



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ – REITORIA DE GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E ECONOMIA
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO**

LIZANDRA KELLY DE ARAÚJO SANTANA

**Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família no município de
Campina Grande-PB**

**CAMPINA GRANDE – PB
2016**

LIZANDRA KELLY DE ARAÚJO SANTANA

**Avaliação de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família no
município de Campina Grande-PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador (a): Prof.^a Dr^a Gêuda Anazile da Costa
Gonçalves

**CAMPINA GRANDE – PB
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S232a Santana, Lizandra Kelly de Araújo
Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família no município de Campina Grande - PB [manuscrito] / Lizandra Kelly de Araujo Santana. - 2016.
22 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2016.
"Orientação: Profa. Dra. Gêuda Anazile da Costa Gonçalves, Departamento de Administração e Economia".

1. Políticas públicas. 2. Programas sociais. 3. Programa bolsa família. I. Título.

21. ed. CDD 361.613

**Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família no município de
Campina Grande-PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Administração da
Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à
exigência para obtenção do grau de Bacharel em
Administração.

Orientador (a): Prof.^a Dr.^a Gêuda Anazile da Costa
Gonçalves

Avaliação 9,3. (nove virgula três)

Aprovado em 18/02/16.

Gêuda Anazile da Costa Gonçalves
Prof.^a Dr.^a Gêuda Anazile da Costa Gonçalves

Orientadora

Waleska Silveira Lira
Prof.^a Dr.^a Waleska Silveira Lira / UEPB
Examinadora

[Assinatura]
Prof.^a Ms^a Geraldo Medeiros Junior / UEPB
Examinador

Sumário

.....	1
1. Introdução	7
2. Fundamentação Teórica	8
2.1 Políticas Públicas	8
2.1.1 Programa Bolsa Família	9
2.2 Ciclo de Políticas Públicas	11
2.2.1 Avaliação: Eficiência, Eficácia e Efetividade (3Es)	12
3. Metodologia	13
3.1 Natureza da Pesquisa	13
3.2 População e Amostra da Pesquisa	13
3.3 Coleta de Dados	14
3.4 Tratamento e Análise dos Dados	14
4. Análise e Discussão dos Resultados	15
4.1 Caracterização do município de Campina Grande	15
CATEGORIA 1: Assistência Social	15
Subcategoria 1.1: Inclusão das famílias ao Programa Bolsa Família	16
Subcategoria 1.2: Atualização Cadastral	16
Subcategoria 1.3: Renda e temporização do Programa Bolsa Família	17
CATEGORIA 2: Saúde	19
Subcategoria 2.1: Acompanhamento da saúde: avanços, desafios e possibilidades de aperfeiçoamento	19
Subcategoria 3.1: Acompanhamento da educação: avanços, desafios e possibilidades de aperfeiçoamento	20
5. Considerações Finais	21
Referências	22

Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família no município de Campina Grande-PB

SANTANA, Lizandra Kelly de Araújo

RESUMO

Sabe-se que a efetividade de uma política pública está diretamente ligada ao atendimento das demandas sociais. Sendo assim, necessário se faz o estabelecimento de uma nova relação Estado-sociedade para que os anseios da segunda possam ser compreendidos como legítimos pelo primeiro. A avaliação de políticas públicas é uma ferramenta de gestão que viabiliza o entendimento do nível das ações do governo, o que, em tese, possibilita prevenção e a melhoria contínua da gestão de políticas públicas. Este trabalho tem como objetivo avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família no município de Campina Grande-PB. Esta pesquisa caracteriza-se como bibliográfica, documental, de campo e, estudo de Caso. As informações foram obtidas através de entrevistas realizadas com os atores institucionais e sócias envolvidos com o PBF. Os resultados mostram que embora haja algumas limitações na gestão do programa no município

1. Introdução

O presente estudo se insere nas abordagens teóricas que tratam da avaliação de políticas públicas sociais tendo como plano de fundo a concepção do Estado. O Estado tem como principal função a promoção do bem estar social, o que, em tese, concretizasse a partir de políticas públicas alinhadas as demandas sociais. O Estado democrático de direito tem envidado esforços no sentido de equacionar, via formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, velhas e novas questões sociais (CALDAS, 2008).

Diante da complexidade da sociedade moderna, e tendo como de partida as desigualdades promovidas, em especial, pelo sistema econômico vigente, pode-se afirmar que parte significativa dos cidadãos brasileiros apresenta alto nível de dependência das ações do Estado.

Pereira (2008) afirma que as Políticas Públicas abrangem um conjunto de ações que buscam solucionar os impasses da alocação de bens e recursos públicos, direcionados a uma camada da sociedade. Sendo assim, podemos afirmar que as políticas públicas são ações que determinam um padrão de proteção social, voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, visando a diminuição das desigualdades estruturais.

A gestão de políticas públicas é um processo dinâmico, composto de fases sequenciais que dependem de monitoramento contínuo, tal acompanhamento, quando realizado em conjuntos pelos atores institucionais e sociais, tende a diminuir o risco iminente de “desvio de rota” na implementação de projetos e programas de governo.

Sabe-se que a efetividade de uma política pública está diretamente relacionada ao impacto positivo provocado por esta em seu público-alvo. Sendo assim, necessário se

faz avaliar as políticas públicas de forma a legitimar a ação do estado junto ao cidadão e quiçá promover uma nova relação Estado-sociedade.

A avaliação de políticas públicas é uma ferramenta de gestão que possibilita a melhoria contínua das ações do governo. Para Faleiros (2000) as orientações que norteiam a formulação e execução dos programas de natureza social têm apontado muito mais para o desenvolvimento de ações que objetivam minimizar os efeitos dos problemas do que, propriamente, a intervenções que busquem ações mais resolutivas.

Uma metodologia de avaliação de políticas públicas envolve a escolha de critérios e o uso de indicadores consistentes, que permitam julgar o impacto destas mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos, no caso deste trabalho, foram utilizadas como indicadores as próprias condicionalidades do Programa. O processo de avaliação será facilitado se baseado em um bom planejamento, onde será possível estabelecer as relações causais entre atividades, produtos e resultados, que permitam atingir as metas visadas e os impactos pretendidos (COSTA e CASTANHAR, 2003).

O Programa Bolsa Família, foco do estudo ora proposto, foi implantado pelo governo federal brasileiro em outubro de 2003 com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social. Neste sentido, o objetivo deste estudo é avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família no município de Campina Grande, PB.

Neste contexto, questiona-se: o Programa Bolsa Família tem sido efetivo no município de Campina Grande, estado da Paraíba?

2. Fundamentação Teórica

2.1 Políticas Públicas

Pode-se de afirmar que a principal função do Estado é *promover o bem-estar social*. Para atingir resultados positivos nas diversas áreas de atuação e, assim promover o bem-estar da sociedade, o Estado fomenta a gestão de políticas públicas.

Para Bucci (2002) as políticas públicas podem ser definidas como programas e projetos de ação governamental formulados com o objetivo de coordenar os meios disponíveis ao Estado para o atendimento das necessidades socialmente relevantes e politicamente determinadas. A política pública pode também ser compreendida como um compromisso público que visa dar conta de determinadas ações, em diversas áreas e que garantam os direitos sociais (RAULI, 2007).

Aith (2006) classifica as políticas públicas em: políticas de Estado – exclusivamente realizadas pelo governo e impassíveis de delegação ou terceirização, não admitindo quebra da continuidade; e, políticas de governo – realizadas pela administração pública, ou por particulares, aptos à delegação e/ou terceirização, tolerando-se eventual descontinuidade.

Souza (2006) sintetiza os principais elementos de uma política pública:

- Permite distinguir entre o que o governo pretender fazer e o que, de fato faz;
- Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos;

- É abrangente e não se limita a leis e regras;
- É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- Embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

A primeira etapa do processo de formulação de políticas públicas é a identificação das demandas da sociedade, superada a fase de diagnóstico são criados programas e projetos alinhados as demandas inicialmente identificadas para execução por parte dos governos. De forma geral, os representantes do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores) se encarregam de mobilizar o Poder Executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos) para a elaboração e execução de políticas públicas capazes de atender as necessidades da sociedade.

Los gobiernos son considerados como los principales actores responsabilizados con las políticas públicas, debido a su privilegiada disposición de recursos y poder para ofrecer bienes, servicios y transferências que resuelvan problemas públicos, si bien la participación de las organizaciones civiles y sociales y de los ciudadanos en general se considera altamente deseable. (BRUM, 2013, p.40)

Tendo em vista a pluralidade da sociedade contemporânea e a complexidade dos problemas de ordem social e econômico que assolam os países, em especial, os periféricos, torna-se cada vez mais desafiador para o Estado gestar políticas públicas capazes de atender as demandas da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 preconiza a participação da sociedade na gestão das políticas públicas e, conseqüentemente, o aprimoramento da relação entre atores sociais e institucionais, reforçando a tese que defende a relação direta entre o êxito de uma política pública e o grau de conhecimento que os envolvidos em sua gestão detém sobre o seu objeto.

Lowl (1964;1972) criou a tipologia “a política faz a política”, para demonstrar que cada política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas (SOUZA, 2006).

As políticas públicas de transferências de renda, de acordo com Rocha (2011, p.3) somente a partir da Constituição de 1988 e, em particular, a partir da regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, adquirem importância crescente..

O Programa Bolsa Família, foco deste trabalho, caracteriza-se como uma política pública de transferência de renda, implantada, no ano de 2003, pelo governo brasileiro, com o objetivo de combater a pobreza e a fome e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social.

2.1.1 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é, atualmente, a principal política pública de transferência de renda do Brasil, com o objetivo de combater a miséria e a exclusão social, o referido programa foi instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na Lei 10.836, em 9 janeiro de 2004. O PBF foi criado no governo

de Luís Inácio Lula da Silva através da unificação de quatro programas sociais já existentes, o Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Corroborando com o exposto Campello (p. 6, 2013), afirma:

(...) o Programa Bolsa Família busca contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Diante do grande desafio assumido pelo PBF, necessário se faz a atuação conjunta e articulada de governos federal, estadual e municipal, de forma a promover condições estratégicas para combater a pobreza e promover o acesso a bens e serviços essenciais.

No caso do PBF, o governo federal é responsável por coordenar a implantação e supervisionar a execução do Cadastro Único. Por sua vez, o governo estadual deve apoiar tecnicamente e supervisionar os municípios para a realização do cadastro. Os municípios devem planejar e executar o cadastramento; transmitir e acompanhar o retorno dos dados enviados à CAIXA; manter atualizada a base de dados do Cadastro Único e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastramento. (BICHR, 2010).

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, o PBF complementa a renda de 14 milhões de famílias brasileiras, de acordo com o perfil e tipos de benefícios:

Figura 1: Tipos de benefícios do PBF

Benefício Básico	(pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 77)
Benefício Variável	(R\$ 35, cada um, até cinco por família)
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente	(é concedido o valor de R\$42,00 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola.. Cada família pode receber até dois BVJs.)
Benefício Variável Vinculado à Nutriz	(Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe.)
Benefício Variável Vinculado à Gestante	(Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição)
Benefício para Superação da Extrema Pobreza	(Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 77,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa.)

Fonte: BRASIL, 2014

Em contrapartida, os beneficiários do PBF estão sujeitos a condicionalidades nas áreas de educação, saúde e Serviço Social. Na educação, a manutenção dos filhos na escola, com frequência mínima mensal de 85%, para a faixa etária de até 15 anos e de 75%, os que se encontram entre 16 e 17 anos. Quanto à saúde, acompanhamento do calendário de vacinação das crianças menores de sete anos, além da realização do pré-

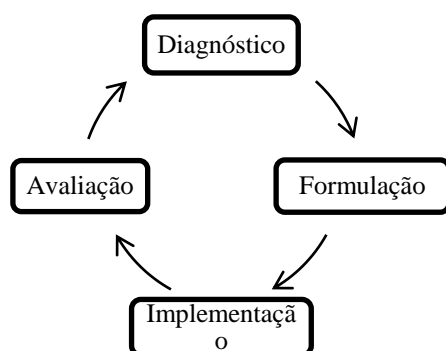
natal de mulheres entre 14 a 44 anos. Já na área de assistência social, é exigido que as crianças e adolescentes, com no máximo 15 anos, participem do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e obtenha frequência mínima de 85% na escola.

Sá e Silva (2012) ressaltam que, fora o repasse do valor monetário, o Programa Bolsa Família é essencial para ampliar outros programas, como alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda, microcrédito, acesso à educação e serviços de saúde para os filhos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o PBF, em longo prazo, tende a ser reconhecido não apenas como um programa de transferência de renda, mas uma estratégia do Estado para ampliar o acesso das pessoas aos serviços de educação, saúde e serviço social, promovendo uma diminuição do *gap* historicamente reforçado entre os que mais e menos favorecidos economicamente.

2.2 Ciclo de Políticas Públicas

De acordo com Januzzi (2013), o processo de formulação e avaliação de políticas públicas tem sido apresentado pelo ciclo de etapas sucessivas (*Policy Cycle*):



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Na primeira etapa do ciclo acima representado – Diagnóstico -, será identificada realidade social da população. Na segunda etapa – Formulação – serão definidas a natureza dos programas, as prioridades e o público-alvo. Na terceira etapa – Implementação – a política será executada. Na última etapa – Avaliação - será mensurado o desempenho da política através da eficácia, eficiência e efetividade da mesma,

Para Januzzi (2013), a etapa de avaliação refere-se a uma investigação técnica fundamentada nas diferentes estratégias metodológicas da Pesquisa Social para produzir informação e conhecimento para seu desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post*, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de uma determinada política pública.

Para Carvalho (p 10, 2003):

(...) a avaliação é parte constitutiva do processo da política pública. A avaliação integra-se a esse processo como atividade permanente que

acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública.

Frey (2000, p. 229), afirma que a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública.

Dentre as metodologias de avaliação encontradas na teoria que trata da gestão de políticas públicas, podem-se distinguir as três mais usuais: *avaliação de metas*, *avaliação de impacto* e *avaliação de processos*.

i) Avaliação de metas tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança. Trata-se, pois, de uma avaliação *ex post facto*, requer que o programa (ou uma etapa do mesmo) tenha sido concluído para se poder avaliá-lo.

ii) Avaliação de impacto busca verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados .

iii) Avaliação de processo visa detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades.

Costa e Castanhar (p 14, 2003)

É importante destacar que, apesar dessas metodologias serem consideradas as mais usuais, não existe um modelo padrão de avaliação, uma vez que este deve adequar-se a política pública a ser avaliadas.

2.2.1 Avaliação: Eficiência, Eficácia e Efetividade (3Es)

Januzzi (2014) afirma que a avaliação de uma política pública requer indicadores consistentes a fim de garantir a tomada de decisão dos gestores públicos quanto ao cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo (efetividade) e custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Para Arretche (1998), para avaliar a eficácia de uma política pública se estabelece uma equação entre metas anunciadas e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às metas alcançadas e, deste modo, conclui-se pelo sucesso ou fracasso da política.

Avaliar a efetividade de uma política pública significa identificar o impacto social que essa causou em seu público-alvo e, em outras dimensões sócias.

“Relativamente à efetividade, é destacada a dificuldade de vinculação da política pública à mudança ocorrida. Por isso, o grande desafio relacionado a este indicador reside na obtenção de dados válidos que informem o alcance dos resultados e seu impacto social. Daí ser desejável a opinião da população

atendida pelo programa, por fornecer indícios da efetividade social'. (SANO; FILHO, p 19, 2013)

Já a avaliação da eficiência de uma política pública implica na relação custo previsto e custo real. A política é considerada eficiente se essa relação for positiva. A avaliação de eficiência do Programa Bolsa Família torna-se necessária uma vez que, em virtude da crise mundial e especialmente, a crise econômica no Brasil, a escassez de recursos exige maior responsabilidade e racionalidade de gastos. Para Januzzi (2006), é preciso avaliar a eficiência dos programas em função não apenas em relação ao resultado obtido e à quantidade de recursos alocados, mas considerando as dificuldades ou potencialidades existentes na região em que os programas estão funcionando.

Assim sendo, para que uma política pública tenha êxito é necessário adotar métodos de baixo custo de instalação e manutenção (eficiência), que possibilitem o atendimento das metas previstas (eficácia) e que promovam uma melhoria das condições sociais (efetividade).

3. Metodologia

3.1 Natureza da Pesquisa

Quanto aos fins, a pesquisa pode ser considerada exploratória e descritiva. Caracteriza-se como exploratória por proporcionar ao pesquisador maior familiaridade com o fenômeno ou problema de pesquisa, e descritiva por ter como objetivo descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Quanto aos meios a pesquisa se caracteriza como: Bibliográfica, Documental, de Campo e, Estudo de Caso. A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos (FONSECA, 2002). A pesquisa documental adota o mesmo procedimento da bibliográfica, tendo como fonte documentos que, em geral, apresentam dados relativos ao objeto da pesquisa. A pesquisa de campo caracteriza-se pelas investigações nas quais se realiza coleta de dados junto ao público-alvo da pesquisa. Já o estudo de caso, pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador (FONSECA, 2002).

3.2 População e Amostra da Pesquisa

A população e a amostra da pesquisa foram delineadas de forma a identificar pessoas capacitadas para fornecer informações que venham a contribuir com o objetivo da mesma. Vergara (2005) indica os sujeitos da pesquisa como aquelas pessoas que irão possibilitar o acesso aos dados e informações necessários ao pesquisador. A escolha dos participantes do estudo se deu a partir de uma amostra intencional, cujo critério

principal foi os elementos disporem de informações relevantes para o alcance do objetivo da pesquisa. Sendo assim, a população desta pesquisa foi composta pelos atores institucionais e sociais envolvidos com o objeto do estudo. O universo da pesquisa é composto por cerca de 33.813 beneficiárias, quanto aos atores institucionais, fazem parte 3 coordenadores, 1 para cada instância: Educação, Assistência Social e Saúde. A amostra desta pesquisa foi composta por 6 beneficiárias e 3 coordenadores, tendo em vista que por se tratar de uma pesquisa qualitativa, não é exigido um número mínimo de entrevistados.

3.3 Coleta de Dados

Os dados da pesquisa foram coletados em duas etapas: na primeira, foram coletados dados secundários, através das fontes bibliográficas e documentais o que permitiu maior familiaridade com o fenômeno objeto deste estudo. Na segunda etapa foram coletados os dados primários através de entrevistas semiestruturadas, com os atores institucionais e sociais ligados ao Programa Bolsa Família.

Os dados coletados foram registrados por meio de gravador digital e, em seguida transcrito na íntegra.

3.4 Tratamento e Análise dos Dados

O modelo de avaliação que norteou esta pesquisa foi proposto por Januzzi (2006), o mesmo utiliza-se de três indicadores de desempenho – Eficiência, Eficácia e Efetividade (3Es), para avaliar políticas públicas. Neste trabalho será avaliada a efetividade do PBF, através da coleta de dados qualitativos junto aos atores institucionais e sociais envolvidos com o objeto de estudo.

Os dados coletados foram submetidos à análise de conteúdo, método que visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo dos depoimentos, indicadores que possibilitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção desses depoimentos (Bardin, 2009).

Para a aplicação do método de análise de conteúdo, foram respeitadas as seguintes etapas: Pré-análise: exploração do material, tratamento dos resultados e interpretação; Exploração do material, onde se buscou alcançar a compreensão do texto e definir as categorias temáticas. Por fim, realizou-se a interpretação dos depoimentos, por meio da distribuição das categorias temáticas encontradas, interpretação e discussão dos resultados (Bardin, 2009).

As subcategorias produzidas a partir das entrevistas foram agrupadas em três grandes categorias, como pode ser visto na tabela abaixo

Assistência Social	Inclusão das famílias ao Programa Bolsa Família
	Atualização Cadastral
	Renda e temporização do Programa Bolsa Família
Educação	Acompanhamento da educação: avanços, desafios e possibilidades de aperfeiçoamento.

A definição dessas categorias está diretamente relacionada com as condicionalidades do Programa Bolsa Família. Vale ressaltar que as análises das categorias não foram diretamente proporcionais, uma vez que nem todos os atores institucionais estavam abertos para fornecer informações que ajudassem em uma melhor análise.

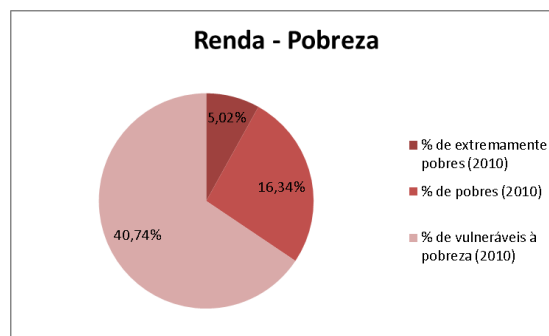
4. Análise e Discussão dos Resultados

4.1 Caracterização do município de Campina Grande

Segundo o último Censo Demográfico (uma pesquisa realizada a cada dez anos e que através dela reunimos informações sobre toda a população brasileira), Campina Grande, situada no estado da Paraíba, tinha em 2010, cerca de 385.213 habitantes, sendo: 182.205 homens (47,30%) e 203.008 mulheres (52,70%).

Como pode ser observado no gráfico abaixo, há um percentual considerável de pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade social, o que conseqüentemente demandará por ações governamentais, ou seja, por políticas públicas que venham atender esta classe populacional.

Gráfico 1: Renda - Pobreza



Fonte: Fonte: PNUD; IPEA; Fundação José Pinheiro; Censo 2010.

No município de Campina Grande, , cerca de 33.813 famílias são beneficiadas pelo PBF, o que corresponde a 4.400.382,00 de recursos financeiros movimentados pagos em benefícios às famílias. Os tipos e as quantidades de benefícios que cada família recebe dependem da composição e da renda da família beneficiária.

CATEGORIA 1: Assistência Social

Esta categoria foi criada com o objetivo de retratar como se dá a inserção das famílias ao Programa Bolsa Família e a atualização cadastral.

Subcategoria 1.1: Inclusão das famílias ao Programa Bolsa Família

De acordo com Campello (2013), o objetivo do Bolsa Família é contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. O primeiro passo para o acesso ao PBF é o cadastro no CadÚnico – Cadastro Único cuja coordenação e supervisão ficam a cargo do Governo Federal.

“O bolsa família faz uma verificação da família, de pobreza ou extrema pobreza, isso aí é um cálculo matemático, ele vai avaliar a renda familiar, essa renda pode ser formal, através de carteira assinada ou informal se ela é autônoma (...) enfim, trabalhos autônomos, sem necessitar uma declaração formal, um decore, ele diz que realiza uma atividade autônoma e aí ele declara uma renda, fica numa situação declaratória.” (Entrevistado 1)

A fala acima indica uma limitação do processo de seleção de famílias para o PBF, por ser uma política pública auto declaratória, tende a favorecer as famílias que não possuem renda ou se encontram no mercado de trabalho informal e, portanto, não apresentam documentos que comprovem a renda da família, ao mesmo tempo que tende a excluir as famílias que se encontram em situação de trabalho formal.

“Infelizmente, apesar de ser para uma política social, o sistema faz um cálculo exato, ou é até 77,00 ou até 154,00, se não tiver dentro desse cálculo, de renda per capita, não consegue se inserir nesses programas.” (Entrevistado 1)

É possível perceber, na fala do entrevistado 1, falta de flexibilidade junto as famílias que apresentam comprovantes de rendimento, ou seja, os que têm renda per capita de até R\$ 154,00 são considerados pobres e, portanto têm direito ao benefício, enquanto que os que detêm renda per capita de R\$ 155,00 não podem participar do PBF, por não se encaixarem no perfil do público-alvo do PBF.

Na percepção do entrevistado 1, o fato do PBF ser auto declaratório o torna mais vulnerável, o que dificulta o alcance do seu objetivo. A reestruturação do processo de recrutamento e seleção de beneficiários, assim como o monitoramento das famílias já cadastradas pode aperfeiçoar a gestão do PBF.

“(...) talvez se o programa em nível nacional fosse melhor estruturado na perspectiva de avaliar uma triagem mais rigorosa contemplando famílias que de fato precisam, não fosse um programa tão vulnerável por ser auto declaratório.” (Entrevistado 1)

Diante da amplitude do PBF necessário se faz um esforço conjunto da União, dos estados e dos municípios para que este possa, de fato, atingir o objetivo a que se propôs. A análise desta subcategoria indica um ponto nodal no processo de seleção das famílias para o PBF.

Subcategoria 1.2: Atualização Cadastral

Manter o cadastro atualizado é uma das obrigações dos beneficiários do PBF, através da atualização das informações é possível monitorar a situação das famílias para decidir se essas permanecem ou saem do PBF. A frase modal a seguir indica que não há por parte dos beneficiários a responsabilidade de manter atualizado os dados no cadastro Único

“Infelizmente é frequente o fato de muitas famílias não atualizarem seus dados (...) por conta desse prazo de até dois anos, deixam para alimentar o sistema tão somente no findar do prazo, muitas vezes provocando o bloqueio do benefício, pela sua própria omissão, negligenciam em não vir fazer a atualização cadastral.” **(Entrevistado 1)**

É importante destacar que o cumprimento das condicionalidades do Programa está diretamente relacionado à efetividade do PBF. Para que o PBF seja efetivo é necessário o comprometimento de todos os envolvidos, de um lado a qualidade dos serviços prestados pelo Estado, do outro o comprometimento do beneficiário. É possível perceber a dimensão do problema a partir das frases modais abaixo.

“Eu perdi o prazo agora, porque vim tirar mês passado e não tirei, porque era para eu cadastrar e não me lembrei.” **(Entrevistada 4)**

“Eu já perdi o prazo de recadastramento, acabei esquecendo.” **(Entrevistada 5)**

“Minha filha, eu moro distante, acho que por isso que eu acabo não vindo aqui, só recadastro quando está perto de completar os dois anos mesmo.” **(Entrevistada 6)**

As frases modais abaixo elencadas, indicam além dos problemas relacionados ao acesso, outros motivos pelos quais os beneficiários, nem sempre, cumprem a obrigação de manter atualizados seus dados.

“(…) Há aquelas ainda que no decorrer desses dois anos, saem do perfil do bolsa família, porque começam a trabalhar com carteira assinada, não vem fazer a informação devida no cadastro, porque sabem já que vai perder o benefício, porque a renda aumentou, vem tão somente nos últimos momentos”. **(Entrevistado 1)**

“Eu trabalhava antes, aí eu pedi pra sair porque eu não estava aguentando, eu já tenho 41 anos. Pedi as minhas contas, eu não aguentava mais trabalhar o dia todo em pé. E para você vê, eu ainda recebia o bolsa família mesmo trabalhando. Coisa de Deus, né?” **(Entrevistada 8)**

Diante do exposto é possível deduzir que a Gestão Federal do PBF, deve rever o processo de seleção das famílias, viabilizando o acesso dos que, de fato, se encontram em vulnerabilidade econômica e social. No caso da Gestão do PBF em nível municipal, medidas que facilitem o acesso dos beneficiários ao Cadastro Único podem ser tomadas para minimizar os problemas decorrentes da falta de atualização do mesmo.

Subcategoria 1.3: Renda e temporização do Programa Bolsa Família

A transferência de renda e a temporização do PBF, tem sido tema recorrente em debates acadêmicos, políticos e empresariais. Nesta subcategoria foi

investigada a percepção, dos envolvidos diretamente com o PBF, sobre a suficiência ou insuficiência da renda transferida para o alcance do objetivo do referido programa. O que pode ser observado nas seguintes frases modais.

“É relativo dizer que a renda do Bolsa Família é suficiente para ajudar a família carente, porque para quem precisa e de repente recebe 77,00, ele vai fazer algumas compras e aí imagina-se

um suprimento de necessidades por 5 dias, uma semana, não sei se suficiente para tirar a pessoa da situação de pobreza mas de fato para quem precisa, qualquer ajuda chega em boa hora.” **(Entrevistado 1)**

“É pouco, mas fazer que, né? Pelo menos dá pra ajudar. Tem gente que recebe aí 300 e pouco... e olha eu não tenho o que reclamar muito, é pouco mas é bom.” **(Entrevistada 4)**

“É se desse mais era melhor, né? Recebo 186,00. O Bolsa Família é uma coisa boa que Deus mandou para os pobres. Porque tem mulher que sobrevive só do Bolsa Família. Eu guardo a minha Bolsa Família para eu pagar o aluguel, só que eu completo.” **(Entrevistada 8)**

“É pouco, mas pelo menos é uma ajuda, melhor que nada. Para mim tem uma ajuda boa, se a pessoa cadastrar, vacinar tudo direitinho recebe certo, não tenho o que falar de ruim não.” **(Entrevistada 9)**

A análise dessa subcategoria indica que a renda transferida pelo PBF é considerada pelos entrevistados como “ajuda”, mas insuficiente para tirar a família da situação de pobreza. É importante destacar que alguns beneficiários afirma conhecer pessoas que dependem apenas da renda transferida pelo PBF, o que pode caracterizar um risco de manutenção desses indivíduos em situação de pobreza extrema.

A temporização conhecida popularmente por ‘porta de saída’ do programa é outro fator que estimula críticas ferrenha quanto à efetividade do PBF. A frase modal a seguir tratam dessa questão.

“(...) tem pessoas que recebem há 10 anos o benefício, quando a gente identifica é algo que deve ter ajudado bastante essa família, mas esse benefício de repente pode emperrar a família.” **(Entrevistado 1)**

“Faz muito tempo que recebo, não sei dizer quando comecei e por mim eu poderia passar o resto da minha vida. ” **(Entrevistada 4)**

“Faz muito tempo, desde o começo. É sempre bom, né? Pretendo ficar até..., é porque tem uma certa idade, pretendo ficar até quando puder.” **(Entrevistada 5)**

“Faz, faz uns 7 anos que recebo, minha menina tem 7 anos. Eu pretendo receber pro resto da minha vida. Não trabalho, sou viúva. Você não sabe o quanto isso me ajudou. ” **(Entrevistada 6)**

“Recebo há muito tempo, muito, desde que meu filho morava comigo, hoje ele é de maior e já casado.” **(Entrevistado 7)**

Os dados indicam que a permanência no PBF supera 10 (dez) anos, o que pode caracterizar a baixa efetividade do mesmo, já que as famílias que estão se beneficiando

da transferência de renda não encontra a “porta de saída” do PBF. A intenção de permanecer recebendo um benefício do governo, em tese, pode estar relacionada à falta de perspectiva de futuro dessas famílias. É, portanto, necessário à adoção de estratégias governamentais para mudar essa realidade, uma vez que é clara a dificuldade quanto a inserção dessas famílias no emprego formal, tendo em vista que a maioria não possui qualificação profissional.

“O benefício poderia estar condicionado a atualizar cadastro com saúde, educação, como temos, mas acrescentar também cursos profissionalizantes para os pais, cursos que contemplassem as necessidades locais e o talento e aptidão dessas pessoas (...) poderiam estudar, quem sabe, se reunirem em cooperativas ou até mesmo entrarem no mercado formal de trabalho para poder deixar o benefício para outras pessoas que precisem.” **(Entrevistado 1)**

“(...) É aí que a gente destaca uma iniciativa de Campina Grande, que é um programa municipal, verba municipal, Programa Capacitar, que tem referenciado pessoas de baixa renda para um processo de capacitação profissional, tivemos uma formatura de mil pessoas, mulheres em sua maioria, diversos cursos, muitas delas já reunidas em cooperativas e o município vai entrar com financiamento através da AMDE, que é a Agencia Municipal de Desenvolvimento. **(Entrevistado 1)**

As categorias e subcategorias analisadas indicam que a efetividade do PBF depende diretamente de uma rede de serviços paralelos aos ofertados pelo referido programa, de forma a viabilizar o seu objetivo promover a melhoria da vida das famílias beneficiárias.

CATEGORIA 2: Saúde

Nesta categoria foram alocadas frases modais referentes ao acompanhamento da saúde: controle da vacinação e redução da mortalidade infantil.

Subcategoria 2.1: Acompanhamento da saúde: avanços, desafios e possibilidades de aperfeiçoamento

A manutenção do calendário de vacinação das crianças em dia é uma das condicionalidades na área de saúde do PBF. Sabe-se que esta prática preventiva tem relação direta com a redução da mortalidade infantil. As frases modais a seguir reforçam esse entendimento.

“A redução da mortalidade infantil tem acontecido cada vez mais, de maneira gradual, isso é um dado extremamente positivo. A gente tem um cuidado de vacinar essas crianças e acompanhar peso e altura através dos trabalhos que são feitos dentro da unidade de saúde, e o Bolsa Família veio para reforçar isso aí, trazer essas famílias para junto.” **(Entrevistada 2)**

Ao condicionar o recebimento do benefício ao acompanhamento da saúde das crianças, o PBF impacta positivamente a vida dessas famílias, o que é revelado na queda da taxa da mortalidade infantil no município de Campina Grande, PB. É importante

perceber que o descumprimento por qualquer uma das partes compromete o desempenho do PBF.

A gente ainda tem muita dificuldade de captar essas famílias, muitas não procuram a unidade de saúde, o agente comunitário passa, avisa, mas as vezes a família não vai, esquece, as vezes não dá a devida importância, e a gente sabe que isso dá um impacto negativo, não só em relação a saúde daquela família como também corre o risco dessa família ter seu benefício suspenso. Então a maior dificuldade é na sensibilização do usuário que ele tem obrigação, não apenas receber o benefício. **(Entrevistada 2)**

(...) Agora aqui no município a gente tem várias equipes, temos uma equipe gigantesca na secretaria de saúde comprometida em buscar essas melhorias, então aqui no município a gente tem cada vez mais conseguido ter um impacto positivo de trazer essas famílias pra junto da gente, seja com mídia, seja com ações sociais, com mutirões, ações sociais itinerantes que a gente começou a fazer, que tem surtido um efeito muito positivo. **(Entrevistada 2)**

De acordo com a frase modal acima, a gestão do PBF no município de Campina Grande, PB tem envidado esforços para manter o controle do acompanhamento da saúde das crianças filhas de beneficiária.

O Governo Federal deveria investir mais em mídia, voltada para a importância do acompanhamento de saúde e o acompanhamento educacional dessa criança e dessa família, a gente sente falta dessa questão da mídia mesmo, desse impacto positivo que a mídia poderia dar, divulgando a importância do acompanhamento de saúde. **(Entrevistada 2)**

O PBF é gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) municípios devem planejar e executar o cadastramento; manter atualizada a base de dados do Cadastro Único e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastramento, porém cabe aos municípios planejar e executar o cadastramento; manter atualizada a base de dados do Cadastro Único e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastramento (Bichir, 2010).

CATEGORIA 3: Educação

Por fim, e não menos importante, esta categoria irá tratar dos avanços e desafios quanto às condicionalidades da área de educação. É contrapartida das famílias cadastradas no PBF, manter os filhos na escola.

Subcategoria 3.1: Acompanhamento da educação: avanços, desafios e possibilidades de aperfeiçoamento

Para garantir o êxito do PBF o governo deve garantir o acesso a equipamentos e serviços públicos e as famílias beneficiadas devem assumir as condicionalidades.

São realizadas reuniões junto aos pais dos alunos, convocadas tanto pelos gestores escolar, quanto pela Secretaria de Educação do município, como forma de conscientização da importância da permanência dos alunos em sala

de aula. Mas ainda assim acontece de os pais não darem a devida importância, e aí no caso da suspensão do benefício, os pais comparecem a escola para renovar a matrícula do filho e fazer com que o benefício seja restabelecido. **(Entrevistado 3)**

O que percebemos é que a permanência dos alunos em sala de aula está muito vinculada ao recebimento do recurso pago pelo programa. **(Entrevistado 3)**

Apesar de o município promover ações, junto às famílias beneficiadas, no sentido de estimular a permanência dos alunos em sala de aula, na percepção dos entrevistados ainda existem famílias que mantêm os filhos na escola apenas por essa ser uma condicionalidade do PBF. As frases modais a seguir indicam a percepção das beneficiárias sobre essa questão.

“Não, meus filhos já estudavam na creche antes do Bolsa Família, o dinheiro ajuda, mas eu já tinha colocado eles primeiros na escola.” **(Entrevistada 4)**

“Se fosse bloqueado eu iria sofrer um bocado, porque minha filha estuda em uma escolinha particular, ela ainda não foi pra escola pública, aí eu ia sofrer um bocado para arrumar o dinheiro e deixar ela na escola, porque o Bolsa Família é muito importante mesmo. Já passei três meses sem tirar e eu sofri”. **(Entrevistada 6)**

“Não, Deus me livre. Poderiam bloquear “500 Bolsa família” que eu não tiraria meus filhos da escola”. **(Entrevistada 8)**

“Não, de formal alguma eu tiraria eles”. **(Entrevistada beneficiária 9)**

A divergência detectada entre as falas dos atores institucionais e sociais indica que existem problemas relacionados à manutenção das crianças na escola, mas que esses não podem ser ligados, somente, a falta de comprometimento dos pais ou responsáveis. É importante destacar que todos os entrevistados expuseram em suas falas que o benefício facilita a permanência das crianças na escola, mas nenhum afirmou que a ausência do mesmo seria motivo para retirar as crianças das escolas.

5. Considerações Finais

O Programa Bolsa Família – PBF, é considerado a maior política pública de transferência de renda da atualidade e, portanto, tem sido alvo, desde sua criação em 2003 de debates entre os que defendem sua importância os que questionam sua real intenção e, até mesmo, sua capacidade de promover melhorias para a sociedade.

Para avaliar o impacto positivo ou negativo de um programa dessa amplitude é preciso utilizar-se de padrões com rigor científico, qualquer tentativa de avaliação sem a adoção de critérios validados cientificamente pode ser desastrosa. Sendo assim, este trabalho teve como objetivo avaliar se a gestão do Bolsa Família tem sido efetiva no município de Campina Grande-PB.

Após o aprofundamento teórico do tema e a pesquisa de campo realizada junto aos coordenadores e beneficiários do PBF, foi possível concluir que:

- A renda do PBF não é suficiente para tirar as famílias cadastradas da linha da pobreza, mas é reconhecida pelos entrevistados como um importante auxílio, tendo em vista a situação de vulnerabilidade econômica que essas famílias se encontram.
- A falta de critérios adequados a realidade das famílias foco do PBF, tem provocado gaps no cadastramento, que pode levar a graves distorções nas demais etapas do programa.
- As instâncias federal, estadual e municipal devem estar articuladas para que o programa seja bem gerido.
- Há por parte do governo federal uma limitação de ações que promovam o desligamento das famílias do PBF.

Diante do exposto, é possível afirmar que apesar da necessidade de ajustes, identificadas na pesquisa, o PBF tem impactado positivamente a vida das famílias carentes do município de Campina Grande, PB e, portanto é considerado efetivo.

Referências

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARRETCHE M.T.S. **Tendência no estudo sobre avaliação**. *In*: “RICO, Elizabeth Melo (org.) Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate”. São Paulo, Cortez, 1998.

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos estudos – CEBRAP*. n.87. São Paulo, 2010.

BRUM, M. C. Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Revista Andamios*, v. 10, n. 21, 2013, pp. 39-59

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos estudos – CEBRAP*. n.87. São Paulo, 2010.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. *In*: Programa Bolsa Família uma década e inclusão e cidadania. p 15-25. Brasília : Ipea, 2013.

CARVALHO, S. N. **Avaliação de programas sociais:** balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos:** desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

FREY, K. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jan./jun. 2000.

GUERRA, Ana C. et al. **Programa Bolsa Família:** uma análise sob o ponto de vista dos usuários. In: ENANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2012. Disponível em: <www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=848&cod_evento_edicao=63&cod_edicao_trabalho=14415> Acesso em: 28/09/2015

JANUZZI, P.M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil.** *Revista do Serviço Público Brasília* 56 (2): 137-160, 2006.

_____. **Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais:** revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 1, p. 4-27, 2013

_____. **Avaliação de Programas Sociais:** Conceitos e Referencias de quem as realiza. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014

RAULI, F. **Monitoramento das políticas públicas de Curitiba:** uma avaliação crítica sob a ótica dos indicadores de desenvolvimento sustentável. 2007. 182 p. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento). Curitiba, 2007.

ROCHA, Sônia. **O Programa Bolsa Família:** Evolução e efeitos sobre a pobreza. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v.20, n.1, p 113-139, 2013.

SÁ, Maria O. L. de; SILVA, Lucimeiry B. da. **Uma análise da aplicação do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de São Bentinho — PB.** In: ENAPG, 2012, Salvador. *Anais...* Salvador: Anpad, 2012. Disponível em: <www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=866&cod_evento_edicao=65&cod_edicao_trabalho=15396> Acesso em: 28/09/2015

SANO,H; MONTENEGRO FILHO, M.J.F. **As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento**

Social e das Ações Públicas. Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí , ano 11, n. 22, 2013

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, ano 8, n16°, p.20-45. Porto Alegre, 2006

SULBRANDT, J. **La evaluación de los programas sociales:** una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLIKSBURG, B. *Pobreza:* un tema impostergable. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.