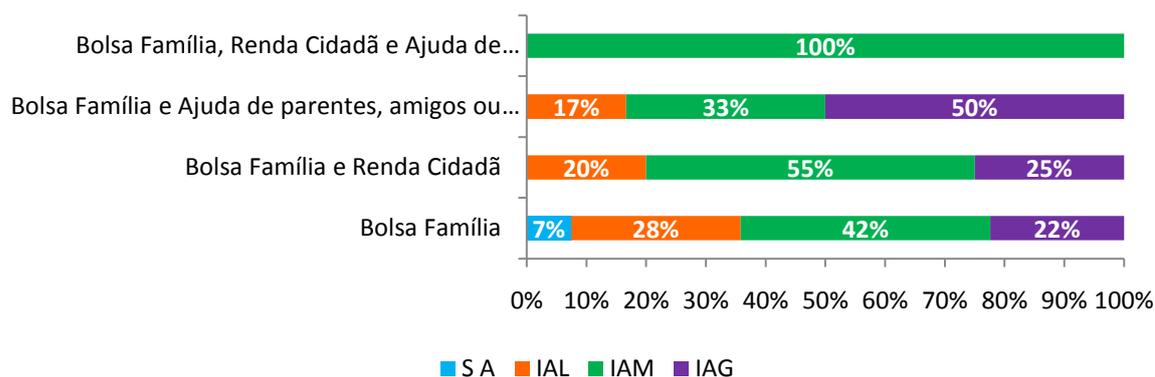


Gráfico 43: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com o recebimento da ajuda em dinheiro e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

As famílias que utilizam mais os recursos do Bolsa Família nos gastos com alimentos, remédios e vestuário, apresentam SA, sendo a maior porcentagem nos gastos com remédios (25%). Os níveis de insegurança alimentar são muito elevados, principalmente os de IAG (60% nas compras de vestuário e 57% nas compras de material escolar) e IAM (100% nos gastos com aluguel, gás, luz e outros).

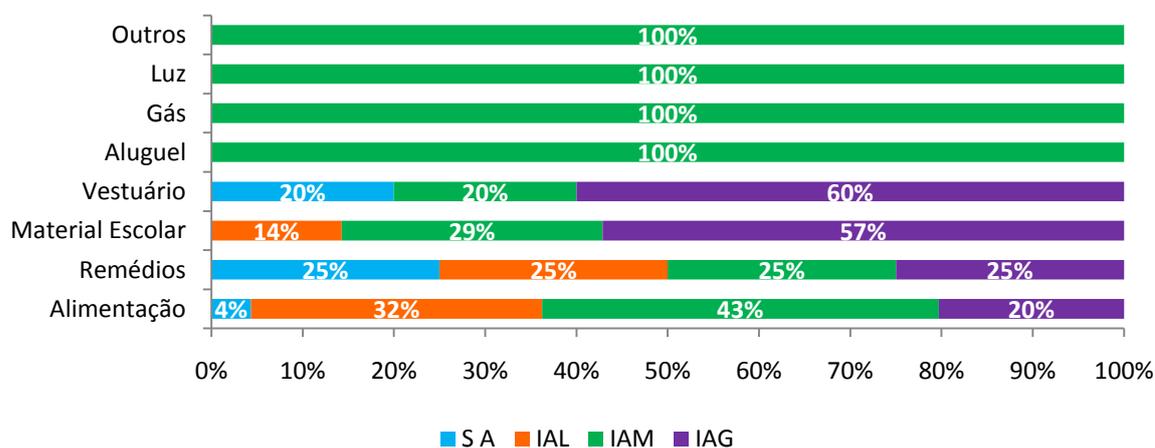


Gráfico 44: Distribuição das famílias beneficiárias de acordo com os principais gastos com os benefícios do Bolsa Família e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Constatou-se que o nível de IA mais grave é predominante nas famílias em que os titulares não sabem ler e escrever; os chefes são pensionistas, trabalhadores temporários ou sem emprego; nos que afirmam ter algum problema crônico de saúde, como diabetes ou

hipertensão (bem como também é elevado o nível nos que afirmam não ter) e as famílias que recebem ajuda em forma de alimento (do Bolsa Família, de parentes e amigos). A menor prevalência de IAG ocorre nas famílias que gastam mais os benefícios do programa com a alimentação.

4.2.3.1 Nível de Insegurança Alimentar x Gastos e Rendas médias das famílias

A seguir, são apresentados os níveis de insegurança alimentar, estimados pela EBIA, em relação ao gasto médio e rendas médias (mensais) das famílias beneficiárias: renda média dos benefícios do Bolsa Família, renda média total (renda dos benefícios recebidos somados à renda do trabalho, pensão ou aposentadoria dos chefes e demais membros das famílias) e o gasto médio com alimentação.

O **Gráfico 45** mostra que nas famílias com renda média do Bolsa Família maior que R\$83,50 (média total) prevalecem os níveis de IAG e IAM e as que possuem renda menor que a média total prevalecem o nível de IAL e a SA, o que constata que o benefício está direcionado às famílias que mais necessitam (que apresentam os mais altos níveis de insegurança alimentar).

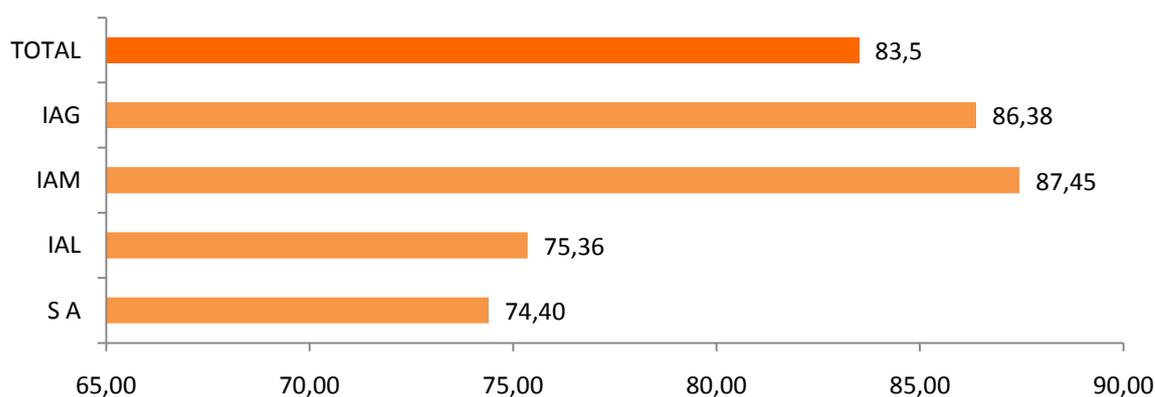


Gráfico 45: Relação entre a renda média do Bolsa Família das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Em relação ao gasto médio com alimentação, as famílias gastam em média um total de R\$233,95. As famílias que gastam mais do que a média apresentam níveis de SA e IAL e as famílias que gastam menos do que a média total apresentam níveis de IAG e IAM.

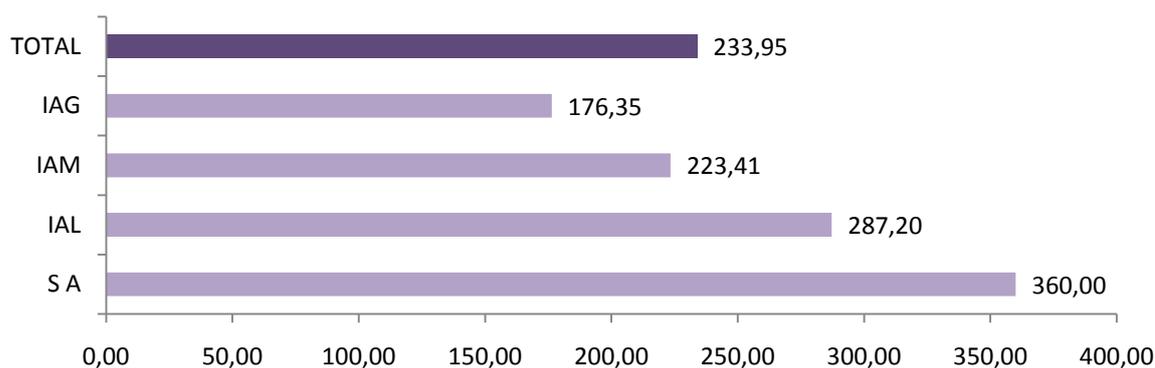


Gráfico 46: Relação entre o gasto médio com alimentação das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

A SA é predominante nas famílias que têm uma renda média total de R\$822,40, ou seja, quase o dobro do que a média total (R\$421,84). Os níveis de IAM e IAG prevalecem nas famílias com renda média abaixo da média total.

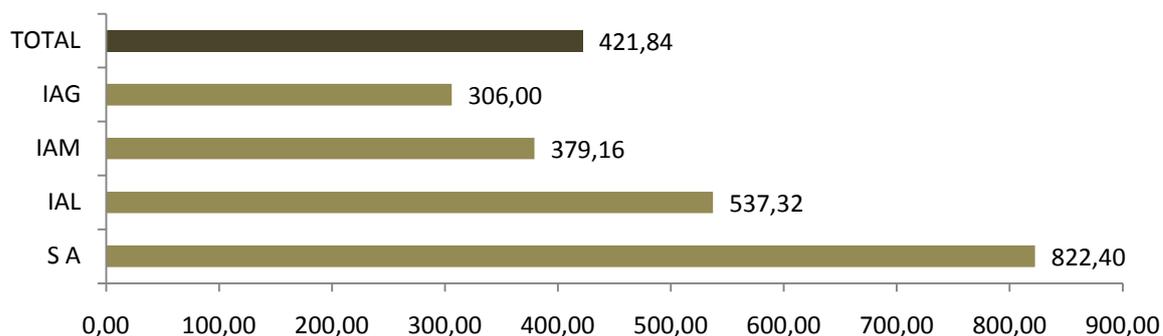


Gráfico 47: Relação entre a renda média total das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

O **Gráfico 48** mostra que a porcentagem da renda média do Bolsa Família sobre renda média total das famílias é de 43% (quase a metade). As famílias em que os benefícios do programa representam maior porcentagem apresentam os níveis de insegurança alimentar mais graves (IAG e IAM).

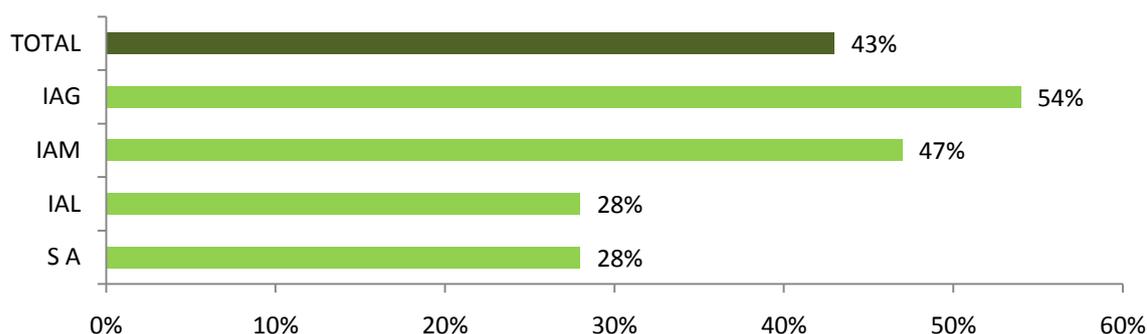


Gráfico 48: Relação entre a porcentagem da renda média do Bolsa Família sobre a renda média total das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

O gráfico abaixo mostra que a maioria das famílias gasta mais com a alimentação do que suas rendas familiares. A porcentagem do gasto médio com alimentação sobre a renda média total das famílias é de 109%. Novamente é constatado que as famílias que gastam mais com alimentação são as que apresentam maiores níveis de insegurança alimentar, portanto, indícios de formação de redes de cooperação e proteção social no município.

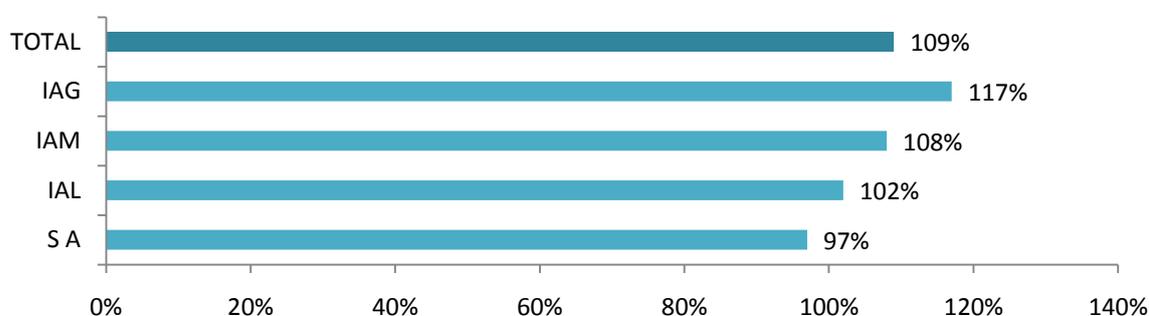


Gráfico 49: Relação entre a porcentagem do gasto médio com alimentação sobre a renda média total das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

A porcentagem da renda média do Bolsa Família sobre o gasto médio com alimentação é de 49%. As famílias em que os benefícios têm maior representatividade nos gastos com alimentação são as que apresentam os níveis mais altos de insegurança alimentar, sinalizando o efeito significativo sobre a segurança alimentar dos beneficiários.

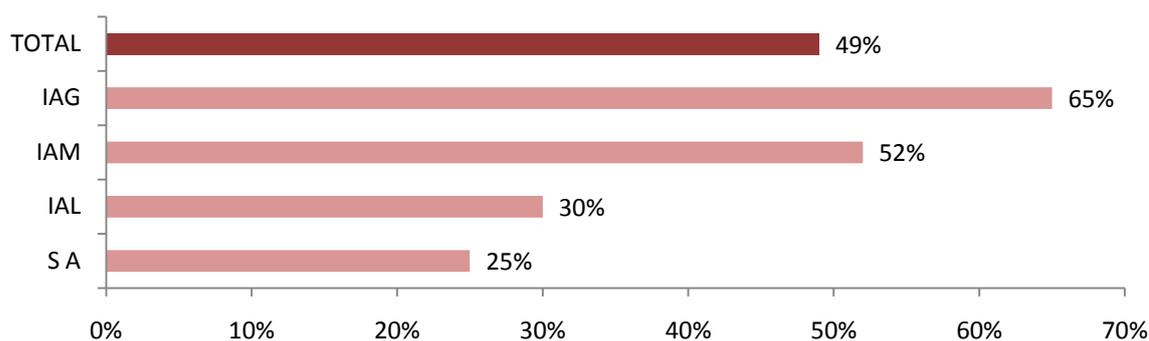


Gráfico 50: Relação entre a porcentagem da renda média do Bolsa Família sobre o gasto médio com alimentação das famílias beneficiárias e o nível de insegurança alimentar

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

4.3 Principais efetividades e entraves do programa local

Os **Quadros 4 e 5** (dados referentes ao ano de 2010) apresentam de maneira geral, diante de indicadores qualitativos e quantitativos e seus efeitos, as efetividades e entraves do programa, que diagnosticados, num primeiro momento, consideraram aspectos relevantes associados ao perfil das famílias beneficiárias, às questões sócio-demográficas e socioeconômicas nas quais elas estão inseridas: ao atendimento destas pelas entidades responsáveis, as condições de moradia, renda, trabalho, escolaridade, saúde, alimentação, apoio e proteção social, níveis de insegurança alimentar, entre outros, referentes aos titulares do programa e demais membros das famílias; e ao funcionamento do programa local.

Nº de beneficiários*	4.000 (julho/2010). O número de famílias beneficiárias aproximadamente bate com o padrão estipulado pelo MDS (4.158), o qual varia devido a cancelamentos, bloqueios, etc.
Nº de entidades gestoras	10
Local de atendimento	Na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e nos 5 Centros de Referência de Assistência Social-CRAS (Parque São Paulo, Selmi Dei, Parque das Hortênsias, Yolanda Ópice e Vale do Sol).
Recursos financeiros transferidos pelo MDS (mensal)**	R\$ 400.000,00 para o programa; R\$ 9.000,00 para a gestão.
Nº de funcionários (entidades que realizam os atendimentos)	Aproximadamente 25 (entre a Secretaria de Assistência Social e os CRAS). Insuficiente para ambos diante à demanda do programa e às dificuldades em ter que atuar em várias funções e lugares.
Flexibilidade de diálogos (interna)	Às vezes, com algumas divergências, mas, no geral,

	boas.
Espaço físico	Apropriado para a gestão (sede da Secretaria). Não apropriado para os CRAS, com exceção do CRAS Vale do Sol.
Equipamentos	Suficiente para a gestão (sede da Secretaria). Insuficiente para os CRAS.
Capacitação dos gestores	Pouco investimento técnico do Governo Federal. Necessário também investimento por parte do local.
Atividades principais do gestor	Organização e controle dos funcionários, contatos com outros municípios, metas de cadastramento e recadastramento, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios, interlocução com o MDS, sistema de Cadastro Único, divulgação do programa, contatos com os CRAS e demais entidades. Alto comprometimento, seriedade e disposição.
Divulgação e Comunicação do programa	Através de folders, banners, rádio, jornais, realização de Seminário, visitas nos bairros. Mas necessita de uma maior integração com outros programas, principalmente de segurança alimentar municipal.
Crítérios de seleção	A seleção das famílias é feita pelo MDS; cabe ao município cadastrar e enviar os dados ao MDS e fazer o recadastramento; mas o principal critério de seleção é a renda.
Cadastramento e atualização cadastral	Necessita atingir as novas metas de cadastramento e recadastramento (a cada 2 anos) de famílias dentro dos critérios do Cadastro Único, devido às alterações de metas pelo MDS. Estão sendo realizados vários esforços.
Controle das informações	Problemas de ordem técnica nos sistemas operacionais. Necessita de aprimoramento dos mecanismos do MDS.
Índice de Gestão Descentralizada*	0,84%. Ótimo índice municipal.
Condicionalidades (educação, saúde)	No geral, apresentam bons índices, sendo 90% na educação e na saúde, um índice próximo a 90%.
Controle Social (fiscalização)	Não há por parte da Instância local (Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSAN). Necessita ter maior participação dos representantes, além da inclusão de beneficiários no Conselho.
Intersetorialidade entre as entidades gestoras	Alta entre as entidades (responsáveis pelas condicionalidades e o controle social) e o Gestor local. Baixa entre as entidades (Saúde, Assistência Social, Educação e COMSAN) responsáveis pelas condicionalidades.
Dificuldades de inclusão e acompanhamento	Omissão de renda e da correta composição das unidades familiares, a insistência de famílias fora dos critérios do programa, que freqüentemente tentam se encaixar; não cumprimento das condicionalidades; não recadastramento.
Articulação	Boa articulação com os CRAS, CREAS, postos de saúde, Secretarias da Saúde e Educação.
Programas complementares	Insipiente ainda, sendo mais trabalhado na área de profissionalização. Necessária articulação com programas de segurança alimentar, educação alimentar, por exemplo.
Reputação das entidades responsáveis pelos atendimentos	Alta, sendo reforçado pelos beneficiários os atendimentos nos CRAS.

Principais efetividades e entraves identificados	
Efetividades	Esforço e comprometimento quanto às metas de cadastramento e recadastramento, e do acompanhamento das condicionalidades, propiciando um bom índice de gestão municipal; à divulgação do programa e do Cadastro Único; e à articulação com as demais entidades gestoras. O importante e fundamental papel dos CRAS e seus funcionários localizados nos bairros de maior vulnerabilidade. Interação das famílias beneficiárias com as entidades provedoras. A boa reputação das entidades responsáveis pelos atendimentos.
Entraves institucionais e organizacionais	Falta de investimento em infraestrutura e em funcionários diante da grande demanda. Baixa remuneração dos funcionários. Espaço físico e quantidade de equipamentos inadequados para os CRAS. Falta de capacitação (treinamento) de gestores. Cultura conservadora do servidor público frente à necessidade de constante readequação das diretrizes do programa e demandas locais. Aprimoramento dos mecanismos operacionais do MDS. Falta de atuação da instância de controle social, bem como a maior participação dos representantes, necessitando haver a inclusão de beneficiários no Conselho. Baixa intersectorialidade entre as entidades responsáveis pelas condicionalidades e pelo controle social. Maior articulação com programas complementares de segurança alimentar e educação. Falta de pesquisas avaliativas para aprimoramento da implementação do programa.

*Números que variam de acordo o número de cadastramentos e atualização cadastral, cancelamentos, bloqueios e desbloqueios.

*Valores que variam de acordo com o IGD local.

Quadro 4: Diagnóstico e identificação das principais efetividades e entraves do Bolsa Família em Araraquara - Gestão

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

Características sócio-demográficas e domiciliares	
Entidades responsáveis e atendimento	A Secretaria de Assistência Social atende o maior número de bairros, portanto, de famílias (46%). O restante dividi-se pelos CRAS: Selmi Dei (18%), Parque São Paulo (14%), Yolanda Ópice (11%) e Vale do Sol (5%).
Localização domiciliar	96% das famílias localizam-se na área urbana e 4% na área rural. Não há diferenças significativas entre as áreas em relação à prevalência de IA. Somente predomina-se 5% de SA na área urbana e os poucos entrevistados da área rural não apresentam nenhuma % de SA.
Sexo dos titulares e tipos de famílias	Predominância de mulheres como chefe da família: em 94% das famílias o titular do cartão é mulher, sendo 49% sem companheiro e com crianças e 42% com companheiro e com crianças; em 6% o titular é homem, sendo 4% com companheira e com crianças e 2% sem companheira e com crianças. Há maior porcentagem de SA nas famílias em que os titulares são mulheres com companheiros e crianças.
Acesso a bens públicos básicos	O município avança na área: a proveniência da água é de rede geral de distribuição para 97% das famílias; 98% tem o lixo coletado pela prefeitura; 96% possuem rede coletora de esgoto; e 84% tem o fornecimento de energia elétrica.
Escolaridade	Baixa escolaridade dos titulares: 67% dos titulares das famílias possuem o ensino fundamental de 1ª a 8ª série; 20% possuem ensino médio completo e apenas 3% possuem superior.
Características socioeconômicas	
Trabalho dos titulares	Grande porcentagem de desempregados e trabalhadores informais: 40% dos chefes das famílias trabalham sem carteira assinada; 30% estão desempregados. Sem índice de trabalho infantil: em 99% das famílias não há menores trabalhando fora de casa.
Condições de saúde	51% das famílias afirmam ter algum tipo de problema crônico de saúde como hipertensão ou diabetes.
Consumo alimentar	A maioria dos titulares tomam café da manhã (53%), almoçam (82%) e jantam (87%) durante os 7 dias da semana. Complementação da alimentação com a merenda escolar: 51% dos menores de 14 anos tem em média 1 vez por dia refeição escolar e 35% tem 2 ou mais vezes por dia.

<p>Apoio e Proteção social</p>	<p>Rede de proteção social: 60% das famílias recebem ajuda em forma de alimento e 40% não. Desses 60%, a maior parte (36%) é de cesta básica e leite (15%); e o restante divide-se em alimentos como frutas, vegetais, refeições prontas e outros. A doação provem na maior parte (27%) da assistência social; de igrejas (11%); e o restante divide-se entre familiares, amigos e outros. 67% da ajuda em dinheiro provem do PBF; 20% do PBF e do Renda Cidadã; e o restante divide-se entre os mesmos, mais ajuda de parentes, amigos e outras organizações. 84% recebem a ajuda/auxílio anterior à janeiro de 2009; 13% entre janeiro e dezembro de 2009; e 3% começaram a receber em janeiro de 2010.</p>
<p>Rendas e gastos médios:</p> <p>Renda Média Familiar (RMF); Renda Média do Bolsa Família (RMBF); Renda Média Total (RMT= RMT+RMBF); Gasto médio com alimentação (GMAL); Porcentagem da RMBF/RMT; Porcentagem RMBF/GMAL; Porcentagem do GMAL/RMT</p>	<p>Dificuldade enfrentada com a baixa renda e a questão da alimentação: Mais da metade das famílias (64%) recebem menos de um salário mínimo. A renda média das famílias, a qual provem de trabalho, pensão ou aposentadoria, é de R\$338,34. As famílias com RMF acima da média total são as que apresentam SA e o nível de IA mais leve. A renda média das famílias que provem dos benefícios do PBF é de R\$83,50. As famílias que apresentam os níveis mais graves de IA são as que possuem a RMPB acima da média total. A RMT das famílias é de R\$421,84. As famílias que apresentam a RMT acima da média total são as que possuem IA do nível mais leve e SA. A % da RMBF sobre RMT das famílias é de 43% (quase a metade). As famílias em que os benefícios do programa representam maior % apresentam os níveis de IA mais graves. Ao avaliarem a renda total familiar, 95% das famílias afirmaram viver até o fim do mês com muita ou alguma dificuldade. A média dos gastos das famílias com alimentação no mês é de R\$233,95. As famílias que gastam mais do que a média total apresentam níveis de SA e IAL e as famílias que gastam menos do que a média total apresentam níveis de IAG e IAM. A % da renda média do Bolsa Família sobre o gasto médio com alimentação é de 49%. As famílias em que os benefícios têm maior representatividade nos gastos com alimentação são as que apresentam os níveis mais altos de IA. A maioria das famílias gasta mais do que recebe com a alimentação. A % do GMAL sobre a RMT das famílias é de 109%. Novamente é constatado que as famílias que gastam mais com alimentação são as que apresentam maiores níveis de IA.</p>
Inserção do programa na família	
<p>Tempo de inserção no programa</p>	<p>45% das famílias recebem os benefícios há 2 anos e meio; 41% recebem de 3 a 5 anos; e 14% há mais de 5 anos.</p>
<p>Se já houve interrupção</p>	<p>55% das famílias declaram ter tido os benefícios interrompidos pelo menos uma vez.</p>
<p>Se o benefício é suficiente</p>	<p>Insuficiência dos benefícios: para 28% das famílias os benefícios recebidos são suficientes; e para 64% não são suficientes e deveriam aumentar em média R\$98,34. Dessa média, 58% acham que os benefícios deveriam ser aumentados entre R\$20,00 a R\$80,00; 36% de R\$90,00 a R\$150,00; e 6% mais de R\$160,00.</p>
<p>Como ficou sabendo sobre o programa</p>	<p>33% das famílias tiveram conhecimento da existência do programa pelos assistentes sociais ou agentes comunitários dos postos de saúde; 34% pela TV; e o restante, através de escolas (10%), vizinhos, parentes e outros.</p>
<p>Conhecimento sobre o programa</p>	<p>Desconhecimento do programa: 75% dos entrevistados dizem não ter conhecimento sobre o programa.</p>
<p>Avaliação do programa</p>	<p>Boa avaliação: 61% das famílias entrevistadas avaliam o PBF como sendo bom; 25% muito bom; e o restante divide-se em regular ou ruim.</p>
<p>Reclamações contra as entidades</p>	<p>95% das famílias entrevistadas não fizeram nenhuma reclamação contra as entidades responsáveis pelos atendimentos.</p>
<p>Importância das entidades</p>	<p>97% dos entrevistados acham que as entidades são importantes e fundamentais para os benefícios chegarem até eles.</p>
<p>Qualidade no atendimento</p>	<p>89% dos entrevistados afirmam que as entidades os ajudam a resolver os problemas/dúvidas de forma adequada.</p>
Principais efetividades e entraves identificados	

Efetividades	Satisfação dos beneficiários quanto ao acolhimento das entidades provedoras. Boa avaliação do programa. Acesso à bens públicos básicos. Sem índice de trabalho infantil. A merenda escolar como complementação alimentar para as crianças. Índícios de formação de rede de proteção social (apoio de governo, estado, município, igrejas, parentes, amigos); e a importância da constituição da gestão local nessa rede. Canalização dos recursos do programa às famílias com os maiores níveis de insegurança alimentar. Efeito significativo dos benefícios financeiros nos gastos com alimentação.
Entraves institucionais e organizacionais	Baixa escolaridade dos titulares do programa. Alto índice de titulares desempregados. Insuficiência dos benefícios. Desconhecimento pelo programa. Descumprimento das condicionalidades e desatualização cadastral. Dificuldades enfrentadas com a baixa renda familiar e a questão da alimentação.

Quadro 5: Diagnóstico e identificação das principais efetividades e entraves do Bolsa Família em Araraquara - Beneficiários

Fonte: Pesquisa de campo, 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como proposto inicialmente, este trabalho teve como objetivo principal discorrer sobre as efetividades e entraves do Programa Bolsa Família no município de Araraquara, tendo como recorte analítico elementos de segurança alimentar tratada de maneira ampla, ou seja, valores ligados aos eixos de acesso aos alimentos, saúde e solidariedade, que são associados às vulnerabilidades das famílias.

Os principais entraves identificados para a efetividade social do programa em elementos de segurança alimentar com relação aos beneficiários encontram-se nas esferas de: acesso a moradia; baixa renda per capita, o que leva ao comprometimento de grande parcela desta com gasto com alimentação e a necessidade de uma rede de proteção social para garantir acesso a mesma; alto índice de trabalho informal; baixa escolaridade familiar; portanto, são dimensões que levam a índices de insegurança alimentar consideráveis e problemas crônicos de saúde, como diabetes e hipertensão. No entanto, um diagnóstico importante é a constatação na questão da composição familiar, mais especificamente na clivagem de gênero, pois grande parte das famílias é chefiada por mulheres e mães separadas, sendo que as mesmas encontram-se com melhores condições de elementos de segurança alimentar.

Nos diários de campo, conforme foram sendo aplicados os formulários aos beneficiários, eram anotadas observações em relação ao programa e a eles. Constatou-se a falta de investimento nos Centros de Referência de Assistência Social, o que prejudica os atendimentos, reuniões do programa e acompanhamento da evolução das famílias beneficiárias; a falta de conhecimento e muitas vezes de interesse pelo programa por parte dos beneficiários; problemas com as condicionalidades do programa, principalmente com referência à frequência escolar das crianças e adolescentes. Há outras situações adversas que algumas famílias enfrentam em relação a preconceitos, problemas graves de saúde e adaptação local, problemas em conseguir emprego, dentre outros.

As efetividades do programa, em relação à gestão, se exprimem ao comprometimento dos gestores quanto às metas de cadastramento e recadastramento, e ao acompanhamento das condicionalidades, o que propicia o bom índice de gestão local; a boa articulação entre o gestor local e demais entidades responsáveis pelos atendimentos, condicionalidades e controle social; e o importante papel das entidades provedoras de assistência social localizadas nos bairros específicos de maior vulnerabilidades.

No que diz respeito aos perfis dos beneficiários, destaca-se: a representatividade dos benefícios financeiros na renda total familiar e no consumo alimentar das famílias, sendo muito excedente a porcentagem média dos recursos financeiros do Bolsa Família sobre a renda média total familiar e sobre o gasto médio com alimentação; o reforço na alimentação das crianças, através da merenda escolar; e, a assistência social, com a rede de proteção social formada, diante do apoio financeiro e doações de entidades e instituições, parcerias, e com o importante papel da gestão na constituição dessa rede. Tal diagnóstico nos mostra que o programa está sendo bem direcionado e não atua de forma isolada, ou seja, é confirmada a hipótese inicial da pesquisa de que o Programa Bolsa Família, ante seus indicadores, propicia efeitos significativos no padrão de segurança alimentar de seus beneficiários.

Assim, os resultados desta pesquisa alertam para a importância da integração do PBF com outros programas sociais para o melhoramento da situação de segurança alimentar (por 95% das famílias estarem com IA); das condições de saúde (por mais da metade das famílias apresentarem problemas crônicos de saúde); educação (pelo baixo grau de escolaridade); capacitação (pela grande porcentagem de titulares sem registro em carteira e desempregados); e principalmente na alimentação, visto que os maiores gastos das famílias são com alimentos, nos quais os benefícios do programa têm grande representatividade, principalmente nas famílias com os níveis mais altos de IA.

Há a necessidade também de um maior esforço em relação ao conhecimento do programa, por parte dos beneficiários e da equipe gestora local, pois é um aspecto que dificulta a inserção das famílias em outros programas sociais, ou seja, faz-se necessário estabelecer e intensificar estratégias de comunicação entre os beneficiários, gestores locais (para uma maior intersetorialidade) e sociedade; repensar os compromissos das condicionalidades, inserindo a questão da segurança alimentar dos beneficiários; a integração com políticas que possibilitem gerar oportunidades de capacitação, de trabalho e renda, elementos necessários à real emancipação das famílias.

Finalmente, apesar dos aspectos vulneráveis, os dados são bem significativos na constatação de que programas que se afirmam como políticas públicas compensatórias têm cumprido um papel primordial no enfrentamento às desigualdades sociais. No entanto, cabe aqui ressaltar que esta conclusão não faz uma apologia ao programa Bolsa Família, mas sim que o programa carece de uma ajuda continuada de pesquisas e avaliações sobre suas conseqüências no âmbito familiar e no espaço público. Assim, é possível delinear algumas recomendações de políticas públicas para o município de Araraquara:

- Estabelecimento de estratégias de divulgação do programa, tanto para as famílias como para os gestores locais;
- Divulgação dos programas de segurança alimentar do município para as famílias beneficiárias do Bolsa Família;
- Implementação de programas direcionados à educação alimentar e à saúde no município;
- Investimento no processo de formação dos gestores: cursos, palestras, treinamentos reuniões entre as esferas federal, estaduais e municipais;
- Investimento em infraestrutura nas entidades responsáveis pelos atendimentos socioassistenciais, bem como no número de funcionários;
- Investimento em pesquisas para aprimoramento da implementação do programa local;
- Aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação do programa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. M. M. C. **Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar**: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas. Campinas: UNICAMP/ Faculdade de Engenharia Agrícola, 2008. 220 p. Relatório Técnico - Científico de Bolsa de Pós-Doutorado no país.

ALMEIDA, L. M. M. C. et al. Políticas públicas, redes de segurança alimentar e agricultura familiar: elementos para construção de indicadores de eficácia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 205-235. 2006.

ALVES FILHO, M. Lançado portal para diagnosticar a real dimensão da fome no Brasil. **Jornal UNICAMP**, Campinas, p. 4, 20 fev. 2006. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/ju313pg04.pdf>. Acesso em: 15 set. 2009.

ARARAQUARA (Prefeitura Municipal). **O município**. 2010. Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/Home/Default.aspx>>. Acesso em: 21 ago. 2010.

ARARAQUARA (Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social). **Cartilha dos CRAS**. Araraquara: Prefeitura Municipal, 2009.

ARSKY, I. **Sobre palestra na UNESP**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <igorarsky@hotmail.com> em 9 mai. 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 6023. Informação e documentação**: Referências - Elaboração. Rio de Janeiro, 2002. 24 p.

_____. **NBR 6024. Informação e documentação**: Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação. Rio de Janeiro, 2003. 3 p.

_____. **NBR 6027. Informação e documentação**: Sumário – Apresentação. Rio de Janeiro, 2003. 2 p.

_____. **NBR 6028. Informação e documentação**: Resumo – Apresentação. Rio de Janeiro, 2003. 2 p.

_____. **NBR 10520. Informação e documentação**: Citações em documentos -Apresentação. Rio de Janeiro, 2002. 7 p.

_____. **NBR 14724. Informação e documentação: Trabalhos Acadêmicos – Apresentação.** Rio de Janeiro, 2005. 9 p.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan-jun. 2003.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUZA, L. C. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. 95 p. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 75).

BERNARDONI, D. L.; SOUZA, M. C.; PEIXE, B. C. S. Fortalecimento da Função Avaliação de Políticas Públicas: Estudo de Caso do Processo de Avaliação da Política de Emprego e Renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná. In: PEIXE et al. (Orgs.). **Gestão de Políticas Públicas no Paraná: Coletânea de Estudos.** Curitiba/PR: Progressiva, 2008. p. 381-393.

BLOG DO PLANALTO. **Tarifa social de energia elétrica para quem precisa.** Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/tarifa-social-de-energia-eletrica-para-quem-precisa/>> Acesso em: 09 ago. 2010.

BRASIL. Governo Federal. **Programa Fome Zero.** Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 05 jul. 2010b.

_____. _____. **Carteira do Idoso e Projovem.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/pesquisa-carteira-do-idoso>>. Acesso em: 09 ago. 2010c.

_____. _____. **Programa Cisternas.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/acessoagua/cisternas>>. Acesso em: 09 ago. 2010d.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Catálogo de Indicadores de monitoramento dos programas do MDS.** Organização: CUNHA, J. V. Q. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), 2007. 224 p.

_____. _____. **O Ministério.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/institucional/o-ministerio>>. Acesso em: 02 jul. 2009a.

_____. _____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/MDS.** Brasília/DF: MDS, 2009d.

_____. _____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005b.

_____. _____. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsa_familia>. Acesso em: 12 ago. 2010a.

_____. _____. **Programas**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/>>. Acesso em: 02 jul. 2009b.

_____. _____. **Sala de imprensa**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

_____. _____. **Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005a.

_____. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Bolsa Família contribui para o crescimento da escolaridade no Brasil. **Em Questão**, Brasília/DF, ed. 912, 2009c.

BURLANDY, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Niterói/RJ, v. 12, n. 6, p. 1441-1451, 2007.

CAPELLA, A. C. N. **Administração Pública e Planejamento no Brasil**. Araraquara: UNESP, 2009. 31 slides: color.

CARDOZO, D. R. **Políticas Públicas: O Programa Bolsa Família no município de Araraquara**. Araraquara, SP: FCLAr/Departamento de Administração Pública, 2008. 29 p. Relatório de Estágio.

CASTIONI, R. **Avaliação de Políticas Públicas: modelos e usos da avaliação de impacto em programas de formação profissional**. São Paulo, 1999. 25 f.

CASTRO, F. J. R. **CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais**. Brasília/DF: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/MDS, 2009. 56 p.

CASTRO, H. C. O. et al. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião Pública**. Campinas, SP, v. 15, n. 2, p. 333-355, nov. 2009.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA (UNIARA). **Perfil Sócio-Econômico do Município de Araraquara**. Araraquara: NEPDL/Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente - UNIARA, 2007. P. 1-23.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. 151 p.

COSTA, A. A. B.; SAVANATO, M. A.; DINIZ, S. C. **Análise do Programa de transferência de renda Bolsa Família para o período 2004-2006: impactos sobre pobreza, desigualdade e focalização**. CEDEPLAR: 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/41P.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2010.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS: 2006. 41 f.

DANTAS, F. Impactos Econômicos do Bolsa Família. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, p. A9, out. 2009.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004. 168 p.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**. Curitiba: UFPR, n. 24, p. 213-225. 2004.

DUARTE, G. B.; SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y. Impactos do programa Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de famílias rurais. **Economia Social Rural**. Brasília, v. 47, n. 4, 13 p. 2009.

DUPAS, M. A. **Pesquisando e normalizando: Noções básicas e recomendações úteis para a elaboração de trabalhos científicos**. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2004. 71 p. (Série Apontamentos).

ESTRELLA, J.; RIBEIRO, L. M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 625-641, 2008.

FERNANDES, A. S. A. Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro na política social. In: MARTINS JUNIOR, J. P.; DANTAS, H. (Org.). **Introdução à Política Brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 203-226.

FONSECA, A. Avaliação de políticas sociais: o desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, 2005.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, DF: IPEA, v.21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Revisão do Bolsa Família é um upgrade. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, p. A8, 16 mar. 2008.

GALVÃO, F. Impacto do Bolsa Família na Educação. **CGC Educação**, 11 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.cenpec.org.br/modules/news/article.php?storyid=960>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

GESTOR LOCAL. **Gestor Local**: entrevista [ago. 2010]. Entrevistador: Traldi, D. R. C. Araraquara: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2010. 1 gravador (46 min). Entrevista concedida à Pesquisa Efetividades e Entraves do Programa Bolsa Família no município de Araraquara: um olhar sobre a segurança alimentar dos beneficiários, da UNIARA/SP.

GIRALDI, R. Governo Lula amplia limite de renda dos beneficiários do Bolsa Família. **Folha Online**, Brasília/DF, 28 jan. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folhabrasil/ult96u495644.shtml>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. In: SILVA, F. S. (Org.). **I Prêmio e I Mostra Nacional de estudos sobre o Programa Bolsa Família**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008, p. 41-56. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

GOMES, A. M. C. **A invenção do Trabalhismo**. São Paulo: Vértice/Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.

HEVIA, F. J. Relaciones directas o mediadas? Participación ciudadana y control social em el programa Bolsa Familia. In: SILVA, F. S. (Org.). **I Prêmio e I Mostra Nacional de estudos sobre o Programa Bolsa Família**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

HILL, M. M.; HILL, A. **Investigação por Questionário**. Lisboa: Sílabo, 2000. 377 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: IBASE, 2008. 273 p. Relatório Técnico (preliminar).

INSTITUTO GEOGRÁFICO E CARTOGRÁFICO (IGC). **Região Administrativa Central do Estado de São Paulo**. ed. 7. 2007. Disponível em: <http://www.igc.sp.gov.br/mapras_central.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr-jun. 2005.

LAVINAS et al. **Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil**. Brasília/DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2000. 30 p.

LEVINE, D. M.; BERENSON, M. L.; STEPHAN, D. **Estatística: teoria e aplicações usando Microsoft Excel em português**. Rio de Janeiro: LTC, 2000. 811 p.

LINDERT, K.; VINCENSINI, V. **Bolsa Família in the Headlines: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil**. Washington/DC: World Bank, 2008. (Summary of Preliminary Results).

LUCCHESI, P. T. R. (Coord.). **Políticas públicas em Saúde Pública**. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2004. 90 p. Disponível em: <http://lildbi.bireme.br/lildbi/docsonline/lilacs/20091000/Políticas_versao2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2009.

MATOS, P. C.; OLIVEIRA, G. G. A ação do Programa Bolsa Família em comunidades rurais: O caso do Timbó, Bahia. In: SILVA, F. S. (Org.). **I Prêmio e I Mostra Nacional de estudos sobre o Programa Bolsa Família**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

MESQUITA, C. S. **O programa bolsa família: uma análise de seu impacto e significado social**. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2007.

MONNERAT, G.L. Objetivos e desenho do Programa Bolsa Família: o olhar da saúde. In: SILVA, F. S. (Org.). **I Prêmio e I Mostra Nacional de estudos sobre o Programa Bolsa Família**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

MONTEIRO, G. T. M. A avaliação dos impactos sociais dos programas de governo. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Resumos...** Lisboa, Portugal: 2002. p. 2-10.

PAULILLO, L. F. O. E.; ALMEIDA, L. M. M. C. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. **Cadernos de Debate**, Campinas, v. XI, nº. 1, p. 45-67, 2006.

PAULILLO, L. F. O. E. et al. Eficácia e coesão social do projeto Viva Leite: uma avaliação da rede de segurança alimentar de Osasco e Carapicuíba. **Revista de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 56, p. 7-28, 2009.

PEDROZO, E. Uma avaliação ex-ante dos impactos do Bolsa Família na redução do trabalho infantil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., Recife, Pernambuco. **Resumos...** Recife: ANPEC, 2007. Disponível em: <www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A002.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2010.

PEREZ, J. R. R. **Sistematizando e analisando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, UNICAMP, 2007.

PINTO, F. C. L. **Segurança Alimentar e Nutricional**: o Programa Bolsa Família na realidade de um município da zona da mata pernambucana. 2007. 189 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2007.

QUARESMA, V. B. S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em tese**. Santa Catarina: UFSC, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

REPRESENTANTE DA EDUCAÇÃO. **Representante da Educação**: entrevista [ago. 2010]. Entrevistador: Traldi, D. R. C. Araraquara: Secretaria Municipal de Educação, 2010. 1 gravador (18 min). Entrevista concedida à Pesquisa Efetividades e Entraves do Programa Bolsa Família no município de Araraquara: um olhar sobre a segurança alimentar dos beneficiários, da UNIARA/SP.

REPRESENTANTE DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL. **Representante da Instância de Controle Social**: entrevista [ago. 2010]. Entrevistador: Traldi, D. R. C. Araraquara: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2010. 1 gravador (17 min). Entrevista concedida à Pesquisa Efetividades e Entraves do Programa Bolsa Família no município de Araraquara: um olhar sobre a segurança alimentar dos beneficiários, da UNIARA/SP.

ROCHA, S. Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. **Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 67-96, 2008.

RODRIGUES, C. T.; GOMES, A. P.; DIAS, R, S. A expansão do Programa Bolsa Família e as implicações sobre preços de alimentos: o caso de Viçosa/MG. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco, Acre. **Resumos...**Rio Branco: SOBER, 2008.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G. & CARVALHO, M. I. **O estudo da Política: Tópicos Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SANTANA, J. A. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. In: SEMINÁRIO POPULAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE, 2007, Belo Horizonte/MG. **Resumos...** Belo Horizonte/MG: Cedeplar/UFMG, 2007. p. 1-19.

SANTOS, S. M. C.; SANTOS, L. M. P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002 – Abordagem metodológica. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, p. 1029-1040, 2007.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. **Renda Cidadã**. 2010. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

SEGALL-CORRÊA, A. M. et al. Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil – análise de dados nacionais. In: SILVA, F. S. (Org.). **I Prêmio e I Mostra Nacional de estudos sobre o Programa Bolsa Família**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org> >. Acesso em: 10 ago. 2010.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L. A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, SP, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; SALLES-COSTA, R. Novas possibilidades de alimentação a caminho? **Democracia Viva**, n. 39 (jun), p. 68-73, 2008.

SEMINÁRIO SOBRE O CADASTRO ÚNICO E BOLSA FAMÍLIA. **Inovações e aperfeiçoamentos no Combate à Pobreza e à Desigualdade Social**. Araraquara: Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social/Prefeitura Municipal, 2010.

SILVA, A. P.; BRANDÃO, A.; DALT, S. Educação e pobreza: o impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 296-313, 2009. Disponível em: <http://www.educacao.ufrj.br/revista/indice/numero8/artigos/05_Educacao_e_pobreza_o_impacto_das_condicionalidades_do_programa_bolsa_familia.pdf>.

SILVA, J.G.; TAGAKI, M. Fome Zero: política pública e cidadania. In: ROCHA, M. (Org.). **Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 41-63.

SILVA, J. L. M.; GOMES, E. D.; VASQUEZ, J. J. C. El impacto Del Programa Bolsa Familia sobre las poblaciones rurales pobres Del Brasil: un estudio de caso en el Rio Grande do Norte. In: SILVA, F. S. (Org.). **I Prêmio e I Mostra Nacional de estudos sobre o Programa Bolsa Família**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

SILVA NETO, J. M.; MELO, R. P.; PEREIRA, S. A. Resultados notáveis na administração pública: avaliação de programas utilizando mapas estratégicos e o *Balanced Scorecard*. In: 30º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2006, Salvador/BA. **Resumos...** Salvador/BA: EnANPAD, 2006. P. 23-27.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. **Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família**: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. Brasília, DF/Centro Internacional da Pobreza: BNDES, 2007.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, RS, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 06 jul. 2009.

TAKAGI, M.; BELIK, W. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs). **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas, SP: Alínea, 2007. p. 187-207.

TAVARES, E. M. F. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. **Holos**. Ano 21, mai. 2005. P. 120-129.

TAVARES, P. A. et al. **Uma avaliação do Programa Bolsa Família**: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. Ribeirão Preto: Mimeo, 2008.

TEIXEIRA, C. G. Análise do impacto do Programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homens e mulheres. In: SILVA, F. S. (Org.). **I Prêmio e I Mostra Nacional de estudos sobre o Programa Bolsa Família**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

TRALDI, E. D. **CRAS**: dando vida à região do Parque São Paulo. Araraquara, SP: FCLAr/Departamento de Administração Pública, 2009. 52 p. Relatório de Estágio.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Metodologia de Análises de Políticas Públicas**. Campinas: Grupo de Análise de Política de Inovação – GAPI/UNICAMP, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R.W.S.; PAES-SOUZA, R. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2006. 77 p.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. 180 p.

Módulo I- INFORMAÇÕES GERAIS DO DOMICÍLIO**1. Qual a situação do domicílio:**

1() Urbano 2() Rural

2. Qual é o seu ENDEREÇO?

Tipo de logradouro [___](Av; R; Pç; TV)

Nome do logradouro | _____ |

Nº do logradouro | _____ |

Bairro | _____ |

CEP | _____ - _____ |

Telefone residencial | _____ - _____ |

Celular | _____ - _____ |

3. A sua casa é:

1() Própria, já paga 2() Financiada 3() Alugada

4() Cedida 5() Outra condição

4. Quantas cômodas têm na sua casa? _____ cômodas.

5. Quantas cômodas são usadas para dormir? _____ cômodas.

6. A água utilizada neste domicílio é proveniente de:

1() Rede geral de distribuição 2() Poço ou nascente 3() Caminhão Pipa

4() Outro

7. Existe banheiro/privada na sua casa?

1() Não 2() Sim (fora da casa) 3() Sim (dentro da casa)

8. Qual o destino dado ao lixo do domicílio? (poderá ser assinalada mais de uma opção)

1() Coletado pela prefeitura

2() Queimado ou enterrado na propriedade

3() Jogado em terreno baldio ou outro local próximo à casa

4() Jogado no córrego, rio, lago ou mar

9. Qual o tipo de esgoto sanitário que há na casa?

1() Rede coletora de esgoto 2() Fossa

3() Vala

4() Direto para o rio, lago ou mar

10. Você tem fornecimento de energia elétrica (luz) em casa?

1() Sim, relógio próprio 2() Relógio compartilhado 3() Sem relógio 4() Não tem

energia elétrica 5() Outra

Módulo III- CARACTERÍSTICAS SÓCIO-DEMOGRÁFICAS

Antes de iniciar, anote o nome do morador que vai responder a este módulo:

_____ /

1. A (o) Sra. (Sr.) é a(o) responsável pela família?

1() Sim 2() Não (Neste caso, inicie o quadro abaixo pelo chefe da família)

2. Quadro de CARACTERÍSTICAS SÓCIO-DEMOGRÁFICAS:

Anote, com os códigos correspondentes, as informações de todos os moradores do domicílio principal, começando pelo chefe da família.

Nº de ordem	Primeiro nome do morador	Sexo	Idade (anos ou meses)	Qual é sua raça/cor?	Relação de parentesco com o chefe do domicílio
		M/F	a/m	1. Branco 2. Negra/Preta 3. Amarela 4. Parda 5. Indígena	1. Chefe do domicílio 2. Esposo(a)/companheiro(a) 3. Filho(a)/enteado(a) 4. Pai, mãe, sogro(a) 5. Irmão(ã) 6. Outro parente 7. Agregado(a)
BENEFICIÁRIO DO PROGRAMA					
01					
02					
03					
04					
05					
06					
07					
08					
09					
10					

3. Quadro de CARACTERÍSTICAS DAS FAMÍLIAS – ESCOLARIDADE E TRABALHO

	<i>Freqüenta creche ou escola?</i>	<i>(se freqüenta creche ou escola) Qual o nível que freqüenta?</i>	<i>Qual série está freqüentando?</i>	<i>(se não freqüenta) Até que série estudou e completou?</i>	<i>Qual é a condição de atividade e ocupação? (poderá ser assinalada mais de uma opção)</i>	<i>(apenas para a área RURAL) Toca a lavoura/ criação?</i>
	1.Não 2.Sim, pública 3.Sim, privada	1.Creche 2.Pré-escola 3. Ensino Fundamental 4. Ensino Médio 5. Supletivo do E. Fundamental 6. Supletivo do E. Médio 7. Pré-vestibular 8. Superior 9. Mestrado/ Doutorado 10. Não sabe	1. Primeira 2. Segunda 3. Terceira 4. Quarta 5. Quinta 6. Sexta 7. Sétima 8. Oitava 9. NA	1. Sem escolaridade 2. Não sabe ler e escrever 3. Sabe ler e escrever 4. Fundamental (1ª a 4ª série) 5. Fundamental (5ª a 9ª série) 6. Ensino Médio Incompleto 7. Ensino Médio Completo 8. Superior Incompleto 9. Superior Completo 10. Não sabe	1. Empregado permanente, sem contar o trabalho na propriedade 2. Empregado temporário 3. Conta própria 4. Empregador 5. Trabalhador não remunerado (para membros da família) 6. Aposentado 7. Pensionista 8. Procura emprego 9. Estudante 10. Dona de casa 11. Não se aplica	1. Não 2. Sim, o dia todo 3. Sim, parte do dia 4. Sim, parte da semana 5. Sim, no fim de semana 6. Sim, durante a safra 7. Não se aplica
01						
02						
03						
04						
05						
06						
07						
08						
09						
10						

4. Quadro de CARACTERÍSTICAS DAS FAMÍLIAS COM PESSOAS MENORES DE 14 ANOS

	<i>(Somente para menores de 14 anos) A escola/creche oferece alguma refeição?</i> 1.Não 2.Sim, 1 vez/dia 3.Sim, 2 vezes/dia ou mais 4.Sim, mas não come porque não gosta	<i>O transporte escolar é gratuito?</i> 1.Não 2.Sim	<i>(Somente para menores de 24 meses) A criança mama no peito?</i> 1.Não 2.Sim	<i>(Somente para menores de 24 meses) Além do leite materno a criança toma água, suco, outro leite ou come algum alimento?</i> 1.Não 2.Sim	<i>Alguma criança menor de 14 anos tem algum trabalho fora de casa?</i> 1.Não 2.Sim, não remunerado 3.Sim, com algum tipo de remuneração
01					
02					
03					
04					
05					
06					
07					
08					
09					
10					

Módulo IV- CARACTERIZAÇÃO DO PADRÃO DE CONSUMO ALIMENTAR DO BENEFICIÁRIO

1. Quantos dias por semana a(o) Sra.(Sr.) faz as seguintes refeições?

<i>Refeição</i>	<i>Nº de dias por semana</i>
1 Café da manhã/desjejum/quebra - torto	
2 Almoço	
3 Jantar/lanche da noite	

Módulo V- CONDIÇÕES DE SAÚDE E TRABALHO

1. Nos últimos 6 meses, alguém da família teve que deixar o trabalho para cuidar de pessoa doente?

1() Sim 2() Não

2. Nos últimos 6 meses, alguém da família ficou internado no hospital?

1() Sim 2() Não

3. Nos últimos 6 meses, alguém da família não foi trabalhar pelo menos 1 dia no mês por causa de ingestão excessiva de álcool?

1() Sim 2() Não

4. Alguém na família tem algum problema crônico de saúde (hipertensão, diabetes, artrite)

1() Sim 2() Não

5. O trabalho de cuidado e limpeza da casa é feito por:

1() Adulto morador 2() Adulto contratado 3() Adolescente contratado
4() Morador menor de 14 anos 5() Morador entre 14 e 18 anos 6() Não sabe/não responde

6. Na sua casa as crianças menores de 6 anos são cuidadas por:

1() Adulto morador 2() Adulto contratado 3() Adolescente contratado
4() Morador menor de 14 anos 5() Morador entre 14 e 18 anos 6() Não sabe/não responde

7. Alguém em sua casa, com 14 anos ou mais, fuma cigarro de tabaco (cigarro comum), cigarro de palha, fumo de rolo, cachimbo ou charuto?

1() Sim 2() Não 3() Não sabe/não responde

8. Ao todo, quanto sua família gasta por mês com cigarro, fumo de rolo ou outro tipo de tabaco?

R\$ _____ 1() Não sabe/não responde

Módulo VI- APOIO E PROTEÇÃO SOCIAL

1. Os moradores deste domicílio recebem ajuda, em forma de alimento, de alguma instituição ou de alguma pessoa não moradora da casa para sua alimentação?

1() Sim 2() Não (pular para 3) 3() Não sabe/não responde (pular para 3)

2. Que tipo de ajuda? LEIA TODAS AS OPÇÕES, IDENTIFIQUE QUANTIDADE, FREQUÊNCIA E DOADOR

TIPO	A quantidade é:	DOADOR
	1. Regular 2. Esporádica	1. Governo 2. Familiares 3. Amigos 4. Igreja 5. Empregador de algum morador 6. Feira livre (sobras) 7. Restaurantes/padaria/lanchonete 8. Outros 9. Banco de Alimentos 10. Assistência Social
1 Cesta básica		
2 Leite em pó/caixinha/saquinho		
3. Vegetais e frutas		
4 Outros alimentos		
5 Refeições prontas		

3. Nestes últimos 6 meses, algum morador deste domicílio recebeu ajuda em dinheiro?

1() Sim, Bolsa Família 2() Sim, do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil)
3() Sim, Auxílio a portadores de Deficiência/ Idosos 4() Sim, Programa Estadual
5() Sim, Programa Municipal 6() Sim, de parentes, amigos ou organizações comunitárias. 7()
Não (passe ao Módulo 7) 8() Não sabe (passe ao Módulo 7)

4. Desde quando sua família recebe essa ajuda?

Período	Bolsa Família	PET*	Programas de SAN	Outros Programas**
1. Anterior a janeiro de 2009				
2. Entre janeiro e junho de 2009				
3. Entre julho e dezembro de 2009				
4. A partir de janeiro de 2010				
5. Não sabe/não responde				

*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

**Programas estaduais, municipais, de ONGs ou de Igrejas. Não anotar auxílios esporádicos.

5. Alguma vez algum desses benefícios recebidos foi interrompido?

<i>Frequência</i>	<i>Bolsa Família</i>	<i>PET*</i>	<i>Programas de SAN</i>	<i>Outros Programas**</i>
1. Nunca				
2. Uma vez				
3. Duas vezes				
4. Três ou mais vezes				
5. Não sabe/ não responde				

**Programa de Erradicação do Trabalho infantil*

***Anotar programas que sejam sistemáticos, como: Programas estaduais, municipais, de Organizações Não Governamentais ou de Igrejas. Não anotar auxílios esporádicos*

6. Onde o (a) Sr. (a) recebe o benefício?

- 1() na própria cidade
 2() na cidade vizinha
 3() pede para terceiros
 4() outros
 5() Não sabe/não responde

7. Como chega ao local?

- 1() a pé
 2() de bicicleta
 3() de ônibus/lotação
 4() veículo próprio (carro/moto)
 5() outros. Quais? _____
 6() Outra pessoa recebe
 7() Não sabe/não responde

8. O beneficiário considera o recebimento do recurso financeiro:

- 1() muito difícil
 2() difícil
 3() moderado
 4() fácil
 5() muito fácil

Módulo VII- CARACTERIZAÇÃO DO TRABALHO E DA RENDA DA FAMÍLIA

1. Preencha o quadro abaixo com as informações de renda de todos os moradores do domicílio que trabalham empregados ou em propriedade agrícola, que são aposentados ou pensionistas (utilize a coluna Renda principal). Especifique sempre que existem segundo e terceiro trabalhos na coluna outro trabalho.

Nº de Ordem	Nome	Rendimento Mensal em R\$	
		Renda principal	Outro trabalho
01	_____ (chefe do domicílio)		
02			
03			
04			
05			

2. Ao adquirir os alimentos para o consumo da família, como são feitos os pagamentos desta compra? (pode haver mais de uma opção)

- 1() Pagamento à vista 2() Pagamento a prazo (prestações/cheque pré-datado)
 3() Sistema de cadernetas 4() Com o trabalho
 5() Outros 6() Não sabe/não responde

3. Os moradores deste domicílio têm dívidas relativas à compra de alimentos?

- 1() Sim 2() Não 3() Não sabe/não responde

4. Quanto em dinheiro é gasto com as despesas de alimentação durante o mês?

R\$ _____ 1() Não sabe/não responde

5. Em sua opinião, a renda total de sua família permite que vocês levem a vida até o fim do mês com:

- 1() Muita dificuldade 2() Dificuldade 3() Alguma dificuldade
 4() Alguma facilidade 5() Facilidade 6() Muita facilidade
 7() Não sabe/não responde

Módulo VIII – INSERÇÃO DO PROGRAMA NA FAMÍLIA

1. Qual o valor total dos benefícios recebidos? R\$ _____

2. Em sua opinião, o valor do benefício do programa é suficiente? 1() Sim 2() Não
Se não, por quê? _____
E quanto deveria aumentar? R\$ _____

3. Há quanto tempo a família participa do programa? _____ anos _____ meses

4. Qual sua avaliação do programa Bolsa Família?
1() Muito Bom 2() Bom 3() Regular 4() Ruim
Por quê (justificar a resposta)? _____

5. Qual o destino do benefício, ou seja, com o que é gasto? Ou em prioridade de gastos (1 maior prioridade a 10 menor prioridade (Poderá ser assinalada mais de uma opção)

1() Alimentação 2() Remédios 3() Material escolar 4() Vestuário 5()
Aluguel 6() Gás 7() Luz 8() Lazer 9() Outros

6. Quanto é gasto (R\$) com cada um?
1() Alimentação 2() Remédios 3() Material escolar 4() Vestuário
5() Aluguel 6() Gás 7() Luz 8() Lazer 9() Outros

7. Como você ficou sabendo do Programa Bolsa Família?

8. Você possui o conhecimento dos valores corretos dos benefícios, a quem são destinados e as condicionalidades do programa?

9. Quais documentos você precisou para entrar no programa? Você tinha ou precisou tirá-los?

10. Em sua opinião, a entidade social local (Secretarias, CRAS, Conselho) responsável pelo programa é:

1() muito bem vista junto aos cidadãos do bairro
2() pouco bem vista junto aos cidadãos do bairro
3() nada bem vista junto aos cidadãos do bairro
4() não sabe

11. Já fez reclamações contra a entidade local?

1() Sim 2() Não

Quais foram as reclamações? _____

Onde fez as reclamações? _____

12. Em sua opinião, o esforço empreendido pela entidade para manter os beneficiários no programa é:

1() forte 2() moderado 3() fraco 4() Não sabe

Quais são esses esforços? _____

13. A entidade que atende as famílias do programa é fundamental para o benefício chegar até você? 1 ()

Sim 2 () Não 3 () Não sabe

Por quê?

14. Você procura a entidade responsável pelo programa Bolsa Família quando tem algum problema com o benefício?

1 () Sim 2 () Não

Ela te ajuda a resolver os problemas de forma adequada?

1 () Sim 2 () Não 3 () Mais ou menos/às vezes

Muito obrigada (o) pela sua participação e colaboração!

ANEXO B – Relação dos Decretos, Instruções, Leis, Medidas Provisórias, Portarias e Resoluções do Programa Bolsa Família

Título	Descrição
<u>Decreto 3.823, de 28 de maio de 2001</u>	Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.
<u>Decreto de 19 de abril de 2007</u>	Institui o Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas para a Região da Grande Dourados, no Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.
<u>Decreto de 25 de fevereiro de 2008</u>	Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências.
<u>Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001</u>	Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.
<u>Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001</u>	Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.
<u>Decreto nº 4.313, de 24 de julho de 2002</u>	Regulamenta o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.
<u>Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003</u>	Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003.
<u>Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004</u>	Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.
<u>Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004</u>	Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.
<u>Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006</u>	Atualiza os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, no âmbito do Programa Bolsa Família.
<u>Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007</u>	Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.
<u>Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007</u>	Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.
<u>Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007</u>	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o PBF.
<u>Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008</u>	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
<u>Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008</u>	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o PBF.
<u>Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008</u>	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o PBF.
<u>Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009</u>	Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o PBF.
<u>Decreto nº 7.013, de 19 de novembro de 2009</u>	Altera o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
<u>Decreto nº 7.079, de 26 de janeiro de 2010</u>	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos

Título	Descrição
	Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do MDS.
<u>Decreto nº 9.364, de 24 de julho de 2001</u>	Cria Grupo de Trabalho para os fins que especifica, dispõe sobre o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, e dá outras providências.
Instrução Normativa - TCU nº 56 , de 5 de dezembro de 2007	Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências.
Instrução Normativa MDS nº 1, de 20 de maio de 2005	Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF).
Instrução Normativa nº 01, de 20 de maio de 2005	Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF).
Instrução Operacional Conjunta nº 01 SENARC/MDS/SECADMEC, de 15 de agosto de 2007	Divulga aos gestores municipais do Programa Bolsa Família procedimentos para encaminhamento dos inscritos no CadÚnico às ações de alfabetização...
Instrução Operacional Conjunta nº 05 SNAS/SENARC/MDS, de 5 de abril de 2010	Estabelece orientações sobre a operacionalização da repercussão da condicionalidade de frequência nos Serviços de Convivência e Fortalecimento...
Instrução operacional Conjunta nº 01 de 14 de março de 2006	Divulga aos municípios orientações sobre a operacionalização da integração entre o programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
Instrução Operacional Conjunta nº 01 SENARC/SESAN, de 07 de abril e 2009	Orienta os gestores municipais do Cadastro Único/Bolsa Família dos municípios do semiárido brasileiro quanto ao cadastramento de famílias de baixa renda...
Instrução Operacional Conjunta nº 02 MDS/MEC/MS, de 23 de fevereiro de 2010	Estabelece o calendário do exercício de 2010 para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações.
Instrução Operacional Conjunta nº 01 MDS/MEC/MS, de 17 de fevereiro de 2009	Estabelece o calendário do exercício de 2009 para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações.
Instrução Operacional Conjunta nº 03 SENARC/SNAS/MDS, de 26 de agosto de 2009	Divulga aos municípios orientações para a inserção de adolescentes beneficiários do Benefício Variável Vinculado Ao Adolescente (BVJ), que se...
Instrução Operacional Conjunta nº. 02 31 de julho de 2007	Divulga procedimentos operacionais para o cadastramento de idosos com 60 anos ou mais, com renda individual mensal igual ou inferior a 2 salários mínimos e se...
Instrução Operacional nº 01 SENARC/MDS, de 19 de maio de 2004	Divulga procedimentos operacionais aos Municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.
Instrução Operacional nº 04 SENARC/MDS, de 14 de fevereiro de 2005	Divulga procedimento operacionais aos Municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.
Instrução Operacional nº 05 SENARC/MDS, de 15 de fevereiro de 2005	Divulga procedimentos operacionais aos Municípios para importação da base cadastral do Cadastro Único.
Instrução Operacional nº 07 SENARC/MDS, de 20 de maio de 2005	Divulga aos municípios instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único, publica os...
Instrução Operacional nº 08 SENARC/MDS, de 20 de junho de 2005	Divulga auditoria realizada sobre as folhas de pagamento dos programas de transferência de renda do Governo Federal, assim como orientações aos Município...
Instrução Operacional nº 09 SENARC/MDS, de 05 de agosto de 2005	Divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro...
Instrução Operacional nº 10 SENARC/MDS, de	Divulga orientações e procedimentos operacionais aos

Título	Descrição
31 de agosto de 2005	municípios e esclarece sobre procedimentos utilizados pelo Governo Federal para a marcação de...
Instrução Operacional nº 11 SENARC/MDS, de 22 de novembro de 2005	Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios dos programas de transferência de renda.
Instrução Operacional nº 12 SENARC/MDS, de 03 de fevereiro de 2006	Divulga aos municípios orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal.
Instrução Operacional nº 13 SENARC/MDS, de 20 de abril de 2006	Divulga os critérios utilizados para o processamento do bloqueio dos benefícios dos Programas Remanescentes com base no CADBES e orienta as Prefeituras...
Instrução Operacional nº 14 SENARC/MDS, de 10 de agosto de 2006	Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios do PBF.
Instrução Operacional nº 15 SENARC/MDS, de 13 de dezembro de 2006	Divulgar aos estados e municípios orientações sobre os procedimentos para Credenciamento de Usuários ao Sistema de Gestão de Benefícios PBF.
Instrução Operacional nº 16 SENARC/MDS, de 26 de fevereiro de 2007	Divulga procedimentos operacionais para a concessão do desconto da tarifa social de energia elétrica para unidades domiciliares com consumo médio mensal...
Instrução Operacional nº 17 SENARC/MDS, de 16 de abril de 2007	Divulga procedimentos operacionais para o Cadastramento de estudantes do ensino fundamental de 9 anos no Cadastro Único de Programas Sociais.
Instrução Operacional Nº 18 SENARC/MDS, de 15 de maio de 2007	Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e da Relação Anual de...
Instrução Operacional nº 19 SENARC/MDS, de 24 de setembro de 2007	Divulga os procedimentos e as orientações para a correta utilização do arquivo denominado “Base CAIXA”, disponibilizado aos municípios para importa...
Instrução Operacional nº 20 SENARC/MDS, de 14 de dezembro de 2007	Divulga aos municípios orientações sobre o preenchimento das informações referentes aos novos campos constantes na versão 6.0.5 do Aplicativo de...
Instrução Operacional nº 21 SENARC/MDS, de 29 de fevereiro de 2008	Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e do Programa Nacio...
Instrução Operacional nº 22 SENARC/MDS, de 25 de julho de 2008	Divulga procedimentos operacionais aos municípios para o acesso à Central de Sistemas da Senarc.
Instrução Operacional nº 23 SENARC/MDS, de 31 de julho de 2008	Divulga aos municípios orientações para a substituição de Prefeito, Prefeitura, Gestor Municipal ou da Instância de Controle Social (ICS) do PBF e proc...
Instrução Operacional nº 24 SENARC/MDS, de 21 de agosto de 2008	Orienta quanto aos procedimentos necessários às ações de atualização cadastral e gestão de benefícios das famílias beneficiárias do Programa Bolsa ...
Instrução Operacional nº 25 SENARC/MDS, de 05 de setembro de 2008	Divulga aos municípios orientações sobre a busca ativa de famílias beneficiárias do Bolsa Família com todos os integrantes em idade escolar “sem info...
Instrução Operacional nº 26 SENARC/MDS, de 17 de dezembro de 2008	Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere aos Recursos apresentados por famílias com registros de descumprimentos...
Instrução Operacional nº 27 SENARC/MDS, de 22 de janeiro de 2009	Divulga aos municípios orientações sobre a utilização do Sistema de Atendimento e Solicitação de Formulários – SASF.
Instrução Operacional nº 28 SENARC/MDS, de	Divulga informações e procedimentos de atualização ou

Título	Descrição
13 de fevereiro de 2009	revalidação cadastral dos domicílios no CadÚnico para implantação da revisão cadastral dos ...
Instrução Operacional nº 29 SENARC/MDS, de 7 de maio de 2009	Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere à identificação e registro dos motivos de baixa frequência escolar...
Instrução Operacional nº 30 SENARC/MDS, de 14 de maio de 2009	Orienta quanto aos procedimentos necessários às ações de atualização cadastral e à gestão de benefícios das famílias beneficiárias do PBF.
Instrução Operacional nº 31 SENARC/MDS, de 17 de julho de 2009	Orienta quanto aos procedimentos necessários para regularização da situação das famílias identificadas na auditoria do Tribunal de Contas da União...
Instrução Operacional nº 32 SENARC/MDS, de 12 de agosto de 2009	Divulga aos municípios as orientações sobre a busca ativa de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com todos os integrantes em idade escolar...
Instrução Operacional nº 33 SENARC/MDS, de 03 de dezembro de 2009	Divulgação, entre os municípios, dos procedimentos a serem adotados para registro do acompanhamento familiar e solicitação, se necessário, da interrupção.
Instrução Operacional nº 34 SENARC/MDS, de 23 de dezembro de 2009	Divulga informações e procedimentos de atualização ou revalidação cadastral das famílias no CadÚnico para fins de Revisão Cadastral dos beneficiários.
Instrução Operacional nº 35 SENARC/MDS, de 15 de abril de 2010	Divulga as orientações necessárias para a solicitação de cadastramento de usuários municipais no novo sistema de Cadastro Único – Versão 7...
Instrução Operacional nº 36 SENARC/MDS de 21 de julho de 2010	Atualiza a IO nº 29 com a incorporação das mudanças formuladas pelo MEC na tabela de motivos de baixa frequência escolar de crianças e adolescentes entre ...
Lei Complementar nº 111, de 06 de julho de 2001	Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Lei nº 10.836, de janeiro de 2004	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999	Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme específica.
Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001	Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.
Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003	Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências
Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008	Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro...
Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM...
Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010	Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis nos 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril...
Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências (convertida na Lei nº 10.836, de 09/01/2004).
Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no...
Portaria GM/MDS nº 532, de 3 de novembro de	Define regras de fixação do calendário de pagamento dos

Título	Descrição
2005	benefícios financeiros do Programa Bolsa-Família e dos Programas Remanescentes.
Portaria GM/MDS nº 68, de 08 de março de 2006	Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005.
Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no...
Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005	Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa...
Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005	Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação.
Portaria GM/MDS nº 454, de 6 de setembro de 2005	Altera os artigos 6º, 7º e 8º, modifica o Anexo I e cria os Anexos II e III da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.
Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.
Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005	Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.
Portaria GM/MDS nº 660, de 11 de novembro de 2004	Autoriza, em caráter provisório, os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social a realizar o controle social...
Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005	Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
Portaria GM/MDS nº 672, de 29 de dezembro de 2005	Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, e...
Portaria GM/MDS nº 737, de 15 de dezembro de 2004	Regulamenta o Benefício Variável de Caráter Extraordinário do Programa Bolsa Família.
Portaria GM/MS nº 2.246, de 18 de outubro de 2004	Institui e divulga orientações básicas para Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional, no âmbito das ações básicas de saúde do Sistema Único de Saúde.
Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias...
Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18/11/2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF...
Portaria Interministerial nº 01, de 31 de janeiro de 2003	Estabelece, na forma do Anexo desta Portaria Interministerial, o cronograma para pagamento, no exercício de 2003, de benefícios.
Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF...
Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de novembro de 2004	Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família.
Portaria Interministerial nº 379, de 18 de agosto de 2005	Constituir Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de propor eventuais alterações nas normas que estabelecem os

Título	Descrição
	critérios de classificação das ...
Portaria MDS nº 40, de 25 de janeiro de 2007	Altera a Portaria MDS/GM nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família.
Portaria MDS nº 45, de 07 de fevereiro de 2008	Revoga dispositivos da Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, que estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família...
Portaria MDS nº 66, de 03 de março de 2008	Altera a Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família...
Portaria MDS nº 143, de 28 de abril de 2008	Aprova o Plano de Trabalho de apoio às ações de aperfeiçoamento dos instrumentos de coleta de informação e gestão do Cadastro Único para Programas Sociais...
Portaria MDS nº 148, de 27 de abril de 2006	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no...
Portaria MDS nº 220, de 25 de junho de 2008	Altera a Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família ...
Portaria MDS nº 256, de 18 de julho de 2006	Altera dispositivos da Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.
Portaria MDS nº 380, de 12 de dezembro de 2006	Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.
Portaria MDS nº 443, de 03 de dezembro de 2007	Estabelece a relação dos objetos de convênio passíveis de padronização no exercício de 2008.
Portaria MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.
Portaria MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005	Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.
Portaria nº 40, de 25 de janeiro de 2007	Altera a Portaria MDS/GM nº 148, de 27 de abril de 2006.
Portaria nº 221 de 06 de julho de 2009	Institui o Comitê Interno do Planseq Bolsa Família.
Portaria nº 240, de 10 de julho de 2008	Altera a Portaria GM/MDS nº 87, de 12 de março de 2008.
Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.
Portaria nº 341, de 07 de outubro de 2008	Dispõe sobre procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no Programa Bolsa Família.
Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal disciplinado pelo Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007.
Portaria nº 01, de 03 de setembro de 2004	Disciplina as atividades de fiscalização, acompanhamento e controle da execução e gestão local do Programa Bolsa Família.
Portaria nº 66, de 04 de março de 2008	Altera a Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família...
Portaria nº 76, de 07 de março de 2008	Estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos estados ao Programa Família e ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal...
Portaria nº 80, de 02 de abril de 2004	Estabelece os critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros para os Fundos Estaduais,

Título	Descrição
	do Distrito Federal e Municipais...
Portaria nº 176, de 18 de maio de 2007	Altera a Portaria nº 532, de 3 de novembro de 2005, para definir novas regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do Programa ...
Portaria nº 220, de 25 de junho de 2008	Altera a Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família...
Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005	Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa...
Portaria Nº 256, de 18 de Julho de 2006	Altera dispositivos da Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.
Portaria nº 256, de 19 de março de 2010	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio financeiro à gestão estadual do Programa Bolsa Família e dá outras providências.
Portaria nº 287, de 07 de agosto de 2007	Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.
Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.
Portaria nº 350, de 03 de outubro de 2007	Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS,...
Portaria nº 351, de 03 de outubro de 2007	Dispõe sobre a adesão dos Estados e do Distrito Federal ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dá outras providências.
Portaria nº 360, de 12 de julho de 2005	Recursos financeiros e manutenção do Cadúnico.
Portaria Nº 380, de 12 de Dezembro de 2006	Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.
Portaria nº 416, de 14 de novembro de 2007	Altera os arts 1º e 2º, caput e § 2º da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.
Portaria nº 430, de 03 de Dezembro de 2008	Institui o Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social- CADSUAS.
Portaria nº 454, de 06 de setembro de 2005	Altera os arts. 6º, 7º e 8º, e modifica o Anexo I e cria os Anexos II e III da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.
Portaria nº 532, de 03 de novembro de 2005	Define regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa-Família e dos Programas Remanescentes.
Portaria nº 661, de 11 de novembro de 2004	Constituir o Grupo de Trabalho para propor ações de implementação do controle social do Programa Bolsa Família.
Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005	Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
Portaria nº 737, de 15 de dezembro de 2004	Regulamenta o Benefício Variável de Caráter Extraordinário do Programa Bolsa-Família.
Portaria SENARC/MDS nº 1, de 3 de setembro de 2004	Disciplina as ações voltadas ao desenvolvimento, aplicação e aprimoramento da metodologia-padrão construída para instrumentalizar, as atividades de...
Resolução CIT nº 02, de 12 de março de 2009	Pactua o seguinte calendário para discussão e aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda que acorda...
Resolução CIT nº 04, de 18 de abril de 2007	Pactua os procedimentos a serem adotados para a emissão da

Título	Descrição
	Carteira do Idoso.
Resolução CIT nº 07, de 10 de setembro de 2009	Acordar procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e...

ANEXO C – Relatório de informações do município de Araraquara (julho/2010)

Município: ARARAQUARA (SP) Fonte: MDS (BRASIL, 2010a)	Data: 29/07/2010 Horário: 09:02:51
--	---

Dados Popacionais		Transferência Constitucional	
Pessoas (Contagem 2007)	195.815	Mês ref.	Total
População (estimativa 2009)	200.666	jun/10	2.484.898,54
IDHM (PNUD 2000)	0,83	Repasse até jun/10	29.428.161,32
Média de Pessoas por Domicílio 2007	-		
Índice de Desenvolvimento Familiar (2009)	0,64		
Porte do Município	Grande		
Nível de Gestão (jun/10)	Plena		

Transferência de Renda					
Programa	Mês ref.	Famílias	Repasse Mensal	Repasse até jul/10	Índice de Gestão Decentralizada (IGD)
Bolsa Família	jul/10	3.948	290.471,00	2.074.686,00	
Cartão Alimentação	jun/10	0	0,00	0,00	
Total		3.948	290.471,00	2.074.686,00	Recurso Mensal mar/10 8.322,60
Estimativa de famílias pobres no perfil Bolsa Família.: 4.158 / Cobertura: 94,95%					Recurso até mar/10 25.318,80
Estimativa de famílias pobres no perfil Cadastro Único: 10.607 / Cobertura: 37,22%					

Assistência Social			
Ação	Beneficiários	Repasse Mensal	Repasse até jun/10

Assistência Social				
			jun/10	
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	997	PCD	506.507,00	2.991.816,00
	1.283	Idoso	652.756,15	3.887.861,92
Renda Mensal Vitalícia (RMV)	224	PCD	114.240,00	707.880,00
	51	Idoso	26.005,00	159.115,00
BPC na escola (Capacitação/Questionário)			-	-
PAIF Serviço de Proteção Social Básica à Família			9.000,00	49.500,00
Número de CRAS: 5 Cofinanciados: 1 Próprios: 4				
Serviços Específicos de Proteção Social Básica			2.882,42	17.240,26
ProJovem Adolescente			5.025,00	25.125,00
Serviço Específico de Proteção Social Especial			20.597,80	108.625,00
Serviço de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias			-	-
Ações Sócio-educativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho			1.000,00	6.500,00
Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medida Sócio-educativa			0,00	0,00
Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias			20.200,00	60.700,00
Número de CREAS: 1 Cofinanciados: 1				
			Total	1.358.213,37
				8.014.363,18

Segurança Alimentar e Nutricional			
Equipamentos	Unidades Conveniadas	Unid. em func.	Valor Conveniado
Banco de Alimentos	1	1	257.798,18
Restaurantes Populares	1	1	800.000,00
SubTotal	2	2	1.057.798,18

Programas	Quantitativo/Observações	Repasso MDS
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):		
Compra Direta Local	190 Agricultores	2.034.391,20
SubTotal	-	2.034.391,20
Dados obtidos na MI Social e Banco de Dados da AIAD em 29/07/2010 - 09:02		

TOTAL REPASSADO EM 2010: 10.114.367,98

ANEXO D - Fotos, endereços, telefones e os bairros de abrangência da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Araraquara/SP



Figura 7: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de Araraquara
Fonte: ARARAQUARA, 2010.

LOCALIZAÇÃO EM ARARAQUARA		ÁREAS DE ABRANGÊNCIA DO CRAS	SELMI DEI
PARQUE SÃO PAULO Av. Segunda Cia Barreto Leme, 236 (16) 3339 5094			
YOLANDA ÓPICE Av. Dr. Waldomiro Blundi, 138 (16) 3322 0728			Adalberto Roxo I e II
PARQUE DAS HORTÊNSIAS Av. Remo Frontarolli, 450 (16) 3333 6723			Jardim Indaiá Jardim São Rafael Jardim Veneza
SELMI DEI Av. Luiz Ribeiro Filho, 402 - Setor II (16) 3324 7166			Selmi Dei I, II, III IV, V e VI
VALE DO SOL Av. José Palamone Lepre, 791 (16) 3331 2411 (16) 3336 9563			
22			

Figura 8: Localização dos Centros de Referência de Assistência Social no município e o CRAS Selmi Dei
Fonte: ARARAQUARA, 2009.

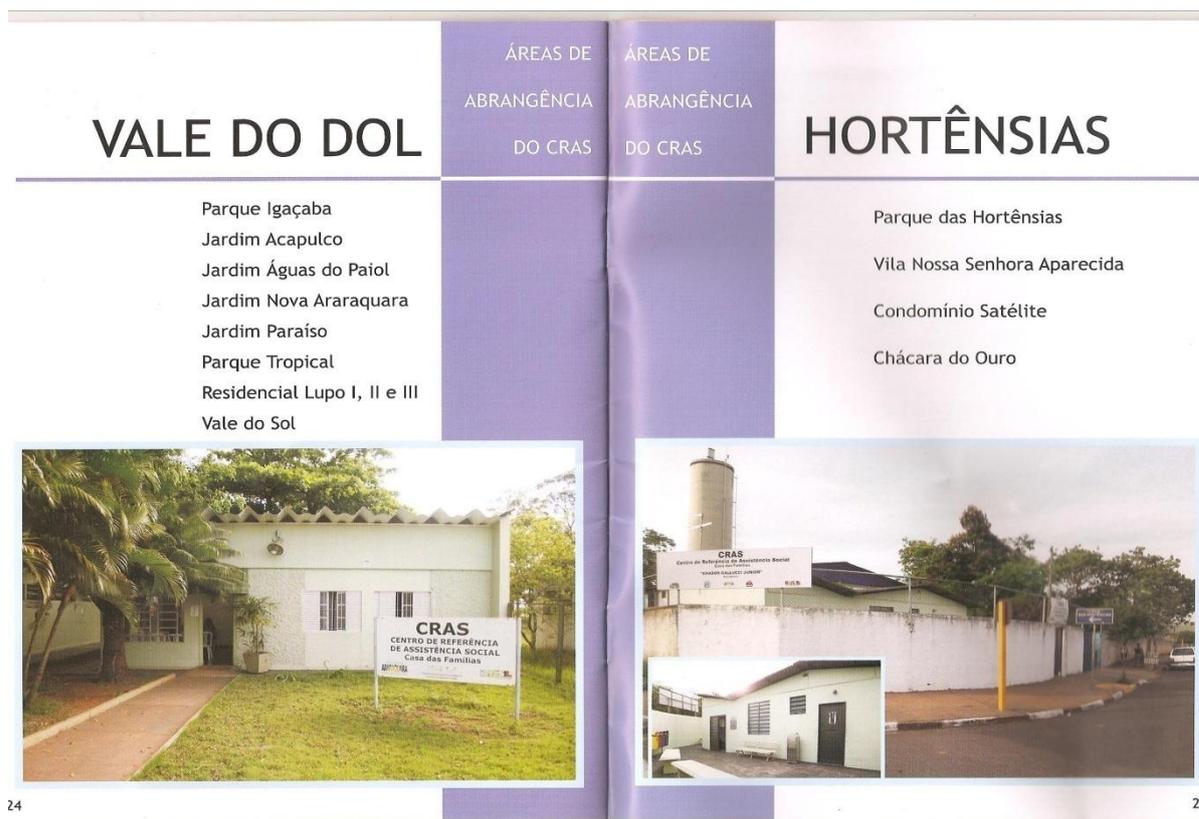


Figura 9: CRAS Vale do Sol e o CRAS Parque das Hortênsias
 Fonte: ARARAQUARA, 2009.



Figura 10: CRAS Yolanda Ópice e o CRAS Parque São Paulo
 Fonte: ARARAQUARA, 2009.

ANEXO E – Roteiros das entrevistas semi-estruturadas à equipe gestora local do Bolsa Família em Araraquara

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE
Políticas Públicas e Desenvolvimento

EFETIVIDADES E ENTRAVES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP: UM OLHAR PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR DOS BENEFICIÁRIOS

Entrevista semi-estruturada
Gestor local do Programa Bolsa Família

(nome, idade, profissão/formação, escolaridade atual)

Perfil da entidade

- Qual a condição da sede?
- Qual a idade da sede?
- Teve mudanças provocadas pela inclusão do programa, como entidades criadas?

Gestão do programa

- Qual a função do gestor?
- Quais as principais atividades do gestor?
- Que órgão está gerindo o PBF? Esse órgão já fazia parte da estrutura organizacional da prefeitura? Quais foram os critérios utilizados para definir o órgão gestor?
- Quando o PBF começou a ser implementado no município?

Recursos Humanos e Financeiros

- Qual a quantidade de profissionais atuantes na gestão?
- Como analisa a capacitação, qualificação, remuneração e motivação desses profissionais?
- E em relação à disponibilidade, agilidade, reputação e cooperação dos profissionais?
- Como é a comunicação interna entre os profissionais? Há flexibilidade de diálogos?
- Quais os recursos disponíveis atualmente para implementação e atendimento do programa?

Cadastramento

- Como é feita a divulgação do programa e a comunicação com os beneficiários?

- Quantas famílias, atualmente, são atendidas no município? Como esse número foi definido? Há perspectiva de ampliação? Qual sua opinião sobre esse número?
- Quais são os critérios e como está sendo (foi) utilizado o processo de seleção, captação, cadastramento e recadastramento do PBF?
- Como avalia a atuação da prefeitura para definir quem entra no programa?
- Como avalia a vulnerabilidade das famílias para o cadastro no PBF? Existem fatores para além dos requisitos estabelecidos pelo MDS que influenciam a seleção das famílias? Quais?
- Você adota alguma estratégia específica para chegar até as famílias mais vulneráveis? Quais?
- Na sua opinião, atingidas as metas de credenciamento, quais passaram a ser as principais tarefas do gestor local?

Condicionalidades

- Como é realizado o acompanhamento para o cumprimento das condicionalidades?
- Existe algum tipo de acompanhamento das famílias no que se refere, especificamente, às contrapartidas exigidas pelo programa (mecanismos de acompanhamento da evolução das condições da família)?
- Como o município está estruturado para ofertar os serviços de saúde e educação, especificamente aqueles que se referem às condicionalidades do PBF?
- Quais são as dificuldades encontradas no acompanhamento das condicionalidades?
- Quais as principais dificuldades para os beneficiários cumprirem as condicionalidades?

Controle social

- Em que instância acontece o controle social do Programa Bolsa Família?
- Quais as competências dessa instância com relação ao Bolsa Família?
- Se a instância não é específica para o Bolsa Família, quais têm sido as implicações?
- No seu município, como é a atuação da instância de controle social? Comente.
- Na sua opinião, a instância de controle social tem um papel na integração entre o Bolsa Família e outros programas sociais? Que iniciativas são realizadas nesse sentido?

Intersetorialidade

- Quais secretarias atuam/participam do Programa Bolsa Família? Como se dá o diálogo entre as secretarias envolvidas em torno do programa?
- Como se dá o processo de tomada de decisão com relação à implementação do programa?
- Que outros atores atuam na gestão do programa?
- Na sua opinião, quais são parcerias estratégicas para otimizar o programa? Por quê?
Com relação:
 - à comunicação com o beneficiário;
 - ao credenciamento;

- ao cumprimento das condicionalidades;
- à articulação com outras políticas sociais;
- ao controle social.
- No seu município, aconteceram iniciativas articuladas com o Bolsa Família que fizeram avançar a conquista de direitos para os beneficiários?

Gestão compartilhada

- O que você acha do papel do município na gestão compartilhada? Quais as vantagens e desvantagens para o município?
- Quais são os incentivos para as administrações locais implementarem o programa?
- O que você acha do recurso ser transferido diretamente ao beneficiário pelo governo federal?

Segurança alimentar

- Como está a segurança alimentar no seu município?
- O que já está sendo feito, e o que deveria ser feito, para garantir a segurança alimentar dos beneficiários do Bolsa Família no seu município?
- Que políticas nessa área estão sendo implementadas no seu município?

Portas de saída

- Como a gestão do PBF trabalha a perspectiva do desligamento das famílias com relação ao PBF?
- Na sua opinião, que outras políticas sociais são estratégicas para que as famílias possam encontrar “portas de saída” (deixar de precisar) do programa?

Opinião

- Na sua opinião, por que o governo federal criou o Bolsa Família?
- Quais são os maiores entraves para o sucesso do programa?
- Qual é o maior mérito do programa?

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE
Políticas Públicas e Desenvolvimento

**EFETIVIDADES E ENTRAVES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO
MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP: UM OLHAR PARA A SEGURANÇA
ALIMENTAR DOS BENEFICIÁRIOS**

Entrevista semi-estruturada
Secretarias Educação/Assistência Social

(nome, idade, profissão/formação, escolaridade atual)

Atribuições

- Quais são as atribuições desta secretaria com relação ao Programa Bolsa Família?

Condicionalidades

- Quais são as condicionalidades no campo da educação/assistência social acompanhadas no seu município?
- Como é feito esse acompanhamento?
- Como o município está estruturado para ofertar os serviços de saúde e educação, especificamente aqueles que se referem às condicionalidades do PBF?
- Quais as principais dificuldades enfrentadas no acompanhamento das condicionalidades?
- Quais as principais dificuldades para os beneficiários cumprirem as condicionalidades?

Intersetorialidade

- Como é a relação desta secretaria com a equipe gestora do Bolsa Família?
- Existem iniciativas de articulação ou ações conjuntas entre as secretarias?
- Como a secretaria vê a relação do PBF com outros programas que visam a combater a fome e a pobreza?
- Que outras ações no campo da saúde/educação poderiam estar articuladas ao Bolsa Família com o objetivo de:
 - ampliar a rede de proteção social;
 - garantir a segurança alimentar das famílias;
 - abrir portas de saída.
- No seu município, aconteceram iniciativas articuladas ao Bolsa Família que fizeram avançar a conquista de direitos para os beneficiários?

Controle social

- Qual a instância de controle social que acompanha o programa Bolsa Família?
- Como é a atuação da instância de controle social do PBF no seu município? Comente sobre o assunto.
- Qual a participação das instâncias de controle social da saúde/educação no acompanhamento do programa?
- Quais as questões que têm sido tratadas no âmbito desses conselhos que considera de maior relevância para o campo da segurança alimentar e nutricional?

Segurança alimentar

- Como está a situação de segurança alimentar no seu município?
- O que já está sendo feito e o que deveria ser feito para garantir a segurança alimentar dos beneficiários do Bolsa Família no seu município? Que políticas você identifica nesta área na secretaria da qual você faz parte?

Opinião

- Na sua opinião, quais são os impactos do Bolsa Família na educação/assistência social?
- Quais são as principais diferenças do Bolsa Família com relação aos programas de transferência de renda anteriores?
- Na sua opinião, por que o governo federal criou o Bolsa Família?
- Quais são os maiores entraves para o sucesso do programa?
- Qual é o maior mérito do programa?

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE

**EFETIVIDADES E ENTRAVES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO
MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP: UM OLHAR PARA A SEGURANÇA
ALIMENTAR DOS BENEFICIÁRIOS**

Entrevista semi-estruturada

Instância de Controle Social – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN)

Características da instância de controle social

- Qual é a instância de controle social (ICS) que acompanha o Bolsa Família?
- Qual é a composição da ICS?
- Possui regimento interno? Comente sobre seu funcionamento.
- Comente sobre a rotina de reuniões.
- Como a instância está equipada para funcionar? Comente a infra-estrutura.

Controle social do Bolsa Família

- Quais as competências desta instância com relação ao PBF?
- Como acontece o acompanhamento do PBF por parte da instância?
- Como se dá o processo de tomada de decisões relacionadas ao PBF?
- Se a instância não é específica para o PBF, quais têm sido as implicações?
- Comente sobre a relação da instância com a comunidade.

Cadastramento

- Qual é o papel da ICS no processo de cadastramento das famílias?

Condicionalidades

- Qual é o papel da ICS no acompanhamento das condicionalidades?
- Qual é o papel da ICS com relação às condições e qualidade dos serviços públicos necessários ao cumprimento das condicionalidades?

Irregularidades

- Qual é o papel da ICS com relação a possíveis irregularidades na gestão e no recebimento do PBF ?
- Como são averiguados os casos de irregularidades que levam ao bloqueio e cancelamento do benefício?

- Como a ICS age com relação à realização de bloqueios, desbloqueios e cancelamentos de benefícios?
- Como as informações sobre irregularidades têm chegado à ICS?

Participação social

- Do seu ponto de vista, qual deveria ser o papel das organizações da sociedade civil na gestão do PBF?
- Como tem sido a participação da sociedade civil no acompanhamento do programa?
- Como se dá a intervenção da sociedade civil em definições estratégicas para a gestão local do PBF?
- Quais são os principais entraves para a participação efetiva da sociedade civil no controle social do Bolsa Família?

Intersetorialidade

- Na sua opinião, como o Bolsa Família se relaciona com outros programas que visam a combater a fome e a pobreza? Ajuda na integração entre esses programas?
- A ICS exerce algum papel na integração desses programas?

Segurança alimentar

- Como está a situação de segurança alimentar e nutricional no seu município?
- Quais as questões que têm sido tratadas na ICS que considera de maior relevância para a segurança alimentar das famílias beneficiadas pelo PBF?

ANEXO F - Autorização da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) de Araraquara/SP



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
AV. MARIO HIROYO ARITA, 498 – JD. PRIMAVERA – CEP: 14.802-404
Fone/Fax.: (16) 3301-1800- E-mail: inclusaosocial@araraquara.sp.gov.br

Araraquara, 06 de novembro de 2009.

AUTORIZAÇÃO

Eu, Maria Cecília Sambrano Vieira, portadora do RG 6.146.463-6 e CPF 979.052.918-04, Gerente de Proteção Social Básica da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de Araraquara, autorizo Daiane Roncato Cardozo Traldi, portadora do RG 41.329.057-08 e CPF 336.586.208-03, bolsista pelo Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP) – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente do Centro Universitário de Araraquara (UNIARA) a realizar a aplicação das entrevistas e questionários, juntamente aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e a sua Gestão a fim de coletar os dados para sua pesquisa acadêmica.



MARIA CECÍLIA SAMBRANO VIEIRA
Gerente da Proteção Social Básica

ANEXO G – Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa



Centro Universitário de Araraquara

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301-7100

www.uniara.com.br

Comitê de Ética em Pesquisa – UNIARA

Parecer do projeto: nº. 1159/10

Título: “Avaliação dos impactos e da eficácia do Programa de Bolsa Família no município de Araraquara”

Pesquisador responsável: Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

PARECER

O projeto de pesquisa “**Avaliação dos impactos e da eficácia do Programa de Bolsa Família no município de Araraquara**” sob sua orientação e com a participação da aluna Daiane Roncato Cardozo Traldi, foi analisado por este Comitê.

O trabalho que tem por objetivo principal avaliar os impactos do Programa Bolsa Família na segurança alimentar dos beneficiados do município de Araraquara, bem como a eficácia de sua gestão.

A análise do referido projeto mostra que está devidamente instruído conforme as normas que regulamentam as pesquisas envolvendo seres humanos, adequado às diretrizes da Resolução nº. 196/96 do Conselho Nacional de Saúde (Ministério da Saúde).

Este Comitê apresenta **parecer favorável**, sendo assim, o projeto está **APROVADO** para a sua execução.

Os autores, ao concluírem o trabalho devem encaminhar ao CEP-UNIARA o Relatório Final de Atividades, na íntegra contendo os resultados e conclusões obtidas.

Araraquara, 05 de agosto de 2010.

Relator/Parecerista

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA
CEP

Aprovado.

Reunido 05/08/2010

Coordenador(a)

ANEXO H – Termo de consentimento pré-informado



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA - UNIARA TERMO DE CONSENTIMENTO PRÉ-INFORMADO

Eu _____, RG _____, estado civil, _____, idade _____ anos, residente na _____, n° _____, bairro _____, cidade _____, telefone _____.

Declaro ter sido esclarecido sobre os seguintes pontos:

1. O trabalho tem por finalidade: conhecer melhor os beneficiários do Programa Bolsa Família residentes no município de Araraquara, procurando saber informações sobre as características das famílias, as condições de moradia, renda, trabalho, saúde, alimentação, escolaridade, entre outras;
2. Ao participar desse trabalho estarei contribuindo para: uma avaliação do programa no município de Araraquara e como sua gestão está atendendo as famílias beneficiárias;
3. Terei que doar para a realização dessa pesquisa: informações sobre as características de minha família e minha percepção sobre as entidades responsáveis pelo programa;
4. A minha participação como voluntário deverá ter a duração de: um dia (alguns minutos);
5. Durante a execução do projeto poderão ocorrer riscos de traumas, constrangimentos que serão atenuados por meio de conversas, apoio moral, explicações e conselhos. A coleta dos dados será realizada conforme procedimentos técnicos recomendados e usuais. Ao mesmo tempo estarei recebendo como benefícios pela minha participação os agradecimentos do pesquisador.
6. Os materiais empregados na coleta serão questionários semi-estruturados e entrevistas abertas, com a possível utilização de câmera digital e gravador;
7. Deverei colaborar com a pesquisa todas as vezes em que houver solicitação do pesquisador desse projeto;
8. Os procedimentos aos quais serei submetido não provocarão danos morais, físicos, financeiros ou religiosos;
9. Não terei nenhuma despesa ao participar desse estudo;
10. Poderei deixar de participar do estudo a qualquer momento sem prejuízo do meu tratamento;
11. Meu nome será mantido em sigilo, assegurado assim a minha privacidade e se desejar, deverei ser informado dos resultados dessa pesquisa;
12. Qualquer dúvida ou solicitação de esclarecimentos, poderei entrar em contato com a equipe científica pelo telefone (16) 3301-7126 e falar com a Daiane (pesquisadora);

Diante dos esclarecimentos prestados, concordo em participar do estudo "Avaliação dos impactos e da eficácia do Programa Bolsa Família no município de Araraquara/SP", na qualidade de voluntário.

Araraquara,.....de.....de 2010.

Assinatura do voluntário