

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS E SEGURANÇA SOCIAL
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NO BAIRRO
ANGARI EM JUAZEIRO-BA: UMA VISÃO A PARTIR DOS
BENEFICIÁRIOS**

BRUNO CEZAR SILVA

CRUZ DAS ALMAS – BAHIA

MARÇO - 2016

BRUNO CEZAR SILVA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NO BAIRRO ANGARI EM
JUAZEIRO-BA: UMA VISÃO A PARTIR DOS BENEFICIÁRIOS**

Dissertação apresentada à ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof. Dr^a. Maria Lúcia da Silva Sodré

Cruz das Almas, BA
Março, 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA – UFRB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL

FOLHA DE APROVAÇÃO

BRUNO CEZAR SILVA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NO BAIRRO ANGARI EM
JUAZEIRO-BA: UMA VISÃO A PARTIR DOS BENEFICIÁRIOS**

Aprovada em: ____ de _____ de _____.

Banca Examinadora

Maria Lúcia da Silva Sodré, Doutora, UFRB

Edilson Tavares de Araújo, Doutor, UFRB

Lúcia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira, Doutora - UNIVASF

AGRADECIMENTOS

A conclusão de um trabalho como este é algo importante e realizador nas nossas vidas, ademais quando é fruto de uma longa etapa de muito trabalho, que no meu caso vai além do estudo em si, pois tive que realizar o mestrado em meio a deslocamentos semanais para assistir as aulas e retornar para a minha rotina de trabalho.

Estas mudanças de rotina a partir de 2014, apesar de exaustivas foram bastantes enriquecedoras, pelo aprendizado do curso e principalmente pelo amadurecimento e oportunidade em conhecer e fazer novos amigos na UFRB.

Agradeço a Deus, pela oportunidade e sabedoria. Também preciso destacar o corpo docente do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas, na pessoa da minha orientadora, Maria Lucia Sodré, que me acolheu logo no início e sempre muito diligente e atenta, soube conduzir com paciência e muita firmeza, sem ela não teria conseguido, obrigado mestre, que representa toda a excelente equipe deste programa.

Agradeço a minha mãe pelo apoio, as minhas irmãs, em especial Clarissa pelo incentivo constante.

Aos amigos de longa data, Barbara Alves e Leilane Diena e Filippe Coutinho pelo força e paciência.

Agradeço a minha instituição de trabalho a UNIVASF, que me apoio nesta busca pelo conhecimento e junto aos meus colegas de trabalho e agora amigos que junto comigo fizeram parte desta turma 2014, Hesler Caffé e Jorge Alberto, pois dividiram comigo as angustias e oportunidades de aprendizagem e os mais de 40 mil KM rodados entre Juazeiro e Cruz das Almas, parabéns guerreiros.

Agradeço as famílias do Angari por disporem de seus preciosos tempos para compartilhar suas experiências de vida, que mesmo em meio às dificuldades e desconfiança iniciais, me permitiram adentrar em seus lares e me contar um pouco das suas vidas e das suas histórias. Não tenho dúvida que mais do que este trabalho escrito, para mim ficará um aprendizado e lições que levarei para a vida toda, desta experiência vivenciada.

Obrigado a todos que me ajudaram direta e indiretamente a conquistar mais esta vitória. Meu muito obrigado!

*Perder tempo em aprender coisas que não interessam,
priva-nos de descobrir coisas interessantes.*

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

Diversos estudos concernentes à avaliação de programas sociais têm discutido a eficiência desses programas no enfrentamento à pobreza. É neste contexto que se insere este trabalho, que teve como objetivo a análise dos impactos socioeconômicos do Programa Bolsa Família, circunscritos ao Bairro do Angari no município de Juazeiro, Bahia, a partir da visão dos beneficiários do programa. O trabalho fez uma abordagem quali-quantitativa e utilizou como técnicas de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, observação em campo, somada à análise documental de relatórios institucionais. Trata-se de um trabalho descritivo realizado enquanto estratégia de investigação aplicada para avaliar os programas e políticas. A questão que se coloca é se, a articulação dos programas de transferência de renda com a expansão e a democratização de serviços sociais básicos permite auferir avanços para o combate à pobreza e desigualdade. Como resultado obtidos os beneficiários apontam o aumento de renda e acesso a bens de consumo e investimento e manutenção na educação das crianças, todavia, poucos avanços na infraestrutura social e acesso a outras fontes de emprego e renda e articulação por parte dos órgãos públicos para não dependência financeira ao Programa Bolsa Família.

Palavras-Chave: Programa Bolsa Família, Avaliação de Políticas Públicas, Transferência de Renda.

ABSTRATC

Several studies concerning the evaluation of social programs have discussed the effectiveness of these programs in coping with poverty. It is in this context that this work, which aimed to analyze the socio-economic impacts of the Bolsa Família Program, circumscribed Angari Neighborhood in Juazeiro, Bahia, from the vision of the program beneficiaries. The work has made a qualitative and quantitava approach and used as data collection techniques semistructured interviews, field observation, coupled with the documentary analysis of institutional reports. This is a descriptive work as a research strategy applied to evaluate programs and policies. The question that arises is whether the articulation of income transfer programs with the expansion and democratization of basic social services allows obtaining advances to combat poverty and inequality. As a result obtained the beneficiaries point to the increase in income and access to consumer goods and investment and maintenance in children's education, however, few advances in social infrastructure and access to other sources of employment and income and coordination on the part of public bodies not to financial dependence on the Bolsa Família Program.

Keywords: Bolsa Família Program , Assessment of Public Policies , Cash Transfer.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição dos titulares do benefício quanto ao sexo, em percentual. ...	45
Gráfico 2. Distribuição dos titulares do benefício quanto à autodeclaração de cor/raça, em percentual.....	46
Gráfico 3. Distribuição dos titulares quanto à ocupação e situação de trabalho, em percentual.....	48
Gráfico 4. Distribuição dos titulares quanto ao grau de escolaridade.....	49
Gráfico 5. Distribuição dos titulares quanto à presença do agente	51
Gráfico 6. Incidência de visitas de assistentes sociais na localidade	52
Gráfico 7. Quantitativo de beneficiários com vacinação atualizada.....	52
Gráfico 8. Valor do benefício quanto ao atendimento de necessidades básicas	53
Gráfico 9. Justificativa para insuficiência do valor do benefício para o atendimento de necessidades básicas	54
Gráfico 10. Distribuição dos beneficiários quanto à percepção na melhoria da qualidade de vida	55
Gráfico 11. Justificativa para a percepção da melhora das condições de vida	56
Gráfico 12. Classificação do benefício recebido na percepção dos titulares.....	57
Gráfico 13. Justificativa dos titulares para a classificação dada ao benefício recebido	58
Gráfico 14. Indicação de elementos materiais que mais fariam falta em caso de cancelamento do programa.....	59
Gráfico 15. Participação em programa de Assistência Social	60
Gráfico 16. Indicação dos titulares quanto à existência de programas complementares em âmbito municipal	61

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Bairro do Angari	42
Figura 2. Bairro do Angari às margens do Rio São Francisco.....	43
Figura 3. Visita e ação social dos alunos da UNIVASF no bairro do Angari	43
Figura 4. Bairro do Angari - Vista superior	44
Figura 5. Colônia de pescadores do Angari	47

SUMÁRIO

RESUMO	6
INTRODUÇÃO	12
1. REFERENCIAL TEÓRICO	16
1.1 Políticas Públicas	16
1.2 Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais.....	22
1.3 Políticas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família	25
2. METODOLOGIA	34
2.1. Caracterização da área de estudo	34
2.2. Procedimento Metodológico	36
3. RESULTADOS E DISCUSSÕES	41
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	66
Apêndice A - Roteiro da entrevista semiestruturada.....	70
ANEXOS	72
Anexo 1 – RI Bolsa Família e Cadastro Único.....	72
Anexo 2 – RI Educação	77

INTRODUÇÃO

Milhões de brasileiros se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica, cuja renda é insuficiente para garantir segurança alimentar, educação, transporte, moradia e vestuário. Esta parcela da sociedade quase sempre possui pouca ou nenhuma escolaridade, e, como consequência, também possui nenhuma ou baixa qualificação profissional que lhes assegure trabalho e renda fixa. Esta realidade impõe às famílias condições com diversas carências, trabalhos com baixa remuneração, problemas com saneamento e habitação, altos índices de trabalho infantil, somado ao abandono escolar, dentre outras consequências (SOUZA, 2006).

Esta realidade pressupõe implantação de políticas públicas eficientes, que atendam a demanda da população mais carente, com vulnerabilidade social e econômica, mas também, pressupõe a fiscalização das políticas implantadas.

Desta forma, a avaliação de políticas públicas ganha cada vez mais destaque e importância, em áreas vulneráveis, pois permite analisar os fatores que determinam a eficiência da sua gestão para apontar as qualidades, fragilidades e deficiências, fatores importantes para compreensão destas, tanto para os órgãos públicos, quanto para os beneficiários e para a sociedade em geral. Esta compreensão pode permitir, por parte da gestão, o aprimoramento das ações e investimentos, na perspectiva de racionalização do dinheiro público e melhoria da execução da política pública, somada ao atendimento mais eficiente da população beneficiada pela ação.

É notório que ações de políticas públicas de transferência de renda voltadas para populações mais carentes tornam as suas vidas melhores, permitindo a aquisição de bens duráveis, alimentação mais diversificada, algum lazer, possibilidade de educação para os filhos, dentre outros indicadores, porém, se faz necessário uma avaliação dos processos e da eficiência das ações de gestão dos programas, já que quase sempre os recursos são limitados ou escassos.

Oliveira et al (2011) em estudos realizados na região do submédio São Francisco¹, mesma área do trabalho aqui proposto, demonstram que os pescadores

1 A Região do Submédio São Francisco representa a grande dimensão territorial da bacia do rio São Francisco, estimada em 639.217 km² constituindo-se na divisa natural entre os estados da Bahia e de Pernambuco, até alcançar o limite com Alagoas (COMITÊ DA BACHIA HIDROGRAFICA DO SÃO FRANCISCO, 2014).

artesanais e os ribeirinhos, estão em condição de absoluta vulnerabilidade econômica e social, com renda mensal inferior a meio salário mínimo e comprometimento da sua segurança alimentar e social, de modo geral, quer pelas condições acima mencionadas, quer pela situação de degradação ambiental do Rio São Francisco.

Nesta mesma região, do Submédio São Francisco, localiza-se a cidade de Juazeiro no estado da Bahia, que está situada a 500 km da capital baiana. Faz divisa com o estado de Pernambuco e também é considerada a quarta maior cidade do estado da Bahia. Atualmente é um dos grandes centros de desenvolvimento da fruticultura irrigada com destaques para os cultivos de manga, melão, melancia e uva para exportação, respondendo por 90% das exportações nacionais. Isso acontece devido a sua privilegiada localização geográfica o que, também, vem favorecendo a produção de vinhos.

Dentro da cidade de Juazeiro, se encontra o bairro centenário Angari, objeto deste estudo, que está localizado à margem do Rio São Francisco. A origem do nome está associada às lavadeiras de beira rio, as chamadas Angaris, cujo nome Angari segundo historiadores locais, tratava-se o bairro de um hangar para as embarcações.

Estas lavadeiras lavavam roupas à margem do rio para ajudar no sustento de suas famílias e se acomodavam às margens do rio onde o terreno era mais plano devido ao assoreamento causado pelas grandes enchentes. À espera de seus maridos, que saiam a pescar, as lavadeiras cuidavam em viabilizar o trabalho de suas famílias ocupando o espaço de beira-rio.

Atualmente o bairro é composto por moradores de baixa renda, em sua maioria pertencente à colônia de pescadores. A absoluta falta de infraestrutura social leva a desvalorização do produto do seu trabalho vendendo o pescado a atravessadores, por um preço bem abaixo do mercado. (OLIVEIRA, 2007). A ocupação irregular do bairro gerou problemas de saneamento básico tornando-o foco de doença e acarretando tentativas frustradas de demolição.

Diante do exposto, o problema de pesquisa que se apresenta é se o programa Bolsa Família, enquanto política pública, de fato tem apresentado impactos positivos que se traduzam em melhorias nas condições de vida aos beneficiários em situação de vulnerabilidade social e econômica situados no Bairro Angari em Juazeiro-BA, considerado um dos bairros mais carentes do município.

O objetivo geral, deste trabalho é identificar quais são os impactos socioeconômicos do Programa Bolsa Família no Bairro Angari em Juazeiro-BA, a partir da visão dos beneficiários.

Para atender o objetivo geral, especificamente serão identificados e analisados os indicadores de educação e a renda da população beneficiada no Angari, além disso, será necessário analisar se ocorreu investimentos do Programa Bolsa Família em infraestrutura social e econômica, que teve como consequência melhorias no bem-estar e qualidade de vida da população. E neste sentido, avaliar quais são os impactos sociais e econômicos do Programa Bolsa Família, e, sobretudo, identificar as mudanças diretas e indiretas ocorridas às famílias, atendidas.

Uma das avaliações do Programa Bolsa Família, neste estudo, foi realizada mediante o acompanhamento das condicionalidades do programa nas áreas de saúde e educação no bairro do Angari em Juazeiro-Bahia. Estas condicionalidades implicam em manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, como o calendário de vacinação para as crianças menores de sete anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação, somada ao acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil.

Falar de políticas públicas pressupõe inicialmente defini-la. Cabe destacar que ela possui diversas definições e representa também um campo muito amplo, abrangendo inúmeros atores sociais como indivíduos, instituições, interações, ideologias e grupos de interesses. Neste estudo, a política pública será tratada como um conjunto de programas ou objetivos que tem o Governo em determinada área, com consequência de fatos e decisões que implicam certa evolução ou modificação da realidade (CASTANHAR, 2006).

Neste sentido, este trabalho se justificativa por considerar que a escassez de recursos impõe a necessidade de se fazer escolhas racionais na utilização do orçamento público de forma mais eficiente possível, portanto, pressupõe a análise direta dos impactos sociais e econômicos dos Programas vinculados às políticas públicas. Nestes termos a análise do Programa Bolsa Família, neste estudo especificamente, poderá apontar caminhos que possam entender a realidade existente, tanto dos recursos disponibilizados como política pública, assim como, a real situação das famílias atendidas.

A avaliação de impacto do Programa Bolsa Família no Bairro Angari, objeto dessa proposta, pretende demonstrar através das representações sociais dos entrevistados e pelos indicadores apresentados, os benefícios ou não, auferidos às suas vidas a partir de sua inserção no programa Bolsa Família, analisando os indicadores de renda e de educação, tendo claro que o êxito de um programa não é derivado da magnitude do investimento, mas também do impacto que ele produz em função dos objetivos procurados (CHIANCA; MARINO; SCIESARI, 2010).

Para contemplar os objetivos propostos, a estrutura desta dissertação foi organizada em 4 capítulos, além da Introdução que, contextualiza que a região escolhida para a realização da pesquisa de campo, o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa da realização do estudo.

O primeiro capítulo trata do arcabouço teórico, destacando-se o entendimento de diversos autores sobre políticas públicas, além de abordar a gestão e avaliação das políticas públicas e governamentais. Também se destaca o Programa Bolsa Família, seu histórico e condicionalidades. No segundo capítulo trazemos a metodologia utilizada para se chegar aos resultados do trabalho. No terceiro capítulo estão apresentados os resultados e as discussões a partir da pesquisa realizada e da visão dos autores estudados. O quarto e último capítulo será dedicado às considerações finais.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Políticas Públicas

As políticas públicas governamentais são aqui entendidas pelo conceito de Lasswell como o “Estado em ação”, é o ente implantando um projeto de governo, por meio de programas e ações voltados para determinados setores da sociedade. Portanto, podemos afirmar que se constituem de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público.

A priori, em saúde, educação e segurança, vale ressaltar que, além das necessidades constitucionais, as políticas abordadas abarcam campo mais vasto, a exemplo das relações internacionais, da temática econômicas e administrativa de uma nação, cujas decisões são tomadas pelo Estado, em regra, dirigidas por um governo eleito provisoriamente (na hipótese de democracia).

Por tais razões, a compreensão da política pública inicia-se com o estudo de alguns conceitos, como a política, o estado, o poder, o governo e quais as pessoas responsáveis pelas mudanças necessárias para um estado de bem-estar social em prol de todos os indivíduos de determinado território (ÁVILA, 2001).

É possível perceber que a área de políticas públicas fora consolidada na última metade do século XX, através de um corpo teórico próprio e um instrumental analítico, em prol da compreensão de fenômenos de natureza político administrativa. Na realidade, os conhecimentos frutos desta área são amplamente utilizados por pesquisadores, políticos e administradores que lidam com problemas públicos em diversos setores de intervenção e nas mais diferentes áreas, a exemplo das ciências políticas, do direito, da economia, da sociologia e da administração pública (BARCELOS, 2006).

Não obstante, sabe-se que inexistente consenso na literatura sobre o conceito ou a definição de políticas públicas, em virtude da sua recenticidade. Em resumo, políticas públicas podem ser entendidas como um instrumento ou um conjunto de ações dos governos, para o enfrentamento dos problemas públicos.

Vale ressaltar, outrossim, na síntese histórica e teórica realizada que, uma política pública pode ser elaborada pelo Estado ou por instituições privadas, referindo-se à “coisa pública”. Desta forma, as políticas públicas transcendem as

políticas governamentais, vez que considerarmos que o governo não é a única instituição a promover políticas públicas e, por conseguinte, o que define uma política pública é o “problema público”. Noutra ordem, é de suma relevância destacar que o aparelho estatal é o mentor, em relação a outros atores, no estabelecimento das mencionadas políticas (CHIANCA, 2010).

De outro lado, cientificamente, compreendemos as políticas públicas como a análise das ações governamentais e não governamentais, bem como a possibilidade da proposição de mudanças no curso dessas ações (BARCELOS, 2006).

O Estado não pode ser restringido à burocracia pública, aos organismos estatais responsáveis por conceber e implementar as políticas públicas. Na realidade, as políticas são vistas como as de responsabilidade do Estado no que concerne à implementação e à manutenção, desde que oriunda de um procedimento de tomada de decisões, permitindo o envolvimento de órgãos públicos e diferentes agentes e organismos da sociedade.

A íntima relação entre Estado, política, economia e sociedade é fundamentada no fato de que as políticas públicas interferem, diretamente, na economia e nas sociedades. Assim, para a conquista de uma transformação social, são necessários atores políticos com capacidade para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política vivenciada (COUTINHO, 2011).

Academicamente, as políticas públicas ocupam lugar de destaque visando delimitar a compreensão com coerência e concisão, objetivando uma lógica formal na percepção de suas estruturas que fornecem uma generalização unificante de diversos campos viáveis em prol de questões sociais, ambientais e econômicas. A problemática social, na saúde, educação, moradia e segurança, por exemplo, é deveras complexa e plural. Esse fator, por si, já ratifica a eficácia da interpretação sistêmica na análise das políticas públicas para apreensão, na intervenção estatal, de seus limites e possibilidades.

As políticas públicas, quando o foco está lastreado na ação governamental, pressupõe-se que o curso dessa ação envolve comportamentos orientados por metas, num ambiente com variado grau de previsibilidade. Nestas circunstâncias, dentre os moldes teóricos e conceitos de políticas públicas abordadas, destacam-se aquelas que procuram desvendar quais são as condições

institucionais, históricas, culturais e sociais que facilitam a implementação dessas políticas.

Diante disso, não podem as políticas públicas serem restringidas a políticas estatais. Ora, além de produto da atividade estatal, demandam estratégias em prol do alcance de objetivos almejados, envolvendo mais de uma decisão política, caracterizadas por comporem ações e decisões cobertas pela autoridade soberana do poder público. Deve-se, pois, buscar, no âmago da sociedade, a legitimidade das decisões políticas por meio de um maior envolvimento de grupos sociais, considerando, inclusive, a importância de uma constituição de modelo democrático de gestão além da limitação representativa (COUTINHO, 2011).

Desse modo, destaca-se a necessidade em enaltecer a conscientização política da sociedade – a longo prazo – e a confiança em si, ante a busca pela preservação e recuperação das identidades culturais, no desenvolvimento de uma consciência crítica, e na coparticipação da gestão.

Para Bobbio, política é uma forma de atividade ou práxis humana (BOBBIO, 1998). Sob a ótica clássica, “política” (*politikos*) é um adjetivo, cuja origem deriva da palavra grega *pólis* e refere-se a tudo o que diz respeito às coisas da cidade, ou seja, ao que é urbano, público, civil e social (RODRIGUES, 2013).

No âmbito de políticas públicas, a política deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder. Estes, por sua vez, se orientam para resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos. A política implica a possibilidade de resolvermos conflitos de uma forma pacífica (SCHMITTER, 1984).

Portanto, políticas públicas resultam da atividade política e requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, dessa forma, envolvem mais de uma decisão política. Na verdade, pode ser caracterizada como decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público.

Em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse (note-se que, aqui, a hoje relegada terminologia eastoniana mostra-se plenamente adequada). Dito de outra forma,

antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea na disciplina, a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, diga-se de passagem, nos processos de formação das políticas públicas, o que parece refletir o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área (FARIA, 2003).

Deve ser levado em consideração que tanto a política como as políticas públicas estão relacionadas com o poder social. Mas enquanto a política é um conceito amplo, relacionado com o poder de modo geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos (LAHERA *apud* DIAS; MATOS, 2012).

Em um segundo momento, contudo, a partir da década de 1950, passou-se à definição das próprias políticas públicas como unidade de análise, o que gradualmente conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do chamado *policy process* e aos distintos atores, estatais e não estatais, usualmente envolvidos (RADAELLI *apud* FARIA, 2003).

A primeira publicação que trata de políticas públicas como “ciência” é uma coletânea de artigos organizada por Harold D. Lasswell e Davida Lerner, em 1951, onde os autores passam a relacionar as “ciências da política pública” com conteúdos e metodologias de pesquisa de outras disciplinas. Destacando a visão de que as políticas públicas devem ser explicadas com base em diversos enfoques, considerando o seu conteúdo multidisciplinar, esses autores buscam explicações e interpretações sobre como tais políticas são formatadas (RODRIGUES, 2013, p. 37).

Enquanto área de conhecimento da ciência política, as políticas públicas foram adquirindo autonomia científica a partir de uma análise e estudos acadêmicos realizados desde meados do século XX na Europa e nos Estados Unidos.

A crítica marxista clássica da política econômica capitalista visou à emancipação da classe trabalhadora ao desmascarar as forças ideológicas e materiais que oprimiram o proletariado. É possível demonstrar que, nas sociedades contemporâneas, políticas se justificam como sendo de interesse público frequentemente distribuem benefícios às classes dominantes (DRYZEK *apud* RODRIGUES, 2013).

Nas duas últimas décadas, porém, os estudos acerca da interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas têm sofrido significativas reformulações. Diversos pesquisadores, por meio de coletas empíricas e ensaios com natureza teórico-conceitual, demonstram a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses e correspondentes derivações – pluralismo, corporativismo e marxismo – por serem marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações (FARIA, 2003).

A expressão “política pública” engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, pois sua descrição e definição abrangem diversas áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, a Ciência Política, a Economia e a Administração Pública, tendo como objetivo o estudo do problema central, ou seja, o processo decisório governamental (BUCCI, 2008).

Atualmente, existem diferentes abordagens e teorizações na tentativa de conceder inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade no que demanda de regulação. Dentre estas, a formulação da variável conhecimento se destaca.

Fazem parte desse contexto, por exemplo, os analistas das *policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*. Dessa maneira, caso o campo da análise de políticas públicas se institucionalize com a definição das políticas como variáveis dependentes, as variáveis independentes na interpretação da produção das políticas passam a ser, inicialmente, quase exclusivamente aquelas relacionadas ao poder. Em síntese, há uma distinção, proposta por Peter John (1999) que trás as cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas: institucional; interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; teoria da escolha racional; e, por fim, abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento (FARIA, 2001).

Na formulação de Radaelli (1995), a análise tradicional do poder concede ao conhecimento, quando muito, apenas um papel justificatório ou de *advocacy*.

Entretanto, o conhecimento, entendido como a instrumentalização de dados, ideias e argumentos, vem se destacando nesse processo, por ser eleito como variável independente.

A contribuição do modelo neoinstitucionalista para o estudo das políticas públicas referem-se ao fato de ele não apenas iluminar o entendimento de que indivíduos e grupos sociais têm força para influenciar as políticas públicas, mas também as próprias regras que regem as instituições (como Estado) têm papel relevante e influenciam a forma pela qual as políticas públicas são formatadas (RODRIGUES, 2013).

Do ponto de vista das políticas públicas, as decisões mais importantes ocorrem no seio governamental. Pode haver um equilíbrio ou desequilíbrio entre a parcela de decisão que cabe ao Executivo ou ao Legislativo, dependendo de vários fatores, inclusive o regime de governo e o vigor da representação política dos Poderes. Assim, quanto mais o Parlamento corresponder ao espaço de representação das forças sociais, maior tende a ser sua influência no rumo que tomarão as políticas públicas. Por conseguinte, quanto mais débil ou artificial ou, ainda, segmentada em benefício de classes ou grupos sociais for essa representação, mais a fundamentação e o rumo que tomarão as políticas públicas tende a se deslocar para o interior do aparelho administrativo (BUCCI, 2008).

Ao longo do século XX, com o aumento da complexidade das sociedades, e o aumento da capacidade de intervenção do ser humano, possibilitado pelo avanço das novas tecnologias, a política ganha relevância, havendo necessidade de participação da população nos processos de decisão que ocorrem nos diferentes âmbitos de poder, em particular no Estado (DIAS; MATOS, 2012).

Nessa interpretação, as políticas públicas resultam da interação entre atores coletivos e individuais (associações de classe, sindicatos, instituições governamentais e não governamentais, empresas privadas, entre outros) que se relacionam de maneira estratégica para articular e fazer valer seus interesses. Assim, a modernização do Estado deve ser centrada na preocupação com a cidadania e com as relações com a sociedade, tendo como concepção mais apropriada para ambientes democráticos e/ou para Estados em que o poder está descentralizado (QUEIROZ, 2013).

A experiência nos países de democracias mais maduras atesta que a participação da sociedade é fundamental para o êxito dos processos de formulação e de gestão das políticas públicas. O incentivo para uma maior participação da sociedade pode ser realizado tanto por políticas específicas elaboradas com esse objetivo como pela incorporação, em boa parte das políticas, de mecanismos que levem a essa participação. Objetivo que passe pelo fortalecimento das organizações sociais e pela consolidação de uma estrutura de monitoramento e de avaliação da participação dos cidadãos (QUEIROZ, 2013).

A discussão sobre política pública, assim como qualquer abordagem sobre a Administração Pública, na atualidade, qualquer que seja seu nível, deve considerar três grandes tendências que ocorrem em escala planetária e que se inter-relacionam: a globalização da economia, a transformação do Estado e o processo de descentralização. Essas megatendências influenciam os programas nacionais de desenvolvimento, alteram o papel das instituições públicas, reorientam os processos de integração nacional, pressionam por mudanças organizacionais, alteram a relação público-privado, promovem o surgimento de novos atores políticos e fortalecem a territorialidade dos processos socioeconômicos (DIAS; MATOS, 2012).

1.2 Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais

A avaliação de política pública é um procedimento que deve ocorrer antes, durante e ao final de qualquer programa ou projeto social, permitindo desta forma o monitoramento das atividades e o redirecionamento das ações, quando necessário, assim como, a análise dos gastos sociais do Governo Federal.

Nessa perspectiva, surge a necessidade de conhecer o resultado da gestão de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, principalmente no Brasil onde as desigualdades visualizadas demandam por um Estado ativo, promotor da justiça social. A escassez de recursos exige esforços de otimização, e, o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente que tem o cidadão como o foco da ação pública (MPOG, 2003).

A avaliação de políticas públicas é observada com maior profundidade, atravessando diversas definições conferidas pela literatura. Destaca-se a

identificação de três fases da avaliação desde a década de 1960 até atualidade. Seriam elas: elaboração, implementação e avaliação. Destaca que os governos, em geral, não possuem um sistema de avaliação das políticas públicas, apesar da importância da mesma para o alcance das metas dos programas.

Considerou, ainda, a avaliação de políticas e programas governamentais enquanto matéria relevante para o planejamento e a gestão governamental, especialmente após a modernização da Administração Pública.

Utilizando-se de princípios da gestão pública empreendedora, através das transformações nas relações entre Estado e sociedade, a avaliação subsidia: o planejamento e a formulação das intervenções governamentais; o acompanhamento de sua implementação; as reformulações e ajustes; a análise da manutenção ou interrupção das ações. Portanto, considerada um importante instrumento para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo.

Cunha (2006) descreve, ainda, com sapiência, que, além o caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui aspectos qualitativos, efetuando julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. Nos países desenvolvidos a avaliação é amplamente praticada, por meio de propostas metodológicas oriundas dos organismos internacionais de financiamento, a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Existem diferentes maneiras de realizar uma avaliação, a exemplo da avaliação acadêmica e daquela promovida durante a implementação das políticas e programas governamentais, focando na análise de sua eficiência e eficácia. Confirmada, ainda, a utilização e o reconhecimento da importância da avaliação pelo Governo Federal brasileiro (avaliação sistemática dos programas).

As razões para avaliação de Políticas e Programas Governamentais foram expostas, *a priori*, por meio de uma análise da utilidade destes, principalmente à transformação da Administração Pública em uma administração mais moderna e eficiente. Nessa sistemática, a característica básica da administração pública gerencial é 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.

Por tais razões é que governos se interessam por estudos de avaliação, relacionando efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública. Desse modo, as avaliações de políticas e programas permitem uma tomada de decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

Foram citados representantes da literatura que descrevem as principais questões a serem respondidas pelas avaliações, a exemplo de Derlien (2001) que indica como funções atribuídas à avaliação de políticas a informação, alocação e legitimação e Ala-Harja e Helgason (2000) que compreendem à avaliação como um instrumento de melhoria do processo de tomada de decisões.

Assim, considerando que as principais metas da avaliação são a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade para o parlamento e os cidadãos, Bozzi (2001) salienta que a preocupação atual com a avaliação da gestão pública insere-se num contexto de mudança de paradigma da administração pública, reforma do Estado e modernização de suas instituições a nível mundial.

No Brasil, são citadas outras razões para a demanda por avaliações, a exemplo da crise fiscal brasileira, o aprofundamento da democracia, a crise econômica e a desestruturação da função de planejamento.

É realizada a definição de avaliação tida como os estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou *ad hoc*, para analisar quão bem um programa está funcionando, podendo ser conduzidas por especialistas externos ou por gerentes de programas. Assim, são tratados conceitos básicos relacionados à avaliação: política (SILVA, 2002), plano (COHEN; FRANCO, 2004), programa (ALA-HARJA; HELGASON, 2000), projeto (GARCIA, 1997), objetivo (COHEN; FRANCO, 2004), meta, produto, efeito, impacto, eficácia, eficiência, efetividade (COHEN; FRANCO, 2004) e indicador (JANUZZI, 2003).

Os estudiosos, ainda, classificam os tipos de avaliações por diferentes critérios: a) agente que as realiza (COHEN; FRANCO, 2004; COTTA, 1998): externa, interna, mista e participativa; b) natureza: formativas e somativas; c) momento de sua realização: *ex-ante* e *ex-post*; d) tipos de problemas: de processos e de impactos ou resultados.

São tratadas as diferenças entre avaliação e outros mecanismos de retorno de informações, considerando os processos de monitoramento e avaliação como complementares.

Em suma, o interesse do governo na avaliação dos programas e das políticas públicas está intimamente vinculado à preocupação com eficácia, eficiência, efetividade e *accountability* das ações governamentais.

Noutro turno, o fundamento das avaliações intermediárias está focalizado nos resultados do programa, em prol da melhoria de mecanismos de entrega dos produtos do programa, configurando, pois, a limitação principal da metodologia atual. Nesse contexto, alcançando o objetivo (produto físico ou disponibilização de serviço) não é condição suficiente resoluto em ataque de dado problema, com baixo impacto da ação do governo na sociedade.

Ao se implantar programas e projetos sociais, deve-se levar em conta a realidade sociocultural e econômica dos seus usuários, tendo em vista a satisfação das suas necessidades, que nem sempre, estão apenas diretamente relacionadas a fatores de ordem econômica, mas multidimensional, como é o caso do Bolsa Família.

1.3 Políticas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família

A política social brasileira após 1964 foi marcada, em linhas gerais, pela regressividade dos mecanismos de financiamento, centralização do processo decisório, privatização do espaço público (estabelecendo-se um delicado relacionamento entre o setor público e o privado na provisão dos serviços sociais), expansão da cobertura (com a incorporação de novos grupos e com a expansão de alguns serviços para o conjunto da população, ensaiando-se, neste caso, a tentativa de universalização de algumas políticas sociais), e reduzido caráter redistributivo (FAGNANI, 1997).

Mas no final dos anos 70, as políticas de proteção social começaram a apresentar problemas organizacionais e principalmente em relação ao seu financiamento. A extensão dos serviços criou uma pressão por atendimento que o sistema não conseguiu atender satisfatoriamente. Algumas tentativas de modificação da estrutura existente foram organizadas nos anos 80, mas somente em meados da década de 80 novos encaminhamentos em matéria de política social

foram conduzidos pelo Estado, sendo consagrados na Constituição de 1988 (COUTINHO, 2011).

Ao longo dos anos 90 e até os dias atuais estão sendo travados vários debates que buscam avaliar as políticas sociais existentes no país e, a partir dessa avaliação, indicar a melhor forma de estruturação do conjunto das políticas visando dotar o sistema de proteção social brasileiro de maior eficiência e efetividade. Ao longo desta década alguns programas e transferência de renda condicionada por todo o país até que em 2001 foi criado o Programa Bolsa Escola Federal e o Bolsa Alimentação (COUTINHO, 2011).

Desde a década de 1990, existe maior consciência nacional acerca da necessidade de conciliar o atendimento das demandas sociais com um maior rigor orçamentário (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000), principalmente em um momento em que se discute, no cenário nacional, a equidade, a transparência e a eficiência na alocação dos recursos públicos. Nesse processo, a magnitude das demandas, os interesses envolvidos e a competição por recursos limitados, ou seja, a luta pelos recursos do fundo público nos diversos contextos pode modificar as estruturas e a direção do gasto público (CASTRO et al., 2008).

Dessa forma, é um grande desafio para os que estão envolvidos em gestão pública encontrar respostas de como superar a escassez de recursos para fortalecer os elos das experiências de superação da pobreza. Este fato é reforçado pela carência de políticas sociais eficientes, em razão da necessidade de otimização dos recursos existentes, muito aquém das amplas necessidades sociais brasileiras.

As políticas governamentais realizadas no Brasil, principalmente nos dois últimos mandatos presidenciais de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff em que ações de desenvolvimento social se tornaram prioritárias, foram norteadoras para a alocação dos recursos públicos e a realização de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar bens e serviços à população.

A criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004, implicou no aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social – que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva. Isso significou uma expansão substantiva da cobertura de serviços e da rede de proteção social e, em 2005, cerca de 50 milhões

de pessoas pobres e/ou vulneráveis foram beneficiadas pelos programas do MDS (SOUSA, 2006).

As situações de miséria e pobreza, enquanto violação de direitos, geralmente ocorre em paralelo às situações visivelmente opostas, em que se percebe a abundância de recursos e a existência de altos padrões de qualidade de vida. Mas, em meio a estas contradições, não deixa de chamar a atenção o potencial de resistência manifestado por diversos grupos e pessoas em situação de pobreza. Este potencial revela-se na capacidade criativa dessas pessoas lidarem com a precariedade das suas condições materiais, utilizando-se dos poucos meios disponíveis, o que implica tecer estratégias de ação na vida cotidiana (CERTEAU, 1994).

Isso nos leva a perceber que esses grupos humanos não se renderam ao comodismo e ao pessimismo imobilizador, mas vivem numa constante luta pela vida (CERTEAU, 1994). Nessa luta, manifestam-se como protagonistas e sujeitos, que tomam em suas mãos seus próprios destinos, lidando com as adversidades impostas por uma sociedade competitiva e desigual. A vida cotidiana destas pessoas porta um dinamismo subjetivo, marcado tanto pelas circunstâncias sociais desfavoráveis quanto pelas expectativas de um futuro melhor, que implica em superar a situação de pobreza, alcançando melhores padrões de vida.

No entanto, entre diversos segmentos da sociedade há consenso que, se a ação do governo federal resumir-se à transferência de renda e assistência aos pobres, sem a promoção de aumento em investimento social como um todo, a exemplo de saúde, educação, saneamento básico, habitação e outros, os propósitos das políticas públicas de proteção social, assistência e desenvolvimento social, que é diminuir a desigualdade e a pobreza e contribuir para a emancipação das famílias, serão comprometidos.

Segundo Lavinias (2007), é um risco se restringir o sistema social de proteção ao público ao incentivo de curto prazo do consumo das famílias, desconsiderando um conjunto de bens e serviços cuja desmercantilização segue sendo indispensável à construção de patamares crescentes de desigualdades.

A partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes para o Programa Bolsa Família, em 2003, o incentivo a essa política de transferência de renda, pelo governo federal, aumentou em quase 20% a

participação do MDS no gasto social do governo federal, entre 2003 e 2005 (SOUSA, 2006).

De acordo com Silva (2007) e Lavinias (2007), espera-se que a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos programas de transferência de renda no Brasil demandem, também, a expansão e democratização de serviços sociais básicos.

Por meio dessa política de complementação monetária, visa-se reduzir os problemas de ordem econômica nas famílias cuja renda é insuficiente para alimentação, moradia, transporte e vestuário, bem como incentivar a inserção das crianças no processo educativo. Em outras palavras, buscam-se inserir os beneficiários também em outras duas políticas: educação e saúde, a partir de uma visão multidimensional.

Desse modo, por meio das chamadas “condicionalidades”, o programa promove o acesso a direitos sociais básicos de saúde e educação, bem como o exercício de cidadania (NASCIMENTO, 2006). Entendido como direitos do cidadão e obrigação do Estado.

Nesse sentido, os objetivos do programa são muito amplos e seus efeitos são em diversos âmbitos, pois, procura-se ativar as economias locais injetando recursos nos mercados através das famílias, além de incentivar a participação dessas aos serviços básicos de educação, saúde e outros.

O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, acumulou uma queda de 6,5% no período de 1995 a 2004, passando de 0,585 para 0,547 (POCHMANN, 2007). O índice de pobreza de Sen de 2002 para 2004 foi, respectivamente, 0,214 e 0,201. Soares et. al. (2007) ressaltam que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família foram responsáveis por 28% da queda do Índice de Gini, no período de 1995-2004.

Roffman (2005) destaca que o crescimento do item rendimentos totais na PNAD reflete a ampliação dos programas oficiais de transferência de renda, principalmente o Programa Bolsa Família a partir de 2003, sendo esse crescimento crucial para redução da pobreza, embora não seja a causa principal (rendimento de todos os trabalhos).

Nessa perspectiva, o governo do Presidente Luiz Inácio da Silva (Lula da Silva) criou em outubro de 2003 através da Medida Provisória nº 132, convertida

em Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família, no âmbito da estratégia do Fome Zero, com o objetivo de unificar a gestão e a implementação dos programas de transferência de renda destinados às famílias mais pobres do país e cujo programa será objeto do estudo deste projeto (SOUZA, 2006).

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país com renda familiar per capita inferior a R\$ 77,00 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

O Programa possui três eixos de atuação: complemento de renda no qual todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza; acesso a direitos sociais e assim as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social.

No terceiro eixo é a Articulação com outras ações, o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

Desde 2011, o Bolsa Família faz parte do Plano Brasil Sem Miséria, que reuniu diversas iniciativas para permitir que as famílias deixassem a extrema pobreza, com efetivo acesso a direitos básicos e a oportunidades de trabalho e de empreendedorismo. A gestão do Bolsa Família é descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos.

É gerido pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004, cujos entes federados atuam em conjunto na sua execução e avaliação (MDS, 2011).

Após quase treze anos de implementação do Programa Bolsa Família, tendo consolidado uma plataforma robusta na totalidade dos municípios, com sua

operação assentada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) o governo teve de ser reinventar para fazer frente ao desafio de superação da extrema pobreza e coloca o Plano Brasil sem Miséria, com reajustes nos valores transferidos e novos benefícios.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm:

- renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou
- renda mensal total de até três salários mínimos.
- Famílias com renda maior que três salários mínimos, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais nas três esferas do governo.
- Pessoas que vivem em situação de rua, sozinhas ou com a família, também podem ser cadastradas. O caminho, nesse caso, é procurar algum posto de atendimento da assistência social e perguntar como fazer para ser incluído no Cadastro Único.

O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. Suas informações são regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais.

Implementada no ano 2012 e integrante do Plano Brasil sem Miséria a ação Brasil Carinhoso, benefício para superação da extrema pobreza, foi concebida numa perspectiva de atenção integral, especialmente no caso das crianças de zero a seis anos. O Programa envolve também reforço de políticas ligadas à saúde e à educação. Seu objetivo é o atender famílias com pelo menos um filho de até 15 anos que, mesmo recebendo o Bolsa Família, ainda se encontrava na extrema pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a R\$ 70,00 por pessoa. O novo benefício

complementa a renda da família de modo que todos os seus membros superem esse patamar (BARCELOS, 2006).

Trata-se de benefício automático, cuja concessão não precisa ser solicitada, desde que as informações das famílias cadastradas estejam atualizadas no cadastro único, envolvendo a área de saúde e de educação. Na área da saúde, o Brasil Carinhoso trata os males que mais prejudicam o desenvolvimento na primeira infância, daí que o Ministério da Saúde está expandindo a distribuição de doses de vitamina A para crianças entre 6 meses e 5 anos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e em campanhas de vacinação. A medida previne a deficiência dessa vitamina, que acomete 20% das crianças menores de 5 anos e, quando severa, provoca deficiência visual (cegueira noturna), aumenta o risco de morbidades e mortalidade e o risco de as crianças desenvolverem anemia.

O Programa Brasil Carinhoso também tem como objetivo aumentar a oferta de sulfato ferroso na Rede de Atenção Básica de Saúde. A necessidade de ferro das crianças menores de 24 meses é muito elevada e dificilmente provida apenas pela ingestão de alimentos. Se essa necessidade não for suprida, pode levar à deficiência de ferro e à anemia, o que prejudica o desenvolvimento infantil (MDS, 2011).

Na área educacional a ação do Brasil Carinhoso possibilita estímulos para o aumento da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses, especialmente as beneficiárias do Bolsa Família, nas creches públicas ou conveniadas com o poder público (MDS, 2011:02). Para tanto, o MEC antecipa os valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) para as vagas em novas turmas de educação infantil abertas pelos municípios e pelo Distrito Federal e, num segundo momento, o MDS repassa cinquenta por cento a mais recursos por vaga ocupada por crianças beneficiárias do Bolsa Família em creches públicas ou conveniadas. Este recurso adicional pode ser utilizado para custear alimentação e cuidados pessoais das crianças (MDS, 2011).

Ao entrar no Programa Bolsa Família, a família se compromete em cumprir as condicionalidades do Programa nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação para as crianças menores de sete anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Cabe destacar que, as condicionalidades do Programa Bolsa Família são, ao mesmo tempo, responsabilidades das famílias e do poder público. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias.

A própria orientação da política de assistência social assevera a universalização dos direitos sociais e a proteção e promoção social a toda a sociedade com destaque singular àqueles em situação de risco social, vulnerabilidade, pobreza e miséria. Desse modo as famílias beneficiárias do PBF constituem um público-alvo em potencial para usufruto dos serviços socioassistenciais e socioeducativos e requer o acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil.

O acompanhamento das condicionalidades é realizado de forma conjunta, pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação. Nos municípios, deve ser feito de forma articulada entre as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais excluídas e 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 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (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). Esse índice 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.

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.

2. METODOLOGIA

2.1. Caracterização da área de estudo

O campo de investigação, aqui proposto, está circunscrito ao Bairro Angari, um dos bairros mais carentes do município de Juazeiro-Bahia.

No Município de Juazeiro, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em maio de 2015 era de 47.873 dentre as quais 31.601 com renda per capita familiar de até R\$77,00; 36.529 de até R\$ 140,00; e, 39.462 com renda per capita até meio salário mínimo. O PBF beneficiou, no mês de julho de 2013, 24.999 famílias, representando uma cobertura de 118,6 % da estimativa de famílias pobres no município. (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E IGUALDADE SOCIAL DE JUAZEIRO, 2015).

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de maio de 2015, atingiu o percentual de 96,6%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 26.384 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 27.949. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 97,1%, resultando em 5.052 jovens acompanhados de um total de 5.236. (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E IGUALDADE SOCIAL DE JUAZEIRO, 2015).

Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dez de 2015, atingiu 95,7 %, percentual equivale a 21.831 famílias de um total de 23.350 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município. (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E IGUALDADE SOCIAL DE JUAZEIRO, 2015).

Vale destacar que o bairro Angari é também um dos bairros mais tradicionais da cidade. Com mais de 120 anos de história o bairro cresceu de forma desordenada com ocupações irregulares ao longo do Rio São Francisco.

A origem do nome do bairro Angari está associada às lavadeiras de beira rio, as chamadas Angaris, que para ajudar no sustento de suas famílias lavavam roupas por encomenda e se acomodavam às margens do rio onde o terreno era mais plano devido ao assoreamento causado pelas grandes enchentes. Estas mulheres à espera de seus maridos, que saíam para pescar, cuidavam em

realizar o trabalho de lavadeiras, ocupando o espaço da beira-rio para viabilizar a sobrevivência de suas famílias.

Além da caça e da pesca, o tratamento animal também é um marco para o bairro. Um curtume que funcionava como matadouro público contribuía para a renda familiar, pois a carne do animal era comercializada por moradores. As vísceras dos animais eram aproveitadas e a de “gordura de cebo” era usada para fazer o sabão que era utilizado na lavagem das roupas, segundo uma entrevistada moradora do bairro por volta do fim do século XIX.

A comunidade do Angari cresceu em torno do rio, e surgiu a necessidade de oficialização e reconhecimento do território. A Prefeitura Municipal reconheceu o bairro por volta do fim do século XIX, em 1886 os meios para o registro das casas. Toda a ocupação do Angari se deu de forma bastante irregular e crônica. As casas eram construídas de forma aleatória, não havia respeito a construções arquitetônicas nem ao urbanismo. Boa parte das casas era feitas de taipa, madeira e adobe.

A proximidade do rio e a inexistência de saneamento contribuíram para que a umidade do local atingisse a infraestrutura, este fato, condicionou a perda de qualidade de vida dos moradores locais, incluindo problemas de acesso à água, muita lama e esgotos expostos, este problemas, comuns no bairro, eram também constantes nas queixas de moradores de bairros vizinhos, que relacionava ao Angari, à época, um local foco de doença para toda a população.

Embora a comunidade do Angari ganhasse oficialmente a condição de bairro em 1890, o projeto de urbanização do território do bairro nunca foi concluído. Após anos de crescente ocupação ilegal, tornava-se inevitável para o poder público não interferir no processo de evolução do bairro, com busca pela melhoria das condições de vida da população locais e circunvizinhas, mediante programa de construção de algumas moradias, eletrificação e construção de ruas.

Porém ao longo destes anos muito pouco foi feito para melhoria da urbanização do bairro, o que atualmente o coloca como um dos bairros mais carentes e desassistidos da cidade. Sendo um dos primeiros bairros carentes a terem as famílias cadastradas no início do programa Bolsa Família, frente a enorme carência da população do local.

Atualmente este bairro hoje possui 452 famílias cadastradas no CadÚnico do governo federal, e atualmente 204 famílias são beneficiárias do

Programa Bolsa Família (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E IGUALDADE SOCIAL DE JUAZEIRO, 2015).

2.2. Procedimento Metodológico

Para o desenvolvimento da investigação aqui proposta foi utilizada a abordagem metodológica que contempla a triangulação. A triangulação consiste na combinação de duas ou mais abordagens metodológicas para coleta dos dados e sua posterior análise vislumbrando no final um panorama mais próximo da realidade investigada. Na concepção de diferentes autores trata-se de uma abordagem mista que inclui técnicas de pesquisa quantitativa com a de pesquisa qualitativa.

Na abordagem quantitativa busca-se à linguagem matemática, portanto pode ser quantificada. Por outro lado, a abordagem qualitativa, aquela que investiga os aspectos da realidade que não podem ser quantificados, recorre-se em compreender e explicar à dinâmica e os significados das relações sociais, a partir da percepção dos sujeitos da investigação, buscando compreender como as pessoas dão significado às coisas e a sua vida. O significado, portanto, é de importância vital na abordagem qualitativa.

Minayo (2001) argumenta que a pesquisa qualitativa contempla um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, representando um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos, portanto, não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Daí a importância, nesta pesquisa, da complementariedade das abordagens.

Quanto ao objetivo, à pesquisa aqui proposta é de caráter descritiva e exploratória. O processo descritivo visa descrever de forma detalhada as características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno a ser estudado. A pesquisa exploratória, por sua vez, permite ao pesquisador maior familiaridade com o tema pesquisado, este compreendido como pouco conhecido, e/ou pouco explorado. A pesquisa descritiva é, juntamente com a pesquisa exploratória, é a mais habitualmente realizada pelos pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática.

Em relação aos procedimentos para coleta dos dados, inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico buscando na literatura existente sobre o

tema proposto. Visto que se trata de uma pesquisa sobre uma política pública, foi também posteriormente realizada uma análise documental, em especial do relatório do Ministério do Desenvolvimento Social do Cadastro Único e permitiu acompanhar a situação do programa Bolsa Família no município estudado.

Cabe destacar também que estava previsto uma investigação dos gestores públicos municipais, porém, não foi possível visto que, não se teve acesso aos dados requeridos, apesar de no início o pesquisador ter solicitado acesso mediante documento com pedido de autorização da Secretária da pasta de Desenvolvimento Social da Cidade em fevereiro de 2015.

Relata-se que ao longo do ano de 2015 a pasta da Secretaria foi ocupada por mais de dois gestores, complica-se ainda mais à medida que as coordenações dos programas sociais nos últimos 10 anos de gestão relatam terem sido ocupadas por mais de 10 profissionais.

Apesar de não terem se negado a repassar a informação, a coordenação do programa informou que a cada troca gestão, as informações, documentos e relatórios não eram repassadas aos novos, e, portanto, relatórios e dados do programa no município não estavam arquivadas para qualquer tipo de pesquisa.

Na última tentativa em meados de novembro de 2015 a atual coordenadora havia assumido somente há um mês, informou que não ter ainda acesso ao sistema e que estava impossibilitada de acessar até que houvesse um treinamento a ser realizado em Salvador.

Como relato de uma das profissionais que ocupou a pasta no período inicial da criação do programa, foi dito que as informações iniciais como não eram enviadas ao Ministério do Desenvolvimento Social em Brasília, após a mudança do gestor município com posse dos novos secretários, as informações eram completamente descartadas por questões políticas.

Somente com a criação do sistema nacional é que estas questões das informações básicas e obrigatórias para a manutenção do repasse federal para a esfera municipal é que este problema de informação foi resolvido parcial.

Porém, como relatado não há no município relatórios e dados consistentes ao longo da década que demostre as ações realizadas para além da inclusão, exclusão e valores dos repasses aos beneficiários.

Como instrumento de coleta de dados foi utilizado à técnica de entrevista semiestruturada, portanto, seguindo um roteiro de entrevista com questões abertas e fechadas, aplicada diretamente aos beneficiários atendidos pelo programa.

As entrevistas para coleta dos dados foram realizadas entre o período de novembro e dezembro de 2015.

Neste instrumento foram investigadas as características socioeconômicas das famílias entrevistadas, com dados sobre a educação, as condições de vida antes e após o recebimento do benefício Bolsa Família, o acesso a assistência social, o acesso à saúde, à segurança alimentar, dentre outros. Cabe ressaltar que, a avaliação do programa foi dada a partir da análise da percepção dos próprios beneficiários, ou seja, a partir da visão individual de cada beneficiário. Entende-se que, como avaliação dos resultados, a percepção dos beneficiários para apontar os impactos e resultados do Programa, representa a melhor estratégia.

O processo de amostragem escolhido foi o não-probabilístico por conveniência (MARTINS, 2010). No qual responderam à pesquisa aqueles que concordaram e cujo único critério era ter sido ou ainda ser beneficiário do PBF.

Os entrevistados foram selecionados entre os que já haviam sido beneficiados ou que ainda apresentavam utilizando o benefício. O período delimitado para seleção dos investigados foi variável, pois em campo foi encontrado beneficiários que recebem o benefício desde o início do Programa em 2003, portanto tem mais de dez anos que são beneficiados pelo Bolsa Família, e, entre estes, os beneficiários que também estão cadastrados a menos de 06 meses, todos eles foram objetos deste estudo.

Cabe destacar que, houve por parte de alguns moradores, inicialmente, receio em participar da entrevista, acreditando que a pesquisa poderia cortar o benefício, todavia, pode-se contar com a enfermeira que atende nas proximidades do bairro, e, portanto, conhecia os moradores, facilitando o acesso à coleta dos dados, assim, com a proximidade entre pesquisador e pesquisado, via agente de saúde, boa parte dos moradores passou a entender a finalidade da pesquisa.

Como já destacado, o bairro Angari possui atualmente 204 famílias que são beneficiárias do Programa Bolsa Família, e, por compreender que as características socioeconômicas da população do referido bairro se apresentam relativamente de forma homogênea, a amostra foi constituída com 90% de grau

confiança, erro máximo admitido de 7% e um percentual da característica de interesse de 20% (considerando que o quantitativo de famílias que recebem o benefício é pequeno) resultando um total de 38 famílias definidas para a realização do trabalho de campo.

Somadas a coleta das informações por meio do instrumento de entrevista, foi feita também a observação do pesquisador in loco. Esta técnica possibilita ao investigador um contato mais direto com a realidade investigada, e assim, captar dados que por ventura ficasse fora das respostas às entrevistas.

O processo de observação em campo foi importante, pois foi possível avaliar as condições do bairro, de modo geral, e perceber as deficiências na infraestrutura social enfrentadas pelos moradores e as condições sociais dos beneficiários, a partir do olhar de pesquisador e de cidadão, buscando apreender dados considerados relevantes, mas que só seria possível imergindo na realidade para compreendê-los.

Para anotação dos dados mais relevantes encontrados foi utilizado também um diário de campo. Além disso, registros fotográficos foram usados para a melhor caracterização do cenário da pesquisa.

Para a análise dos dados foram utilizados os métodos da estatística descritiva, a partir do uso de tabelas univariadas e de contingência, assim como gráficos. Para a análise de dados quantitativos foi utilizado o programa estatística SPSS, versão 11.5 (Windows). Inicialmente foi feita a leitura de cada instrumento preenchido, e posteriormente foi numerado de 1 a 38. Cada uma das características foi codificada para facilitar a inserção das informações na planilha de dados do programa estatístico. A partir da codificação concluída, foi construído o banco de dados contendo todas as respostas e características de cada participante.

Por meio de uma das ferramentas do programa *analyze* foram construídas as tabelas univariadas. Nessas tabelas foram observados os valores absolutos e percentuais com o intuito de avaliar as tendências e as características predominantes da amostra avaliada.

Outro recurso da Estatística Descritiva utilizado foram as tabelas de contingências que objetivam analisar as relações entre duas variáveis ao mesmo tempo. Para outras características como Renda Familiar e Valor do Benefício foram calculadas as medidas resumo: máximo, mínimo, média, desvio padrão, com a intuito de verificar a comportamento financeiro das famílias.

Posteriormente a coleta dos dados de campo, as mesmas foram transcritas e analisadas à luz da teoria.

Finalmente, cabe destacar para as entrevistas de campo, foi elaborado um termo de consentimento livre e esclarecido, conforme preconiza a resolução 466/2012 do CNS e devidamente aprovado pelo Conselho de Ética da UFRB.

No início do trabalho de campo, foi dito aos participantes que se sentissem constrangidos, ou seja, não se sentirem a vontade em responder qualquer das perguntas, teria a liberdade de se recusar a participar da pesquisa, em qualquer fase dela, sem nenhum problema.

Foi deixado claro também que a pesquisa garantiria o sigilo dos dados confidenciais das entrevistas e do nome do entrevistado visando assegurar a sua privacidade. Foi afirmado também que o respeito aos valores culturais, sociais, morais, religiosos e éticos seriam considerados. Ainda assim, cabe ressaltar que, a abertura proporcionada pelo agente de saúde foi de fundamental importância para a inserção inicial em campo, e, para a coleta dos dados.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Muito se tem discutido sobre a eficácia dos programas de transferência de renda, em especial sobre o Programa Bolsa Família, no enfrentamento da pobreza no Brasil. Assim, são diversas as pesquisas realizadas nesse sentido. Estudos realizados por Pochman (2007), Soares et.al. (2007) e Lavinias (2007), assim como os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2004; 2006), demonstram que houve melhorias nos indicadores socioeconômicos e progresso na redução da pobreza absoluta e da desigualdade na distribuição de renda no Brasil.

Por outro lado, estudos de Druck e Filgueiras (2007), Pochmann (2007) e Lavinias (2007) demonstram que os gastos sociais (saúde, educação, habitação, saneamento e outros), que possuem maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza, perderam, ao longo do período, participação relativa no orçamento social. Assim, não obstante a elevação da carga tributária, verificou-se contração e alteração na composição do gasto público (POCHMANN, 2007).

Daí surge o ceticismo de alguns autores quanto à continuidade desses tipos de programas sociais. Conforme Druck e Filgueiras (2007), esses programas “amortecem” as tensões sociais, não incluindo de forma duradoura uma vez que não têm capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de pobreza.

Dessa forma, segundo esses autores, a redução do investimento em políticas sociais afeta um enorme contingente, que é pobre e tem todo tipo de carências, mas não se beneficia dos programas focalizados porque tem uma renda acima daquela estipulada pela linha de pobreza. Esse segmento se defronta, cotidianamente, com a deterioração e insuficiência dos serviços públicos universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte e outros).

Assim, Pochmann (2007) discute o constante avanço do bloqueio à universalização das políticas de saúde, educação, habitação e saneamento, cultura, transporte, trabalho e outras, ocorrendo a degradação da oferta de bens e serviços públicos.

Comprometendo as ações complementares dos programas de transferência de renda, Silva (2007) defende que a articulação de transferência

monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, demandam a expansão e democratização de serviços sociais básicos e exigem, assim, a expansão quantitativa e qualitativa dos sistemas de saúde, de educação e de trabalho, ainda muito precários no Brasil.

Especificamente o município de Juazeiro na Bahia possui 47.873 famílias inscritas no Cadastro Único, deste valor, cerca de 24.923 famílias são atualmente contempladas no Programa Bolsa Família. O município tem como responsabilidade gerir o Programa no município com a aplicação do recurso para a capacitação da equipe do PBF, condições de trabalho, qualidade e conforto no atendimento dos beneficiários, já que se trata do público alvo em situação de alta vulnerabilidade.

Cabe aos gestores solucionar e amparar com dignidade essa população. Sendo que o município, segundo o Coordenador Estadual, é a cidade polo da Regional Vale do São Francisco do estado da Bahia, portanto deve ser o modelo de gestão para os demais municípios. (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E IGUALDADE SOCIAL DE JUAZEIRO, 2014).

Figura 1: Bairro do Angari



Fonte: Trabalho de campo (2015)

O bairro Angari (Fig. 01, Fig. 02), objeto do estudo, um dos bairros mais carentes do município de Juazeiro-Bahia, como pode ser observado nas

figuras, é um local que tem enfrentado problemas de infraestrutura e de saneamento básico.

Figura 2. Bairro do Angari às margens do Rio São Francisco



Fonte: Trabalho de campo (2015)

Figura 3. Visita e ação social dos alunos da UNIVASF no bairro do Angari



Fonte: Trabalho de campo (2015)

Figura 4. Bairro do Angari - Vista superior

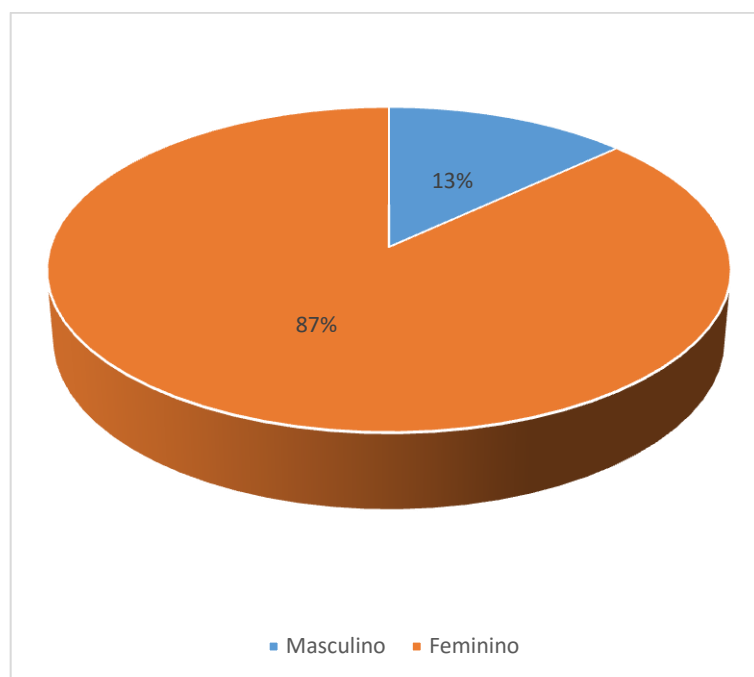


Fonte: Trabalho de campo (2015)

Conforme resultado apresentado no gráfico 1, colocado em seguida, 87% dos entrevistados em campo têm como titular pessoas do sexo feminino cadastrada para recebimento do programa. Este resultado decorre da própria legislação do programa que orientada que o benefício deve ser pago, preferencialmente, à mulher.

Esta observação é vinculada pelo próprio papel que é desempenhado pela mulher no seio familiar e no cuidado no cumprimento das condicionalidades de saúde e educação das crianças. Esta condição, de certa forma, assegura às mulheres uma autonomia na gestão direta deste recurso, e, também o reconhecimento da necessidade de empoderamento da mulher no contexto social, como reparação histórica.

Gráfico 1. Distribuição dos titulares do benefício quanto ao sexo, em percentual.



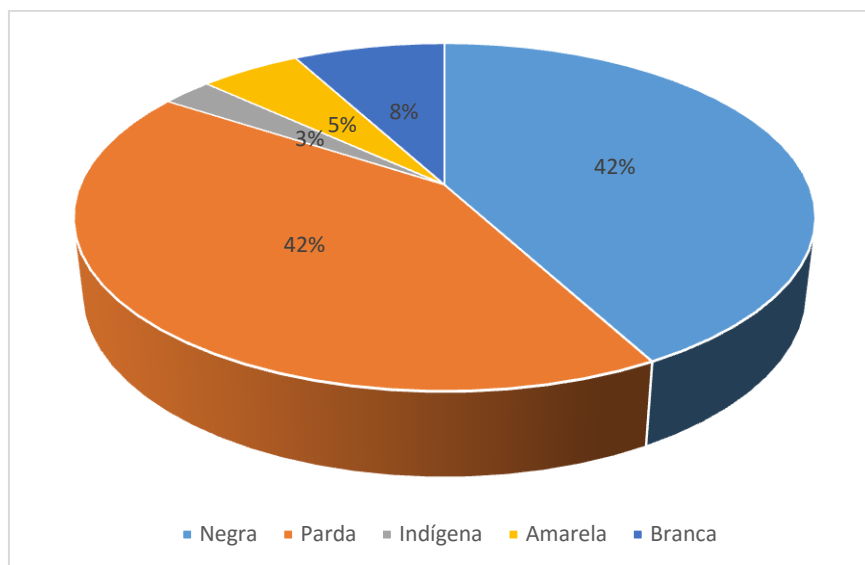
Fonte: Trabalho de campo, 2015

Os dados de campo apontaram que 84% dos entrevistados do bairro se declararam de raça negra e parda, como apresentado no Gráfico 2, este índice segundo o MDS, na quarta edição dos Diálogos Governo – Sociedade Civil: Brasil Sem Miséria, afirma que 93% dos titulares do Programa Bolsa Família em geral são mulheres e 73% das famílias são negras.

Ainda, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (2013) do conjunto de 22 milhões de pessoas, que, com os programas sociais, conseguiram sair da faixa da extrema pobreza, 78% são negras e pardas.

Para onde quer que se apontem os indicadores, os resultados coincidem. De um total de 214 mil famílias de quilombolas que existem no País, segundo estimativas oficiais, 108 mil fazem parte do Cadastro Único – que reúne informações sobre as famílias mais carentes. Desse total listado, 80% delas recebem recursos do Bolsa Família.

Gráfico 2. Distribuição dos titulares do benefício quanto à autodeclaração de cor/raça, em percentual



Fonte: Trabalho de campo, 2015

Das pessoas entrevistadas, somente 21% informaram que possui trabalho fixo (gráfico 3), 52,6% dos entrevistados informaram que estão desempregados ou sem renda fixa, este é um dado preocupante, pois, o valor recebido pelo programa, não representa uma quantia que garanta a sobrevivência de uma família de forma integral, o desemprego é uma realidade não só pontual na área de estudo, mas, infelizmente um problema que o país vem enfrentando, e, quase sempre tem afetado pessoas com baixa qualificação profissional e/ou baixo grau de escolaridade.

Como o bairro está localizado em uma área ribeirinha (Fig. 3) os dados de campo apontaram também que 13,2% de famílias desenvolve a atividade de pescadores, como forma de garantir alimentação direta e geração de renda.

Este baixo índice de famílias que vivem a base do pescado, antes a principal atividade local, denota a falta de apoio para a comunidade local, que vai desde a falta de estrutura para a cooperativa, bem como estrutura para tratamento e comercialização do pescado, além claro da crise hídrica e baixo nível de peixes no Rio São Francisco.

Figura 5. Colônia de pescadores do Angari

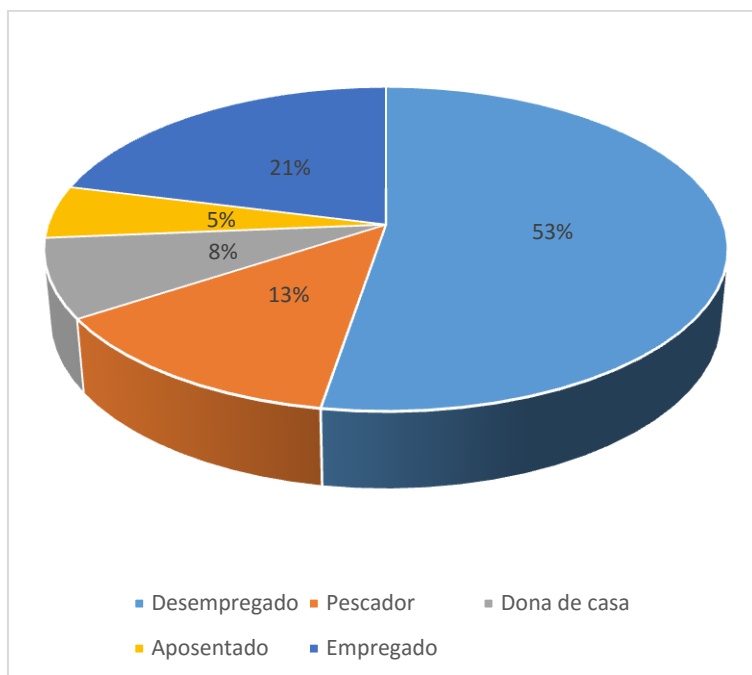


Fonte: Trabalho de campo (2015)

Destaca-se que apesar das péssimas condições de moradia e habitação, haja vista o bairro não ter esgotamento sanitário e quase todas as ruas na verdade são vielas onde apenas pedestres podem se deslocar, na pesquisa, 76,3% destacaram que o imóvel é próprio ou de parente e 15,8% informou alugar o imóvel.

Também 5% dos entrevistados, declaram-se aposentado, portanto, recebem uma renda fixa com o benefício, como pode ser observado no gráfico 3, este é um fator que tem possibilitado a manutenção de muitas famílias, na área urbana e rural.

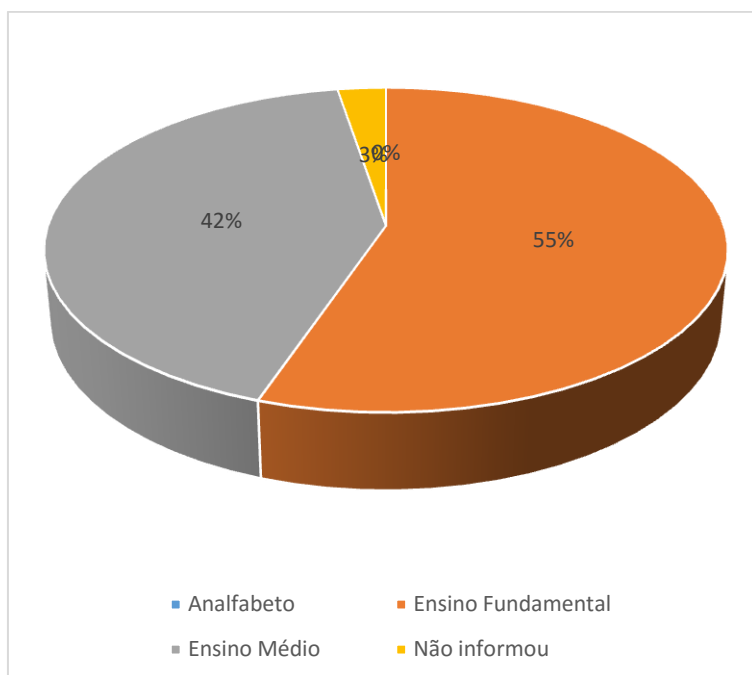
Gráfico 3. Distribuição dos titulares quanto à ocupação e situação de trabalho, em percentual.



Fonte: Trabalho de campo, 2015

Em relação ao abandono do emprego após recebimento do benefício, em campo, 100% dos entrevistados informaram que após o recebimento do benefício nenhum membro da sua família deixou de trabalhar, apontaram ainda como justificativa que o valor recebido pelo programa é baixo, portanto, não pode ser a única fonte de renda da família.

Quando questionado aos entrevistados em relação à escolaridade, os resultados informaram que 55% possui o nível fundamental e 42% o nível médio conforme gráfico 4. Apesar da baixa escolarização dos pais, todos os entrevistados em campo informaram que mantém os filhos em idade escolar até os 17 anos com frequência a escolar regularmente. Estes resultados apontam para o atendimento por parte dos entrevistados a uma das condicionalidades exigidas pelo programa.

Gráfico 4. Distribuição dos titulares quanto ao grau de escolaridade

Fonte: Trabalho de campo, 2015

Em campo, foi possível destacar que a renda média das famílias gira em torno de R\$ 545,80, (tabela 1) este valor está muito abaixo do salário mínimo que a partir de janeiro de 2016 ficou estipulado em R\$ 880,00.

A pesquisa apontou que o valor mais baixo pago pelo programa a uma família é de R\$ 50,00 e a média de valores pagos no caso em estudo, gira em torno de R\$ 157,11. (Tabela 1)

Esta média nos mostra o quanto os valores pagos pelo Programa são insuficientes para manutenção das condições de vida e subsistência e conforme os entrevistados nos diziam “os valores são muito baixos, não dá para viver assim, só com isso” eram falas recorrentes.

Tabela 1 . Renda dos beneficiários

Medida	Benefício	Renda Familiar
Maior	R\$ 455,00	R\$ 1.570,00
Menor	R\$ 50,00	R\$ 115,00
Média	R\$ 157,11	R\$ 545,80
Desvio padrão	R\$ 82,62	R\$ 340,87

Fonte: Trabalho de campo, 2015

Cabe destacar que as condicionalidades da educação concorrem com a forte expansão das redes de ensino no Brasil no período, especialmente ao nível do ensino fundamental. Essa alegação é referida num relatório divulgado pelo IBGE sobre os impactos dos programas de transferência de renda sobre a realidade das famílias atendidas por programas sociais. Segundo aponta este relatório, a taxa de frequência à escola das crianças de 7 a 14 anos nas famílias beneficiárias do nordeste é de 97,3%, superior em um ponto percentual à taxa observada nas famílias não beneficiárias (IBGE, 2008).

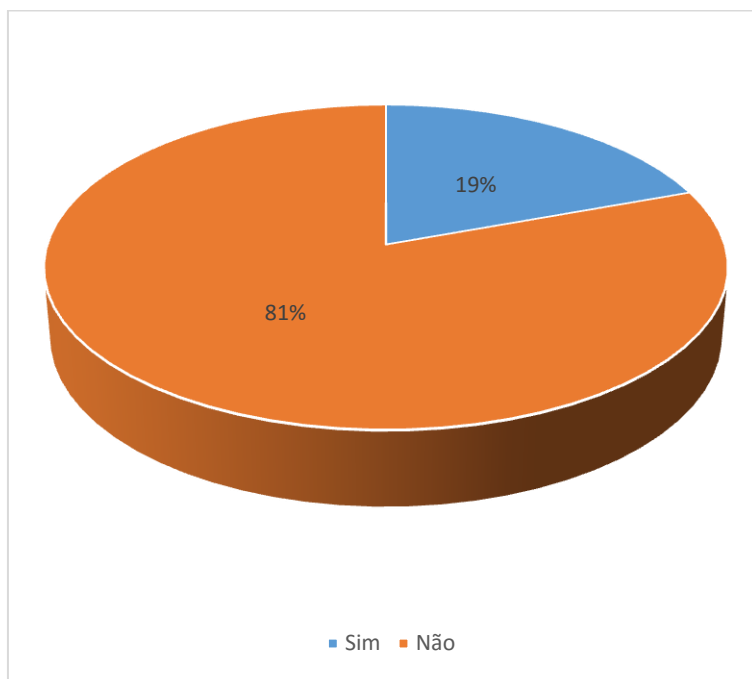
A avaliação positiva nos indicadores de frequência e evasão escolar das crianças é também referida na pesquisa realizada por Oliveira (2007). De acordo com o argumento desse autor, as exigências do Programa têm por efeito uma redução nos custos do investimento educacional pelas famílias. Contudo, os autores apontam índices de retenção das crianças beneficiadas pelo PBF na comparação com o grupo de crianças não beneficiárias. Ressalvam, no entanto, que a melhora nos outros indicadores deve resultar num futuro próximo na melhora da progressão escolar das crianças.

Dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pela gestão do PBF, apontam um crescimento de 48,6% para 74,6% nos indicadores de alunos com frequência superior a 85% nas aulas, o que confirma os “efeitos de continuidade” do Programa.

Não obstante, a pesquisa de campo no bairro Angari apontou grandes carências de assistência à saúde, pois, dos entrevistados, mais de 81% afirmaram não receber visita do agente de saúde (gráfico 5), segundo os entrevistados, o

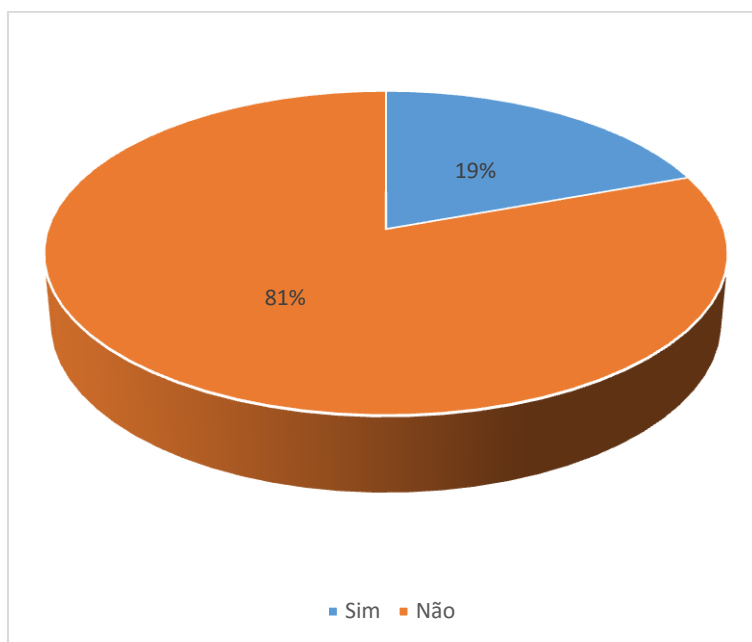
bairro é uma área descoberta pelo serviço. Esta informação foi confirmada pelo posto de saúde do bairro próximo.

Gráfico 5. Distribuição dos titulares quanto à presença do agente



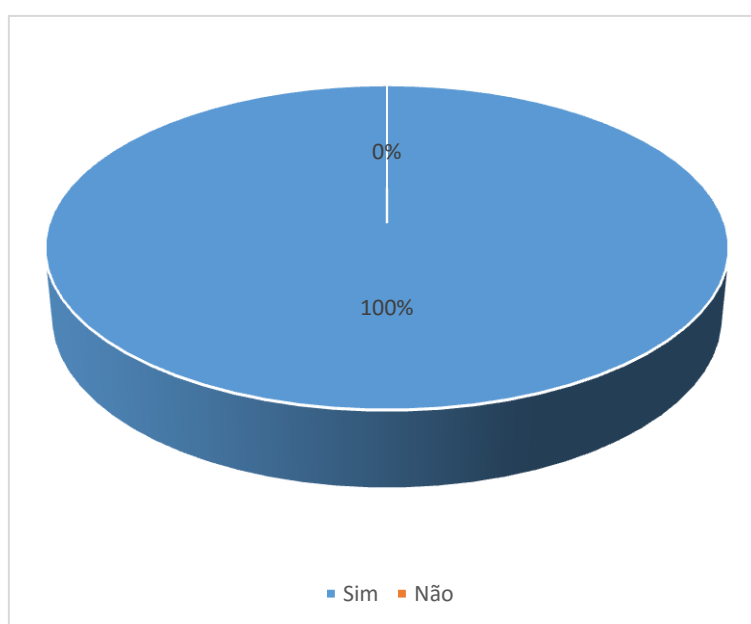
Fonte: Trabalho de campo, 2015

Em campo, foi destacado ainda que o bairro, objeto deste estudo, também é descoberto em relação as visitas de assistentes sociais para averiguar as condições da família, com índice de 81% (gráfico 6). E nestes casos, percebe-se que as famílias estão sem assistência à saúde e ao serviço da assistência social, de forma sistemática, condicionalidades empregada pelo programa, e, fundamentais para melhores condições de vida das famílias, e, portanto, neste quesito a pesquisa destaca para o não cumprimento das condicionantes vinculados ao programa.

Gráfico 6. Incidência de visitas de assistentes sociais na localidade

Fonte: Trabalho de campo, 2015.

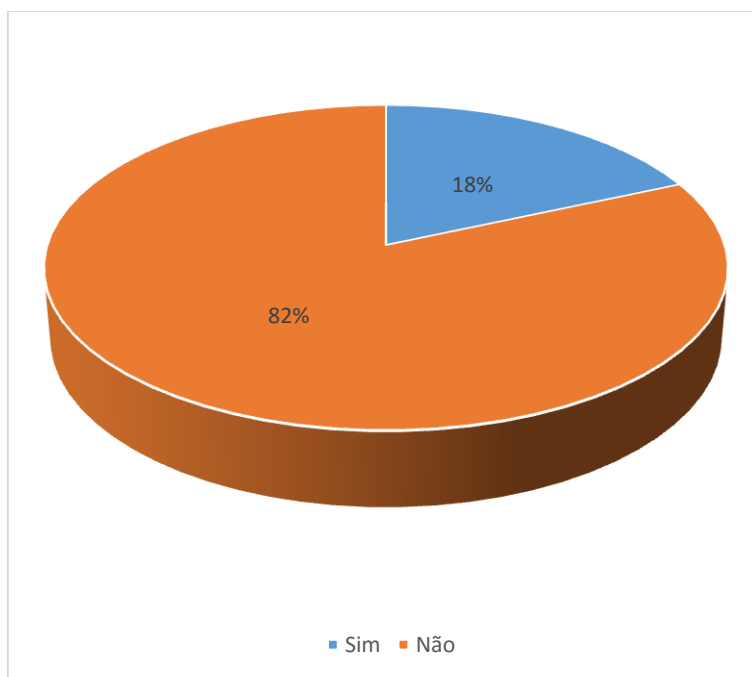
Por outro lado, um índice relacionado à saúde, demonstra o cumprimento de uma das condicionalidades do programa. Em campo foi questionado em relação à obrigatoriedade de manter as crianças vacinadas, e, entre os entrevistados, 100% responderam estar com a vacinação das crianças atualizadas (Gráfico 7).

Gráfico 7. Quantitativo de beneficiários com vacinação atualizada

Fonte: Trabalho de campo, 2015

Em relação ao valor do benefício, o trabalho de campo apontou que entre os beneficiários entrevistados, 82% afirmam que o valor repassado pelo governo por meio do programa bolsa família não é suficiente (gráfico 8) para as despesas mensais e manutenção de todas as condicionantes exigidas pelo programa.

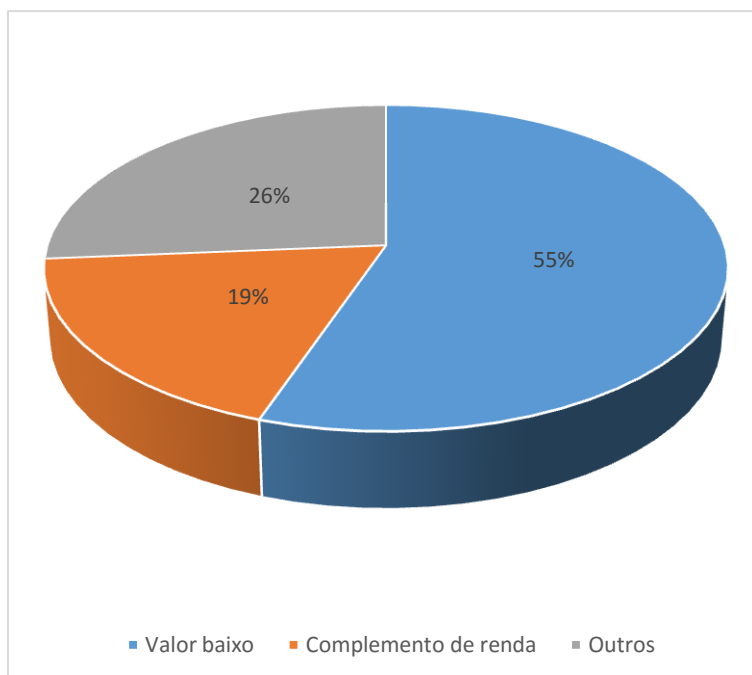
Gráfico 8. Valor do benefício quanto ao atendimento de necessidades básicas



Fonte: Trabalho de campo, 2015

Quando questionado em campo o por que que o valor recebido pelo programa não é suficiente, as respostas apontaram que, 55% dos entrevistados afirmaram que o valor é baixo para as despesas do mês (gráfico 9), e, portanto, não consegue cobrir despesas com a educação e a alimentação, segundo entrevistados, o benefício constitui um complemento da renda.

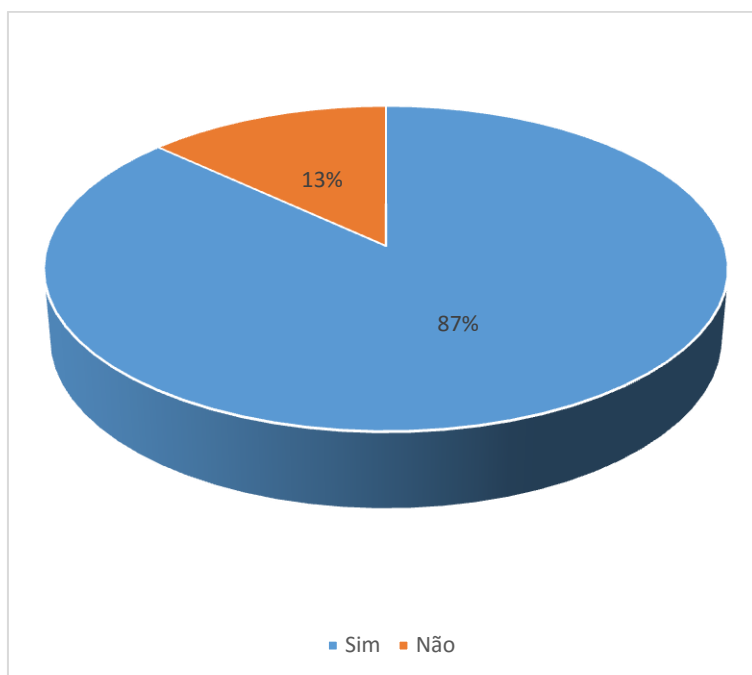
Gráfico 9. Justificativa para insuficiência do valor do benefício para o atendimento de necessidades básicas



Fonte: Trabalho de campo, 2015

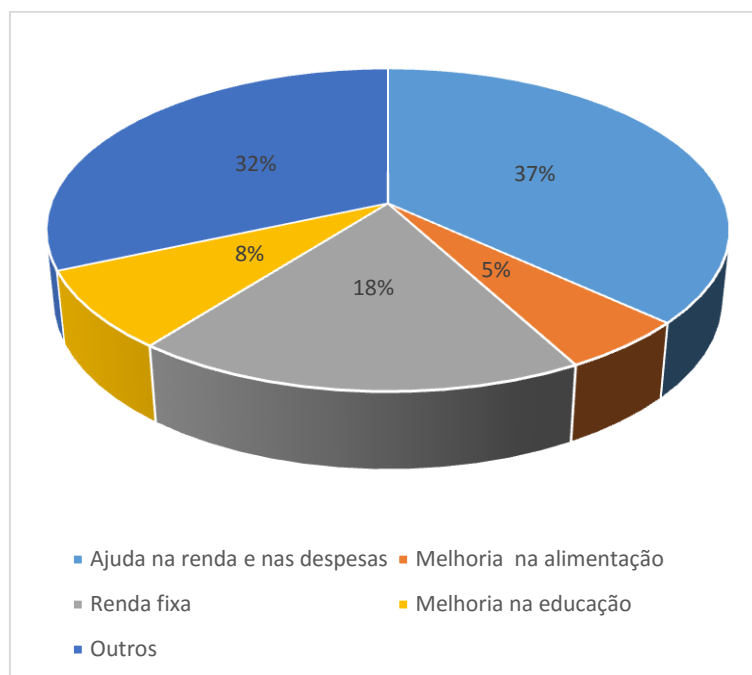
Em relação às melhorias de vida depois do recebimento do benefício, 87% dos entrevistados destacaram que o benefício melhorou as condições de vida da família e apontaram dentre algumas respostas que o PBF representa uma ajuda na renda e nas despesas fixas do mês, por ser uma renda fixa, que todo mês a família pode contar. Apontaram ainda melhoria na alimentação e na educação dos filhos com valores de 5% e 8% respectivamente. (Gráficos 10 e 11).

Gráfico 10. Distribuição dos beneficiários quanto à percepção na melhoria da qualidade de vida



Fonte: Trabalho de campo, 2015

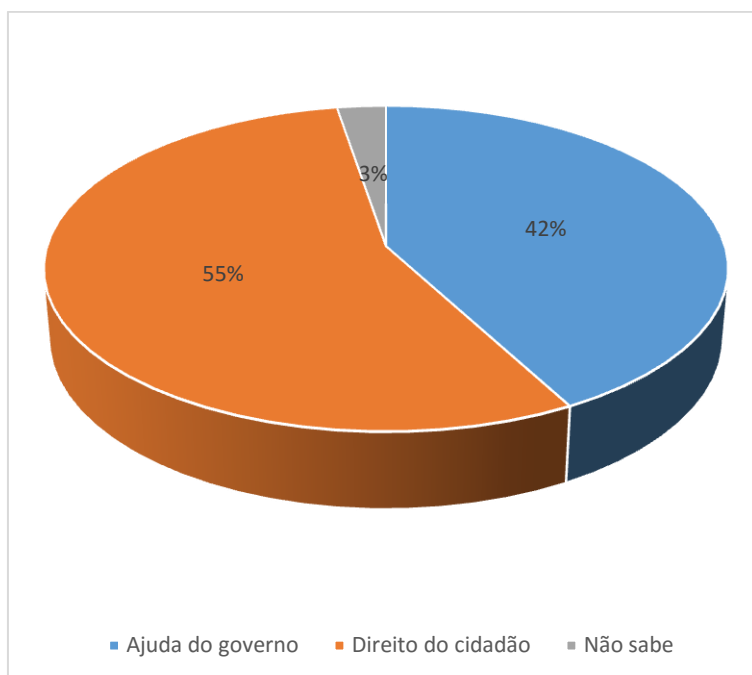
Os entrevistados justificam que ao longo dos anos as suas condições de vida melhoraram em decorrência principalmente na manutenção dos gastos básicos com alimentação e na possibilidade de a partir do programa terem uma renda prevista para o consumo das despesas básicas do mês, apontando ainda a possibilidade de poder assumir compromissos financeiros e conseqüentemente puderem arcar com estes pagamentos, haja vista a certeza do pagamento por parte do PBF. (Gráfico 11).

Gráfico 11. Justificativa para a percepção da melhora das condições de vida

Fonte: Trabalho de campo, 2015

Os entrevistados foram questionados em campo para saber se na percepção deles o Programa Bolsa Família se enquadraria como um benefício que representa uma “ajuda” para as famílias, ou se este programa representa uma ação do Estado, um dever, e, portanto, direito do cidadão, entre eles, 55% afirmaram que o PBF representa um direito deles, considerando o seu estado de vulnerabilidade social e econômica, e, para 42% o PBF representa uma ajuda do governo federal, para garantir uma melhora nas condições de vida, e, portanto, a qualquer momento poderia ser cancelado (gráfico 12).

Gráfico 12. Classificação do benefício recebido na percepção dos titulares

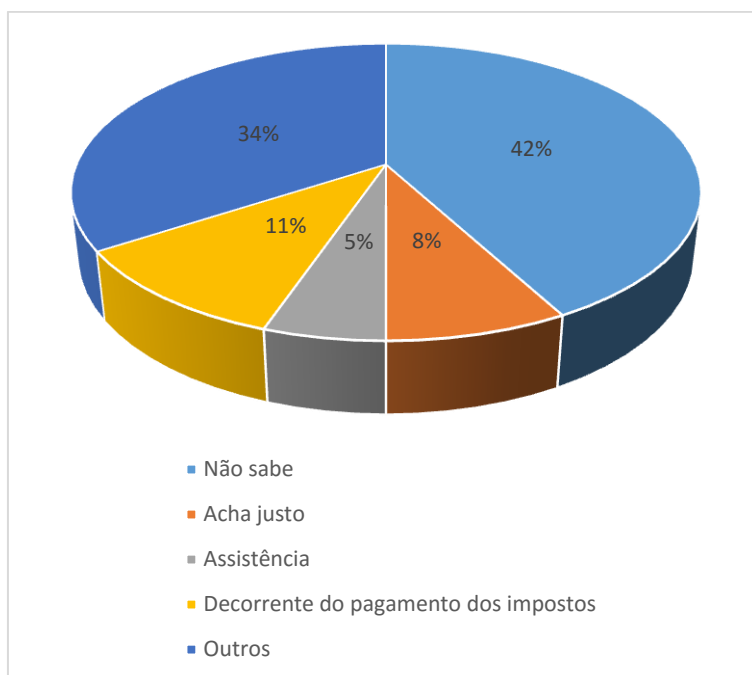


Fonte: Trabalho de campo, 2015

A insegurança na resposta e ainda o auto índice de entrevistados que entendem como ajuda ou ajuda e direito mostram o desconhecimento dos direitos sociais adquiridos através das Constituição Federal de 1988 e já regulamentos mediante leis federais que regulamentam a política social do Brasil e outros direitos sociais, para além do Programa Bolsa Família.

Até porque para comprovar este índice de desconhecimento, mesmo após ter demonstrado entender a pergunta, 42,% dos entrevistados não sabiam dizer o porquê consideravam um direito ou ajuda por estarem recebendo o benefício (gráfico 13).

Gráfico 13. Justificativa dos titulares para a classificação dada ao benefício recebido

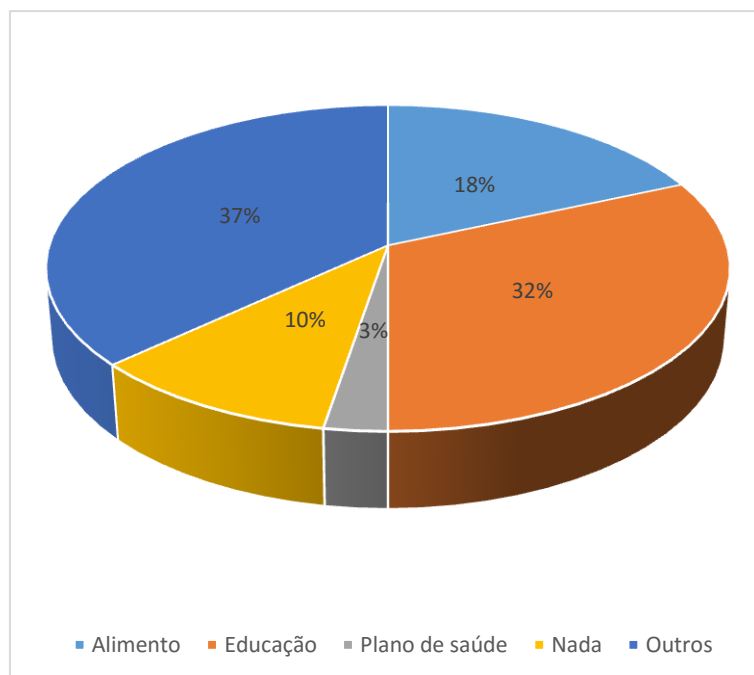


Fonte: Trabalho de campo, 2015

Em campo, chamou atenção ainda, quando questionado sobre do que mais as famílias sentiriam falta caso o programa fosse cancelado, e, para 18,% dos entrevistados a resposta afirma que faltaria alimentação básica, e, para 32% faltaria investimento para educação (gráfico 14). Estes resultados apontam o nível de vulnerabilidade que passam as famílias entrevistadas, e que o programa tem de certa forma, suprido algumas das necessidades essenciais do ser humano, como é o caso da alimentação.

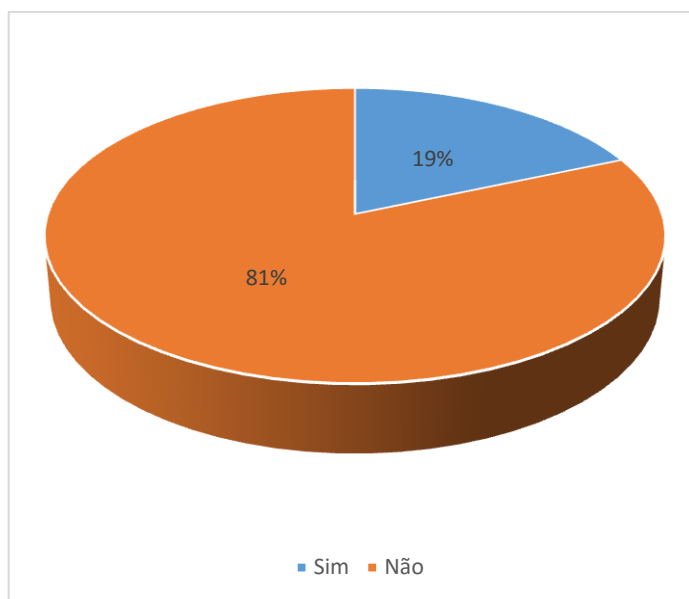
Somente para 10,% dos entrevistados não faltaria nada para a família, pois informaram que membros da família exercem atividades de trabalho que gera algum rendimento. (gráfico 14).

Gráfico 14. Indicação de elementos materiais que mais fariam falta em caso de cancelamento do programa



Fonte: Trabalho de campo, 2015

Outro dado que chama atenção é que dos beneficiários ouvidos na pesquisa, para 81% não houve a participação em outros programas de assistência social, como por exemplo, Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, ProJovem Adolescente, Programa Minha Casa Minha Vida, Tarifa Social de Energia Elétrica e Água para Todos. Para esta ampla maioria limita-se tão somente ao recebimento do benefício do Programa Bolsa Família (gráfico 15).

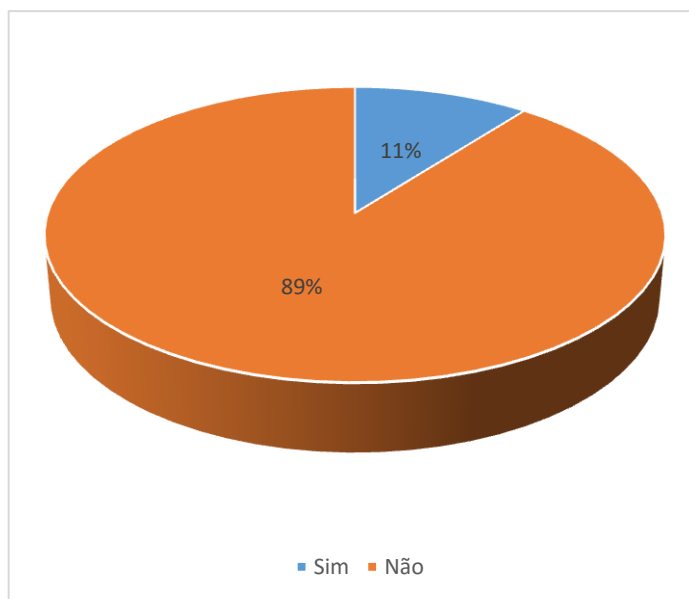
Gráfico 15. Participação em programa de Assistência Social

Fonte: Trabalho de campo, 2015.

Ao serem questionados se os órgãos do Governo, em especial a Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Desenvolvimento Social, realizaram algum programa complementar voltados para geração de emprego e renda, e, capacitação, 89% dos entrevistados apontaram que não houve nenhum tipo de atividade neste sentido (gráfico 16). Em suas falas muitos de forma recorrente traziam a expressão que o programa deveria “ensinar a pescar e não dar o peixe” e outros ainda afirmou que “preferiam um emprego a receber o dinheiro”.

Neste sentido, destaca-se a ausência de políticas públicas em áreas extremamente importantes que venha possibilitar formação favorecendo a saída da condição de vulnerabilidade que as famílias se encontram, como por exemplo, qualificação e profissionalização, em atendimento as condicionalidades, esta, embora seja voltada para os filhos dos beneficiários, os pais deles se encontram em situação de subemprego ou desempregado, o que deixam as famílias em total situação de vulnerabilidade social e conseqüentemente as crianças e os adolescentes, que são o alvo maior do programa.

Gráfico 16. Indicação dos titulares quanto à existência de programas complementares em âmbito municipal



Fonte: Trabalho de campo, 2015

Como apresentado no objetivo geral do trabalho, na avaliação da eficiência do PBF, as contribuições foram dadas a partir da percepção dos participantes entrevistados, que apontaram os fatores positivos e os limites do Programa, sob a sua própria ótica. Os fatores positivos, em especial a possibilidade de uma renda fixa com garantia em especial da segurança alimentar das famílias, deverão ser replicados em outras experiências, e, os negativos, apontados em especial a falta de fiscalização e revisão dos benefícios, entende-se que devam ser substituídos por outros capazes de melhor atender aos objetivos dos usuários dos PBF, levando-se em conta a melhor aplicação dos recursos.

O investimento no Programa Bolsa Família, que busca promover aumento na renda dos estratos pobres da população, aumentando o consumo familiar, em comparação à evolução dos gastos sociais federais, para investigar se houve ou não investimento em infraestrutura social, que gera melhorias de bem-estar e qualidade de vida para a população em geral. Todavia o que houve foi o repasse de verbas com a transferência para as famílias, sem que isto tenha refletido em investimentos na infraestrutura social ou melhoras na comunidade através deste ou de outros programas sociais.

O aumento dos investimentos em políticas sociais universais, afeta

um enorme contingente que é pobre e tem todo tipo de carências, mesmo beneficiados ou não por programas focalizados. Isso se torna importante, principalmente no contexto brasileiro em que existem significativas disparidades regionais, garantindo que o mesmo conjunto de bens e serviços públicos seja oferecido a toda população do país.

E, embora não se pretenda atribuir efeitos diretos entre os gastos sociais e o Programa Bolsa Família, a análise da conjuntura entre os investimentos no Programa Bolsa Família e gastos permitiu verificar o contexto social em que esse programa se encontra.

Nessa direção, a articulação dos programas de transferência de renda com a expansão e a democratização de serviços sociais básicos permitem auferir avanços para o combate à pobreza e desigualdade.

O aumento dos investimentos no Programa Bolsa Família, bem como nos gastos sociais do Governo Federal, representa fator positivo para toda a sociedade, principalmente pelo fato de esses programas trazerem em seu esboço a contrapartida de inserção em outros serviços oferecidos pelo Estado ou pela sociedade organizada. Assim, a transferência não se limita a dar dinheiro às pessoas em vulnerabilidade social, mas também incentiva o uso dos serviços do Estado.

Conforme dados da Secretaria de Desenvolvimento Social de Juazeiro (2013) o PBF beneficiou, no mês de julho de 2013, 24.999 famílias, representando uma cobertura de 118,6 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 151,35 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 3.783.704 no mês.

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de maio de 2013, atingiu o percentual de 94,40%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 26.384 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 27.949. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 96,49%, resultando em 5.052 jovens acompanhados de um total de 5.236.

Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2012, atingiu 93,49 %, percentual equivale a 21.831 famílias de um total de 23.350

que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município.

Segundo a SDS (2013/2014) em Juazeiro com relação a condicionalidade da saúde 73% de acompanhamento do público (melhor resultado da série iniciada em 2005, com 40%); 80% das crianças vacinadas e 99% das gestantes com pré-natal em dia.

Com relação a condicionalidade da educação de acordo com a SDS (2013/2014) em Juazeiro 87% das crianças e jovens foram acompanhados (em 2006, quando iniciou-se o acompanhamento, a média era de 60% de atendimento) e desses, cerca de 97% cumpriram a frequência escolar acima da exigida.

Dessa forma, os gastos que apresentaram participações mais expressivas, em termos reais e per capita referentes às funções Educação e Saúde, sugerem uma política mais agressiva de alocação de recursos nesses serviços.

Portanto, além da transferência de renda para camadas mais pobres da população, que contribua para o aumento do consumo familiar, espera-se a inserção das crianças na escola, os cuidados preventivos e curativos promovidos pelo Programa Bolsa Família, a expansão dos investimentos em outros serviços de capacitação e qualificação das famílias que permitam o fortalecimento e a emancipação das pessoas e famílias na sociedade, principalmente às pessoas pobres, mais necessitadas desses serviços, e, por fim que garanta além do acesso a bens materiais, portanto, tangíveis, acesso também às mudanças simbólicas importantes, como, empoderamento das famílias, alto-estima, socialização, reconhecimento social e que não sejam estigmatizadas meramente como receptoras de programas assistencialistas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar e identificar os impactos socioeconômicos do Programa Bolsa Família no Bairro Angari em Juazeiro-BA, a partir da visão dos beneficiários.

O trabalho de campo mostrou através dos dados quantitativos que a manutenção das crianças na escola e da política de vacinação tem sido alcançada, enquanto condicionalidades, porém a assistência social através de programas e ações desde campanhas de educação ao acesso a programas de qualificações e renda não tem acontecido. E a não realização de ações socioeducativas sobre trabalho infantil.

O olhar dos beneficiários, aliado a visão do pesquisador nos levar a crer houve um ganho de renda, considerado importante e que tirou as famílias beneficiadas da pobreza extrema, da fome e de situações de extrema vulnerabilidade social.

Porém, para, além disto, não houve ao longo dos anos por parte das autoridades um engajamento e unificação das políticas públicas voltadas para investimento em saneamento, infraestrutura urbana no local do estudo, nem tampouco investimento para melhoria da qualificação e profissionalização dos beneficiários.

Como impacto econômico, podemos destacar a melhoria de renda e a garantia de uma programação financeira, que possibilitou que muitas famílias pudessem ao longo dos anos adquirirem bens de consumo.

Ainda, houve como cumprimento da condicionalidade de educação a permanência das crianças na escola, em índice superior a noventa por cento, que irá garantir ao longo das décadas não apenas aumento da escolaridade, mas garantir todos os benefícios sociais decorrentes da educação.

Ainda, destaca-se que pelas condições do local, bairro ribeirinho voltado para as atividades de pesca, não se buscou aliar as ações sociais a esta realidade, o que poderia ajudar de forma substancial a melhoria das condições de vida e do mercado de trabalho dos beneficiários, haja vista que as políticas públicas não trabalham associadas e voltadas para o mesmo fim.

Desta forma conclui-se a partir desta pesquisa, que o Programa Bolsa Família tem permitido o alívio imediato da pobreza, em especial atingindo o eixo de complementação de renda para as famílias em vulnerabilidade social.

Houve avanços no acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde, no entanto, o impacto social e econômico alcançado ainda não permite que as famílias saiam desta condição de dependência e passam a ter autonomia, dinheiro e cidadania efetiva, de modo que, os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade, em que se encontram, com promoção de mudanças objetivas e simbólicas essenciais.

Por fim, como produto do mestrado foi realizado um trabalho envolvendo os alunos da Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, que puderem na semana do natal de 2015 visitar e conhecer a realidade da comunidade local, debater a política pública do Bolsa Família com os próprios beneficiários e ainda realizaram uma ação social de doação de cestas básicas a estas famílias, oriundas de doação da comunidade acadêmica da universidade.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, C.M. de. **Gestão de Projetos Sociais**. São Paulo: AAPCS, 3ª ed. rev., 2001.
- BARCELOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, ISSN 1809-550X v. 1, n. 3, p. 17-54, jul./set. 2006.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Capacitação para controle social nos municípios: assistência social e Programa Bolsa Família**. Brasília: Sagi; SNAS, 2010.
- BOZZI, S. O. "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano". *Revista do Serviço Público*, 2001.
- CASTIONI, R. Avaliação de políticas públicas: modelos e usos de avaliação de impacto em programas de formação profissional. **ANAIS In: VI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO**, 1999, São Paulo, 1999.
- CASTANHAR, José César. **O que é Política Pública**. Texto Base para aulas - Mestrado em Administração Pública, EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, S.D., mimeo.2006.
- CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- CHIANCA, T.; MARINO, E.; SCHIESARI, L. Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil. **Coleção Gestão e Sustentabilidade**. São Paulo: I., 2010.
- CHIECHELSKI, P. C. S. Avaliação de programas sociais: abordagem quantitativa e suas limitações. **Revista Virtual Textos & Contextos**. Ano IV, n. 4, p. 1-12, dez. 2005. GIA: Campus, 2000.
- _____. Decentralization and coordination in social law and policy: the Bolsa Família Program. *In: TRUBEK, David et al. (Ed.). Law and the new developmental state: the Brazilian experience in Latin American context*. Cambridge University Press, 2013.
- COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo do Programa Bolsa Família. *In: SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David. (Org.). Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS*. São Paulo: Saraiva, 2011.

COHN, Amélia e FONSECA, Ana Maria. **O Bolsa Família e a questão social**. In: Teoria e Debate nº. 57, março/abril 2004.

CUNHA, Carla da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso "The Theory and Operation of a Modern National Economy", ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DOMINGUES, E.P.; OLIVEIRA, H.C.; VIANA, F.D.F. Investimentos em infraestrutura no nordeste: Projetos de impacto e perspectivas de desenvolvimento. **ANAIS** In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS. Recife. Anais. Recife: ABER, 2007.

DRUCK, G; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katál. Florianópolis** v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, RBCS, Vol. 20, Nº 59, 2003.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre cidadania e caridade. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

_____. **Política social no governo Lula (2003-2010):** perspectiva histórica. Campinas: UNICAMP, 2011 (Texto para Discussão, n. 192).

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas:** Teoria e Prática o Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas, Alínea/PUC-Campinas, 2003.

LAVINAS, L. **Transferência de Renda:** o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro. Disponível em:
<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf> Acesso em: 10 de setembro de 2014.

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Texto para discussão nº 534. Brasília: IPEA, 1997.

MARINO, E. **Manual de Avaliação de Projetos Sociais**. São Paulo: IAS – Pedagogia Social, 1ª edição, 1998.

MARTINS, Gilberto. A. **Estatística Geral e Aplicada**. São Paulo: Atlas, 2010

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula/Secretaria de Gestão.** – Brasília: MP, SEGES, 2003.

MINAYO, M.C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 22

ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública.** São Paulo: Saraiva, 2006.

NASCIMENTO, Daniela B.; FERNANDES, Liliane A.; QUEIROGA, Mariana M.; AGUIAR, Narla G. **Polêmica entre direita e esquerda sobre necessidades e direitos sociais.** Um confronto das idéias de Friederich Von Hayek e Raymond Plant. Série Política Social em Debate. Ano XVIII, Volume 11. Brasília/DF: NEPPPOS/CEAM/UnB, Julho/ Dezembro de 2005.

OLIVEIRA, Lucia M.S.R. de. **Tecendo as redes da (des) esperança nas águas do Velho Chico.** Manuscritos. Belo Horizonte, 2010.

PINZANI, Alessandro; REGO, Walquiria Leão. **Vozes do Bolsa Família. Autonomia, dinheiro e cidadania.** São Paulo: Editora Unesp, 2013.

PNUD. **Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento: pobreza e desigualdade.** Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens. Acesso em: 05 Set. 2006.

POCHMANN, M. **Política social na periferia do capitalismo:** a situação recente no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p. 1477 – 1489, 2007.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2011.

RODRIGUES, V. S. **Programa Bolsa Família: dilemas e avanços no combate à fome e à miséria.** 191f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro RJ, 2013.

ROFFMAN, R. **As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade.** *Econômica*. V. 7, n.2. p. 335-341, Dezembro, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE JUAZEIRO, 2015.

SHIMIZU, JulioYukio. **Projeção de impactos econômicos do Programa Minha Casa Minha Vida: uma abordagem de Equilíbrio Geral Computável.** CEDEPLAR/UFMG. Io Horizonte, MG, 2010.

SCHMITTER, Philippe. **Reflexões sobre o conceito de política**. In: Curso de Introdução à Ciência Política. 2ª ed. Brasília: UNB, 1984.

SILVA e SILVA, M^a Ozanira da, YAZBEK, M^a Carmelita e DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos Programas de Transferência de Renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, M. O. S; YAZBEK, M. C; GIOVANNI; G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUSA, R. P. Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada. **ANAIS**. XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e Estudo Introdutório de George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.

OLIVEIRA, Lucia M.S.R. de. **Tecendo as redes da (des) esperança nas águas do Velho Chico**. **Manuscritus**. Belo Horizonte, 2010.

OLIVEIRA, L.M.S.R. **Educação Rural e Desenvolvimento Sustentável: a lógica subjacente das relações inter-setoriais**. Juazeiro, Gráfica Sanfranciscana, 2007.

APÊNDICE

Apêndice A - Roteiro da entrevista semiestruturada

1. Nome da(o) entrevistada(o) (*opcional*) _____
2. É a/o titular do benefício? () sim () não
3. Sexo () masculino () feminino
4. Idade _____
5. Segundo a etnia como você se declara () negra(o) () parda(o) () indígena () amarela(o) () branca(o) () outra
6. Escolaridade _____
7. Estado civil () casada(o) () união estável () divorciada(o)/separada(o) () solteira(o) () viúva(o)
8. Quantas pessoas moram em seu domicílio incluindo você _____
9. Situação do domicílio () próprio () alugado () financiado () cedido () outros
10. Situação no mercado de trabalho _____
11. Se desempregado, procurou emprego no último mês () sim () não
12. Após receber o benefício algum membro da família deixou de trabalhar () sim () não
13. Qual a renda familiar sem o benefício _____
14. O benefício é a única renda da família () sim () não
15. Qual o valor do benefício recebido _____
16. Há quanto tempo recebe o benefício _____
17. Em que gasta o benefício (*resposta múltipla*) () alimentação () medicamentos () vestuário (roupas, calçados etc.) () educação () bens de consumo (eletrodomésticos, móveis, utensílios) () lazer () construção
18. Todas as crianças e adolescentes até 17 anos estão matriculados na escola () sim () não
() não se aplica (*pule para a questão 28*)
19. Todas frequentam a escola () sim () não
20. Após o recebimento do benefício à frequência escolar () permaneceu a mesma () aumentou () diminuiu
21. A carteira de vacinação está em dia () sim () não
22. Existe planejamento familiar () sim () não
23. Com que frequência a família recebe a visita das (os) agentes comunitárias(os) de saúde ou de outros membros da equipe de saúde na família
24. Algum membro da família participa/participou de algum programa da Assistência Social
() sim () não (*pule para a questão 26*)
25. Qual(is) _____
26. Algum profissional da área já fez visita domiciliar para averiguar as condições da família () sim () não
27. A assistência social já promoveu atividades (palestras, seminários, campanhas) especificamente relacionadas ao Programa Bolsa Família () sim () não () não sabe informar
28. O valor repassado é o suficiente para satisfazer as suas necessidades básicas () sim () não Por quê? _____ --
29. Após o recebimento do benefício a sua vida melhorou () sim () não Por quê? _____

30. Conhece o funcionamento e as regras do programa () sim () não Acredita que poderia ser diferente? Como?
31. A gestão do programa oferta programas complementares (geração de emprego e renda, alfabetização de adultos, cursos profissionalizantes etc.)
() sim () não () não sabe informar. Se sim quais?
32. Em caso positivo, já participou desse(s) programa(s) () sim () não
33. Percebe que há erros de inclusão, ou seja, que existem famílias recebendo o benefício sem merecer () sim () não
34. Tem conhecimento sobre a fiscalização do programa () sim () não
35. Já teve acesso a outros programas, projetos ou benefícios sociais graças ao recebimento do benefício () sim () não. Se sim, Qual?
36. A gestão municipal do programa oferece informações claras e precisas () sim () não
37. Você considera o benefício uma ajuda governo, um direito ou um dever do estado _____ Por quê?
38. Você sabe quais são as condições para o recebimento do benefício? Você cumpre essas condições?
39. Até quando você pensa em contar com o benefício de bolsa família?
40. Em quais outras coisas você gostaria de aplicar?
41. Que tipo de coisas faltariam para a família se não Recebesse a Bolsa família?
(aspectos materiais)
42. Aponte os fatores positivos (o que melhorou) na vida da família desde que obteve a bolsa família?
43. Em quais aspectos o programa BF pode melhorar? _____

ANEXOS

Anexo 1 – RI Bolsa Família e Cadastro Único

RI Bolsa Família e Cadastro Único

JUAZEIRO (BA)

IBGE: 291840 População (Censo IBGE 2010): 197.984

Visão Geral

No Município **JUAZEIRO/BA**, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em setembro de 2015 era de **47.098** dentre as quais:

- 29.206 com renda per capita familiar de até R\$77,00;
- 6.147 com renda per capita familiar entre R\$77,00 e R\$ 154,00;
- 6.004 com renda per capita familiar entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo;
- 5.741 com renda per capita acima de meio salário mínimo.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, inscritas no Cadastro Único. O PBF beneficiou, no mês de 2015, **24.366 famílias**, representando uma cobertura de 115,6 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 164,84 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 4.016.411,00 no mês.

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de junho de 2015, atingiu o percentual de 96,1%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 26.231 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 27.305. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 97,4%, resultando em 6.192 jovens acompanhados de um total de 6.357.

Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2015, atingiu 88,4 %, percentual equivale a 19.211 famílias de um total de 21.741 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município.

Estimativas

	Mês Referência	
Estimativa de famílias de baixa renda - Perfil Cadastro Único (Censo 2010)	29.421	2010
Estimativa de famílias pobres - Perfil Bolsa Família (CENSO 2010)	21.077	2010

Cadastro Único

	Mês Referência	
Famílias cadastradas		
Total de famílias cadastradas	47.098	09/2015
Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 77,00	29.206	09/2015
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 77,01 e 154,00	6.147	09/2015
Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 154,01 e ½ salário mínimo	6.004	09/2015
Famílias cadastradas com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	5.741	09/2015
Pessoas cadastradas		
Total de pessoas cadastradas	131.578	09/2015
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 77,00	90.951	09/2015
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 77,01 e 154,00	18.125	09/2015
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 154,01 e ½ salário mínimo	15.938	09/2015
Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	6.564	09/2015

Atualização cadastral



Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome



Em caso de dúvidas e/ou sugestões entre em contato conosco através do e-mail: | 1
aiad.sagi@mds.gov.br

Total de Famílias com cadastro atualizado	33.942	09/2015
Famílias com cadastro atualizado e renda per capita até ½ salário mínimo	29.833	09/2015
Taxa de atualização do total de famílias cadastradas	0,72	09/2015
Taxa de atualização cadastral até ½ salário mínimo	0,72	09/2015

Benefícios

		Mês Referência
Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	24.366	10/2015
Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias (em Reais - R\$)	4.016.411,00	10/2015
Quantitativo por Tipo de Benefícios		
Benefício Básico	23.716	10/2015
Benefícios Variáveis	35.227	10/2015
Benefício Variável Jovem - BVJ	6.420	10/2015
Benefício Variável Nutriz - BVN	444	10/2015
Benefício Variável Gestante - BVG	404	10/2015
Benefício de Superação da Extrema Pobreza - BSP	9.501	10/2015

Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos

		Mês Referência
Grupos de Origem Étnica		
Famílias Quilombolas		
Famílias quilombolas cadastradas	4	09/2015
Famílias quilombolas beneficiárias do Programa Bolsa Família	3	09/2015
Famílias Indígenas		
Famílias indígenas cadastradas	8	09/2015
Famílias indígenas beneficiárias do Programa Bolsa Família	2	09/2015
Famílias Ciganas		
Total de famílias ciganas cadastradas	2	09/2015
Famílias ciganas beneficiárias do Programa Bolsa Família	0	09/2015
Famílias pertencentes a Comunidades de Terreiro		
Total de famílias pertencentes a comunidades de terreiro cadastradas	9	09/2015
Famílias pertencentes a comunidades de terreiro beneficiárias do Programa Bolsa Família	6	09/2015
Grupos relacionados ao meio ambiente		
Famílias Extrativistas		
Total de famílias extrativistas cadastradas	3	09/2015
Famílias extrativistas beneficiárias do Programa Bolsa Família	2	09/2015
Famílias de Pescadores Artesanais		
Total de famílias de pescadores artesanais cadastradas	64	09/2015
Famílias de pescadores artesanais beneficiárias do Programa Bolsa Família	44	09/2015
Famílias Ribeirinhas		
Total de famílias ribeirinhas cadastradas	17	09/2015
Famílias ribeirinhas beneficiárias do Programa Bolsa Família	14	09/2015

Grupos relacionados ao meio Rural		
Famílias de Agricultores Familiares		
Total de famílias de agricultores familiares cadastradas	779	09/2015
Famílias de agricultores familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família	499	09/2015
Famílias Assentadas da Reforma Agrária		
Total de famílias assentadas da Reforma Agrária cadastradas	7	09/2015
Famílias Assentadas da Reforma Agrária e beneficiárias do Programa Bolsa Família	4	09/2015
Famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário		
Total de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário cadastradas	1	09/2015
Famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário beneficiárias do Programa Bolsa Família	0	09/2015
Famílias Acampadas		
Total de famílias acampadas cadastradas	8	09/2015
Famílias acampadas beneficiárias do Programa Bolsa Família	5	09/2015
Grupos em situações conjunturais		
Famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura		
Total de famílias atingidas por empreendimento de infraestrutura cadastradas	39	09/2015
Famílias atingidas por empreendimento de infraestrutura beneficiárias do Programa Bolsa Família	26	09/2015
Famílias com pessoa presa no sistema carcerário		
Total de famílias de preso do sistema carcerário cadastradas	4	09/2015
Famílias de preso do sistema carcerário beneficiárias do Programa Bolsa Família	3	09/2015
Famílias em situação de rua		
Total de famílias em situação de rua cadastradas	21	09/2015
Famílias em situação de rua beneficiárias do Programa Bolsa Família	3	09/2015
Famílias de Catadores de Material Reciclável		
Total de famílias de catadores de material reciclável cadastradas	73	09/2015
Famílias de catadores de material reciclável beneficiárias do Programa Bolsa Família	56	09/2015
Famílias em situação de trabalho infantil		
Total de famílias em situação de trabalho infantil cadastradas		
Famílias em situação de trabalho infantil beneficiárias do Programa Bolsa Família		

Condicionalidades

	Mês Referência	
Público acompanhamento		
Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	27.305	06/2015
Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)	6.357	06/2015
Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	21.741	06/2015
Resultados do Acompanhamento		
Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	26.231	06/2015
Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 a 17 anos)	6.192	06/2015
Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos - 85%)	25.618	06/2015
Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos- 85%)	613	06/2015

Total de beneficiários com frequência acima da exigida (16 a 17 anos - 75%)	6.131	06/2015
Total de Beneficiários com frequência abaixo da exigida (16 a 17 anos - 75%)	61	06/2015
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)	1.074	06/2015
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (16 a 17 anos)	165	06/2015
Total de famílias acompanhadas pela saúde	19.211	06/2015
Total de gestantes acompanhadas	344	06/2015
Total de gestantes com pré natal em dia	344	06/2015
Total de crianças acompanhadas	11.488	06/2015
Total de crianças com vacinação em dia	11.469	06/2015
Total de crianças com dados nutricionais	9.952	06/2015
Total de famílias não acompanhadas pela saúde	2.530	06/2015
Efeitos por descumprimento de condicionalidades		
Total de Efeitos por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação) (sem BVJ)	842	09/2015
Total de advertências	644	09/2015
Total de bloqueios	126	09/2015
Total de suspensões	-	-
Total de cancelamentos	0	09/2015
Total de Efeitos por descumprimento de condicionalidades (BVJ)(16 e 17 anos)	73	09/2015
Total de advertências	69	09/2015
Total de bloqueios	2	09/2015
Total de suspensões	2	09/2015
Total de cancelamentos	0	09/2015
Recursos OnLine registrados no Sistema de Condicionalidades (SICON)		
Total de recursos cadastrados e avaliados	12	05/2015
Total de famílias com recursos avaliados e deferidos	12	05/2015
Total de famílias com recursos avaliados e indeferidos	0	05/2015
Total de famílias com recursos não avaliados	0	05/2015
Acompanhamento Familiar		
Total de famílias em fase de suspensão	24	09/2015
Total de famílias com registro de acompanhamento familiar no Sistema de Condicionalidades (SICON)	24	09/2015
Total de municípios que utilizam o acompanhamento familiar do Sistema de Condicionalidades (SICON)	1	09/2015

Índice de Gestão Descentralizada

		Mês Referência
1 - Crianças e adolescentes das famílias do PBF com frequência escolar informada	32.614	06/2015
2 - Total de crianças e adolescentes das famílias do PBF no município	34.041	06/2015
3 - TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (item 1 / item 2)	0,96	06/2015
4 - Famílias do PBF com condicionalidade de Saúde informada	18.821	06/2015
5 - Total de famílias com perfil Saúde no município	20.587	06/2015
6 - TAAS - Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde (item 4 / item 5)	0,91	06/2015

7 - Cadastros válidos de Famílias com Perfil CadÚnico no município	40.138	06/2015
8 - Estimativa de famílias no município - perfil CadÚnico (Censo 2010)	29.421	06/2015
9 - TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros (item 7 / item 8)	1,00	06/2015
10 - Atualizações de cadastros válidos no município - perfil CadÚnico	28.448	06/2015
11 - Cadastros válidos de Famílias no município com perfil CadÚnico	40.138	06/2015
12 - TAC - Taxa de Atualização Cadastral (item 10 / item 11)	0,71	06/2015
13 - Fator 1: Operação (média aritmética de TAFE, TAAS, TCQC e TAC)	0,90	06/2015
14 - Fator 2: Adesão ao SUAS	1	06/2015
15 - Fator 3: Comprovação de Gastos pelo FMAS	1	06/2015
16 - Fator 4: Aprovação da Comprovação de Gastos pelo CMAS	1	06/2015
17 - IGD-M (Fator 1 x Fator 2 x Fator 3 x Fator 4)	0,90	06/2015
18 - Estimativa total de famílias de baixa renda no município - perfil CadÚnico	29.421	06/2015
19 - Quantidade de famílias consideradas para cálculo do repasse	28.448	06/2015
20 - Valor de Repasse sem Incentivos (item 17 x R\$ 3,25 x item 19)	83.210,40	06/2015
21 - Incentivo 1 - Proporção de famílias em descumprimento de condicionalidades acompanhadas	1.597,64	06/2015
22 - Incentivo 2 - Demandas de fiscalização atendidas no prazo	0	06/2015
23 - Incentivo 3 - Dados da gestão municipal no SIGPBF atualizados há menos de 1 ano	1.664,21	06/2015
24 - Incentivo 4 - Efetividade da entrega de cartões	0,00	06/2015
25 - Valor Total de Incentivos (item 21 + item 22 + item 23 + item 24)	3.261,85	06/2015
26 - Valor a ser repassado (Item 20 + Item 25)	86.472,25	06/2015
27 - Teto de repasse do IGD-M	105.180,08	06/2015
28 - Valor repassado no mês	86.472,25	06/2015
Motivo(s) que impede(m) o repasse		06/2015

Contato da Gestão Municipal

Contato da Gestão	
Órgão Responsável	Secretaria Municipal de Assistência Social
Nome do titular do Órgão Responsável	CELIA REGINA CARVALHO BARBOSA
Nome do Gestor do Programa Bolsa Família	POLLIANA DE CASSIA PACHECO DOS SANTOS
Endereço	PRAÇA DA BANDEIRA
Número	09
Complemento	
Bairro	CENTRO
Telefone 1	(74) 3612-3055
Telefone 2	
E-mail	polliana.cassia@juazeiro.ba.gov.br

Anexo 2 – RI Educação

RI Bolsa Família e Cadastro Único

JUAZEIRO (BA)

IBGE: 291840 População (Censo IBGE 2010): 197.984

Condicionalidades		Mês Referência
Público acompanhamento		
Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	26.971	11/2014
Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)	7.015	11/2014
Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	20.587	12/2014
Resultados do Acompanhamento		
Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	26.223	11/2014
Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 a 17 anos)	6.851	11/2014
Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos - 85%)	25.353	11/2014
Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos- 85%)	870	11/2014
Total de beneficiários com frequência acima da exigida (16 a 17 anos - 75%)	6.753	11/2014
Total de Beneficiários com frequência abaixo da exigida (16 a 17 anos - 75%)	98	11/2014
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)	748	11/2014
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (16 a 17 anos)	164	11/2014
Total de famílias acompanhadas pela saúde	18.816	12/2014
Total de gestantes acompanhadas	371	12/2014
Total de gestantes com pré natal em dia	370	12/2014
Total de crianças acompanhadas	10.919	12/2014
Total de crianças com vacinação em dia	10.910	12/2014
Total de crianças com dados nutricionais	9.956	12/2014
Total de famílias não acompanhadas pela saúde	1.771	12/2014
Repercussões por descumprimento de condicionalidades		
Total de repercussões por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação)	835	11/2014
Total de advertência	440	11/2014
Total de bloqueio	244	11/2014
Total de Suspensão Reiterada (Port. 251/12)	-	-
Total de cancelamentos	0	11/2014
Total de repercussões por descumprimento de condicionalidades (BVJ)	54	11/2014
Total de Advertência	34	11/2014
Total de suspensão	15	11/2014
Total de cancelamento	5	11/2014
Total de bloqueio	0	11/2014
Recursos OnLine		
Total de recursos cadastrados e avaliados	112	11/2014
Total de famílias com recursos avaliados e deferidos	108	11/2014
Total de famílias com recursos avaliados e indeferidos	4	11/2014