

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
UNIOESTE/CAMPUS DE TOLEDO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CCHS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – MESTRADO

Marli Terezinha Rodrigues

O IMPACTO SOCIOECONÔMICO NA VIDA DOS BENEFICIADOS DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON – PR

TOLEDO – PR
2018

MARLI TEREZINHA RODRIGUES

O IMPACTO SOCIOECONÔMICO NA VIDA DOS BENEFICIADOS DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON – PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Mestrado, com área de concentração em Fronteiras, Identidades e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Democracia e Políticas Públicas.

Prof. Orientador: Dr. Geraldo Magella Neres.

TOLEDO – PR
2018

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

R696i

Rodrigues, Marli Terezinha

O impacto socioeconômico na vida dos beneficiados do Programa Bolsa Família no Município de Marechal Cândido Rondon - PR. / Marli Terezinha Rodrigues. -- Toledo, PR: [s.n.], 2018.

100 f.

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Magella Neres

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Toledo, Centro de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2018.

1. Desenvolvimento econômico - Paraná. 2. Renda. 3. Educação. 4. Saúde. I. Neres, Geraldo Magella. II. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. III. Título.

CDD 20.ed. 338.98162

320.6

CIP-NBR 12899

Ficha catalográfica elaborada por Helena Soterio Bejio – CRB 9ª/965

MARLI TEREZINHA RODRIGUES

O IMPACTO SOCIOECONÔMICO NA VIDA DOS BENEFICIADOS DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON – PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Mestrado, com área de concentração em Fronteiras, Identidades e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Democracia e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador: Dr. Geraldo Magella Neres.
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Prof. Dr. Silvio Antonio Colognese
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Prof. Dr. César Karpinski
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

A Deus, luz sempre presente.

Aos amados professores, que se doaram nesta linda vocação de nos ensinar a lapidar o conhecimento.

Ao meu professor orientador, pelo profissionalismo, dedicação, discernimento, indicando o caminho a seguir.

Aos colegas desta jornada, pelo suporte nos momentos mais difíceis e pelos momentos de extroversão, coadjuvantes deste aprendizado.

Aos meus amados amigos, irmãos sempre presente física ou espiritualmente.

Aos gestores e colegas servidores desta universidade, por atuarem com afinco na busca da excelência acadêmica.

*Na terra há o suficiente para satisfazer as necessidades de todos,
mas não para satisfazer a ganância de alguns.*

Mahatma Gandhi

RODRIGUES, Marli Terezinha. **O impacto socioeconômico na vida dos beneficiados do programa bolsa família no município de Marechal Cândido Rondon – PR.** 2018. 100p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2018.

RESUMO

O presente estudo buscou analisar o impacto que o Programa Bolsa Família reflete na vida das pessoas beneficiadas do município de Marechal Cândido Rondon. Identificou os valores pagos em cada benefício, sendo possível analisar como este programa de transferência de renda é compreendido e recepcionado pelas pessoas beneficiárias, tendo em vista as condicionalidades na área de educação e saúde como forma de inclusão social. Pôde-se verificar se os objetivos do programa, de combate à fome e de erradicação da pobreza, foram atingidos tanto por meio de dados quantitativos obtidos no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como pelos obtidos na aplicação de questionário. Por meio deste, constatou-se se as pessoas estão bem informadas a respeito de seus direitos e obrigações e do seu papel de cidadão e responsável pelo desenvolvimento humano e social da família. Marechal Cândido Rondon possui, atualmente, 455 famílias beneficiárias do Programa, perfazendo um total de 1.783 pessoas. Foram verificados os impactos econômicos e sociais na vida das famílias que recebem o benefício, pois economicamente colaboram na satisfação de necessidades básicas das pessoas, principalmente na alimentação, enquanto que as condicionalidades propiciam o acesso obrigatório à educação e à saúde. Posteriormente, é possível se pensar em impacto social, podendo desenvolver nos indivíduos pensamentos e atitudes críticas com vistas a satisfazer suas necessidades e direitos de cidadãos, além de redesenhar um novo cenário socioeconômico para as futuras gerações, alterando o ciclo geracional das famílias e da sociedade na qual estão inseridas.

Palavras-chaves: Educação, saúde, renda, desigualdade social.

RODRIGUES, Marli Terezinha. **The socioeconomic impact on the lives of beneficiaries of the Bolsa Família Program in the municipality of Marechal Cândido Rondon - PR.** 2018. 100p. Dissertation (Master in Social Sciences). State University of Western Paraná, Toledo, 2018.

ABSTRACT

The present study sought to analyze the impact that the *Bolsa Família Program* reflects on the lives of the beneficiaries from the municipality of Marechal Cândido Rondon. Identified the amounts paid for each benefit, it was possible to analyze how this income transfer program is understood and received by beneficiaries, considering the conditionalities, in the area of education and health as a form of social inclusion. It was verified that the objectives of the program to combat hunger and eradicate poverty were achieved both through quantitative data obtained through the website of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger and through qualitative data obtained through the application of a questionnaire, where it was stated whether people are well informed about their rights and obligations and their role as a citizen and responsible for the human and social development of their family. Marechal Cândido Rondon currently has 455 beneficiary families of the Program, making a total of 1,783 people. The economic and social impacts on the lives of families receiving the benefit were verified, since they economically collaborate in the satisfaction of people's basic needs, especially in food, while conditionalities provide the obligatory access to education and health, later it is possible to think about social impact and can develop in the individuals critical thoughts and attitudes in search of satisfying their needs and rights as a citizen, in addition to redesigning a new socioeconomic scenario for the future generations, altering the generational cycle of the families and the society to which it is inserted.

Keywords: Education, health, income, social inequality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização geográfica de Marechal Cândido Rondon	52
Figura 2 – Limites do Município de Marechal Cândido Rondon.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estabelecimentos agropecuários e área segundo as atividades econômicas – 2006.....	53
Tabela 2 – Efetivo de Pecuária e Aves – 2016.....	53
Tabela 3 – População Ocupada segundo as atividades econômicas – 2010.....	56

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de integrantes por família.....	58
Gráfico 2 – População em extrema pobreza.....	59
Gráfico 3 – Beneficiários do Programa Bolsa Família por idade.....	67
Gráfico 4 – Beneficiários por origem ou ocupação funcional.....	68
Gráfico 5 – Quantidade de benefícios por modalidade.....	69
Gráfico 6 – Localização das pessoas entrevistadas.....	70
Gráfico 7 – Idade dos beneficiados entrevistados/responsáveis.....	71
Gráfico 8 – Composição familiar dos beneficiados.....	71
Gráfico 9 – Escolaridade.....	72
Gráfico 10 – Beneficiários e suas frequências escolares.....	73
Gráfico 11 – Responsabilidade em virtude das condicionalidades.....	74
Gráfico 12 – Responsabilidades indicadas pelos beneficiados.....	75
Gráfico 13 – Beneficiários e acompanhamento de saúde	76
Gráfico 14 – Valores pagos pelo programa.....	77
Gráfico 15 – Destino do valor recebido.....	79
Gráfico 16 – Renda dos beneficiários entrevistados.....	79
Gráfico 17 – Renda <i>per capita</i> de beneficiados.....	80
Gráfico 18 – Avaliação dos beneficiários em relação aos valores recebidos.....	81
Gráfico 19 – Composição da renda familiar.....	81
Gráfico 20 – Valor da renda em comparação ao valor do benefício.....	83
Gráfico 21 – Cadastro para emprego.....	83
Gráfico 22 – Não cadastrados para emprego.....	84
Gráfico 23 – Treinamentos ou cursos para emprego ou qualificação.....	85
Gráfico 24 – Efeitos por descumprimento das condicionalidades – saúde	85
Gráfico 25 – Efeitos por descumprimento das condicionalidades – educação	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MOCA	Movimento de Orientação à Criança e ao Adolescente
ONU	Organização das Nações Unidas
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PIS	Programa Integração Social
SASF	Serviço de Assistência Social à Família

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. ORIGEM E OBJETIVOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO MEIO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA O COMBATE A FOME E A ERRADICAÇÃO DA POBREZA.....	19
1.1. Origem e critérios Programa Bolsa Família	19
1. 2. Estudos do Reflexo do Programa Bolsa Família em algumas cidades.	24
1.3. Origem e história da Avaliação de Políticas Públicas	27
1.3.1. Pressupostos teóricos e metodológicos da avaliação	32
1.3.2. Impacto das Políticas Públicas	46
2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON.....	49
2.1. Estrutura do município para atender a demanda do PBF	60
2.2. Funcionamento do PBF no município	62
3. EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA VIDA DOS BENEFICIÁRIOS DO MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON.....	64
3.1. Resultado da Pesquisa	69
3.2. Impacto Social	72
3.3. Impacto na Educação	72
3.4. Impacto na Saúde	74
3.5. Impacto Econômico	77
3.5.1. Aumento relativo da renda	80
3.5.2. Aplicação de penalidades relacionadas ao descumprimento das condicionalidades	85
3.6. Avaliação do Panorama Geral	87
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96
ANEXO ÚNICO	99

INTRODUÇÃO

Este estudo busca analisar o impacto socioeconômico que o Programa Social Bolsa Família reflete na vida das pessoas beneficiadas, identificando os valores do benefício para as famílias enquadradas, analisando como este programa de transferência de renda é compreendido e recepcionado pelas pessoas beneficiárias. Para tanto, consideraram-se as condicionalidades impostas pelo programa, tanto em relação à educação quanto no cuidado com a saúde, alimentação e bem-estar social, além de analisar a visão que essas pessoas têm diante da sociedade, na ótica de cidadania e inclusão social dos beneficiados do programa no município de Marechal Cândido Rondon/PR.

Para o seu desenvolvimento, buscou-se informação em sites oficiais do Governo Federal assim como no setor local responsável pelo cadastramento dos beneficiários do município, qual seja o Centro de Referência em Assistência Social – CRAS, e na Secretaria de Ação Social da Prefeitura Municipal.

Desde a submissão da então proposta de pesquisa à banca do processo seletivo do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais até a conclusão desta, ocorreu uma peregrinação, tanto à prefeitura em questão quanto ao CRAS. Este alegava que não poderia fornecer informações por ser subordinado à prefeitura e esta, por sua vez, alegando não ter as informações disponíveis, encaminhava àquele. Diante do impasse, protocolou-se uma requisição a fim de esclarecer as intenções das informações solicitadas e se anexou cópia oficial da proposta de projeto submetido ao Programa de Pós-Graduação, além da Carta de Apresentação do Coordenador do referido programa.

De posse do protocolo, foi procurada a responsável pela Secretaria, ocasião na qual esta pesquisadora foi entrevistada por outra funcionária da prefeitura no intuito de saber sua real intenção e destino a ser dado às informações solicitadas. Em outras palavras: se esta pesquisadora era contra ou a favor ao Programa, pois se alegou que havia muitas críticas e, por isso, a necessidade de conversar para “perceber” a intenção. Depois de aproximadamente meia hora, ela confirmou que repassaria a solicitação à Secretária de Ação Social.

Após algumas tentativas de resposta da solicitação, dirigiu-se à prefeitura onde, não podendo novamente conversar com a Secretária da referida pasta, esta pesquisadora foi entrevistada ou interrogada por uma segunda funcionária, a qual explanou novamente a preocupação em relação às intenções e receio em prestar as informações. Após, novamente, conversar por cerca de meia hora, obteve-se autorização para colher informações fornecidas

pelos responsáveis do CRAS. Por telefone, o informante autorizou àqueles o repasse de informações, dizendo que já estava se dirigindo ao referido local.

Na sede do CRAS, houve uma reunião com a assistente social e com o responsável pelo cadastramento dos beneficiários, desde a implantação do programa no município. Estes profissionais solicitaram todas as informações, tanto sobre o projeto deste estudo, o qual tinham em mãos, quanto outras necessárias, segundo eles. Após algum tempo de conversa, afirmaram que fariam o levantamento e enviariam por e-mail, fato que não ocorreu, sendo que foram enviadas apenas informações teóricas muito básicas sobre o que é e como funciona o Programa Bolsa Família. Nenhuma informação foi emitida acerca do que fora solicitado em relação ao perfil e a outros dados cadastrais dos beneficiários; nenhum dado quantitativo ou qualitativo.

Diante da falta de informações daquele centro, restou pesquisar todos os dados quantitativos nos sites oficiais do Governo Federal, porém, para obtenção de uma parcela representativa destes, foi novamente protocolada uma requisição com o objetivo de conhecer o endereço das famílias sorteadas para as entrevistas. Isso foi negado por contato telefônico, sob a alegação de que, estando em processo eleitoral para a escolha do novo prefeito e vereadores, não seria possível fornecer os endereços solicitados, por temerem que os reais fins propostos na requisição pudessem ser adversos. Vale ressaltar que, ao protocolo, foi anexada uma requisição redigida e assinada por esta pesquisadora, constando os propósitos do solicitado, juntamente à Carta de Apresentação do coordenador do Programa e o rol com quinze beneficiários, dos quais se solicitava as referidas informações.

Todas as investidas restaram infrutíferas. Contudo, no início de 2017, protocolou-se novamente um requerimento diretamente ao prefeito municipal, com quem foi possível uma reunião na qual foi explanado todo o projeto. O retorno prometido, qual fosse o responsável da pasta, não ocorreu. Assim, foram feitas visitas à prefeitura municipal até serem fornecidas a cópia do requerimento e da documentação anexada. Somente depois de firmar novo contato com uma funcionária efetiva da prefeitura, lotada na Secretaria Municipal de Ação Social, pôde-se colher as informações necessárias.

Assim, para a execução do proposto, restou uma alternativa mais árdua para localizar a parcela representativa da amostra dos dados, à qual não foram medidos esforços, a fim de executá-la a contento e poder apresentar neste estudo, conforme seu projeto inicial.

O trabalho dissertativo encontra-se dividido em três capítulos, os quais estão assim distribuídos:

No primeiro capítulo, apresenta-se o histórico e caracterização do Programa Bolsa Família, criado em 20 de outubro de 2003 como um programa de transferência condicionada de renda direta, que beneficia famílias pobres ou extremamente pobres, com o objetivo principal de erradicar a pobreza no Brasil. Impõe o cumprimento de condicionalidades, na área de saúde e educação, que objetivam a redução da pobreza futura, ao garantir melhores condições de saúde e aumento do nível de escolaridade às famílias beneficiadas, assim como habilidades e competências para trabalho e cidadania. Consiste na ajuda financeira às famílias pobres, que se enquadram na renda *per capita* de até R\$ 170,00, e extremamente pobres, cuja renda *per capita* é de até R\$ 85,00.

O Programa Bolsa Família foi muito criticado pelo senso comum, sob a ideia de que a ajuda financeira nada mais é que uma forma criada pelo governo para manter o povo dependente com o objetivo de tal governo se manter no poder. Alega-se, por exemplo, que seus objetivos teriam resultados adversos, estimulando as pessoas a não trabalharem, além de terem mais filhos. Porém, já foi confirmado pelos dados do censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2010, que é cada vez maior o número de beneficiárias que utilizam métodos anticoncepcionais, sendo que a taxa de fecundidade das mulheres mais pobres diminuiu mais do que a média nacional.

Os beneficiários do programa são obrigados a manter suas crianças e adolescentes (entre 6 e 17 anos) na escola. Evita-se, assim, a exploração do trabalho infantil. Já, as gestantes, devem fazer o pré-natal, mantendo a carteira de saúde em dia.

Os valores pagos são de acordo com a situação de cada indivíduo, bem como a situação financeira em que se enquadra. Deste modo, os indivíduos em extrema pobreza recebem a quantia de R\$ 46,00, sendo que o benefício mensal mínimo, para essas famílias, é de R\$ 85,00. Já, para as pessoas em situação de pobreza, o valor é de R\$ 39,00 para nutrízes, enquanto crianças e adolescentes com mais de 15 anos de idade também recebem R\$ 46,00, limitando o benefício para até cinco crianças e adolescentes dessa faixa etária, por família. Para adolescentes, entre 16 e 17 anos, há o limite de até dois por família. As informações cadastrais são autodeclaradas pelos beneficiários e cruzadas com as do PIS (Programa Integração Social) / PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), entre outros, a fim de checar dados empregatícios e outros pertinentes.

Ao analisar o impacto socioeconômico, é possível verificar se programa atinge seus objetivos no tocante às necessidades básicas, como alimentação, saúde e educação. Posteriormente, analisa-se a autonomia, a busca de cidadania e senso crítico para futuras gerações, descendentes de uma nova realidade socioeconômica.

O impacto do programa tem uma abrangência imediata e futura. Com o retorno do ciclo econômico e social gerado por este adicional monetário injetado na economia das famílias, surge uma nova estrutura, a qual sustenta um novo cenário, o qual transporta as pessoas mundo da fome para uma nova realidade, possibilitando a capacidade de pensar e se verem como cidadãos: seres humanos que fazem parte da sociedade, que podem e devem lutar por seus ideais, além de sonharem com uma vida um pouco melhor para si e aos seus, olhando para o futuro com esperança de que é possível mudar a realidade vivida, alterando o mundo à sua volta.

Apresenta-se também resultados de outros estudos de caso de localidades e realidades diferentes do caso em tela, a fim de demonstrar similaridades e diagnósticos obtidos naqueles locais, além de possíveis comparações.

No segundo capítulo, verificam-se as características históricas, culturais, econômicas, industriais e agroindustriais, bem como a estrutura oferecida pelo município nas áreas de educação e saúde dos bairros e dos distritos de Marechal Cândido Rondon. De acordo com o censo do IBGE (2010), a população total do município era de 46.819 residentes, sendo que 1,9% (875 pessoas), encontravam-se em situação de extrema pobreza, enquanto 4,78% estavam em situação de pobreza, ou seja, o equivalente a 2.247 pessoas.

A taxa de analfabetismo registrada foi de 3,64%. A renda média *per capita* no município, de acordo com o mesmo censo, era de R\$ 790,00, maior que a média do Estado, equivalente a R\$ 779,00 e a nacional, correspondente a 643,00. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) conquistou o 6º lugar no ranking destes índices no Estado do Paraná, correspondente a 0,774. (ONU, 2016).

Apresentação de como funciona o programa bolsa família em termos práticos, a articulação desde o cadastramento das famílias até as possíveis sanções, envolvendo todos os setores envolvidos, desde o cadastramento junto ao CRAS, a logística entre escolas, unidades de saúde, Secretarias Municipal de Educação, Saúde e de Ação Social, até o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome

No terceiro capítulo, apresentaram-se os efeitos do programa Bolsa Família na vida dos beneficiários residentes em Marechal Cândido Rondon. Foi possível verificar que os objetivos do programa – combate à fome e erradicação da pobreza – foram atingidos. Com a análise do impacto socioeconômico que os valores recebidos do programa refletem na vida dos beneficiados, percebe-se o encontro do que foi lançado com o seu destino. O grupo estudado, que apresenta meios econômicos e interesses semelhantes, foi significativamente alterado após o recebimento do benefício.

O presente estudo pode fornecer evidências de que o impacto social está alcançando os objetivos propostos e as informações sobre os vários aspectos sociais, tanto no momento presente dos envolvidos quanto nas perspectivas futuras. O programa é aderido, no município pesquisado, por todos que se enquadram nos requisitos apresentados. Marechal Cândido Rondon conta, atualmente, com 455 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, perfazendo um total de 1.783 pessoas (cerca de 3,48% dos munícipes), que recebem o auxílio na renda familiar, além de toda a assistência social gerada pelo programa. Esta contribui na inserção social e construção da cidadania; não há limite para a inclusão de pessoas no recebimento do benefício, desde que se enquadrem nos devidos critérios.

Para analisar o impacto socioeconômico na vida dos beneficiários, foi realizada uma pesquisa teórica e empírica, com a utilização da metodologia quanti e qualitativa. Foram realizadas pesquisas em artigos científicos, análise documental nos regulamentos e normas, além de pesquisa aos bancos de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) e uma pesquisa de campo na forma de aplicação de questionário aos beneficiários do município de Marechal Cândido Rondon, os quais forneceram subsídio para aferir e demonstrar o impacto socioeconômico.

De acordo com Demo (2009, p. 11), *“tudo em ciência é discutível, principalmente nas ciências sociais, uma vez que não há teoria final, prova cabal prática intocável, dado evidente”*. Desta forma, a investigação não esgotou a realidade, uma vez que a maneira como se a trata pode ser sempre questionada e o impacto medido é totalmente dinâmico na medida em que se muda a realidade das pessoas no meio pesquisado.

A arte de coletar dados e sistematizá-los para, posteriormente interpretá-los e descrever a realidade, é subjetiva a cada agente e época. A pesquisa procurou produzir evidências empíricas para testar ou refutar teorias e, ainda, com o método indutivo definido por May (2004, p. 47): *“podemos examinar um aspecto particular da vida social e derivar as nossas teorias dos dados resultantes”*.

A aplicação do questionário a uma parcela representativa de beneficiários do programa serviu de instrumento para o desenvolvimento da pesquisa objetiva, que deu vida aos dados técnico-numéricos disponibilizados pelos órgãos governamentais, além de fornecer subsídios diretos à percepção do reflexo do programa na vida de uma amostra das famílias beneficiadas.

A pesquisa qualitativa, de acordo com Gomes (2015, p. 79-80) tem como foco *“a exploração do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que pretende investigar”*. O estudo não precisa abranger a totalidade das falas e expressões dos interlocutores, uma vez que a *“dimensão sociocultural das opiniões e representações de um*

grupo que tem as mesmas características costuma ter muitos pontos em comum ao mesmo tempo em que apresenta singularidades próprias da biografia de cada interlocutor”. (IDEM, p. 80).

Segundo Bauer (2010), a pesquisa qualitativa conseguiu positivamente mudar a simples equiparação da pesquisa social com a metodologia quantitativa. Ela abriu um espaço para uma visão menos dogmática em relação aos assuntos metodológicos, em que não há quantificação sem qualificação. Nesse sentido, a mensuração dos fatos sociais depende da categorização do mundo social e as atividades sociais devem ser distinguidas, antes que qualquer frequência ou percentual possa ser atribuído.

Assim, não há análise estatística sem interpretação e esta também faz parte da pesquisa quantitativa, pois os dados não falam por si só, mesmo que sejam minuciosa e sofisticadamente processados. Por meio do banco de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, foi possível obter informações quantitativas e, com a aplicação de questionário, pôde-se constatar e analisar, não somente se os objetivos do programa são alcançados, mas se os beneficiários estão bem informados a respeito de seus direitos e obrigações. Isso não apenas perante as condicionalidades impostas pelo programa, mas principalmente em relação a seus respectivos papéis de cidadão e responsável pelo desenvolvimento humano e social de cada membro da sua família.

Ao aferir o impacto socioeconômico na vida dos beneficiários do Programa Bolsa Família, foi possível identificar o valor total do repasse financeiro; identificar o número de famílias beneficiadas; identificar o valor médio recebido por família; identificar o percentual que representa a bolsa em relação à renda familiar; perceber o grau de ascensão social que o adicional financeiro representou na vida destes beneficiários, sendo possível ainda, ter a perspectiva da projeção do impacto socioeconômico, tendo em vista a alteração do número de pessoas-alvo do programa bolsa família do último censo para os números atuais.

1. ORIGEM E OBJETIVOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO MEIO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA O COMBATE A FOME E A ERRADICAÇÃO DA POBREZA.

O Programa Bolsa Família, criado em 20 de outubro de 2003 pela Medida Provisória Nº 132, convertida na Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, trata-se de um programa de transferência condicionada de renda direta. Procura beneficiar famílias pobres ou extremamente pobres, com o objetivo principal de erradicar a pobreza no Brasil, em atendimento ao previsto no Artigo 3º da Constituição Federal. Este prevê como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, em seu inciso III, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Para tanto, o programa parte da premissa de que o cumprimento das condicionalidades terá impacto positivo na redução da pobreza futura. Assim, o Bolsa Família procura garantir melhores condições de saúde e aumento no nível de escolaridade aos beneficiados, além de promover habilidades e competências ao trabalho e a cidadania.

1.1. Origem e critérios Programa Bolsa Família

Segundo Britto (2009), O programa Bolsa Família – o maior programa de transferência direta de renda implementado no Brasil em número de beneficiários – surgiu quase que simultaneamente ao programa de renda básica de cidadania, sendo que viria a se constituir na primeira etapa de implementação da renda básica. Foi somente em 1991, no contexto dos direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988, que o tema entrou na agenda do Parlamento, por meio de Projeto de Lei apresentado pelo então senador da oposição de São Paulo, Eduardo Suplicy, primeiro representante eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ao Senado Federal (FONSECA *Apud* BRITTO, 2001).

A ideia de vincular a proposta da renda mínima à exigência de escolarização das crianças das famílias beneficiárias surgiu em 1995. Adotada inicialmente por governos locais no âmbito do Distrito Federal (DF) e nos municípios de Campinas e Ribeirão Preto, pretendeu articular uma política compensatória de curto prazo. Contudo, seus objetivos estruturais eram de longo prazo: com o rompimento dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza, tencionava aumentar o capital humano das gerações futuras. Desse modo, serviu de referência aos primeiros programas de transferência de renda condicionada no Brasil.

Com a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação, em 1997, a proposta se transforma em programa governamental. Este se limitava a conceder apoio financeiro a programas de renda mínima, associados à educação instituídos em âmbito municipal, nos municípios cuja receita tributária e renda *per capita* fossem inferiores às respectivas médias estaduais. Por outro lado, exigia que o município entrasse com uma contrapartida de 50% dos recursos aportados pelo governo federal. Porém, isso acabou inviabilizando a participação da maioria dos municípios a que o programa se destinava.

Em 2001, o Senador Eduardo Suplicy apresentou um novo projeto no Congresso Nacional, com o objetivo de instituir uma renda básica incondicional no Brasil. A proposição afirmava a renda de cidadania como direito universal e incondicional. Dispunha de uma maior cobertura da população-alvo, por evitar os erros de exclusão intrínsecos a qualquer sistema de focalização: inexistência de qualquer tipo de estigma sobre os beneficiários ou de imposição do Estado para a verificação de meios dos cidadãos e inexistência de desincentivos ao trabalho, que poderiam ser gerados num programa focalizado a partir do critério de renda. Diante da inovação que propunha no arcabouço da proteção social no Brasil, o texto previa um referendo no ano de 2004 para submeter a ideia da renda de cidadania à aprovação popular.

Antes, porém, com a eleição do novo presidente, Luís Inácio Lula da Silva, ao final de 2002 e que tomaria posse em janeiro do ano seguinte, tal projeto foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Já, em 2003, o projeto seguiu seu curso na Câmara dos Deputados, onde foi aprovado na íntegra, embora sem unanimidade, pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e de Cidadania, com base em pareceres exarados pelos deputados Paulo Bernardo e Irineu Colombo, ambos do PT (Partido dos Trabalhadores) do Paraná.

De acordo com BRITTO, ao final de 2003, havia múltiplos programas de transferência de renda superpostos, com benefícios diferentes, públicos-alvo similares, duplicação de esforços e confusão gerencial. Diante deste cenário, no final do primeiro ano de governo e frente à avalanche de críticas recebidas ao Programa Fome Zero e seus resultados práticos, o então Presidente da República teve a iniciativa de unificar as diversas transferências de renda existentes por meio da criação do Programa Bolsa Família. Mais uma vez, a criação se deu por medida provisória, a qual foi convertida em Lei Ordinária no início de 2004.

Assim, o Bolsa Família, destina-se às ações de transferência de renda com condicionalidades. Engloba um benefício básico, destinado às famílias em situação de extrema pobreza, independentemente de sua composição demográfica, que atualmente é de

R\$ 85,00. Contempla, ainda, um benefício variável, destinado às famílias em situação de pobreza, cujo valor depende da presença e do número de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes.

O programa teve uma expansão acelerada desde 2004 e transformou-se em peça-chave na agenda de combate à pobreza do governo federal. Porém, teve inúmeras críticas pela ausência de controle das condicionalidades, tanto da ala direita na política nacional, quanto da esquerda. Estas se uniriam para acusar o governo de estar transformando um programa genuinamente inovador (anteriormente conhecido por Bolsa Escola), numa versão paternalista e ultrapassada de assistência social. Entendiam que, nesses moldes e sem a devida verificação das condicionalidades, o Bolsa Família se resumiria a *dar o peixe sem ensinar a pescar*, na medida em que deixava de proporcionar incentivos aos beneficiários investirem na educação e saúde das crianças. Assim, relegar-se-ia, a segundo plano, os objetivos de longo prazo deste tipo de iniciativa (BRITTO, 2009).

A partir disso, procede-se à implantação de um sistema de monitoramento de condicionalidades articulado com as áreas de saúde e educação em âmbito federal, ficando os municípios responsáveis por alimentá-lo. Delineia-se, ainda, um protocolo detalhado de alertas e sanções a serem aplicadas às famílias, em caso de descumprimento das condicionalidades do programa. Desta forma, as condicionalidades estão relacionadas aos objetivos de longo prazo da transferência de renda. Por meio do combate à pobreza via aumento do capital humano das gerações futuras, a necessidade e o impacto dessas medidas são controversos.

Britto (2009) salienta que, de acordo com o levantamento realizado nas bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foram identificados 34 Projetos de Lei apresentados por deputados ou senadores diretamente afetos ao Programa Bolsa Família, desde o momento em que o programa foi convertido em Lei, no ano de 2004, até o mês de março de 2010. Oito destes já haviam sido arquivados, outros 26 continuam em tramitação em alguma das Casas do Congresso Nacional.

A origem dos projetos apresentados sobre o Bolsa Família é bastante diversificada: trinta parlamentares, filiados a 12 legendas e representando 16 unidades da federação, respondem por sua autoria, englobando tanto a base governista à época, quanto a oposição. São projetos relacionados, desde ao valor dos benefícios como às condicionalidades, ou ao incentivo à demanda de trabalho dos beneficiários e expansão do público-alvo, ou ainda, a mecanismos de blindagem política e controle social, com a articulação do programa em outras políticas sociais.

O portal do programa, no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, informa que o Bolsa Família consiste em ajuda financeira às famílias pobres (que se enquadram na renda *per capita* de até R\$ 170,00) e extremamente pobres (cuja renda *per capita* é de até R\$ 85,00). O objetivo do programa em tela é erradicar a pobreza e, conseqüentemente, todas as circunstâncias que colaboram para uma situação imensuravelmente vulnerável dessas pessoas (BRASIL, 2016b).

Segundo REGO, os beneficiários do programa são obrigados a apresentar uma contrapartida ao Governo para que, após o cadastramento, possam continuar recebendo o benefício, mantendo as crianças e os adolescentes entre 6 e 17 anos na escola. No caso de gestantes, devem fazer o pré-natal, mantendo a carteira de saúde em dia, ao comparecerem para pesagem e avaliação de saúde periodicamente. Com estas medidas, a meta de erradicar a pobreza se amplia. Já que os pais são obrigados a manter a criança na escola, evita-se a exploração do trabalho infantil, que causa desde mutilações em crianças obrigadas a manusear ferramentas ou instrumentos cortantes e perigosos, até risco de morte.

O valor recebido por indivíduo em extrema pobreza perfaz a quantia de R\$ 46,00, sendo o benefício mensal mínimo, para essas famílias, o de R\$ 85,00. Já, para as pessoas em situação de pobreza, tal valor corresponde a R\$ 39,00 para nutrizes, crianças e adolescentes com menos de 15 anos de idade e de também R\$ 46,00, quando limita o benefício para até cinco crianças e adolescentes dessa faixa etária por família e para adolescentes entre 16 e 17 anos, no limite de até dois por família, conforme o enquadramento apresentado no valor de renda *per capita* familiar abordado e autodeclarado pelos beneficiários do programa. Para as gestantes, o benefício é de R\$ 38,00 durante o período de nove meses, a partir do início do pagamento e não da gravidez propriamente dita. É importante salientar que as informações autodeclaradas são cruzadas com as do PIS (Programa Integração Social) / PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), entre outros, a fim de checar dados empregatícios e outros pertinentes.

O programa é bem conceituado por vários países, justamente pela contrapartida dos beneficiados, pois amplia o acesso à educação, o que é, mundialmente sabido, a arma mais eficiente contra a pobreza, uma vez que com o aumento da escolarização há possibilidade de alteração do ciclo geracional. É possível perceber como as próprias pessoas se sentem a respeito quando o assunto é o recebimento do benefício do Governo:

Nem favor, nem obrigação. A gente assim, nós que somos cidadãos, temos nossos direitos. Os políticos, eles têm condições de ter a vida deles, de viver honestamente e não vivem. Aí, vivem desta maneira. Então um pouquinho que vem pra gente,

acho que não está fazendo falta para essas pessoas, não é? Assim, tem que dividir, tem que ser balanceado. Acho que tem que ser assim. (REGO, 2014, p. 107-108).

No âmbito econômico há vários estudos que demonstram o aumento da economia como um todo, como por exemplo o Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas - IPEA que constatou que a cada real investido no Programa Bolsa Família, reflete num aumento de R\$ 1,78 do PIB (Produto Interno Bruto)¹ nacional, o instituto afirma que “Bolsa Família gasta pouco e faz muito em redução de desigualdade”. Garante ainda que o Brasil desenvolveu 25 anos em cinco, e que o programa é o benefício mais econômico para fazer a economia girar, em termos de consumo, porque precisa de pouco incentivo para andar muito.

Ao considerar quanto menor e mais carente for a cidade, conseqüentemente maior será o valor injetado. Este proporcionalmente refletirá num aumento considerável na economia local, o que inevitavelmente ocasionará aumento cada vez maior no ciclo econômico. De acordo com o IPEA, “quando analisado o consumo das famílias, cada R\$ 1,00 (um real) do Bolsa Família devolve à economia R\$ 2,40 (dois reais e quarenta centavos). (IPEA) De acordo com Néri, isso é favorecido pelo perfil das famílias que recebem o benefício”. Pois as mesmas gastam todo o dinheiro de ganham com bens de consumo, que é justamente a características dos beneficiários do programa, pessoas pobres e extremamente pobres.

O Instituto afirma ainda que o custo do programa é baixo: o Bolsa Família custa aos cofres públicos menos de 1% do PIB. O programa paga valores baixos, o que faz com que o beneficiário jamais vai optar em não ter outra renda a continuar ser beneficiário, bem como não é opção dessas famílias gerarem mais filhos para aumentar o valor mensal do benefício, como pode ser constatado nas pesquisas realizadas.

As pessoas mudam suas próprias perspectivas sociais. As mulheres são o público-alvo de transformação nas famílias, pois são elas as principais responsáveis pelo cadastro e conseqüente recebimento do benefício. Desse modo, elas se transportam para agentes de decisão e atuação no seio familiar, conquistam independência e autonomia e podem alterar as tomadas de decisão na família.

Com maior cuidado em relação a saúde e mais investimento na educação o ciclo geracional das famílias abrangidas, é alterado, uma vez que a educação possibilitará a alteração futura financeira e conseqüentemente a vida e ascensão social, diminuindo a pobreza e a desigualdade social de determinada localidade, região e do país como um todo.

¹ O **produto interno bruto (PIB)** representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região. O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia, com o objetivo de quantificar a atividade econômica de uma região.

Assim, a eficácia do programa pode ser medida pelo retorno do valor investido. Isso fica evidente no ciclo geracional, que se altera gradualmente ano após ano, na melhora da economia juntamente à escolarização, na longevidade proporcionada pela melhora da qualidade de vida e no aumento da renda, que resulta no IDH cada vez mais satisfatório.

1. 2. Estudos do Reflexo do Programa Bolsa Família em algumas cidades.

Pesquisas realizadas demonstram que pensamento, como o de Dona Lurdes, de 35 anos, que estudou até a oitava série, reflete certa maturidade intelectual em relação à justiça social de transferência de renda. Infelizmente, não é a visão da maioria que se encontra na parcela pobre e extremamente pobre no país. Em geral, as pessoas sentem vergonha, como se estivessem recebendo um favor do governo, vulneráveis e humilhadas por se sentirem obrigadas a depender do auxílio governamental para terem o mínimo de alimento e dignidade. (MESQUITA, 2007).

Desta maneira, pode-se perceber que o objetivo principal do programa é quebrar o ciclo geracional das pessoas mudando a realidade futura, por meio do aumento da escolarização e cuidado com a saúde.

Inúmeros trabalhos foram realizados por acadêmicos de graduação, especialização e mestrados com o objetivo de demonstrar o impacto, atingindo o objetivo proposto pelo programa. Neste contexto, cita-se o trabalho realizado na cidade de Itapirapuã Paulista, em 2012, cuja população total contava com 4081 habitantes, num total de 919 famílias, das quais, 522 com perfil de extrema pobreza e mais 147 em situação de pobreza; essas pessoas representam 74% da população.

Uma cidade, de acordo com a autora, com grande desigualdade social. A concentração de renda está nas mãos de pouquíssimos, enquanto a principal fonte de renda dos demais vem do Programa Bolsa Família, e é o que movimenta a economia local. Naquele município a fiscalização, bem como o acompanhamento das condicionalidades é realizada com visitas nas residências dos mesmos e caso tenha alguma irregularidade e não enquadramento ou pendência os responsáveis são orientados a realizar o recadastramento para regularizar a situação.

Foi verificado, naquela cidade, que as condicionalidades impostas são o ponto forte do programa, pois houve uma melhora nos níveis de saúde e de educação, porém constataram o ponto fraco da baixa frequência dos responsáveis nas reuniões educativas, promovidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Com a imposição das condicionalidades

percebeu-se relatos de falta de vagas nas escolas. Assim como muitos problemas nos serviços públicos de atendimento aos serviços de saúde. A deficiência de vagas tanto nas escolas, como também a deficiência no atendimento a saúde foram confirmadas pelos gestores municipais. Apesar disso, constatou-se que os casos de descumprimento são baixos, cerca de 12 famílias, geralmente reincidentes, os quais demandam maior atenção por parte dos monitores de assistência social. (DEUS, 2012, p. 9-26)

Um outro estudo foi realizado no extremo-leste da cidade de São Paulo no distrito de Jardim Helena que pertence à sub-prefeitura de São Miguel Paulista, local geograficamente desprivilegiado, pois seus habitantes precisam percorrer grandes distâncias tanto em busca de trabalho como de serviços públicos, regressando somente no final do dia para dormir. É considerado um local de vulnerabilidade social e ambiental por ser próximo ao Rio Tietê e sofrer com enchentes, caracterizado ainda como um dos locais mais carentes e populosos de São Paulo.

Vale ressaltar, aqui, que aquela pesquisadora se deparou com dificuldades na obtenção de informações junto ao CRAS e também à Secretaria Municipal de Assistência Social, tanto para obter mapas como para o contato com os beneficiários, o que conseguiu no Serviço de Assistência Social à Família – SASF. Esta permitiu a inserção nas atividades, sendo que a SASF funciona em parceria com a Secretaria de assistência social de São Paulo e com a organização não-governamental Movimento de Orientação à Criança e ao Adolescente (MOCA), com o objetivo de ofertar ação socioassistencial a famílias em territórios que apresentam concentração de beneficiários de programa de Geração de Renda, Bolsa família, Renda mínima e Renda cidadã, em situação de vulnerabilidade e risco social.

É importante destacar a importância do SASF como promotora de oficinas para a geração de renda, voltado ao público feminino, com cursos de manicure, bordados, patchwork, pinturas em pano de prato; de reuniões socioeducativas e encaminhamentos à diversos serviços públicos, tais como, conselho tutelar, defensoria, saúde, educação, programas de habitação e inserção social. As reuniões socioeducativas e cursos objetivam contribuir para a emancipação das beneficiárias, tanto no campo social como financeiro, tornando-as protagonista do lar.

Os temas das reuniões são de acordo com os acontecimentos sociais obedecendo a uma pedagogia histórico crítica, por meio de dinâmicas de grupos para a reflexão do tema proposto em discussão, promovendo a desinibição e participação, com compartilhamento de opiniões e testemunhos, com o objetivo final de fazer com que as pessoas se conscientizem de sua importância como indivíduo atuante no seu meio, como por exemplo, não jogar lixo no

rio, enfatizando o “faça sua parte”, demonstrando o significado de ser cidadão, seus deveres e obrigações perante a sociedade.

Para além da assistência, cabe destacar que a autora pôde constatar o aumento na responsabilidade das beneficiadas, pois passaram a ter maior responsabilidade financeira no lar, dando-lhes maior liberdade frente ao companheiro, tanto em relação as decisões sobre gastos, como poder nas decisões familiares em geral, permitindo planejamento e responsabilidade financeira, investindo a renda fixa proporcionada pelo programa bolsa família, principalmente em alimentação, depois vestuário e material escolar. Ressaltando que, para aquelas pessoas, comprar roupas novas significa ser tratado de forma diferente e frequentar lugares que anteriormente não poderiam ou não frequentavam por vergonha, pois se sentiam inferiores. A vestimenta as transforma em pessoas mais seguras e que se colocam em posição de igualdade frente a outras pessoas, tanto no âmbito familiar como público. As perspectivas de melhora de vida serão refletidas para o futuro, porém as entrevistadas demonstraram anseio em conseguir emprego formal e desligamento do programa (NORONHA, 2013, p. 65-75).

No município de Dona Inês, no Estado da Paraíba, com população de pouco mais de dez mil habitantes, mais de 55% da população vive na zona rural, sendo que os aposentados e os servidores públicos são o grupo de pessoas que mais recebem renda fixa, seguido pelos beneficiados dos programas sociais do Governo Federal, como o exemplo o Programa Bolsa Família. A ocupação dos moradores é na agricultura de subsistência, pecuária extensiva, comércio local, além da extração mineral que é a principal fonte de renda do município, responsável pela sobrevivência direta e indireta de 200 famílias. Nesse município os relatos são de complementação de renda haja vista a precariedade econômica das pessoas não assalariada e trabalhos temporários, sendo muitas vezes a única renda familiar capaz de garantir o alimento, que anteriormente passavam muita necessidade e incerteza da aquisição de alimentos, sendo que o benefício do programa está oportunizando, não somente, a aquisição de alimentos, mas de outros bens de consumo, como roupas, pagamento de luz e água para manter o mínimo para a família.

A autora entrevistou alguns comerciantes locais podendo constatar o impacto que os valores recebidos pelo programa, gastos na localidade, refletem na movimentação econômica do comércio, aumentando o consumo que anteriormente não existia ou pouco refletia, agora o comércio já conta com o fluxo de vendas nos períodos de pagamento do programa, pois as pessoas fazendo suas compras no comércio, fazem girar a economia anteriormente parada em determinados períodos. Tanto foi o aumento no giro da economia que as lojas já existentes

aumentaram seus espaços como também, houve a abertura de novos estabelecimentos comerciais para atender a uma nova demanda, a qual necessitou a contratação de mais vendedores, para atender esse novo público beneficiário do PBF.

É importante frisar que, como o benefício é recebido mensalmente, não só houve a necessidade de aperfeiçoamento nos itens de venda procurado por esses consumidores e o investimento na eficiência dos vendedores, bem como, a possibilidade de abertura de crédito para compras a prazo, sendo que os comerciantes passaram a depositar confiança nessas pessoas e passaram a dar um atendimento especial nesse sentido também, haja vista o aumento na movimentação e o crescimento do comércio local (FELÍCIO, 2014, p.19-25).

Partindo da premissa de que o objetivo imediato do programa é atender as necessidades básicas do público alvo, quais sejam, famílias pobres e extremamente pobres de acordo com os perfis definidos pelo PBF, pode-se perceber que este objetivo é contemplado nos estudos realizados em localidades e regiões diferentes do país. Consta-se também, um grande reflexo no desenvolvimento não só daquelas famílias, mas no contexto no qual elas estão inseridas, desde uma nova reinserção social nos locais onde anteriormente não frequentavam ou não se sentiam podendo frequentar por se sentirem na margem social, nos parece que houve um aumento da autoestima, autonomia dessas pessoas. As condicionalidades impostas não afetam somente os beneficiados e seus familiares, mas principalmente uma alteração nos serviços públicos que se obrigam a oferecer atendimentos a essas pessoas, como se pode constatar um aumento na procura por vagas nas escolas e atendimento na área de saúde.

Investimentos públicos foram necessários para atender uma demanda até então mais passiva, haja vista que inicialmente as pessoas procuravam apenas para o seu cadastramento, porém ao longo do tempo do funcionamento do programa, foi incluindo novos indivíduos que foram atingindo escalas educacionais maiores. Houve a necessidade de ampliação de escolas, tanto no Ensino Fundamental, quanto no Ensino Médio. A economia local sofreu alterações, como se pôde constatar em algumas cidades onde o percentual de beneficiados reflete, conseqüentemente, num aumento significativo de consumo.

1.3. Origem e história da Avaliação de Políticas Públicas

Segundo RUA (2012, p. 18), a política pública envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Política pública implica decisão política. Como exemplo, citam-se a reforma agrária, o

Sistema Único de Saúde, o financiamento da educação superior ou a adoção de mecanismos de transferência de renda.

Embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada elas não são privadas, mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado.

De acordo com FARIA *Apud* SERAPIONI (2016, p. 60), o interesse na investigação em políticas públicas teve início nos Estados Unidos, na década de 1950, a partir de 1970, difundiu-se na Europa, na Alemanha e nos países escandinavos. Sendo que a principal preocupação era sobre a definição do conceito de políticas públicas além da análise dos distintos atores intervenientes nesses processos, estatais e não estatais.

Atualmente, diante das incertezas e complexidade das questões, muitas abordagens e teorizações tentam compreender as diversas formas e processos de formação e de gestão das políticas públicas, para isso vários autores recorreram à analogia do ciclo político, o qual pode ser dividido em diferentes fases, iniciando com a inserção de um tema na agenda política, em seguida, fase de formulação da política, tomada de decisão, implementação e por último a avaliação e controle dos efeitos das políticas públicas. Para o presente trabalho o foco é a avaliação dos programas e ações implementadas, no sentido de avaliar o alcance dos objetivos definidos e seus impactos efetivos, sendo que, esta prática começou a difundir-se nos anos 1960 do século passado e hoje passa por um processo de rápida disseminação e diversificação teórica e metodológica.

O Estado vem sendo alvo de amplas transformações, reformas administrativas, redefinição de estruturas, reformulação e inovação de processos e de instrumentos de gestão, que se generalizaram em âmbito mundial. Nesse contexto, a avaliação de políticas públicas parece ter encontrado um lugar de destaque para onde convergem as expectativas quanto à sua utilidade e oportunidade. Segundo Kressler *Apud* TINÔCO (2011, p. 306):

A avaliação é uma atividade infinitamente complexa visto que encerra em si mesma a complexidade de toda e qualquer política, cujos objetivos são variados, os atores numerosos, os instrumentos diversificados, enquanto os resultados são, principalmente, decepcionantes.

Neste sentido, nos países ocidentais, as razões de afirmação da avaliação que se destacam são a progressiva erosão das bases tradicionais de legitimação dos poderes públicos, aliada à crescente exigência, por parte dos cidadãos, de transparência e participação na definição e apreciação da qualidade dos serviços prestados, alocação dos recursos de forma

otimizada, tanto do ponto de vista da sua eficiência como da sua efetividade, além da pressão da União Europeia para a avaliação dos recursos comunitários destinados a áreas importantes de atividade, tais como trabalho, formação profissional, desenvolvimento local, políticas agrícolas, etc. e “a crescente complexidade social que torna sempre mais difícil dominar os fatores relevantes para o sucesso de uma intervenção e para a previsão de resultados positivos.” (SERAPIONI, 2016, p. 60-61)

Diante dessa complexidade de fatores a ser observada para uma avaliação, há controvérsias entre estudiosos, os quais questionam se a avaliação pode ser considerada um setor da ciência ou se deve ser tratada apenas como a aplicação da metodologia da investigação. Uma coisa é certa,

“um consenso sobre o fato de que a avaliação utiliza a metodologia da investigação como um meio para determinar em que medida as políticas, os programas e os projetos sociais alcançam os seus objetivos”. Porém, a avaliação não se restringe somente aos métodos e instrumentos para conduzir com sucesso um processo de avaliação; ela desenvolveu também uma própria teoria, quer sobre os aspetos a serem avaliados, quer sobre como obter conhecimentos válidos de tais aspetos” (SERAPIONI, 2016, p.61).

As políticas públicas precisam buscar atingir seus resultados esperados, tornando ainda mais necessária a atividade avaliativa.

A avaliação de política pública pode ser considerada, como disciplina e campo de estudos, como área de produção de conhecimento, ou seja, não simplesmente como atividade espontânea e não sistematizada como fora tratada até o último terço do século XX, ou seja, somente a partir do último quarto do século, é que a avaliação tem sido objeto de interesse e atenção em vários campos, apesar de que as discussões ainda não terem chegado a uma profundidade suficiente para relacionar os diferentes campos e transformá-los numa disciplina como afirma SCRIVEN (1991, p. 9-11). Assim, o consenso reside no fato de que a avaliação é uma área ainda em construção tanto conceitual como metodológica, que precisa consolidar-se no plano epistemológico, teórico e metodológico (Novaes, 2000).

De maneira geral, na avaliação de programas e políticas sociais e educacionais, observa-se um consenso em relação aos aspetos que fundamentam o processo de avaliação, a partir de três elementos que se aproximam a maioria das definições apresentadas:

a) a avaliação surge no sentido de formular juízos sobre o valor ou mérito de uma intervenção que visa modificar a realidade social das comunidades; b) é colocada ênfase na sistematicidade e rigorosidade dos procedimentos de recolha de dados que suportam o julgamento do mérito e valor das ações; c) confere-se destaque à avaliação como ferramenta indispensável para a tomada de decisões, já que oferece aos gestores todas as informações necessárias para aprimorar o processo de planeamento e de gestão dos programas, serviços e políticas. (SERAPIONI, 2016, p. 62)

De acordo com SERAPIONI (2016, p. 63), historicamente a avaliação no sentido de julgar o valor das ações com o objetivo de melhorá-las é tão antiga quanto a consciência humana. Mas, para atingir o nível ao qual é hoje conhecida, começou a desenvolver-se com a revolução científica registada nos séculos XVI e XVII, a partir da distinção entre fatos e valores. Naquela época, a ciência era assim: responsável por recolher e utilizar fatos e não por julgar valores; a divisão do ato de recolha de informação, do ato de julgar essa informação representou a base do desenvolvimento da avaliação entendida como atividade sistemática, tornando-se uma atividade especializada após a Segunda Guerra Mundial. Porém, atualmente, há uma interação entre esses dois atores distintos.

A avaliação de programas sociais, iniciada nos EUA, foi desenvolvida em larga escala no âmbito do processo de reforma da Great Society e da luta contra a pobreza lançada pelos governos de Kennedy e Johnson, somente a partir dos anos 60, quando investiram enormes recursos para combater o desemprego, a delinquência, a degradação das áreas urbanas e para oferecer serviços públicos na área da saúde e da educação.

As expectativas acerca das mudanças sociais provocadas pelos programas levaram o governo a financiar uma série de estudos avaliativos para verificar a efetividade do investimento e, ao mesmo tempo, para introduzir uma mais eficiente distribuição dos recursos. Paralelamente, outros países, tais como Canadá, Suécia e Alemanha do Oeste, compartilharam suas primeiras experiências de análise e de avaliação. Resultando no desenvolvimento da avaliação das políticas públicas, em particular no campo da saúde e da assistência social, com a colaboração dos cientistas sociais e de outras unidades académicas, os quais adotaram abordagens experimentais ou quase-experimentais para aferir os resultados das políticas e dos programas implementados.

Assim, os pioneiros da avaliação de programas sociais, Campbell e Stanley, em 1966, propuseram estudos avaliativos sobre as inovações geradas por tais programas utilizando métodos que adotavam princípios e condições experimentais sem a randomização e o controle. Porém, *“a partir de 1970, a perspectiva construtivista entrou em conflito com a perspectiva positivista-experimental, propondo a análise qualitativa e o envolvimento dos atores”* (MORO Apud SERAPIONI, 2016, p. 64).

Stake propôs a avaliação responsável (responsive), enquanto Guba e Lincoln, a avaliação naturalística (naturalistic). Por sua vez, Patton, 1986 tentou domar este conflito metodológico, propondo o paradigma da escolha (paradigme of choice) como estratégia de

intermediação entre as duas perspectivas conflitantes. Já, nos anos de 1980 e 1990, para tentar resolver esta oposição metodológica, outros autores introduziram abordagens multimétodos.

Com a advento da crise petrolífera e a sucessiva grande crise econômica dos países ocidentais, no início dos anos 80, reduziu-se a expansão das políticas públicas, colocando em primeiro plano a necessidade de dar prioridade à redução do déficit público, havendo com isso uma mudança no papel do Estado, aplicada em Austrália, Nova Zelândia e alguns países europeus, onde a responsabilidade, não mais a de executar, passou a ser de liderar e orientar. Com isso, a finalidade da avaliação mudou a partir daquele momento se tornando um instrumento para racionalizar a despesa pública dos Estados e para nortear os governos e os ministérios na contenção dos gastos.

Diante desse cenário, de aumento da pressão sobre os escassos recursos destinados aos programas sociais que estimularam um crescente interesse pela avaliação econômica e pelas diferentes técnicas que permitem aferir a eficiência dos programas e serviços sociais, os economistas desenvolveram métodos de análise de custos e benefícios dos programas públicos. Assim, o número e o tipo de atividades de avaliação e monitoramento aumentaram consideravelmente durante os anos de 1980, de forma a responder os propósitos de respaldar as exigências dos governos no controle dos gastos, incrementar a responsabilidades dos gestores e obter maiores informações sobre o impacto das novas tecnologias. Porém, as abordagens dos economistas revelaram-se insuficientes diante da complexidade das dimensões não econômicas da avaliação de programas e serviços sociais (saúde, educação, assistência social, etc.).

Como resultado do impulso e da pressão exercida pela União Europeia (Fundos Estruturais e Fundos de Desenvolvimento Regional), a avaliação foi difundida em todos os países da Europa, em 1990, as quais implicaram numa grande mobilização de recursos financeiros e humanos e exigiram o monitoramento e a avaliação dos seus resultados.

“Nesse período, cresceu também a preocupação pelos aspetos metodológicos da avaliação e a sensibilidade para promover uma perspectiva de avaliação interdisciplinar. As abordagens qualitativas começaram assim a ocupar um espaço mais relevante e tornaram-se métodos imprescindíveis para a avaliação de políticas públicas e serviços sociais, de saúde e de educação”. (2016, p.64-65)

Esse pluralismo metodológico baseado na concessão integrada e multidisciplinar assumiu crescente importância entre os estudiosos e os avaliadores profissionais. (SERAPIONI, 2016, p. 63-65)

1.3.1. Pressupostos teóricos e metodológicos da avaliação

A avaliação é uma área de conhecimento ainda jovem, por isso não há coincidências, nem acordos entre as abordagens dos estudiosos e avaliadores. Mas, apesar da discordância entre as diferentes escolas e perspectivas sobre a avaliação, houve uma conversão da reflexão conceitual e metodológica sobre alguns denominadores comuns fundamentados em abordagens mais pragmáticas e menos ideológicas. É possível identificar três questões-chave que permeiam as diversas definições sobre a avaliação:

- 1) *atenção conferida às questões metodológicas;*
- 2) *preocupação com a finalidade e utilidade da avaliação e com a necessidade de aumentar o seu valor de uso no âmbito dos processos de tomada de decisões;*
- 3) *reconhecimento do pluralismo de valores e da importância de incluir diversas perspectivas e grupos de interesses no processo avaliativo.* (SERAPIONI, 2016, p. 64)

Assim, em relação aos pressupostos é possível identificar e analisar três que deveriam nortear as avaliações de programas e políticas públicas. Já em relação à tônica nas questões metodológicas, a avaliação caracteriza-se como um campo que utiliza uma ampla gama de ferramentas das ciências sociais, tanto quantitativas como qualitativas, para analisar programas sociais. Nesse sentido, utiliza os mesmos métodos e técnicas geralmente adotadas pela investigação social e apresenta a mesma “rigoriedade” e “debilidade”, ou seja, a avaliação é mais problemática que a investigação social, pois não pretende somente compreender a ação social, mas visa, também, formular um juízo, uma vez que a avaliação é “*um conjunto de atividades que permite expressar um juízo argumentado*” sobre políticas e programas e a “argumentação” representa o alicerce sobre o qual é preciso construir um processo de avaliação sistemático, profissional e não improvisado ou informal.

Argumentar significa apresentar os elementos dos quais possam se formular os juízos, assim como e, é a partir dos procedimentos metodológicos, que os elementos são analisados e interpretados. Nesse sentido, a pesquisa avaliativa se torna o coração da avaliação. Enquanto que, em relação à questão metodológica, a tradicional polarização entre as diversas abordagens e métodos de aproximação da realidade (construtivismo versus realismo, estrutura versus sujeito e qualitativo versus quantitativo) tem assumido posições e tons menos radicais, menos ásperos e menos conflituosos entre as duas perspectivas de análise (SERAPIONI, 2016, p. 66)

De acordo com SANTOS *Apud* SERAPIONI (2016, p. 67) na sociologia, a distinção entre qualitativo e quantitativo gerou uma ruptura desnecessária, entende que a mesma se preocupa em demasia “com discussões teóricas estéreis como, por exemplo, a relação entre

estrutura e ação ou entre a análise macro e a análise micro”. Assim, a “verdadeira distinção e relação fundamental a fazer era entre ação conformista e ação rebelde”.

Inserido nessa ótica, *ARDIGÒ Apud* (SERAPIONI, 2016, p. 67) põe em primeiro plano o “ambivalente ponto de vista do observador científico” ao privilegiar, quer o sistema em prejuízo da pessoa, quer a pessoa sem se preocupar com os aspetos sistémicos. O autor salienta que é criticável, tanto a interpretação da vida social baseada, exclusivamente, nas categorias relativas ao mundo da vida, como a análise ‘funcionalista’, a qual enfatiza somente o sistema social ignorando os “limites do processo de objetivação”. Corroborando com o mesmo pensamento *BECK Apud* SERAPIONI (2016, p. 67) esclarece que “não se deve jurar lealdade a qualquer determinado ponto de vista ou perspectiva teórica”, entende que, a decisão de adotar uma abordagem realista ou construtivista, tem um aspeto pragmático, ao escolher os meios adequados para atingir o objetivo pretendido. De maneira gradual, foi sendo compreendido consensualmente que o desafio é combinar, apropriadamente, os métodos, as perguntas e as questões empíricas e não defender uma única abordagem metodológica para todos os problemas.

PATTON Apud (SERAPIONI, 2016, p. 67) propõe um paradigma – *paradigm of choice* – segundo ele deve-se dispor de um amplo repertório de métodos e de técnicas a serem utilizadas na variedade dos problemas, com o qual reconhece que diferentes métodos são apropriados para diversas situações e propósitos de avaliação.

Sob esse prisma, há um entendimento quanto à importância de adotar uma pluralidade metodológica para responder às diversas questões colocadas pelos processos de avaliação e pelas necessidades dos diferentes atores envolvidos. Em relação à utilidade dos resultados, “*as diferentes definições analisadas enfatizam que a avaliação não deve ser considerada como uma atividade separada do processo de tomada de decisões*”. Pois o mais importante propósito da avaliação não é provar, mas melhorar (*STUFFLEBEAM Apud* (SERAPIONI, 2016, p. 68).

A avaliação é uma ferramenta para aprimorar os programas com vista a responder às necessidades dos beneficiários, que nasce num contexto decisório ou gerencial, que justifica e explica a necessidade de um processo cognitivo voltado para a redução da “complexidade” e da “incerteza”, mas a partir de um claro sentido utilitário e prático, a pesquisa avaliativa deve ser efetuada para que seus resultados e recomendações sejam realmente aplicados. Embora todas as experiências de avaliação realizadas nos EUA, desde 1960, demonstraram uma escassa capacidade de influência sobre as decisões e os programas sociais do governo, o que levou Patton a produzir uma obra específica sobre o assunto: *Utilization-Focused Evaluation*

(Avaliação Focada na Utilização). Nesta, o autor argumenta que “os resultados das avaliações deveriam ser julgados pela sua utilidade” (PATTON, 1997, p. 20) e recomenda para que os avaliadores mantenham uma estreita relação com os promotores e financiadores da avaliação a fim de ajudar a identificar os pontos críticos do programa ou serviço, para escolher o tipo de avaliação de que eles necessitam.

Nesse contexto, inserem algumas experiências internacionais que visam identificar a melhor forma de transferir os resultados dos estudos acadêmicos às políticas públicas e à organização dos serviços. Salienta a:

“experiência canadense dos coletivos de pesquisa que desenvolvem atividades de interação e de intercâmbio entre investigadores e decisores políticos como estratégias promissoras para aumentar a possibilidade aplicar de os resultados das avaliações na gestão e a formulação de políticas” (PINEAULT et al. Apud SERAPIONI (2016, p.68).

TINÔCO (2011, p. 306) salienta que a primeira avaliação tem por preocupação principal descobrir as debilidades ou os aspectos problemáticos para promover ajustes. A segunda, pode ser chamada de estudos de implementação, pois pretende analisar o funcionamento real do programa e os aspectos a ele relacionados, conhecer as dificuldades e os pontos críticos para favorecer melhorias e aperfeiçoamentos. A terceira, busca informações sobre os resultados finais da política ou do programa e, assim, permitir um julgamento sobre o seu valor global com o propósito de comparar se os resultados obtidos estão atingindo os objetivos definidos.

RUA (2012, p. 94-96) salienta que o mais importante papel da análise da implementação consiste em identificar as variáveis que afetam a consecução dos objetivos legais no curso do processo. Esta capacidade dos dispositivos da política para estruturar favoravelmente o processo é feito com vistas a

“definição dos objetivos, pela seleção das instituições implementadoras, pela previsão de recursos financeiros, pelo direcionamento das orientações políticas dos agentes públicos, e pela regulação dos critérios, das oportunidades, dos mecanismos e canais de participação dos atores não públicos” (RUA, 2012, p. 94).

Citando como exemplo, o Programa Bolsa Família que define claramente seu objetivo de assegurar às famílias pobres uma complementação da sua renda, mediante o cumprimento de condicionalidades. Os instrumentos normativos do Programa estabelecem as competências de cada organização envolvida na sua execução e identificam a fonte dos seus recursos financeiros. Normatizam, ainda, os critérios de renda e alimentação para a

identificação do público-alvo, além dos mecanismos de participação e controle social.

A autora enfatiza que para haver uma implementação perfeita, devem ser observados algumas precondições, quais sejam:

- as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes deve estar efetivamente disponível;
- a política deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação direta entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;)
- Para ter sucesso deve haver uma somente uma agência implementadora com autonomia; outras agências estiverem envolvidas deve ter relação de dependência mínima em número e em importância;
- precisa ter completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos;
- ao avançar em direção aos objetivos, devem ser especificados, com detalhes completos e em sequência perfeita, inclusive das tarefas a serem realizadas por cada participante;
- Comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa devem ser perfeitos; e
- os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

GUBA e LINCOLN *Apud* SERAPINI (2016, p. 68-69) apresentam um modelo de avaliação que visa valorizar as demandas, as preocupações e os assuntos postos pelos diversos atores e grupos de interesses. Para eles “*é a interação constante entre avaliador e implicados que cria o produto da avaliação através da adoção da abordagem hermenêutico-dialética*”. Esse modelo é denominado de avaliação responsável e construtivista o qual pretende superar os limites, das gerações anteriores, de processos de avaliação, em relação a “*I) o excessivo poder dos gestores no processo avaliativo, II) a incapacidade de aceitar e conciliar o pluralismo de valores e III) o excessivo envolvimento com o paradigma científico de tipo positivista*”. O objetivo é delinear, a partir das elaborações de Stake, uma maneira diferente de abordar a avaliação,

“focando-a num processo interativo, participativo e negociado que envolve todos os sujeitos, incluindo: a) as pessoas empenhadas na produção, no uso e na implementação da avaliação; b) os beneficiários do processo avaliativo; e c) as ‘vítimas’, ou seja, as pessoas que podem ser prejudicadas ou afetadas negativamente por esse processo” (GUBA e LINCOLN, Apud SERAPINI, 2016, p. 69).

Adotando uma metodologia fundamentada no assunto em que a verdade não corresponde a uma realidade objetiva, resulta do consenso entre construtores informados. Ou seja, a realidade é uma construção social, podendo existir tantas construções quantas são as pessoas envolvidas.

A avaliação era assemelhada a um teste ou descrição e, posteriormente, como uma pesquisa na área de ciências sociais ou como uma investigação avaliativa a qual designa métodos e técnicas das ciências sociais aplicadas à análise dos efeitos da ação pública. Essa pesquisa busca responder às questões colocadas pelos proponentes políticos no âmbito do projeto de avaliação, para isso no planejamento da avaliação deve dispor de uma direção encarregada de sua condução e de questões que devem guiar os estudos avaliativos que conduzem à elaboração de um relatório (TINÔCO, 2011, p. 306).

RUA (2012, p. 106-107) conceitua que a trajetória histórica da avaliação é o:

‘primeiro estágio, centrado na mensuração dos fenômenos analisados, depois avança em direção às formas de atingir resultados, evoluindo para um julgamento das intervenções não somente quanto à sua eficácia e eficiência, mas também quanto à sua efetividade, sustentabilidade e outros aspectos, como a equidade’. (p.106)

A avaliação tem por finalidade não classificar as intervenções como “boas” ou “más”, “exitosas” ou “fracassadas”, mas algo mais importante e proveitoso, que é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, em busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão.

Avaliar uma política pública, consiste em apreciar os efeitos atribuídos a uma intervenção governamental, no domínio da vida social e do meio ambiente físico. E o analista poderia ter o suporte de técnicas de exploração, que seriam as das ciências sociais como estudos de caso, estudos de série, etc.; planos de investigação ou experimento ao se tratar a política pública como hipótese de mudança, a avaliação pode se apresentar tanto como um julgamento de resultados, quanto como um instrumento de melhoria do processo político.

Para MÉNY e THOENIG Apud TINÔCO (2011, p. 307), a avaliação pode ser diferenciada segundo a atitude do avaliador e as suas funções junto ao processo avaliativo. Assim, poderia haver a atitude descritiva, de realizar inventário e lista dos efeitos em um período de tempo e o avaliador procura apenas fornecer dados, busca a neutralidade, não

estabelece julgamento sobre êxito ou fracasso da intervenção, atitude clínica com profundidade maior que a anterior, indo além do registro dos resultados. Explica-se por que um objetivo proposto foi alcançado e por que os objetivos não buscados o foram, estabelecendo prioridade aos parâmetros correspondentes ao objetivo buscado e olvida os efeitos ligados a outros parâmetros, além de procurar descobrir as diferenças entre a meta perseguida e a realizada, a atitude normativa, na qual o avaliador adota seus próprios valores como referência para medir os resultados observáveis.

Isso poderia ocorrer por diversas razões. Dentre elas, pela falta de clareza dos objetivos da política e, a atitude experimentalista, considerada a mais ambiciosa. Esta procura relações estáveis de causalidade em termos do conteúdo da política e o conjunto de efeitos no terreno, adotando variáveis independentes como causas e as dependentes como efeitos.

Desta maneira, RUA (2012, p. 108) conclui que a avaliação contribui para aperfeiçoar a formulação de políticas e projetos e apontar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades dos cidadãos. Apontando se as políticas e os programas estão sendo concebidos de modo coordenado ou articulado, e quais as abordagens inovadoras na resolução de possíveis problemas.

1.3.1.1. Abordagens à avaliação

Raramente, as políticas públicas dispõem desde o início de dispositivos de coleta de dados sobre seus impactos. Desta forma, os avaliadores precisam construir indicadores de efeitos, de forma direta, ou indicadores indiretos provenientes de outras fontes como estatísticas. Assim, pode suscitar questões tais como: Quais indicadores refletem melhor os impactos da política ou programa? Como garantir que os impactos observados se devem à política em foco e não a outras políticas, ou até mesmo à evolução natural dos acontecimentos?

Por isso, a teoria de mudança pode ser compreendida como uma relação de causa e efeito presente nos dispositivos que regem a ação pública, uma vez que, a mudança social como um conjunto de processos, pode ser positivo ou negativo, inovador ou regressivo, de qualquer forma modificam os equilíbrios sociais, o estado prévio da sociedade, deste modo o desenvolvimento de práticas inovadoras é uma alavanca de mudança social (CHEVALIER, *Apud* TINÔCO, 2011, p. 308)

Existem muitas perspectivas e escolas de avaliação que promovem um intenso debate sobre os temas centrais e fundamentos da avaliação. Nicoletta Stame *Apud* SERAPIONI

(2016, p. 69), reclassificou os modelos de avaliação em três grandes famílias ou abordagens, a positivista-experimental, a pragmatista da qualidade e a construtivista. Salientando que a autora utiliza o termo abordagem ao invés de paradigma por entender que “*uma abordagem é um conjunto de modelos diferentes, portanto, apresenta fronteiras menos rígidas dos paradigmas*” e porque “*as abordagens coexistem, enquanto os paradigmas – pelo menos na definição de Kuhn (2006) – substituem-se um ao outro no curso das revoluções científicas*” (STAME Apud SERAPIONI, 2016, 67). A seguir, vislumbra-se cada uma dessas abordagens:

a) Abordagem positivista-experimental:

Esta abordagem desenvolveu-se nos anos em que iniciaram os estudos avaliativos das políticas públicas dirigidas ao combate da pobreza nos EUA. A tarefa principal da avaliação dessa abordagem é mensurar os efeitos de um programa, definindo com precisão os seus objetivos, estabelecendo os indicadores aptos para efetuar tais mensurações.

Para superar as dificuldades da não clareza dos objetivos, foi introduzida a distinção entre finalidades ou aspirações não quantificáveis e os objetivos, ou seja, as metas a serem alcançadas e mensuradas através dos indicadores. Esta abordagem recorre a desenhos experimentais ou quase-experimentais, a técnicas de pesquisa quantitativas e a avaliadores externos ao programa para atender ao requisito da objetividade na avaliação (SERAPIONI, 2016, p.70)

Tendo como foco a avaliação ex-post (ou somativa), sem preocupação em analisar o processo de implementação do programa (avaliação formativa), um dos maiores limites deste modelo é a dificuldade em compreender o seu funcionamento e os mecanismos intermediários que relacionam as causas com os efeitos esperados. Posteriormente, esta posição inicialmente rígida, evoluiu, reconhecendo que um programa pode ser implementado diferentemente do seu desenho inicial, ser gerenciado de forma ineficaz ou ficar comprometido por ingerência política, para a qual, foram desenvolvidas diversas técnicas de monitoramento e de aferição intermediária dos resultados.

Outro limite deste modelo é sua incapacidade de identificar os mecanismos que promovem a mudança. Para superar estas limitações, várias vezes críticas se levantaram contra a centralidade da metodologia e em favor de uma maior consideração da teoria, a qual, afirma que a tarefa da avaliação é a de explicar por que um programa deveria funcionar como planejado e esclarecer a teoria que o fundamenta (MORO Apud SERAPIONI (2016, p. 69-70).

Segundo PERRET Apud TINÔCO (2011, p. 308) na literatura de políticas públicas está mais presente a postura ou visão predominantemente positivista, com suas leis, supostamente imutáveis ou pouco variáveis, que se impõem a todos. Sendo o homem condicionado pelo

meio, com uma visão determinista do mundo social e o conhecimento algo objetivo, observa-se uma independência entre o sujeito e o objeto de estudo. Porém para os construtivistas moderados essa realidade não seria independente do espírito, da consciência daquele que a observa. Para os construtivistas o mundo social é feito de interpretações, as quais são construídas pela interação entre atores.

Para RUA (2012, p. 1108-109) a avaliação formal pode avaliar como o desempenho da relação a construída pelas parcerias entre governo central e local, entre os setores público, privado e terceiro setor, podendo identificar as condições de sucesso ou fracasso e apontar como podem ser aperfeiçoadas a fim de ganharem abrangência e se tornarem estratégias nacionais das políticas de desenvolvimento.

Para isso, é possível utilizar a pesquisa avaliativa como técnicas de coleta de dados, lançando mão de um conjunto de métodos de diagnóstico e análise, de técnicas de coleta de dados, observação, entrevistas individuais ou em grupos focais, por meio de instrumentos, como questionários, formulários, roteiros de observação etc., do arsenal próprio da pesquisa social. Esse tipo de avaliação não possui um método de pesquisa específico, ou seja, pode adotar um ou combinar vários, a serem selecionados de acordo com o foco da avaliação, a natureza do objeto avaliado, as restrições de tempo e custo, entre outras especificações que se achar necessárias.

b) Abordagem pragmatista - da qualidade:

De acordo com Moro contrariamente à abordagem experimental, em oposição ao positivismo, esta abordagem pretende avaliar os programas com base nos valores que podem ser internos ou externos ao mesmo. Entendendo que não deve ser o programa a quem estabelece, à priori, a validade de um objetivo, mas deve ser o resultado de uma pesquisa avaliativa.

Michel Scriven (1991) é considerado o fundador desta abordagem. Para ele, a avaliação deve ser livre dos objetivos, uma vez que os objetivos poderiam representar “*um alibi para uma pretensa neutralidade de valores do avaliador*”. Entende que o avaliador não deve deixar-se influenciar pelos objetivos, mas deve basear-se nos seus valores e competências. O autor desagrega o juízo de valor em duas dimensões, por mérito ou valor intrínseco de uma atividade, mensurado com padrões de qualidade específicos para aquela atividade, ou de valor extrínseco de uma intervenção que responde às necessidades dos beneficiários que vivem naquele contexto. (SERAPIONI, 2016, p. 70-71)

Este modelo é considerado o mais adequado para avaliar a efetividade e a eficiência de serviços que desenvolvem regularmente as suas atividades em resposta às necessidades da população.

“Os princípios deste modelo encontram-se incorporados em todas as estratégias de avaliação das instituições que se inspiram na Gestão da Qualidade e na Melhoria Contínua da Qualidade”. (SERAPIONI, 2016, p. 71)

Assim, a qualidade torna-se a propriedade positiva a ser levantada. Porém, por ser a qualidade um conceito polissêmico e multidimensional, *“é preciso desagregá-la em diferentes dimensões e identificar indicadores e padrões que nos informem sobre os níveis de alcance da qualidade”*. Estabelecidos os padrões de qualidade de um determinado serviço social, a equipe de avaliação é responsável por mensurar o desempenho do serviço, compará-lo com os padrões estabelecidos na fase da programação e expressar um juízo sobre as variações identificadas. Podem recorrer tanto ao juízo de especialistas como envolver especialistas leigos ou os mesmos beneficiários (STAME Apud SERAPIONI, 2016, p. 71).

c) Abordagem construtivista:

Ela utiliza um conjunto de modelos de avaliação, os quais partilham algumas características comuns, valorizando a contribuição dos diferentes atores e a importância atribuída à fase de implementação de um programa, o interesse dos avaliadores é observar o desenvolvimento das intervenções, mais do que aferir os objetivos ou os padrões estabelecidos, consideram também os efeitos positivos ou negativos inesperados.

Esta abordagem inclui diferentes modelos de avaliação: a ‘Avaliação da quarta geração’, de Egon C. Guba e Yvonne S. Lincoln (1989); a ‘Avaliação focada na utilização’, de Michael Q. Patton (1997); a ‘Avaliação como processo social e político’, de Lee J. Cronbach (1996); a ‘Avaliação sensível’ (Responsive evaluation), de Robert E. Stake (2007) e a ‘Avaliação para o empoderamento’ (Empowerment Evaluation), de David M. Fetterman (1994). Relativamente a avaliação da quarta geração, trata-se, na opinião de Guba e Lincoln (1989), de um espaço democrático e dialético onde os sujeitos podem interagir e participar livremente no processo deliberativo, apresentando os seus próprios pontos de vista e reivindicações. (SERAPIONI, 2016, p. 70-71)

Para isso, o avaliador participa com os outros atores na construção do consenso, desempenhando o papel de mediador, o que requer capacidades e habilidades de negociação. Para isso, é preciso conciliar ou compatibilizar as demandas de todos os atores, com as exigências do método científico. A avaliação quando focada na utilização tem muita importância ao contexto político e organizativo em que são tomadas as decisões, uma vez que, os que *“encomendaram a avaliação são mais motivados e propensos a aplicar as*

recomendações do estudo se forem envolvidos nas diferentes etapas da avaliação e se forem considerados atores principais desse processo”.

Assim, o envolvimento desses atores, tem um impacto positivo porque os ajuda a adotar a perspectiva dos avaliadores e a pensar avaliativamente, devendo, inclusive, considerar a influência que o contexto político exerce nos programas sociais, com vistas a missão da avaliação que não é a de eliminar a possibilidade de erros dos decisores políticos, mas a de facilitar o processo democrático e pluralista, contribuindo para a sensibilização dos participantes. Na avaliação sensível se estuda em profundidade casos específicos, adotando diversas estratégias avaliativas em cada caso, desenvolvendo-se de forma diferente nas diversas situações. Sacrifica certo rigor das medições em troca de uma maior utilidade dos resultados. Estes conceitos e técnicas de avaliação servem para fomentar o melhoramento e a autodeterminação e para ajudar as pessoas a aperfeiçoar os seus programas. Neste sentido os avaliadores, atuando como facilitadores, ensinando as pessoas a conduzir uma avaliação dos próprios programas para que possam tornar-se autossuficientes (SERAPIONI, 2016, p. 72-73).

LASCOUMES *Apud* TINÔCO (2011, p. 308), por seu turno, salienta que as abordagens construtivistas criticam a avaliação tradicional em razão de dois aspectos que devem ser considerados, ou seja, o caráter multiforme das situações estudadas e a pluridimensionalidade dos problemas objetos de análise, atualmente muito mais transversais que setoriais, bem como a diversidade de visões possíveis devido aos atores envolvidos, a variedade de maneiras de apreensão do real e dos valores em que se baseiam.

d) Modelos mistos e pluralismo:

SERAPIONI (2016, p. 73-74) salienta que ao equiparar as diferentes abordagens, sem reconhecer qualquer primazia a uma delas, optou-se por favorecer aquelas que geralmente são consideradas mais débeis, se referindo tanto à abordagem pragmática da qualidade, que é bastante utilizada nas avaliações dos serviços sócio assistenciais, educativos, de saúde e no setor dos serviços públicos, quanto à abordagem construtivista considerada menos importante que a abordagem positivista-experimental. Sendo esta última, *“a preferida tanto por promotores e financiadores de avaliações que querem alcançar dados “objetivos”, como por avaliadores formados nos pressupostos conceituais e metodológicos desta abordagem”* (SERAPIONI 2016, p.73).

Afirma, ainda, que há necessidade de combinar métodos e ferramentas teóricas de diferentes origens das diferentes abordagens. O que ocorre espontaneamente ao formular projetos de avaliação que combinam a análise de impacto, questionários de satisfação e

entrevistas com informadores privilegiados. Estes arranjos e combinações têm-se tornado questão central de debate, conceitualizada na ideia de pluralismo de abordagens na avaliação. Entre as várias formas de pluralismo possíveis, são as dos métodos mistos e a da contaminação entre diversas abordagens, têm apresentado interessantes desenvolvimentos teóricos.

LASCOURMES *Apud* TINÔCO (2011, p. 308) salienta que as abordagens construtivistas criticam a avaliação tradicional em razão de dois aspectos que devem ser considerados, ou seja, o caráter multiforme das situações estudadas e a pluridimensionalidade dos problemas objetos de análise, atualmente muito mais transversais que setoriais, bem como a diversidade de visões possíveis devido aos atores envolvidos, a variedade de maneiras de apreensão do real e dos valores em que se baseiam.

TINÔCO (2011, p. 308) afirma que é possível distinguir, dois principais modelos de avaliação quanto à perspectiva dos atores nela engajados e dos métodos utilizados: a avaliação tradicional e a avaliação pluralista, esses modelos correspondem, em linhas gerais, a posturas ou paradigmas positivistas e construtivistas. Para ele, a avaliação tradicional é considerada uma avaliação técnica, pois tem como foco os efeitos da política, por meio de pesquisa do sistema causal que busca explicar o seu funcionamento. Ressalta que, neste tipo de avaliação ocorrem dificuldades, haja vista que um ou mais avaliadores, deve garantir a pertinência do conhecimento e dos julgamentos produzidos.

Destaca, também, que o método experimental aplicado à avaliação de uma política pública consiste em se estabelecer duas amostras homogêneas, uma submetida à ação pública e a outra não. Assim, quando a política alcança a maturidade, uma medida dos efeitos é operada sobre a amostra experimental, que será confrontada com o estado da outra amostra. (SANTO; VERRIER, *Apud* TINÔCO, 2011, p.309).

Procedendo os seguintes passos, *“identificar o objeto a avaliar, medir as variações possíveis, comparar o que se passou com o que teria se passado se a autoridade pública não tivesse intervindo, explicar o que se passou ocorreu”*, ou seja, a ação pública deve ser tratada como uma hipótese de mudança do tecido social e físico.

De acordo com TURGEON *Apud* TINÔCO (2011, p. 309), esta avaliação pode ser aplicada a contextos diversos e corresponderia à postura positivista, pois ela é normativa, experimental e de balanço e visa identificar a posteriori se o programa ou a política produz o impacto almejado, encontra seus próprios objetivos, fornece um rendimento (custos/ impactos) interessante e, ainda, avalia se não poderia ser substituída por soluções alternativas menos dispendiosas.

A ideia dos métodos mistos nasce da observação das vantagens e desvantagens de cada um deles e da complementaridade metodológica, a qual é aceita tanto pelos experimentalistas, como pelos construtivistas. Sendo a estratégia mais promissora a da contaminação entre diversas abordagens, assim o autor apresenta dois modelos teóricos - a 'Avaliação baseada na teoria' e a 'Avaliação realista' – as quais são consideradas o resultado da contaminação entre as abordagens da “contaminação entre a abordagem positivista e construtivista”. Deste modo, o pluralismo não consiste somente na utilização de métodos advindos de diferentes perspectivas, quais sejam, experimentais, participativos, quantitativos ou qualitativos, mas na convicção de identificar a forma mais específica para cada situação, através da qual pode operar um programa.

Sobre as avaliações mistas, conduzidas por uma equipe interna em parceria com outra, externa, RUA (2012, p.111) ressalta que ambas formulam o plano de avaliação e constroem os instrumentos juntas. Posteriormente, cada uma aplica os instrumentos e analisa os dados separadamente. Novamente se unem para comparar as conclusões e chegar a um termo comum, o qual permite a superação tanto das distorções próprias da avaliação interna, quanto para sanear as dificuldades resultantes do distanciamento excessivo, próprio da avaliação externa.

Na Avaliação baseada na teoria aponta para a necessidade de compreender os pressupostos teóricos do programa para se poder aferir a sua efetividade, a avaliação deve:

responder não somente à pergunta “O programa funciona?”, mas a questões como “o que o faz funcionar?”, “porque teve êxito?” e “como pode funcionar melhor?”. Conhecer exclusivamente os resultados não é suficiente para “aprimorar o programa ou para revisar uma política”. (SERAPIONI, 2016, p. 74)

A avaliação, deve “entrar na caixa negra” do programa, para isso é importante observar como os atores reagem ao programa e o interpretam. Esta avaliação é desdobrada em duas dimensões:

*I) a teoria da implementação, que analisa a forma como são realizadas as atividades do programa, pressupondo que, se realizadas com qualidade e de acordo com o plano inicial, os resultados desejados serão atingidos;
II) a teoria do programa, que se concentra nos mecanismos que intervêm entre a prestação das atividades do programa e o alcance dos resultados. (SERAPIONI, 2016, p.74)*

Na esteira desse pensamento, a teoria do programa ocupa-se dos mecanismos que intermediam processos e resultados da mudança não é constituído pelas atividades do programa em si, mas pela resposta que tais atividades geram.

TINÔCO (2011, p. 309) ressalta que a Administração pública adota principalmente a

avaliação tradicional, incorporando elementos da avaliação pluralistas, principalmente em âmbito municipal de governo. A avaliação tradicional, de tipo gerencial, foi incorporada no âmbito das reformas do Estado, em todo o mundo, com o discursos de modernizar e inovar.

A modernização da administração pública se fará mediante a aplicação de princípios do gerencialismo, de métodos de gestão oriundos da empresa privada, baseados na valorização dos resultados e da performance. Inclusive, na gestão de recursos humanos, na qual o funcionário deve ser tratado como um assalariado, ou seja, os indivíduos são vistos como recursos que devem ser utilizados visando a otimização, com vistas a averiguar a consecução dos objetivos estabelecidos e a correção de rumos.

A avaliação pluralista deve combinar a racionalidade científica com a racionalidade política dos atores envolvidos. Este modelo de avaliação apresentou alguma expansão no Brasil e no âmbito internacional, em alguns setores e programas específicos, devido a maior descentralização e participação de atores não governamentais em políticas de âmbito local. Devido a desmistificação do Estado em razão das práticas de corrupção e à supremacia de interesses pessoais e particulares em detrimento do interesse público. Porém em alguns casos, o setor privado tem se encarregado de assegurar o serviço público mediante articulações e parcerias diversas, da gestão de programas sociais no âmbito do que vem sendo designado por governança (TINÔCO, 2011, p. 310).

Por sua vez, a avaliação realista critica a causalidade sequencial da abordagem positivista, obtido após uma determinada intervenção, mas propõe o conceito de causalidade generativa, que busca compreender como determinada intervenção obteve determinado resultado. Assim, o foco da avaliação da efetividade de um programa é deslocado para a necessidade de compreender o que, deste programa, precisamente, possibilita o seu funcionamento. Não são os programas que funcionam, mas os “recursos que eles oferecem para habilitar os sujeitos a fazê-los funcionar”. Ou seja, o processo de como os sujeitos interpretam as estratégias do programa representa o eixo em torno do qual gira a avaliação realista. A avaliação deve responder a perguntas tais como,

“quais são os mecanismos de mudança desencadeados pelo programa? Por que em alguns contextos alguns mecanismos funcionam e outros não? Por que o mesmo programa gera resultados diversos em contextos diferentes?” (SERAPIONI, 2016, p. 75)

O modelo realista articula o processo de avaliação em três elementos essenciais, a saber, os mecanismos, o contexto e os resultados. A avaliação realista consiste na compreensão do contexto envolvendo as pessoas, os processos, as instituições, além dos

mecanismos que podem funcionar nesse determinado contexto. Esta atividade certamente não é preordenada como na abordagem positivista, ou seja, este modelo reconhece a importância da relação entre o avaliador e os stakeholders, embora o avaliador mantenha o seu papel de cientista social, contrariamente aos outros modelos construtivistas.

A avaliação representa uma fase importantíssima do ciclo político e é imprescindível para apreciar os programas e as políticas públicas implementadas, os efeitos desejados e indesejados e para monitorar o desenvolvimento e a adaptação constante da ação pública. A avaliação representa um pilar central a favor da governação e para fortalecer a democracia ensinando as pessoas a pensar avaliativamente. Permite beneficiar aqueles que tomam decisões sobre as políticas públicas, e isso, beneficia os cidadãos que têm de lidar com essas decisões e suas consequências.

A avaliação é importante tendo em vista à sua capacidade de retroalimentar o ciclo das políticas públicas, no campo das ciências sociais e políticas. Porém o uso instrumental da avaliação é raro e os resultados podem mudar a maneira como as questões sociais e os programas são enquadrados e a forma como pensam acerca de problemas e soluções. O papel do avaliador, que varia de acordo com a perspectiva sobre a avaliação que é adotada, na perspectiva orientada para o desenvolvimento institucional, a avaliação é considerada uma ferramenta flexível que visa aprimorar o desempenho das instituições e promover a mudança organizacional, o avaliador torna-se parceiro ou amigo crítico, mas também desenvolve funções como facilitador. Enquanto que na perspectiva da avaliação orientada para a análise da eficiência e da efetividade, o avaliador deve manter a independência e uma certa distância para poder aferir de forma objetiva o valor ou mérito do programa (SERAPIONI,2016,p. 76-77).

TINÔCO (2011, p. 311) corrobora com esse entendimento, explicando que em relação ao participante, a avaliação busca nivelar o conhecimento dos participantes sobre a política avaliada para permitir o estabelecimento de questionamentos, incitando o debate, sobre os pontos discordantes e permite processos participativos. Assim o efeito esperado é desenvolver nos participantes a capacidade de assimilação dos resultados da avaliação e aumentar a possibilidade de adoção das medidas propostas. Reforça que a análise das políticas compreende a teoria da ação, que explicita as realizações e os efeitos esperados, enquanto a cartografia mostra o conjunto dos atores envolvidos, os quais são apresentados a uma Comissão Temática, podendo permitir adaptações. O monitoramento, por sua vez, descreve as realizações efetuadas em continuidade, fazendo um balanço delas para permitir ajustes e implementação. Enquanto na avaliação aferem-se os efeitos verificando os efeitos no curto prazo

ou longo prazo, podendo ser reorientadas às políticas mais complexas.

“O monitoramento é uma ferramenta de gestão interativa e proativa, que utiliza informações com a profundidade necessária para a sua finalidade (nada além disso, sob o risco de comprometer a sua celeridade e tempestividade). Baseia-se sempre na análise dos dados (não somente no seu registro)” RUA (2012, p. 110).

O monitoramento se diferencia do acompanhamento, que corresponde às atividades de registro e documentação do processo de implementação, objetivando assegurar o cumprimento do Plano de Atividades, ou Plano de Ação, sem questionar a sua pertinência diante do problema a ser solucionado. Enquanto o acompanhamento caracteriza-se pelas atividades de supervisão e fiscalização, não tendo natureza interativa, nem proativa. Haja vista que as informações tendem a ser superficiais e limitando-se as registradas e informadas. E esses resultados raramente são compartilhados e pouco utilizados como ferramenta de gestão.

1.3.2. Impacto das Políticas Públicas

As políticas públicas são implementadas com a finalidade de produzir efeitos e transformar a realidade, o conceito mais utilizado como sinônimo dos efeitos, é impacto. Sendo que os efeitos são previsíveis, em razão da sua relação direta com os produtos, podendo ainda, ser positivos ou negativos, mas são sempre o propósito da intervenção. Enquanto que os impactos podem ser previsíveis ou não, uma vez que não se relacionam diretamente com o produto ou a causa. Ou seja, os impactos previsíveis ou os imprevisíveis podem ser positivos ou negativos, pois o que interfere é a relação indireta e mediada, e suscetível a interveniências diversas, podem ainda, variar no tempo e na intensidade e espalhar por áreas diferentes daquele em que ocorreu a intervenção.

Assim, a autora afirma que os impactos conduzem à algumas reflexões tendo em vista que a política pública pode ter a expectativa de certos impactos, mas não pode tê-los como seu objetivo direto, em razão do baixo grau de governabilidade que qualquer gestor tem sobre estes impactos; em virtude das dificuldades de evidenciação da cadeia causal entre a intervenção, seus produtos, seus efeitos e os seus impactos; e, ainda, devido a fatores que dificultam uma identificação e mensuração clara dos impactos, impondo grandes desafios para a avaliação de impacto, que se baseia na lógica experimental ou quase experimental (RUA, 2012, p. 114).

As dificuldades na avaliação de políticas, programas e projetos públicos, ocorrem pela falta de um consenso conceitual mínimo em relação aos critérios a serem

utilizados, especialmente os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade. A maior dúvida é em relação à linha demarcatória entre eficácia e efetividade. O conceito de eficiência, especialmente eficiência operacional, está associado à análise dos custos e prazos esperados, em relação ao realizado, na implantação de uma política, um programa, projeto ou uma atividade. Enquanto a eficácia diz respeito à análise da contribuição para o cumprimento dos objetivos almejados ou do projeto ou da organização, os outros efeitos de espectro mais amplo, denominados de secundários ou imprevistos ou colaterais, estão relacionados à efetividade.

Essa definição conceitual para diferenciar, serve ainda, para caracterizar o que são metas e/ou produtos anunciados de uma política, a fim de discriminá-los como produtos alcançados pelo programa, em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias, ou seja, aferir efeitos e impactos nas populações atingidas pelo programa a ser avaliado.

Para melhor visualizar os conceitos, observa-se o exemplo deste quadro:

Quadro único: Distinção entre Eficácia, Eficiência e Efetividade

Eficácia	Relaciona atividades com seus produtos iniciais, intermediários e finais (metas e objetivos). Exemplo: 100% do número previsto de crianças vacinadas.
Eficiência	Relaciona produtos com seus custos (financeiros, humanos, tempo). Exemplo: Custo por criança/vacina 2% menor que o custo médio dos últimos cinco anos. Todos os prazos previstos cumpridos.
Efetividade	Relaciona produtos com seus efeitos na realidade que se quer transformar, ou seja, consequências. Exemplo: redução da incidência da doença “X” em 90%.

Fonte: RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 2.ed. Florianópolis, UFSC, 2012. p. 116

Ao analisar este exemplo, é possível distinguir eficácia de efetividade. Em uma campanha de vacinação bem-sucedida, a eficácia demonstra a possibilidade de atingir uma quantidade satisfatória de suas metas. Por exemplo, vacinar determinado número de crianças num prazo dado não significa que o programa seja bem-sucedido a ponto de, efetivamente, reduzir a incidência da doença que se propunha erradicar ou diminuir substancialmente num horizonte de tempo. O objetivo, em si, não é somente vacinar 100% das crianças, mas em vacinando todas as crianças, conseguir atingir o objetivo de erradicar/eliminar determinada doença.

Por outro lado, as avaliações podem usar outros critérios, relativos a processos, como economicidade, celeridade, tempestividade, entre outros. Ou ainda, critérios relativos a

resultados, como equidade, que é a capacidade de contribuir para a redução das desigualdades e da exclusão social. E a sustentabilidade que é a capacidade de desencadear mudanças permanentes, que vão além dos investimentos realizados, pois ciclicamente alteram o perfil da própria demanda por políticas e programas, retroalimentando o sistema de políticas públicas. Desencadeando o uso racional dos recursos necessários e contribuindo para a preservação do patrimônio comum da sociedade.

As preocupações com a efetividade das políticas públicas, sua sustentabilidade e sua capacidade de promover a equidade remetem diretamente à prestação de contas e ao controle, nas relações entre o Estado e a sociedade, cuja reflexão bastante preliminar, pois se tem clareza sobre o que significa controle, tampouco sua extensão. Se tem conhecimento do controle vertical, o qual que se dá na dinâmica das relações entre o todo e as partes no arranjo federativo, enquanto o controle horizontal, pode ser definido como o que tem lugar na esfera das relações entre os Poderes, realizado rotineiramente pelo Legislativo ou especificamente pelo seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas, sobre o Executivo e suas políticas. E, ainda a existência do controle interno, que é exercido por órgão especializado do próprio Executivo, sobre as suas diversas instâncias, previstos na Constituição Federal de 1988. Como o controle pode ter como foco as esferas orçamentária, fiscal, contábil, patrimonial e programática, a avaliação representa o mais importante instrumento de controle da efetividade das políticas e dos programas governamentais.

Ante o exposto, foi possível observar que alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de serem implementadas, que o acompanhamento, o monitoramento, a avaliação e o controle das políticas são processos importantes para que as mesmas ganhem efetividade, não apenas como intervenção à realidade, mas sim como meio de transformação dos problemas em situações solucionadas (RUA, 2012, p. 113 – 116).

2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

O município está localizado na região oeste do Paraná, a 584,52 km de Curitiba, capital do Estado. Criado em 25 de julho de 1960, pela Lei Estadual nº 4.245, Marechal Cândido Rondon fora desmembrado do município de Toledo. Sua população, inicialmente composta por 95% de famílias alemãs e seus descendentes, e 5% de famílias italianas e luso-brasileiras, totalizou 587 habitantes à época.

Os agricultores alemães e italianos formavam a classe média de colonos autônomos e comerciantes. Alguns destes ocupavam os cargos públicos mais importantes ou trabalhavam na Companhia Maripá, enquanto que os luso-brasileiros pertenciam à classe menos favorecida, que não fazia parte da sociedade dos colonos; eram trabalhadores caboclos, que vinham em busca de trabalhos temporários (SAATKAMP, 1985).

De acordo com ROMPATTO, a apropriação das terras devolutas da Província do Paraná foi pensada como processo de garantir a extensão territorial, a fim de definir limites entre as províncias e os países vizinhos. Para isso, era necessário incentivar a ocupação e colonização trazendo colono europeu como forma de ocupação e apropriação das terras dos sertões do Paraná, região oeste, oferecendo incentivo e ajuda financeira para aqueles que se aventurassem no processo colonizatório. Para que o empreendimento de ocupação e colonização tivesse êxito, o que foi arcado pelo Império Brasileiro, além de incentivos financeiros do governo da província do Paraná para promover a imigração de outros colonos e estrangeiros de outras províncias, a preferência era conferida aos colonos de nacionalidade europeia, condição principal,

“colocando em prática os elementos presentes na Lei de Terras de 1850, promovendo a crença da superioridade da população branca e europeia no processo colonizatório. Do colono europeu esperava-se uma vigorosa conquista, entusiasmo para catequisar e civilizar os 10.000 selvagens²” (ROMPATTO, 2016, p. 42)

O autor explica, ainda, que o desenvolvimento da região oeste exigia muito empenho para que as atividades rurais importantes se efetivassem, pois havia a intenção de estabelecer indústrias agrícolas. Por esta razão, o colono europeu era merecedor do benefício e não o indígena; havia o interesse político de “civilizar para nacionalizar” e para nacionalizar seria necessário:

² Referência a índios que viviam nas terras.

Deixar o povo na rudeza, em que se acha, é arriscar-o a perder o espírito de nacionalidade, e a sentir o amargor e resultados do atraso intelectual ante o movimento industrial e inteligente, que aparecerá com a provocação á imigração estrangeira, é por tanto esperar a desordem nos mesmos elementos, que deverão concorrer para a riqueza e bem estar da nação, porque, sendo, como é, facto a que se não póde obstar, que a inteligência predomine a matéria, a decepção aparecerá no paiz com o sucesso da emigração de povos, cuja educação lhes incutiu hábitos de trabalho e de indústria, que tornarão desiguaes e anomolas as relações entre o colono e o proprietário do sólo (sic), RELATÓRIO, 1857b, Apud ROMPATTO (2016, p. 44)

Colonizar a região oeste do Paraná era uma forma de explorar o rio Iguazu como via de comunicação entre o litoral e a margem esquerda abaixo das Sete Quedas, que serviam como defesa da fronteira com o Paraguai e Argentina e também para a fundação de um porto de confluência do Iguazu. No processo de colonização, havia a possibilidade de exploração pelo rio São Francisco e a navegação pelo rio Iguazu até Encarnação, na Argentina, pois entendia-se que a exploração fluvial poderia trazer a principal riqueza da fronteira: erva-mate de qualidade superior que as demais existentes no mercado.

A colonização continuava sendo vista como fundamental para o processo de desenvolvimento e de civilização da fronteira. Assim, os relatórios sempre apontavam que o incentivo à ocupação e colonização dos sertões do Paraná por imigrantes europeus era o principal mecanismo para o desenvolvimento do processo civilizatório da província.

Assim, o governo provincial, por ordem do Ministério dos Negócios da Agricultura do Comércio e das obras públicas, elaborou um documento informativo denominado “Dados Estatísticos e Esclarecimentos para os Emigrantes”, da “Agência Oficial de Colonização”, os quais continham informações relativas aos negócios da imigração para à província do Paraná. Estes poderiam entrar em contato para articular o processo migratório, além de fornecer informações acerca dos

aspectos geográficos, de sua superfície, população, capacidade para acolher a imigração, riquezas, plantas medicinais, informações sobre apicultura, sericultura, agricultura, indústria pastoril, indústria extrativa (erva-mate), estradas de ferro, colônias, telégrafos, estradas de rodagem, divisão administrativa, cidades principais, imprensa, índios, comércio (exportação e importação), vendas de terras públicas, salários, e vantagens que gozavam os estrangeiros no Brasil (ROMPATTO, 2016, p. 445-46).

De acordo com ROMPATTO, informavam aos europeus, que os recursos florestais abundantes apontavam para o potencial agrícola da região o que permitia mensurar ganhos com a agricultura diversificada que poderia se tornar a principal fonte de riqueza e de

prosperidade dos imigrantes europeus. Além das condições naturais, incluía as vantagens climáticas e do solo para que o imigrante se aventurasse num território similar ao europeu, com condições econômicas. Estas representadas por produtos de exportação, no caso a erva-mate, que embora não conhecida pelos europeus, tinha amplo mercado na República do Prata da América do Sul, onde era mais consumida do que o chá da Inglaterra. (ROMPATTO, 2016, p. 38-51).

No início do século XX até a década de 1950, a principal atividade econômica era a extração da madeira, o território era quase que totalmente coberto por reservas florestais, e pela ausência de um sistema de transporte rodoviário adequado, por isso o início da vida econômica girou em torno do eixo fluvial do rio Paraná, assim nas suas margens tanto brasileiras como paraguaias passaram a localizar os centros comerciais mais importantes. A atividade extrativa de madeira atraiu um grande número de empresas de médio e grande porte para exploração da madeira, assim como as serrarias que se utilizavam do rio para escoamento da produção, sendo que ao longo da margem havia uma estrada de ferro entre Porto Mendes (atual distrito de Marechal Cândido Rondon) e a cidade de Guaíra (PERIS, 2008, p. 107)

SAATKAMP (1985, p. 13-50) salienta que o oeste do Paraná encontrava-se totalmente isolado pela ausência de estradas e pela imponência das florestas. A única via de acesso era pelo rio Paraná e a região onde hoje é o município de Marechal Cândido Rondon era ocupada por companhias estrangeiras que exploravam legal ou ilegalmente tanto a madeira como a erva-mate. Em 1902, instalou-se o Porto Artaza, às margens do atual distrito de Porto Mendes. Por ele, foram exportada a madeira e erva-mate; mais tarde, surge a inglesa Companhia de Maderas Del Alto Paraná, instalada em Porto Britânia, que exportava madeiras de lei, erva-mate, extrato de laranja Apepú e de erva cidreira. O porto, além da exportação, servia à atracarem de barcos para descarga de passageiros, mantimentos e outros produtos vindos da Argentina.

A fase da colonização da cidade de Marechal Cândido Rondon é marcada pela colonizadora Maripá, fundada em 1946 por um grupo de comerciantes de Porto Alegre/RS, que adquiriu a Fazenda Britânia, localizada no ex-distrito de Pato Bragado. A Maripá dividiu a Gleba da fazenda em pequenos lotes rurais e cada lote foi denominado de Colônia, cada colônia com aproximadamente 10 alqueires, ou seja 242.000m², como havia abundância de água na região a divisão fez com que cada uma dessas propriedades fosse beneficiada por, pelo menos, um córrego.

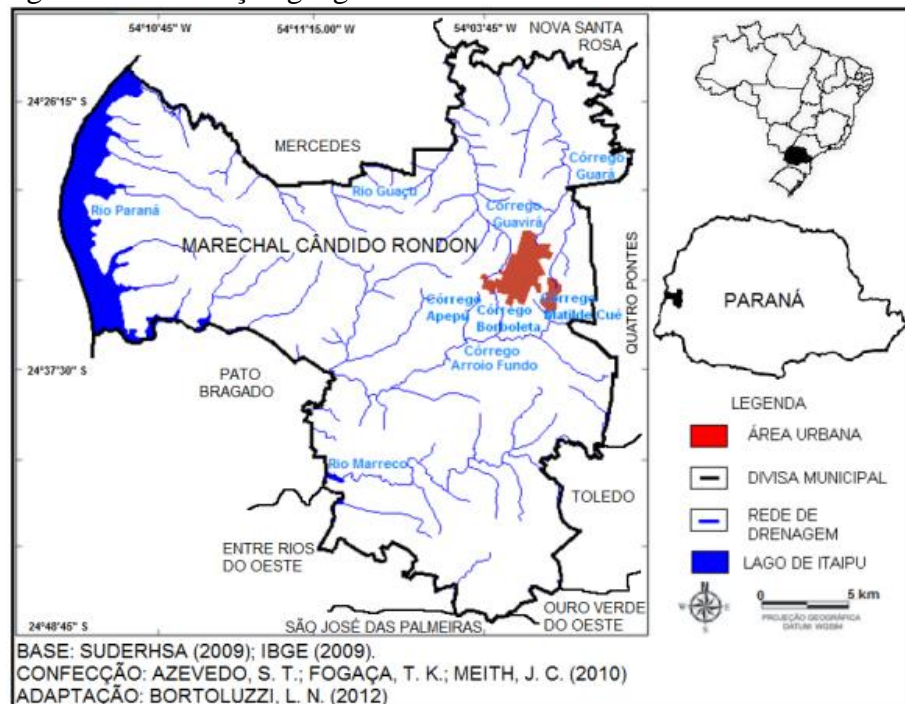
Em 1951, o empreendimento da Companhia Maripá era considerado vitorioso, os colonizadores de terras de 1951 a 1953 foram os que implantaram o cultivo de cereais e a

produção de suínos que em 1954 já eram comercializados para Ponta Grossa e Curitiba. Em 1953 foi construído o Hospital e Maternidade Filadélfia e instalada a rede de energia elétrica. Em 1954 a Maripá firmou contrato com colonos para a exploração de erva-mate tipo exportação e comércio interno, assim iniciou-se a construção da estrutura para todo o processo de industrialização da erva-mate, oito anos depois um dos sócios adquiriu a empresa da Companhia Maripá além de vinte colônias de erva-mate, que produziu e exportou até o ano de 1967, quando perdeu o direito de exportar o produto e iniciou sua dedicação à pecuária.

Inicialmente, o município contava com onze distritos, sendo eles, Nova Mercedes, Quatro Pontes, Margarida, Pato Bragado, Porto Mendes, Novo Horizonte, Novo Três Passos, Iguiporã, Entre Rios e São Roque. (SAATKAMP, 1985, p. 13-95)

O município de Marechal Cândido Rondon possui uma área territorial de 748.281km², sendo que na zona urbana do município compreende uma pequena área, quanto o a extensão da área rural notadamente se destaca, como se vê neste mapa:

Figura 1: Localização geográfica de Marechal Cândido Rondon



Fonte: BORTOLUZZI, Leandro Neri; FERNANDEZ, Oscar Vicente Quinonez; Variações Morfológicas em Córregos que Drenam a Área Urbana de Marechal Cândido Rondon, Paraná. Em: Maringá, Geogingá. v. 2, n. 2, 2010. p.6

O relevo do município corresponde ao Terceiro Planalto, apresenta-se com formas onduladas, aplainadas sendo rebaixadas na direção do Rio Paraná (Lago de Itaipu), em altitudes que variam entre 220 m e 490 m, com média de 420 m na sede municipal. Os solos férteis (terra roxa), são adequados ao plantio de cultivos agrícolas anuais, já que a topografia é

considerada plana, sendo 71% do solo, correspondendo a 40.500ha são mecanizáveis e altamente férteis, favorecido pelo clima chuvoso, seguido de estiagem e subtropical úmido.

Desta maneira, os planos para a colonização da cidade, com o tipo de solo favoreceu o desenvolvimento agrícola e pecuário da região que se desenvolveu com a produção agrícola, principalmente grãos como soja, trigo e milho, seguidos da produção agropecuária de bovinos, suínos e aves, a qual faz a economia girar em números levantados pelo IPARDES, conforme se constata:

Tabela 1 – Estabelecimentos agropecuários e área segundo as atividades econômicas – 2006

Atividades Econômicas	Estabelecimentos	Área (ha)
Lavoura temporária	1.076	32.625
Horticultura e floricultura	36	315
Lavoura permanente	4	24
Produção de sementes, mudas e outras formas de propagação vegetal	-	-
Pecuária e criação de outros animais	1.287	21.074
Produção florestal de florestas plantadas	4	114
Produção florestal de florestas nativas	5	171
Pesca	-	-
Aquicultura	11	66
TOTAL	2.423	54.389

Fonte: IBGE – Censo agropecuário

De acordo com o Instituto de Desenvolvimento Econômico do Paraná - IPARDES, essa produção é realizada, na grande maioria, por pessoas proprietárias de suas terras, ou seja 2080 pessoas, enquanto que há um assentamento sem titulação definitiva, cento e vinte arrendatários, cento e vinte e duas parcerias com produtores agropecuários, entre outros ocupantes e produtores sem área própria.

A produção agrícola de grãos de milho, soja e trigo corresponde a 58.200 ha, ou seja, 96,21% das terras produtivas são ocupadas pela produção desses cereais enquanto que, para as demais culturas (fumo, mandioca, melão, abacate, figo, goiaba, limão, manga, pêssigo, tangerina e uva) são ocupados 2.287 ha.

Em relação à produção pecuária e de aves, observam-se as seguintes informações:

Tabela 2 – Efetivo de Pecuária e Aves - 2016

Efetivo	Número	Efetivo	Número
Rebanho de bovinos	47.995	Rebanho de ovinos	2.700
Rebanho de equinos	228	Rebanho de bubalinos	-
Galináceos – total	3.657.796	Rebanho de caprinos	550
Galinhas (1)	52.000	Codornas	-
Rebanho de suínos - Totais	520.929	Rebanho de ovinos tosquiados	-
Matrizes de suínos (1)	28.001	Rebanho de vacas ordenhadas	22.254

Fonte: IBGE – Produção da Pecuária Municipal

A produção agropecuária abastece os frigoríficos locais e regionais, bem como as agroindústrias de produção de derivados de carne e leite. A produção de aves é totalmente absorvida pelo frigorífico de abate, para o consumo interno e exportação aos Emirados Árabes. Cabe ressaltar que o frigorífico de aves pertence à Cooperativa Agroindustrial Copagril³.

Nesse aspecto, frisa-se a importância do cooperativismo rural fundado para o desenvolvimento agropecuário em Marechal Cândido Rondon e região. Além de incentivar o desenvolvimento sustentável, o estímulo à conservação do meio ambiente e ao uso consciente dos recursos naturais engaja a comunidade de associados e funcionários. Estes, orientados e incentivados a praticar ações em prol da natureza, preocupam-se com o solo e a água, fundamentais para a prática agropecuária.

Fundada em 1970, com silos infláveis para recebimento da produção agrícola, posteriormente recebeu uma fábrica de ração para oferecer insumo aos produtores de suínos da cooperativa. Com o passar do tempo, progrediu com seus associados, expandindo unidades para distritos e outros municípios da região, com vistas à recepção da safra agrícola, implantando laboratório de análise e desenvolvimento de tecnologia e aprimoramento da produção, além de instalação de posto de combustíveis e aquisição de caminhões para o transporte da produção e beneficiamento de sementes para fomentar o desenvolvimento rural.

Atualmente, a cooperativa possui vinte lojas agropecuárias que disponibilizam produtos para a lavoura, pecuária de leite, suinocultura, avicultura e piscicultura, utensílios agrícolas e ferramentas, peças, implementos e máquinas agrícolas. Possui cinco supermercados que abastecem o consumo local com produtos que levam a sua marca além dos produtos Frimesa⁴, além de revender produtos oriundos diretamente do produtor rural; Os postos de combustíveis dispõe para associados e clientes agricultores, a entrega de diesel na lavoura em períodos de safra, agilizando as atividades agrícolas, enquanto a transportadora tem por finalidade facilitar o transporte de produtos entre as unidades.

Outra fonte de produção é a produção leiteira que abastece as agroindústrias de embalagem de leite pasteurizado e longa vida, além das indústrias de fabricação de seus derivados, os quais são vendidos no Brasil e exterior, fomentando a economia local, gerando recursos financeiros para o produtor rural, além dos empregos diretos e indiretos desde a

³ Fundada em 9 de agosto de 1970, por um grupo de produtores rurais que se reuniu para a Assembleia Geral de Constituição, a Cooperativa Agrícola Mista Rondon Ltda. Funcionou, inicialmente, em prédio alugado situado na Rua D. João VI, centro de Marechal Cândido Rondon – PR. Recebeu os primeiros produtos de seus associados em armazém inflável. In: <http://www.copagril.com.br/>

⁴ Agroindústria de derivados de leite.

lavouira até as empresas envolvidas no processo de industrialização, mel de abelha e produção de ovos.

Outra geradora de empregos é a Cooperagir – Cooperativa de Agentes Ambientais. Criada em agosto de 2007, é responsável pelo gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos recicláveis. Tem como objetivo o serviço de coleta, processamento e comercialização dos resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, realizada com três caminhões: um deles cedido pelo município e outros dois pela Fundação Banco do Brasil.

Ampliando a atuação da cooperativa, a Prefeitura Municipal assinou um novo contrato com a cooperativa em março de 2017, com a duração de um ano, para a coleta dos materiais recicláveis. A partir deste contrato a cooperativa passará a receber por produção e além de um valor fixo, mensal de R\$ R\$25.561,87, receberá mais R\$160,00 por tonelada, e um valor referente a prestação de serviços ambientais que poderá chegar até 12.000,00 mensais, dependendo da quantidade de toneladas coletadas. O objetivo é de incentivar os catadores, com a melhoria e o aumento da reciclagem no município, além de proporcionar uma melhoria na renda dos catadores de reciclados, sendo que o período do contrato poderá ser prorrogado com possíveis adaptações que se fizerem necessárias. (CEADEC, 2017)⁵.

Sobre os catadores de material reciclável, destaca-se uma pesquisa realizada com trinta e três pessoas, a qual constata que 9% destas eram crianças ou adolescentes. Constatou também que o grau de:

“escolaridade dos catadores, é muito baixo, sendo que 87% iniciaram os estudos e não concluíram o ensino fundamental, 64% dos catadores não completaram a 4ª série do ensino fundamental e 9% dos catadores são analfabetos. Possuindo baixo grau de escolaridade e idade avançada, os trabalhadores acabam perdendo espaço no mercado de trabalho formal, como atestam diversas trajetórias ocupacionais apresentadas, sempre recheadas de trabalhos informais e precarizados”.(PAZ, 2010)

Segundo PAZ (2010), a falta de escolaridade e de qualificação profissional, a idade e a trajetória ocupacional, aliada ao interesse da burguesia que determina a entrada de trabalhadores nas atividades da indústria, no comércio ou em outras áreas do setor de

⁵ O CEADEC - Centro de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento, Emprego e Cidadania - é uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada em 1999 com sede em Sorocaba (SP). Integrada por lideranças sindicais e comunitárias, empresários e profissionais multidisciplinares, atua nos movimentos sociais, sindicais e populares, além de promover o associativismo.

serviços, permite compreender como é a situação socioeconômica desses trabalhadores: a falta de alternativas de subsistência para si e os seus familiares.

Conforme estudo do IPARDES, realizados a partir do censo de 2010, verifica-se a ocupação da população local, nas seguintes atividades:

Tabela 3 – População Ocupada segundo as atividades econômicas - 2010

Atividades Econômicas (1)	Nº de Pessoas
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	6.133
Indústrias extrativistas	19
Indústrias de transformação	4.214
Eletricidade e gás	55
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	210
Construções	1.659
Comércio: reparação de veículos automotores e motocicletas	5.024
Transporte, armazenagem e correio	1.006
Alojamento e alimentação	564
Informação e comunicação	347
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	256
Atividade imobiliária	73
Atividades profissionais, científicas e técnicas	718
Atividades administrativas e serviços complementares	314
Administração pública, defesa e seguridade social	685
Educação	1.238
Saúde humana e serviços sociais	839
Artes, cultura, esporte e recreação	323
Outras atividades de serviços	607
Serviços domésticos	1.634
Atividades mal especificadas	675
TOTAL	26.594

Fonte: IBGE – Censo demográfico – Dados da amostra (1) A classificação da atividade econômica é pela Classificação Nacional de Atividade Econômica domiciliar (CNAE Domiciliar 2.0)

De acordo com a tabela, podemos perceber-se que a produção agrícola faz toda a economia girar, desenvolvendo outros segmentos de mercado, é importante ressaltar que cerca de 39% das ocupações estão ligadas às atividades, agrícolas, agropecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, indústria extrativista e indústria de transformação, seguida pela ocupação em atividades no comércio, serviços, transportes, eletricidade, por 24,6% e da educação, saúde e serviços públicos 10,39%, restando aproximadamente 26% para ocupações nas demais atividades como construção, serviços domésticos e outras atividades não especificadas.

Em relação a empregos formais, de acordo com o estudo do IPARDES, as atividades de serviço absorvem 32,2% da mão de obra nas instituições de crédito, seguro e capitalização,

imobiliárias, serviços técnicos profissionais, serviços da área de saúde médica e veterinária, educação e serviços públicos. Estas são seguidas pelas atividades industriais, que absorvem 31,63% da mão de obra local nas indústrias de extração mineral e nas indústrias de transformação de produtos minerais não metálicos, metalúrgicas, produtos químicos, madeira, indústria têxtil, calçados e produtos alimentícios; a movimentação do comércio, por sua vez, é responsável pelo emprego formal de 29,64%, enquanto a empregabilidade formal na agropecuária e na construção civil é de 3,66% e 2,87% respectivamente.

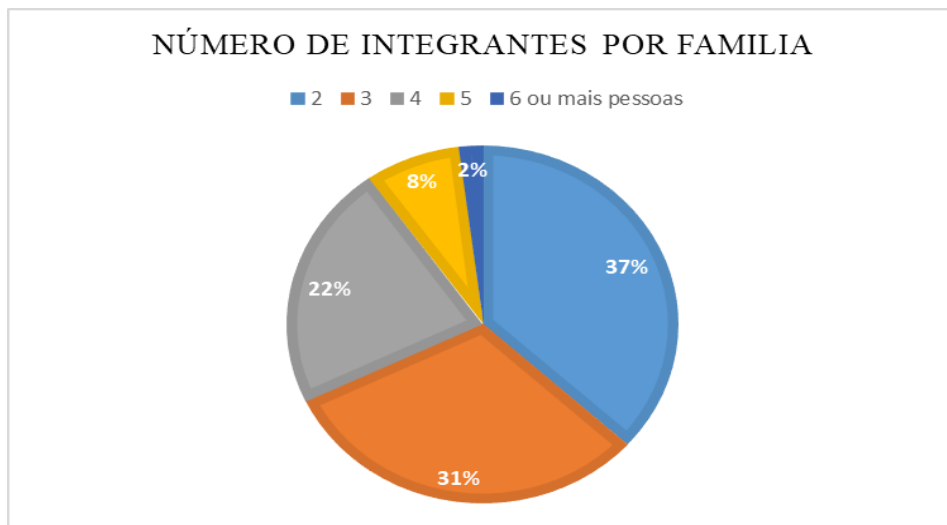
As atividades agropecuárias, industriais, comerciais, de serviços etc. no município, além de fomentar e desenvolver a economia local, renderam aos cofres do município, um montante de 160 milhões de reais de receita em 2016, por meio dos tributos, além de mais de 25 milhões de reais em tributos municipais, segundo informações do IPARDES.

Outra fonte de recurso financeiro do Município são os *Royalties* pagos pela Usina Hidrelétrica de Itaipu como forma de compensar os impactos sociais e ambientais causados pela construção da usina ao longo do Lago. Atribuiu-se um valor monetário ao valor da água e de sua potencialidade pelo aproveitamento hidroelétrico da Bacia do rio Paraná para a geração de energia elétrica. Esses recursos são pagos desde 1998 e cessarão no ano de 2023 (SOUZA, 2009, p. 99).

Neste cenário, surge o programa Bolsa família para atender a população não abrangida pelas opções de emprego e oportunidade de crescimento individual para suprir as necessidades básicas para si e sua família. Os valores oferecidos pelo programa em estudo podem ser considerados muito baixos em relação às necessidades básicas de outras classes e grupos sociais. Porém, para as famílias beneficiadas, que quando possuem alguma ocupação, são mal remuneradas justamente pela falta de escolaridade e qualificação, a buscam à esta proposta do governo, é aderida, no município de Marechal Cândido Rondon – PR, por todos que se enquadram nos requisitos apresentados.

Em relação à composição do número de pessoas do núcleo familiar, é possível observar o seguinte gráfico:

Gráfico 1 - Número de integrantes por família

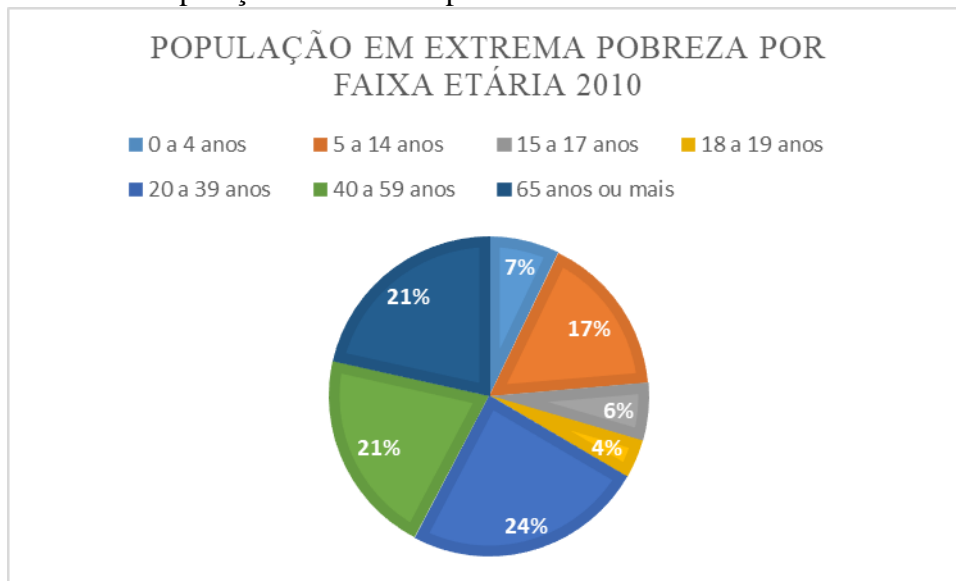


Fonte: IBGE, censo de 2010

As famílias são pouco numerosas. Destaca-se que mais de 90% das famílias possuem até quatro pessoas, enquanto que as famílias com cinco pessoas perfazem o percentual de 7,86 e com seis ou mais pessoas esse percentual é de apenas 1,94% das famílias. De acordo com o censo do IBGE (2010), a população total do município era de 46.819 residentes, sendo 39.147 habitantes da zona urbana e 7.672 da rural. Do total, 1,9% da população (875 pessoas), encontrava-se em situação de extrema pobreza, com renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 70,00. Destas, 247 (28,2%) viviam no meio rural e 629 (71,8%) no urbano.

O Censo também revelou que, no município, havia 87 crianças na extrema pobreza (com faixa de zero a três anos de idade) e 49 na faixa entre quatro e cinco anos. O grupo de seis a 14 anos, por sua vez, totalizou 146 indivíduos de extrema pobreza, enquanto que, de 15 a 17 anos, havia 19 jovens nessa situação. Foram registradas 116 pessoas com mais de 65 anos na extrema pobreza. 34,3% dos extremamente pobres do município têm entre zero e 17 anos. Das pessoas com mais de 15 anos em extrema pobreza, 65 não sabiam ler ou escrever, o que representa 11,1% dos extremamente pobres. Dentre eles, 46 eram chefes de domicílio, conforme o demonstrado a seguir:

Gráfico 2: População em extrema pobreza



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Em relação à frequência escolar, verificou-se que, entre crianças de quatro a cinco anos, havia 11 crianças fora da escola e, no grupo de seis a 14 anos, não havia crianças nesta condição. Por sua vez, entre os jovens de 15 a 17 anos de extrema pobreza, sete estavam fora da escola. Tanto as famílias pobres quanto as extremamente pobres possuíam energia elétrica e água encanada. Não há rede de esgoto no município e apenas 142 pessoas não tinham o serviço de coleta de lixo.

A taxa de analfabetismo registrada foi de 3,64%. A população registrada pelo censo, na faixa etária de zero a 17 anos, foi de aproximadamente 12 mil pessoas, ou seja, cerca de $\frac{1}{4}$ da população total. A renda média *per capita* no município, de acordo com o mesmo censo, era de R\$ 790,00, maior que a média do Estado, equivalente a R\$ 779,00, e a nacional, correspondente a 643,00. Não há registro de trabalho infantil. O coeficiente Gini⁶ do Estado, em 2014, foi de 0,449 (BRASIL, 2016c).

Por sua vez, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano – longevidade (oportunidade de viver muito e saudavelmente), educação (acesso ao conhecimento e padrão de vida que garanta as necessidades básicas) e renda – varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano do município. Inserido nesta ótica, o município em

⁶ Indicador utilizado para medir a desigualdade social em termos de renda. Varia entre 0 e 1, sendo 0 correspondente a uma completa igualdade na renda (todos detêm a mesma renda domiciliar *per capita*) e 1 correspondente à completa desigualdade (um indivíduo ou uma pequena parcela da população detêm toda a renda e os demais nada têm).

análise conquistou o 6º lugar no ranking dos melhores índices de IDHM do Estado do Paraná, correspondente a 0,774. (ONU, 2016).

Atualmente, a população do município encontra-se estimada em 51.306 habitantes., sendo que para atender as contrapartidas do programa, o município conta com postos de saúde em todos os bairros e distritos, bem como escolas e transporte público para os alunos.

De acordo com o IBGE, em 2015, o salário médio mensal era de 2,2 salários mínimos. Sendo que a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 36.1%, em comparação com os outros municípios do Estado, ocupava as posições 76ª e a 32ª de 399, respectivamente. E, em comparação com cidades do país todo, ficava na posição 1176 de e 291 de 5570, respectivamente.

Na educação, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 6.1 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 4.7. Na comparação com outras cidades paranaenses, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 129 de 399. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 75 de 399. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 98.5 em 2010, posicionando o município em 127º de 399 dentre as cidades do estado e no Brasil ocupa a posição 1288ª de 5570 das cidades. Enquanto na saúde constatou que a taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 7.65 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 0.7 para cada 1.000 habitantes, comparado com todos os municípios do estado, fica nas posições 259ª e 248ª de 399, respectivamente. Quando comparado a cidades do Brasil todo, essas posições são, respectivamente de 3739 e 2889 de 5570.

2.1. Estrutura do município para atender a demanda do PBF

Para a implantação do Programa Bolsa família no município, há a necessidade da contrapartida do mesmo, tendo em vista as condicionalidades impostas pelo programa na área de saúde e educação. Para atender a essa necessidade, o município conta com um Pronto-Socorro 24 Horas, Clínica da Mulher e da Criança, Hospital Municipal Dr. Cruzatti e Farmácia Básica na sede municipal, além de postos de saúde nos principais bairros, quais sejam, Jardim Marechal, Jardim Líder, Jardim Primavera, Vila Gaúcha, Jardim Alvorada, Bairro São Lucas, Loteamento Augusto, além de uma Unidade de Pronto Atendimento no Loteamento Joris. Nas sedes distritais de Margarida, São Roque, Iguaporã, Bom Jardim, Porto Mendes, Novo Horizonte e Novo Três Passos, contemplando acesso a todos os municípios.

Figura 2: Limites do município de Marechal Cândido Rondon



Fonte: IPARDES – 2010

Na área de atendimento a criança conta com sete Centro Municipal de Educação Infantil – CMEI’s, a saber: CMEI Jardim Primavera, CMEI Pequeno Líder, CMEI Pequeno Polegar, CMEI Portal da Vida, CMEI Vila Gaúcha, CMEI Zilda Arns, CMEI 24 de Maio; embora não pertençam às condicionalidades do programa é importante mencionar, pois os CMEI’s proporcionam às mães a possibilidade de deixarem seus filhos em ambiente seguro para poderem realizar trabalhos temporários ou eventuais diárias até conquistarem um trabalho formal.

As escolas municipais de ensino fundamental até o quinto ano escolar, estão assim distribuídas num total de quinze, a saber: no centro, estão localizadas quatro escolas municipais, Escola Municipal Criança Feliz, Professora Julia Wanderley, Bento Munhoz da Rocha Neto e Jean Piaget; os bairros contam com seis escolas municipais, Escola Municipal Ana Paula – Jd. Ana Paula, Escola Municipal Antônio Rockenbach – Bairro Botafogo, Escola Municipal Waldomiro Liessen – Jd. Marechal, Escola Municipal Érico Veríssimo –Jd. Alvorada, Escola Municipal 25 de Março – Vila Gaúcha, Escola Municipal Prof. Osvino Carlos Weirich – Jd. Higienópolis, e nos distritos mais cinco das escolas municipais, Costa e Silva – Margarida, Comandante Luiz Augusto de Moraes Rego – Porto Mendes, Floriano Peixoto-Iguaporã, São João Batista – Novo Três Passos e a Escola Municipal São Roque - São Roque.

Por sua vez, os Colégios Estaduais Eron Domingues e Antônio Maximiliano Ceretta, na sede municipal, enquanto que os Colégios Estaduais dos Bairros Frentino Sackser – Botafogo, 25 de Julho – Primavera, além dos colégios nos distritos de Iguiporã e São Roque, totalizam sete colégios de ensino fundamental e médio. Nas demais localidades, os alunos são transportados até a escola mais próxima.

2.2. Funcionamento do PBF no município

O funcionamento do Programa no município ocorre, primeiramente, por meio do cadastramento dos interessados junto ao CRAS, o qual verificando toda a documentação e informações necessárias cadastra a família na base de dados específica do programa diretamente ao Sistema do MDS. A cargo deste, também são realizadas as reuniões periódicas aos beneficiários, já que é o responsável para manutenção atualizada do cadastro dos beneficiados, realizando o desbloqueio de possíveis suspensões de benefícios ocorridos por descumprimento de condicionalidades informadas pelas Secretarias Municipais de Educação ou de Saúde e que sejam regularizadas pelo responsável da família beneficiária.

Dentre a documentação apresentada pelos beneficiários, consta a matrícula escolar. De posse desta informação, a escola é informada que o aluno é beneficiário do Programa, com um arquivo específico em que são armazenados os dados daquele aluno para o monitoramento e consequente repasse das informações à Secretaria Municipal de Ação Social. Esta fará a fiscalização do atendimento das condicionalidade, assim como o Posto de saúde ao qual indivíduo pertença, pois é informado para que repasse as informações de condicionalidade nesta área, a fim de que a família dos beneficiários também seja monitorada.

De acordo com as informações obtidas com a responsável, na Secretaria Municipal de Ação Social, as escolas prestam informações acerca da frequência e aproveitamento escolar à Secretaria Municipal de Educação, a cada bimestre, com formulário específico do PBF. Esta secretaria, por meio de uma pessoa responsável específica, possui um acesso no qual são cadastradas as informações oriundas das escolas, ou seja, a alimentação do sistema diretamente ao sistema do MDS das informações na área de educação, são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

Já o monitoramento da área de saúde, cujos postos de saúde, unidade de pronto atendimento ou Pronto Socorro, conforme local de monitoramento ao qual a família beneficiária pertença, para a manutenção da atenção à saúde de acordo com o endereço mais próximo. Todos os membros da família devem comparecer duas vezes por ano para monitoramento; o caso de gravidez deve ser informado e requer uma atenção especial, bem como crianças menores. As informações nesta área são enviadas à Secretaria Municipal de Educação, onde também um responsável alimenta as informações, diretamente na base de dados do MDS.

Constatando o não cumprimento de alguma condicionalidade, tanto na área de educação ou de saúde, as referidas secretarias municipais, devem informar ao CRAS. O sistema de alerta é acionado pelo MDS, o qual envia notificação ao responsável pelo recebimento do benefício, informando da irregularidade, seja, para que este se justifique ou tome ciência da aplicação de determinada sanção, seja advertência, bloqueio, suspensão ou até o cancelamento do benefício, dependendo das providências que o beneficiados precisa tomar e que deverá apresentar ao CRAS para o possível desbloqueio do benefício.

Em contrapartida do Governo Federal ao município, é repassado um montante financeiro, tendo como base o número de cadastros, incluídos e excluídos, atualmente girando em cerca de R\$ 3.300,00 (três mil e trezentos reais) mensais. Por seu turno, ao CRAS, o valor é um pouco maior, cerca de R\$ 8.500,00 (oito mil e quinhentos reais) mensais, podendo ser gasto, deste valor, 60% com despesas de pessoal. De acordo com as diretrizes do Programa Bolsa Família, o ente da Federação, no caso o Estado do Paraná, é responsável pela capacitação de todo o pessoal da Assistência Social e da Assessoria técnica.

3. EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA VIDA DOS BENEFICIÁRIOS DO MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

Para analisar e compreender o impacto socioeconômico na vida dos beneficiários do programa, foi realizada uma pesquisa teórica e empírica, com a utilização da metodologia quanti e qualitativa. Dessa maneira, foram empreendidas pesquisas em artigos científicos, análise documental nos regulamentos e normas, além de pesquisa aos bancos de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e uma pesquisa de campo na forma de aplicação de questionário aos beneficiários do município de Marechal Cândido Rondon, os quais forneceram subsídio para aferir e demonstrar o impacto socioeconômico.

De acordo com Demo (2009, p. 11), *“tudo em ciência é discutível, principalmente nas ciências sociais, uma vez que não há teoria final, prova cabal prática intocável, dado evidente”*. Desta forma, a investigação não esgotou a realidade, uma vez que a maneira como se a trata pode ser sempre questionada e o impacto medido é totalmente dinâmico na medida em que se muda a realidade das pessoas no meio pesquisado.

A arte de coletar dados e sistematizá-los para, posteriormente interpretá-los e descrever a realidade, é subjetiva a cada agente e época. A pesquisa procurou produzir evidências empíricas para testar ou refutar teorias e, ainda, com o método indutivo definido por May (2004, p. 47): *“podemos examinar um aspecto particular da vida social e derivar as nossas teorias dos dados resultantes”*.

As conclusões obtidas pelo método da generalização constatada a partir de observação de casos suficientes que comprovem a realidade *“correspondem a uma verdade não contida nas premissas consideradas”*, por isso *“por meio da indução chega-se a conclusões que são apenas prováveis”*. (GIL, 1999, p. 29). Assim, o conhecimento é fundado exclusivamente na experiência, sem princípios pré-estabelecidos.

Nesse sentido, a desigualdade, um dos temas desta pesquisa, medida pelo índice Gini, é assim definida: *“propriedade da função social, na medida em que, para dimensioná-la, passamos a medição dos níveis de bem-estar de cada pessoa para o cálculo de bem-estar do conjunto de pessoas que compõem uma sociedade”*. (NERI, 2015, p. 268). Utilizam-se medidas como renda, consumo e nível de educação, e o emprego de variantes baseadas nas percepções das pessoas sobre estes ou outros temas.

Pensando nisso, a aplicação do questionário aos beneficiários do programa serviu de instrumento para o desenvolvimento da pesquisa, que deu vida aos dados técnico-numéricos

disponibilizados pelos órgãos governamentais, além de fornecer subsídios diretos à percepção do reflexo do programa na vida das famílias.

Bauer *et al* (2010) apresenta dois tipos de dados sociais: a comunicação informal e a formal. Na comunicação informal, as pessoas podem falar, desenhar ou cantar do modo que queiram; não existem regras explícitas, podendo acontecer que o foco central da pesquisa social seja desvendar a ordem oculta do mundo informal na vida cotidiana. Assim, na pesquisa social, há o interesse na maneira sobre como as pessoas se expressam, falando do que é importante para elas e como elas pensam sobre suas ações e dos outros.

A pesquisa qualitativa, de acordo com Gomes (2015, p. 79-80) tem como foco “*a exploração do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que pretende investigar.*” O estudo não precisa abranger a totalidade das falas e expressões dos interlocutores, uma vez que a “*dimensão sociocultural das opiniões e representações de um grupo que tem as mesmas características costuma ter muitos pontos em comum ao mesmo tempo em que apresenta singularidades próprias da biografia de cada interlocutor*”. (IDEM, p. 80).

Gomes *Apud* Deslandes (2015, p. 80) salienta que, a análise, descrição e interpretação dos dados qualitativos não se excluem, pois quando estes são descritos, é possível fazê-lo a partir de um esquema de análise, que já reflete certa interpretação, em determinado momento. Segundo Bauer (2010), a pesquisa qualitativa conseguiu positivamente mudar a simples equiparação da pesquisa social com a metodologia quantitativa, abrindo espaço para uma visão menos dogmática em relação aos assuntos metodológicos. Não há quantificação sem qualificação e a mensuração dos fatos sociais depende da categorização do mundo social. As atividades sociais devem ser distinguidas, antes que qualquer frequência ou percentual possa ser atribuído.

Assim, não há análise estatística sem interpretação e esta também faz parte da pesquisa quantitativa, pois os dados não falam por si só, mesmo que sejam minuciosa e sofisticadamente processados. May (2004) defende que a pesquisa social descreve os fatos da vida social e todas as questões que a envolve nutre reflexões conceituais. Estas produzem novas ideias sobre o processo de validação das investigações, propiciando diferentes interpretações da vida social e dos dados produzidos sobre ela. O relacionamento com os valores, com a ética e com a própria pesquisa social seriam exemplos mais que adequados para tal.

Após o advento da Revolução Industrial no séc. XVIII, a desigualdade social cresceu em índices vertiginosos. Um estudo da Organização Internacional do Trabalho – OIT, revela que a desigualdade aumenta à medida que se agrava a desigualdade de renda, com a perda de riquezas acentuada entre trabalhadores subempregados.

De acordo com SENNET (2008, p.54-93) a desigualdade se manifesta de muitas formas, com remunerações comunais para os altos executivos e por outro lado, defasagem cada vez maior nas corporações entre os salários mais elevados e os mais baixos. A competição gera extrema desigualdade material, que por sua vez aumenta a desigualdade social. Explica que numa pirâmide burocrática, de um lado estaria o empregador paternalista, como Henry Ford que em termos de riqueza e poder estaria tão desigual em relação aos operários da linha de montagem como qualquer moderno magnata global, que em termos sociológicos, estava mais próximo deles, assim como um general no campo de batalha ligado a suas tropas. Assim a desigualdade se traduz em termos de distância, ou seja, quanto maior a distância, menor o vínculo e maior a desigualdade social entre eles.

A generalização dos direitos sociais teve origem na Alemanha por meio de uma série de redes de seguro social, tanto patrocinadas como subsidiadas pelo Estado, era uma manobra estratégica para roubar a confiança dos trabalhadores na social democracia e transferi-la ao estado imperial alemão, em 1875. Posteriormente a OIT foi criada com disposições do Tratado de Versalhes, 1919, após a Primeira Guerra Mundial, com a finalidade de negociações entre governos, trabalhadores e empregadores dos países membros, generalizar direitos sociais mediante a adoção de convenções ratificadas pelos mesmos, assim consta em seu preâmbulo:

Considerando que uma paz universal e duradoura pode ser estabelecida somente se estiver baseada na justiça social; e considerando que há condições de trabalho que impõem tal injustiça, sofrimento e privação a um grande número de pessoas que provocam tanta agitação que a paz e harmonia do mundo estão em perigo; e uma melhoria dessas condições é urgentemente exigida. (PINSKY, 2008, p.244)

Posteriormente, durante a Segunda Guerra Mundial, em 1944, a OIT realizou uma conferência na qual adotou a Declaração de Filadélfia, a qual “*eleva os direitos sociais ao nível dos demais direitos humanos, quando afirma que todos os seres humanos gozam do direito de viver com segurança econômica e oportunidades iguais.*” Ao proclamar a segurança econômica como um direito social de todos os seres humanos, proclama implicitamente que essa segurança só pode provir do Estado, de um Estado de bem-estar que se amolda aos desígnios do Plano Beveridge, priorizando o pleno emprego e instaurando um sistema de seguridade social.

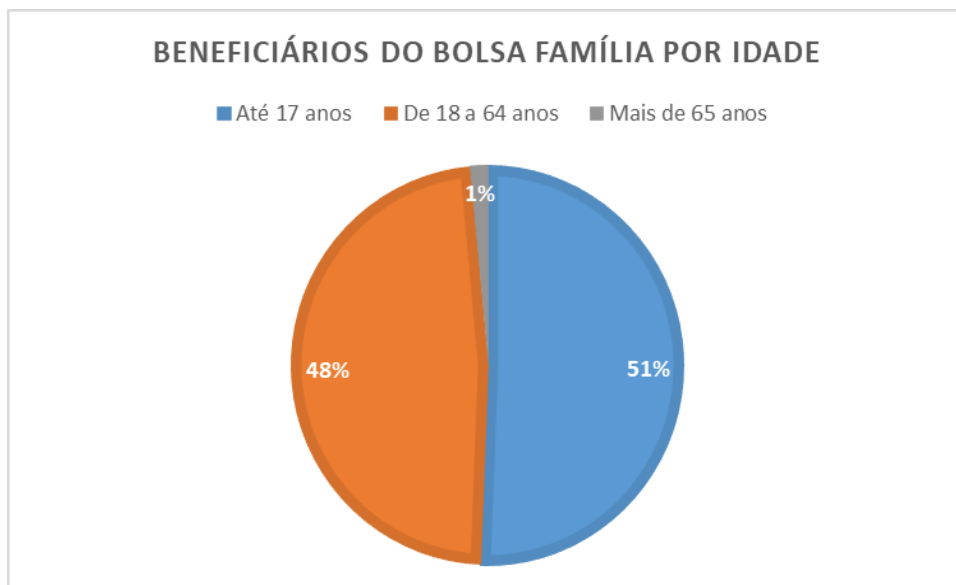
O Neoliberalismo é contrário ao estado de bem-estar, porque seus valores individualistas são incompatíveis com a noção de direitos sociais de categorias sociais e que se destinam a desfazer o veredicto dos mercados, amparando os perdedores com recursos públicos oriundos de impostos capturados dos ganhadores.

Esta deterioração da situação de emprego contribuiu profundamente nas diferenças sociais em todos os países que adotaram a política neoliberal, inclusive o Brasil. Assim, o desemprego em massa e as formas precarizadas de trabalho contratado reduziram drasticamente a cobertura dos direitos sociais, os quais beneficiariam os trabalhos assalariados regulares, os desempregados representavam quatro quintos ou mais.

O peso dos impostos, em muitos países, fez com que a opinião pública não apoiasse os direitos sociais, atribuindo o fato à necessidade de financiar o gasto social. Com isso cresce o número de pobres e aumenta a pobreza, cresce a criminalidade e a violência criminosa. (PINSKY, 2008, p.248-258).

O município de Marechal Cândido Rondon conta, atualmente, com 455 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Este contingente perfaz um total de 1.783 pessoas (cerca de 3,48% dos munícipes), que recebem, em média, R\$ 125,34 por família, número este que totaliza R\$ 57.030,00 mensais na economia deste grupo. Propicia-se, assim, um auxílio na renda familiar, além de toda a assistência social gerada pelo programa, a qual, paulatinamente, contribui na inserção social e construção da cidadania. Os beneficiários totais estão assim distribuídos por faixa etária:

Gráfico 3: Beneficiários do programa Bolsa Família por idade.

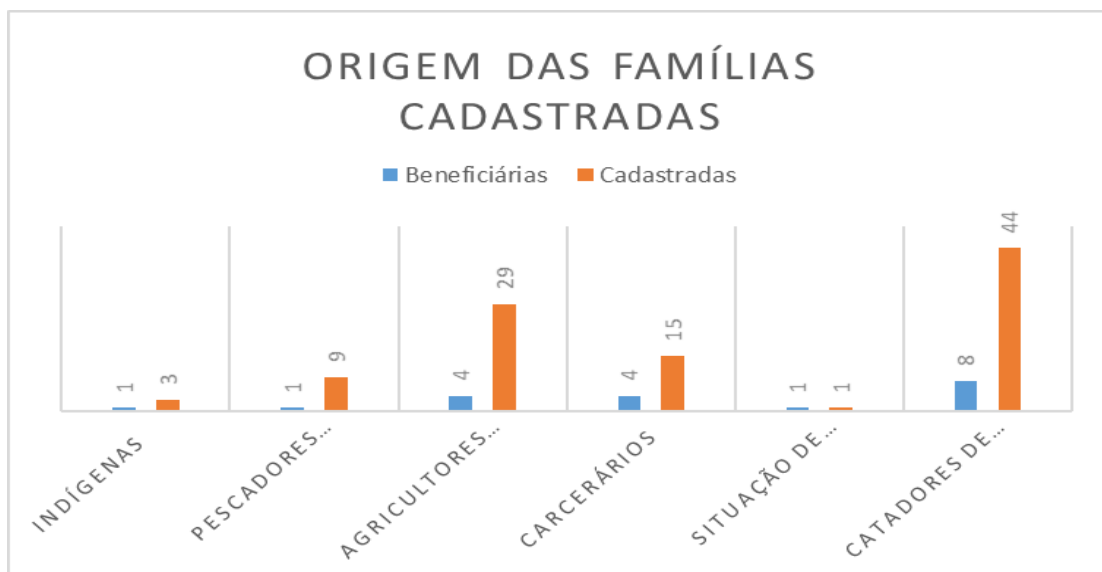


Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

A maioria das pessoas beneficiadas pelo programa é formada por crianças e jovens. É o que informa o banco de dados do Governo Federal, alimentado pelo CRAS, responsáveis pelo cadastro no município. É possível perceber que a população abrangida é muito ampla e seu público relativamente jovem, haja vista que apenas um por cento da população acima de 65 anos é contemplada pelo benefício. Partindo da observação de atender aos objetivos futuros do combate à pobreza via aumento do capital humano das gerações, sob o prisma das condicionalidades impostas na área de saúde e educação, é possível afirmar que a população abrangida no presente estudo se encaixa na meta de público-alvo.

Quanto à ocupação das pessoas cadastradas e beneficiadas pelo programa, tem-se: indígenas, pescadores artesanais, agricultores familiares, carcerários, pessoas em situação de rua e catadores de material reciclável. O total de pessoas cadastradas e a o número de beneficiadas, estão assim apresentadas:

Gráfico 4: Beneficiários por origem ou ocupação funcional

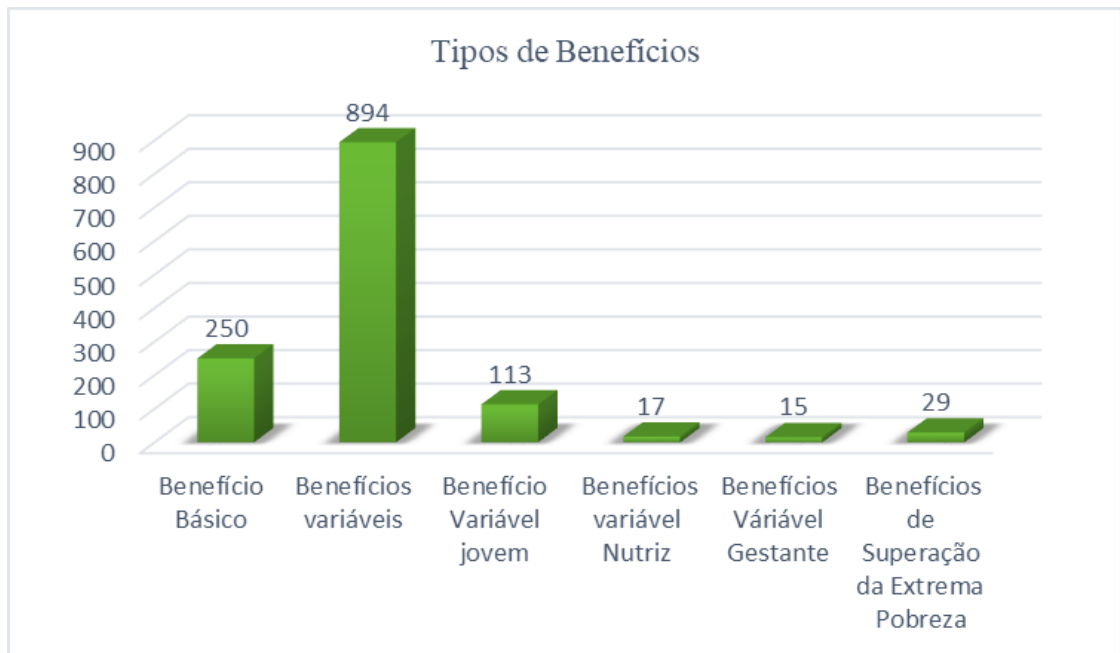


Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Quanto à modalidade dos benefícios, é importante, primeiramente, informar que o benefício básico é aquele às crianças com menos de 15 anos de idade (no valor de R\$ 39,00 no limite de cinco benefícios por família). Já, o benefício variável jovem é concedido aos jovens entre 15 a 17 anos (no limite de dois benefícios por família e no valor de R\$ 46,00), enquanto o benefício relativo à superação da extrema pobreza é um valor fixo de R\$ 85,00 (concedido para famílias que se encontram em tal situação). Para cada indivíduo que se encontra neste seio familiar, o benefício é de R\$ 46,00 independentemente da idade, mas nos

mesmos limites em relação ao número de benefício, igualmente válidos para as pessoas em situação de pobreza. Conforme segue:

Gráfico 5: Quantidade de benefícios por modalidade



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

3.1. Resultado da Pesquisa

Para o presente estudo, foi realizada a pesquisa teórica e empírica, com a utilização da metodologia quanti e qualitativa, com uma parcela da população, a qual serviu de amostra para atingir objetivos aqui propostos. Ou seja, foram empreendidas tanto pesquisas ao site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), quanto pesquisa de campo na forma de aplicação de questionário aos beneficiários do município de Marechal Cândido Rondon (vide Anexo). Estes serviram de subsídio para aferir e demonstrar o impacto econômico-social como medida de inclusão social, erradicação da pobreza e combate à fome.

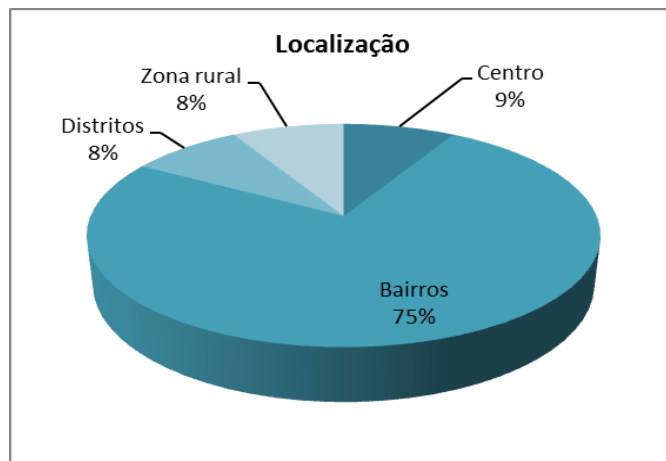
Foram questionados doze responsáveis de família cadastrados no PBF. Para tanto, como não foi possível obter os nomes das pessoas diretamente ao órgão responsável, estes foram obtidos por meio do site⁷ do governo, o qual é alimentado pelo órgão responsável do município. Assim, num primeiro momento, a partir da informação do número total de beneficiários, foi utilizado um sistema randômico manual, a fim de sortear aleatoriamente as respectivas pessoas para serem questionadas. Sorteados 29 números, posteriormente estes

⁷ In: <http://bolsa-familia.com/pessoas/parana/marechal-candido-rondon/6/1/1>

foram pesquisados no site para, a partir desta listagem buscar, por meio de solicitação protocolada na prefeitura, o endereço das pessoas, o que foi negado.

Desta maneira, restou para a execução desta atividade a tarefa de pesquisar os endereços por outros meios, a fim de realizar a pesquisa de campo. Em virtude da grande maioria dessas pessoas morar em casa alugada ou cedida, foi possível localizar 12 das 29 listadas. Outro complicador se deu pelo fato destas mudarem frequentemente de endereço, motivadas pela mudança de ocupação como fonte de renda. A amostra da presente pesquisa (os doze responsáveis pelo recebimento do benefício) se apresenta da seguinte maneira quanto à sua respectiva localização no município em estudo:

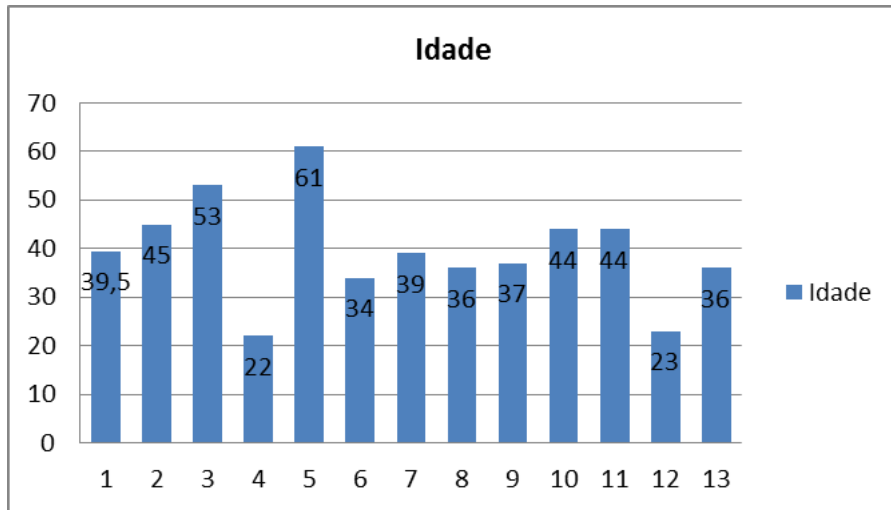
Gráfico 6: Localização das pessoas entrevistadas



Percebe-se que não há aglomeração de pessoas, objeto de estudo, em determinada localização específica, mas sim uma distribuição proporcional de acordo com a distribuição da população total no município.

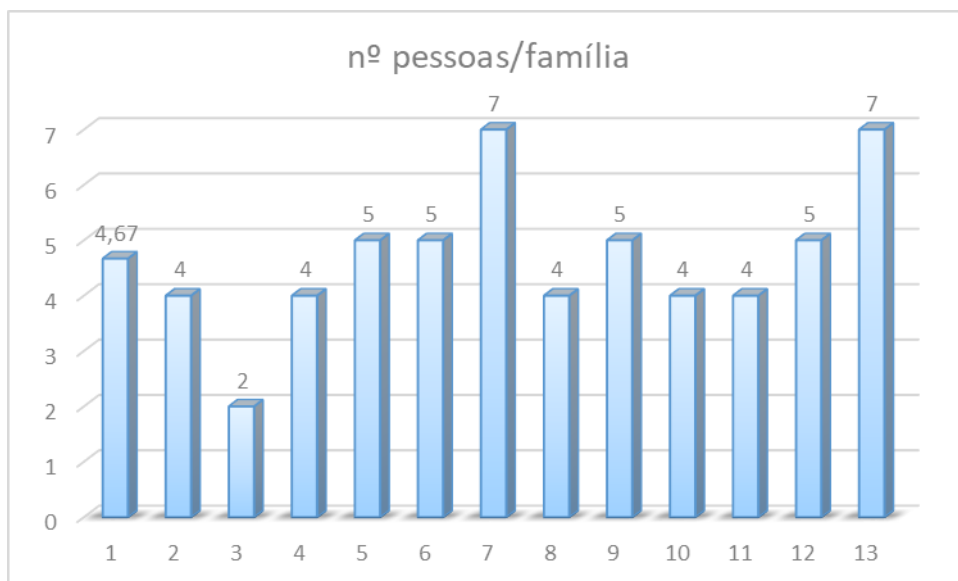
Em relação à idade, foi questionada apenas uma pessoa idosa. Isso demonstra percentualmente uma realidade muito próxima da população geral beneficiada. No caso, trata-se de uma avó com a guarda de sua neta, em razão de a filha cumprir pena privativa de liberdade (regime fechado), em cumprimento ao devido processo legal de execução penal. A média de idade apresentada pela amostra concentrou-se em trinta e nove anos e meio.

Gráfico 7: Idade dos beneficiários entrevistados



Um dos questionados da amostra é do sexo masculino porém, ao questioná-lo, surgiu a informação de que sua esposa e mãe das crianças seria, de fato, a responsável pelo benefício. Entretanto, na ocasião do cadastramento, detectou-se algum problema com seu respectivo CPF (Cadastro de Pessoa Física). As famílias, por sua vez, têm uma composição familiar média de 4 a 5 pessoas, sendo verificado, dentre a amostra, uma viúva e uma pessoa separada, ou seja, as famílias, em geral, são pouco numerosas.

Gráfico 8: Composição familiar dos beneficiados



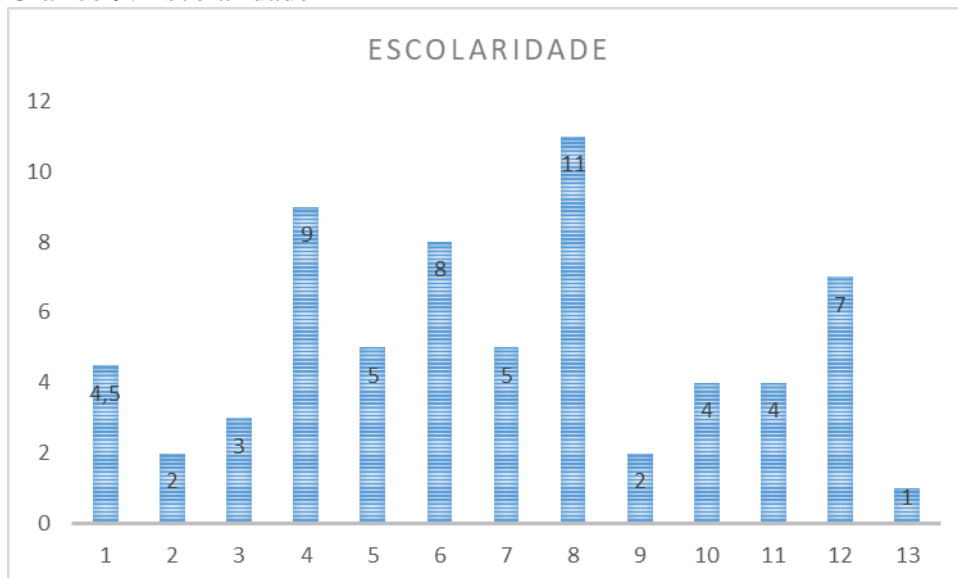
3.2. Impacto Social

Para analisar o impacto social que o programa reflete na vida das famílias beneficiárias, é preciso levar em consideração sua situação socioeconômica. Objetiva-se, assim, verificar as condições que as levaram a buscar esta ajuda financeira e o impacto refletido.

3.3. Impacto na Educação

Dentre as pessoas questionadas, responsáveis pela família, a escolarização média verificada foi de quatro anos e meio, ou seja, das 12 pessoas que compuseram esta amostra, apenas uma terminou de cursar o Ensino Médio e somente duas concluíram o Fundamental básico. Uma das condicionalidades imposta pelo programa é a permanência da criança ou adolescente na escola, com frequência e aproveitamento escolar, pois um dos seus objetivos é mudar a realidade daquela família, aumentando a escolarização dos integrantes daquele núcleo social. De acordo com a proposta do programa, é a partir da educação, por meio da escolarização, que se pode pensar em mudar o futuro. Desta maneira, é possível perceber que o programa pode alcançar seu objetivo no tocante ao impacto na educação.

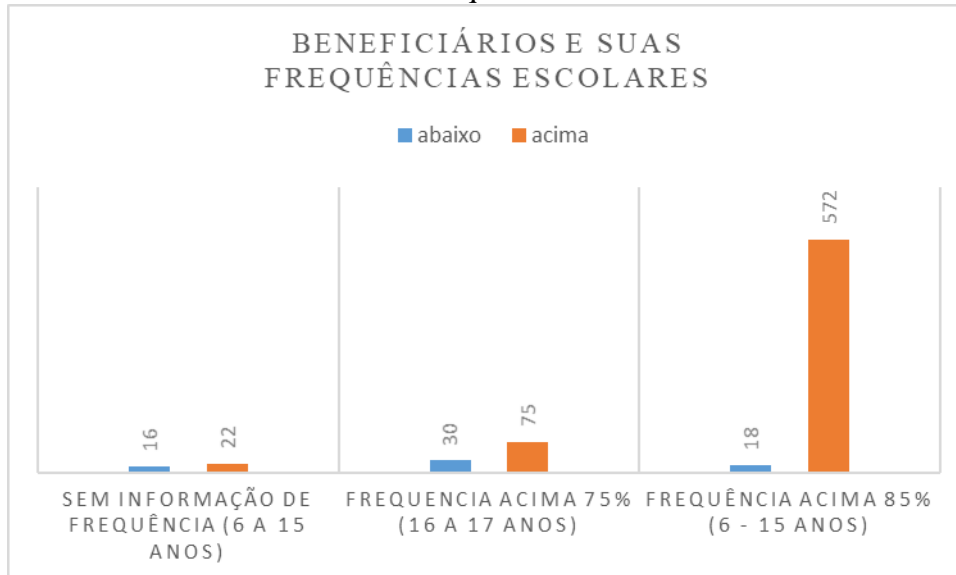
Gráfico 9: Escolaridade



Em relação aos dados gerais de todos os beneficiários, obtidos pela base do Governo, verifica-se que as condicionalidades observadas e controladas pelos órgãos de educação estão sendo respeitadas. Como se pode observar no gráfico 13, o qual apresenta o número de pessoas com frequência inferior, ou seja, 1 representa pessoas sem informação de frequência,

enquanto 2 representa frequência de 75% e 3 a frequência superior a 85%. Tem-se uma frequência escolar majoritariamente superior a 75%, que corresponde ao mínimo para que um aluno tenha aproveitamento escolar satisfatório no ano letivo.

Gráfico 10: Beneficiários e suas frequências escolares



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Na pesquisa de campo, houve o relato de uma responsável que teve seu benefício cortado, haja vista que o filho faltou três vezes à escola no mesmo mês, por motivo não justificado. Apesar de notificada a prestar esclarecimento, ignorou tal notificação, resultando na suspensão do pagamento do benefício no mês seguinte. Neste sentido, é possível perceber que o sistema de alerta funcionou, uma vez que a escola informou essas faltas a Secretaria Municipal de Educação, assim a responsável pela criança foi notificada para regularizar a situação e prestar esclarecimentos, fato que não ocorreu, o benefício foi suspenso.

Perguntada sobre sua inércia em relação ao não atendimento da notificação, a responsável declarou não imaginar que pudesse ocorrer algum prejuízo. Assim, somente após o benefício não ser pago, por suspensão, o recebimento do benefício daquele mês fora perdido, a mesma buscou as devidas informações e prestou esclarecimento junto ao CRAS. Contudo, o beneficiário foi desbloqueado e nos meses seguintes continuou o recebimento normalmente. Em relação à conscientização da gravidade ou da seriedade do programa no cumprimento da condicionalidade, a informante se demonstrou indiferente, declarando, ainda, que não tomou nenhuma iniciativa em relação a conversar com a criança sobre o ocorrido, que só ficou sabendo no momento da pesquisa.

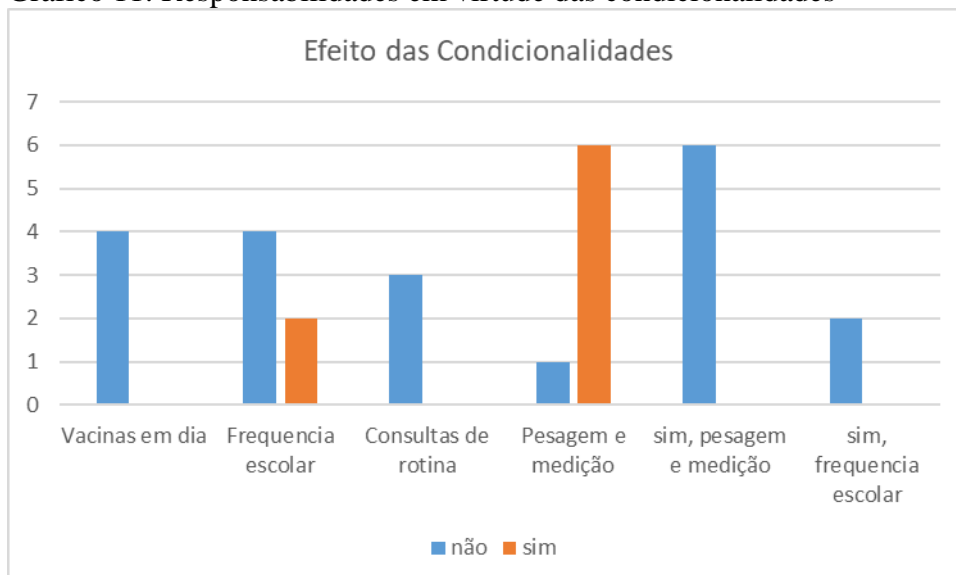
Este caso pode ser considerado uma exceção em comparação às demais informantes da amostra, que demonstraram muita preocupação e seriedade em relação à observância das condicionalidades. A maioria dos relatos dão conta da conscientização e responsabilidade em conquistar uma vida melhor para os filhos, pois afirmam valorizarem muito a oportunidade diferente que os filhos possuem em relação a si próprias. Segundo elas, não puderam estudar, dada a necessidade de trabalhar ou a distância entre a escola e suas residências, abordando ainda que não havia meio de transporte como atualmente se dispõe e que as condicionalidades impostas pelo programa devem ser cumpridas. Assim, as crianças devem estudar, pois este é o único meio para se melhorar de vida e conquistar um emprego melhor que, para estas pessoas, seria um emprego no serviço limpo e leve, longe da agricultura.

3.4. Impacto na Saúde

O impacto na área de saúde abrange a nutrição e acompanhamento, desde a gestação, passando pela menor nutriz (criança até os 6 meses de vida), até as crianças e adolescentes com idade de 17 anos. Há, ainda, o acompanhamento por meio de vacinação e pesagem para evitar a desnutrição e doenças causadas por esta, além do próprio acompanhamento dos integrantes da família, que deve ser realizado para a renovação do benefício a cada ano.

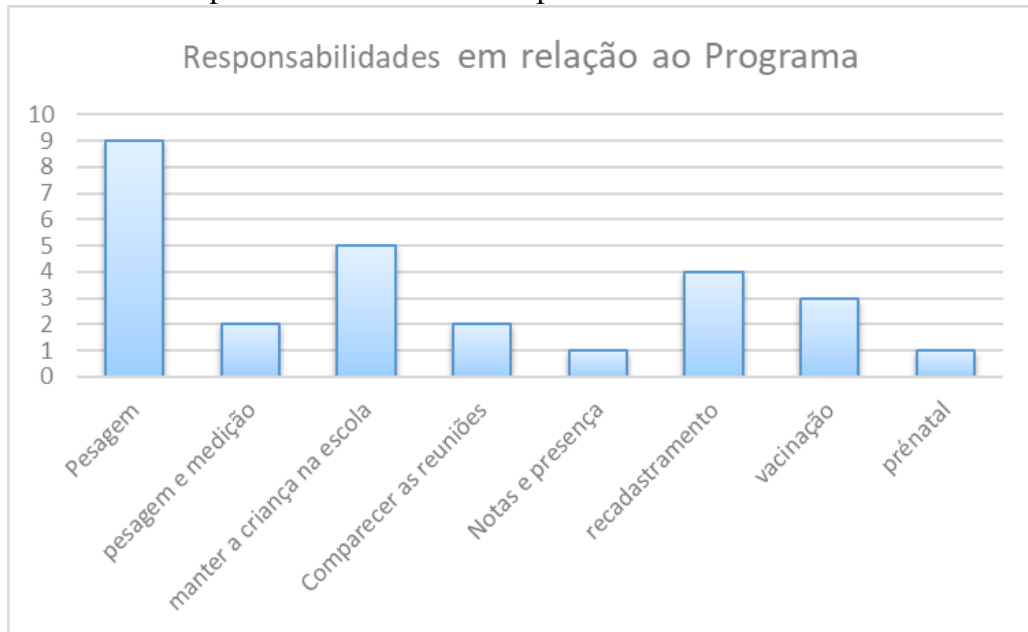
Foi constatado que as pessoas já tinham consciência em relação a vacinação e consultas de rotina, mas que em relação frequência escolar e medição e pesagem, disseram que sim, que houve um aumento na responsabilidade e cuidado haja vista que é uma das condicionalidades impostas.

Gráfico 11: Responsabilidades em virtude das condicionalidades



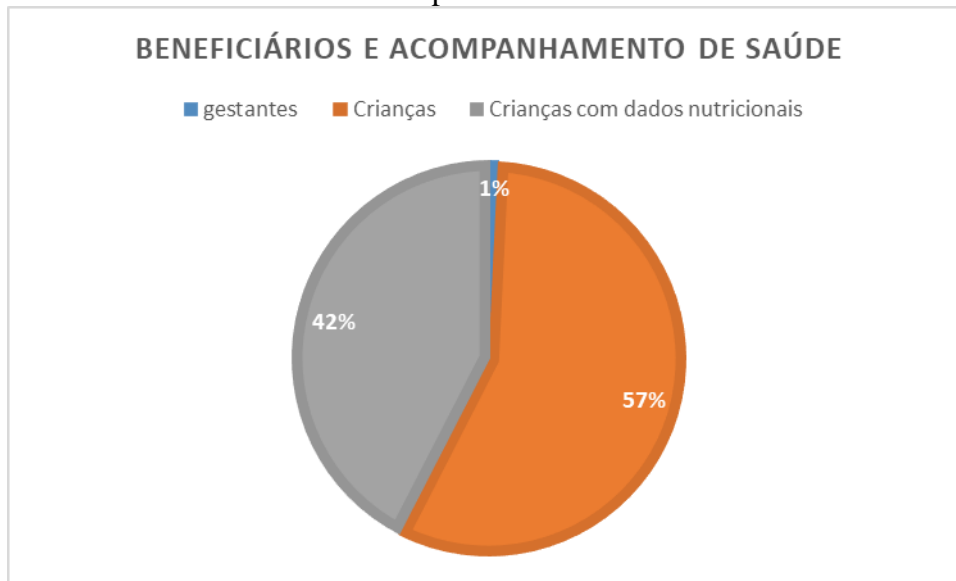
Quando espontaneamente questionadas sobre as responsabilidades para que o benefício não sofresse alguma sansão, espontaneamente souberam listar de acordo com o seu caso em particular, desde a pesagem, frequência escolar, entre outras responsabilidades que são condicionantes a manutenção do recebimento do benefício, tal qual se observa no gráfico que segue:

Gráfico 12: Responsabilidades indicadas pelos beneficiados



O município em estudo conta com postos de saúde em todos os bairros, equipados com as agentes de saúde, os quais devem fazer as visitas regulares nas residências de todos os cidadãos, ao menos uma vez por ano, a fim de renovar o cadastro, atualizando seu local de habitação, seja na sede, nos bairros ou distritos. De acordo com os registros do governo, os beneficiados do programa estão assim identificados no tocante à saúde:

Gráfico 13: Beneficiários e acompanhamento de saúde



Fonte: Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Para que não sejam advertidos quanto à suspensão ou cancelamento do benefício, os responsáveis cadastrados devem apresentar-se nos postos de saúde, sempre que solicitado, dependendo da idade ou caso. Dessa maneira, as gestantes devem comparecer mensalmente para o acompanhamento do pré-natal e, posteriormente, para o acompanhamento do desenvolvimento e nutrição do menor nutriz.

Nesse sentido, houve relatos que, devido à necessidade do benefício, além do recebimento de leite fornecido pelo Governo do Estado na Escola e a obrigatoriedade de comparecimento à Pastoral da Criança para pesagem e encaminhamento à nutricionista daquele órgão, as providências dão conta da entrega de uma farinha para complementação nutricional. Se preciso for, há também o encaminhamento ao médico do Posto de Saúde e a realização de exames complementares, o que teria melhorado o acompanhamento da saúde das crianças e da família. As pessoas também foram unânimes em relatar que não há espécie alguma de privilégio em relação a ser beneficiário do programa, pois tal atendimento é isonômico para todas as crianças, pela ordem de encaminhamento nos postos ou outros setores públicos.

Obtiveram-se, também, relatos de quem passou a se empenhar mais em relação ao acompanhamento médico, anteriormente feito apenas nas consultas de rotina. Em geral, pode-se constatar a conscientização dos responsáveis pelas crianças, porque souberam citar suas obrigações, tanto na área de saúde quanto na educação, além de mencionarem a necessidade de recadastramento dos dados junto ao CRAS e o comparecimento em reuniões promovidas pelo mesmo, assim como a necessidade de informar a qualquer momento se há alguma

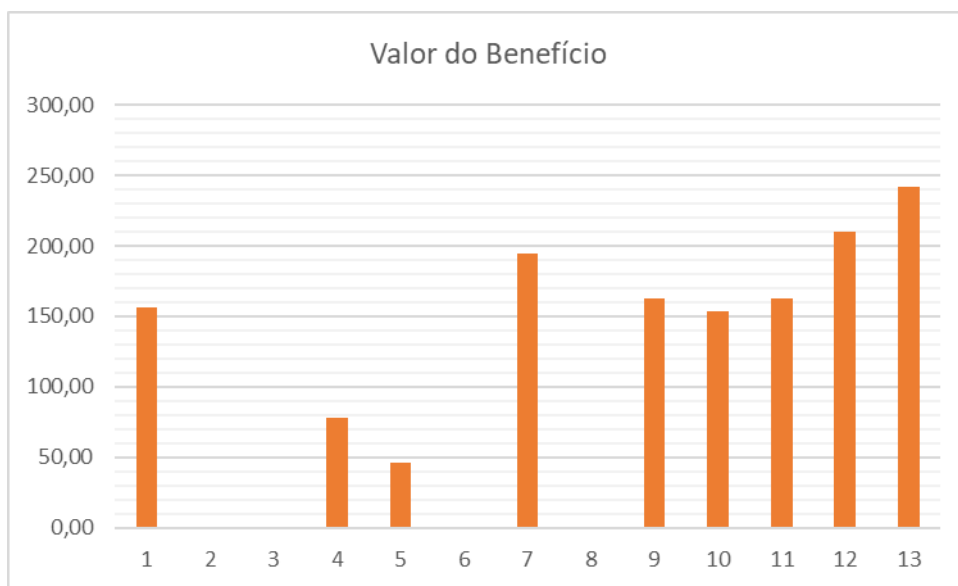
alteração em relação à renda, endereço ou quaisquer outras informações que possam ser consideradas relevantes.

3.5. Impacto Econômico

O impacto econômico familiar é sentido em razão da melhora na qualidade de vida proporcionada às famílias beneficiadas. Em uma renda *per capita* de até de R\$ 85,00 de uma família em extrema pobreza, o recebimento do benefício fixo de superação (R\$ 85,00 mais R\$ 46,00 por criança ou adolescente) é um valor considerável, embora ainda seja relativamente pequeno, quando comparado ao salário mínimo vigente no país, atualmente fixado em R\$ 937,00 (novecentos e trinta e sete reais).

Dentre as pessoas questionadas, foi possível obter a seguinte informação em relação aos valores dos benefícios, devidamente checados no banco de dados *on line* do Governo Federal:

Gráfico 14: Valores pagos pelo do Programa



O maior benefício pago, contatado na pesquisa de campo, foi a uma família em situação de extrema pobreza perfaz um valor mensal de R\$ 242,00. No caso, a pessoa tem quatro filhos e cuida do pai idoso com problemas de saúde. É praticamente analfabeta, sabe somente escrever o nome com muita dificuldade. É casada e, assim como seu cônjuge, são brasileiros que viviam no Paraguai. Segundo relatos, sofrem muito preconceito em relação à cor, origem e estatura. Com aproximadamente um metro e meio de altura, este foi o

impedimento para assumir vagas disponíveis nas indústrias da cidade, porém desabafou que sente muito preconceito não somente em relação a isto, mas principalmente quanto à sua cor. Apesar de ser morena clara, tem a pele muito castigada do sol, o que lhe dá um tom bem mais escuro, devido ao labor como “boia-fria” nas lavouras onde capina, sempre que consegue vaga de diarista.

Seu relato foi emocionante pois, para ela, o recebimento do benefício significa comer ou não. Contou que, quando recebeu o valor pela primeira vez, foi um evento de muita alegria, pois não tinha comida em casa. Todos os meses, assim que recebe o dinheiro, vai direto ao supermercado, onde faz a compra para o mês todo, mas não gasta tudo: guarda para pagar o leite e alguma emergência que possa ocorrer, principalmente relacionada à saúde.

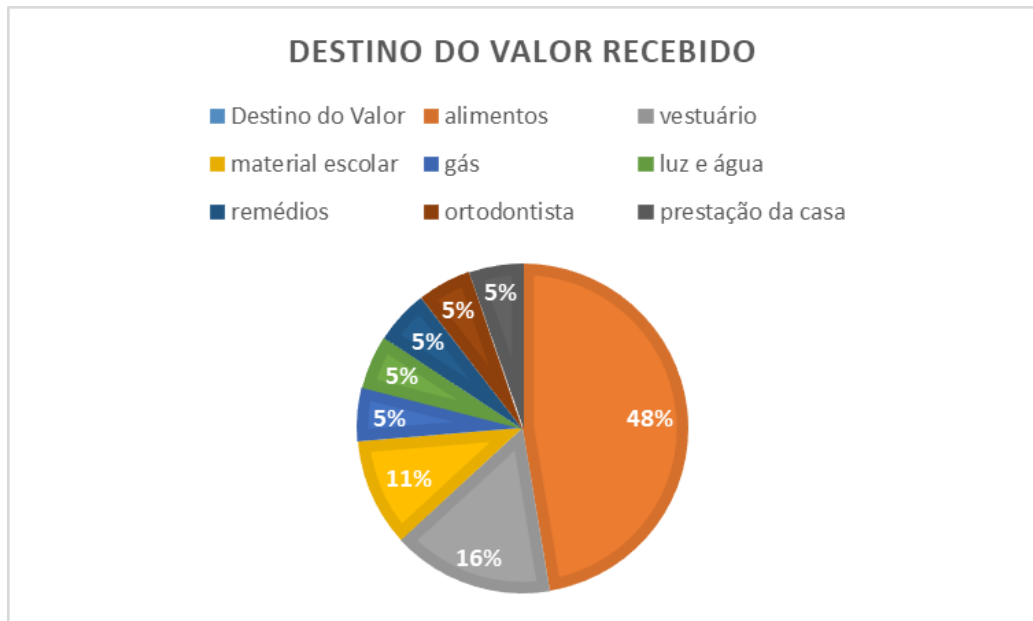
Seu pai não tem fonte de renda, apesar de doente e idoso. Por ter vivido no Paraguai, não se enquadra no recebimento de quaisquer benefícios do Governo, segundo ela. Disse, ainda, que a prefeitura fornece cesta básica bimestralmente para pessoas que se enquadram nos critérios relacionados, porém ela não pode recebê-la porque já é beneficiária do Programa Bolsa Família.

Sobre as crianças estarem na escola, declarou ser esta a única maneira de mudar de vida, porém tem muita dificuldade para conseguir comprar os uniformes obrigatórios. Já que são quatro crianças, tudo que precisa comprar para elas é multiplicado por quatro. O dinheiro da bolsa, basicamente, destina-se às crianças comerem. Afirmou, ainda, que várias vezes ficou sem comer para sobrar às crianças. Já passou fome e não quer que elas sofram, porque as diárias são sazonais.

Em relação à saúde, informou manter as vacinas, pesagens e medições em dia para que sua prole não adoça. Conforme seu depoimento, o dinheiro é suficiente para comer; suas diárias para pagar o aluguel, luz e água; então, não se pode vacilar com a saúde. Quer que as crianças cresçam e sejam não só pessoas honestas e decentes, mas alguém que conte uma história diferente e melhor que a sua.

Assim como esta beneficiada, pode-se observar que grande parte das pessoas destina o valor do benefício à compra de alimentos. Algumas delas, inclusive, separam este recurso para compra de material e uniforme escolar, conforme se demonstra no que segue:

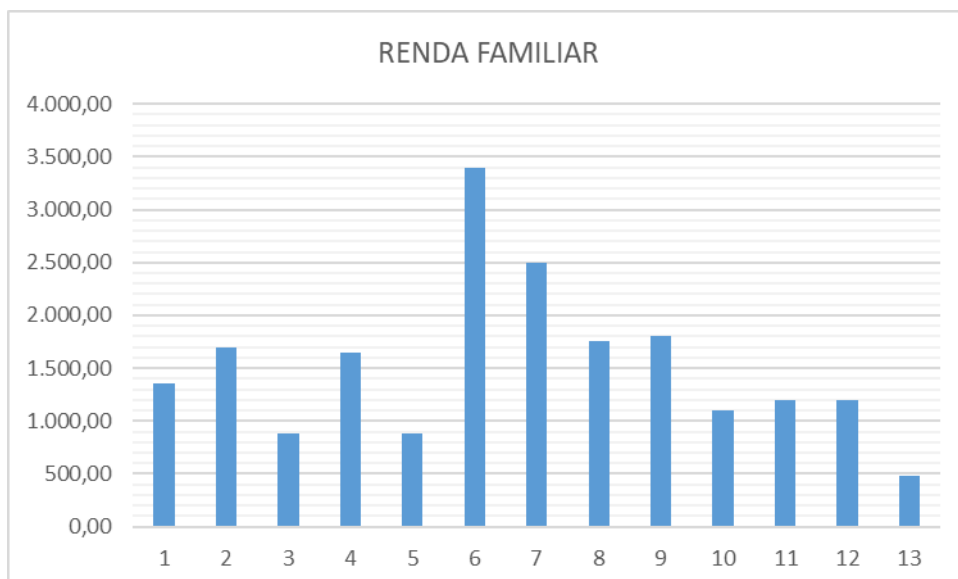
Gráfico 15: Destino do valor recebido



As famílias questionadas buscaram o benefício, em grande parte, porque se encontravam em situação precária financeiramente. A maioria relatou problemas de saúde, tanto em si mesmas, quanto nos filhos, sendo que esta situação as impedia de trabalhar como diaristas, em sua maioria. Também citaram, como fonte motivadora do benefício, a mudança de situação econômica, devido ao desemprego, separação dos cônjuges, aumento da família, ao cuidar de uma pessoa a mais.

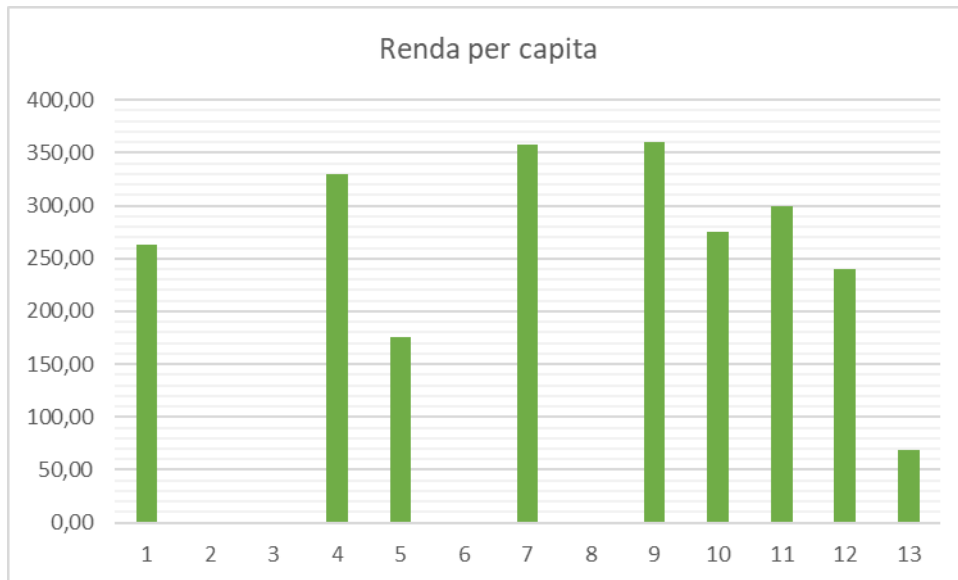
A renda familiar declarada nos questionários pode ser observada no gráfico, segue:

Gráfico 16: Renda dos beneficiários entrevistados



Esta renda pode, aparentemente, ser diversa à autodeclarada no CRAS para se enquadrar no recebimento do benefício. Quando calculada a renda per capita, ela extrapola a delimitada como renda de família em situação de pobreza ou extrema pobreza, à exceção de uma família que se encontra na ordem 13:

Gráfico 17: Renda *per capita* dos beneficiados

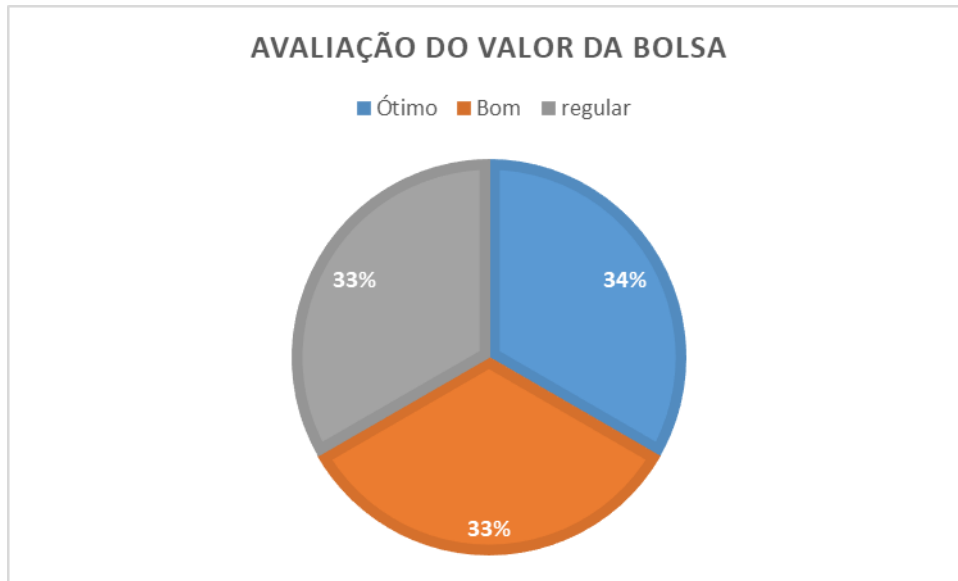


Neste sentido, ao abordarem sua renda familiar, os beneficiados não souberam declarar saber se há limite de renda para serem contemplados pelo programa.

3.5.1. Aumento relativo da renda

Tendo em vista os motivos que levam as pessoas a buscarem o programa como alternativa para complementar a renda, é possível verificar que, embora os valores percentualmente sejam baixos (em relação à renda da grande maioria das famílias beneficiadas), esse recurso é ainda muito bem aceito; ninguém respondeu como um valor ruim. Assim percebe-se:

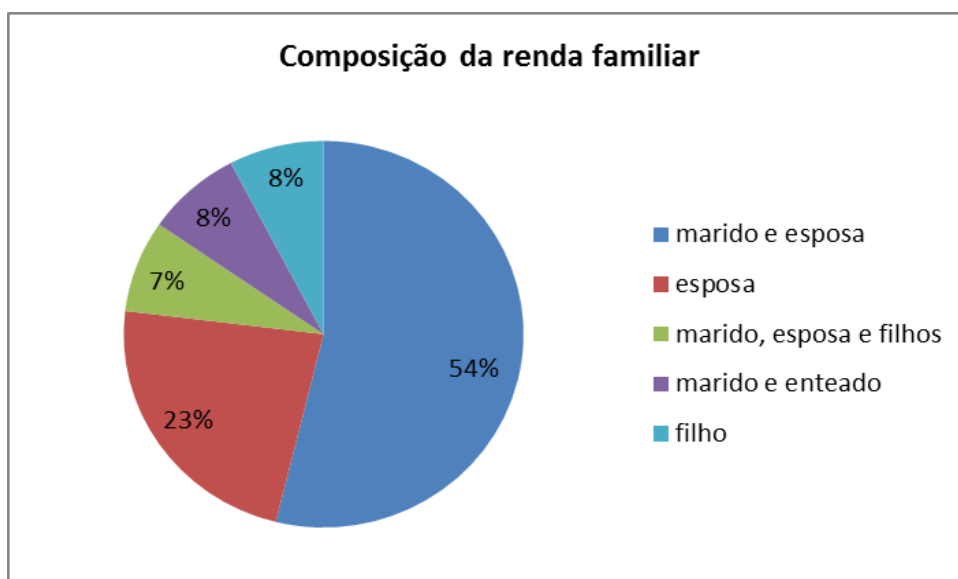
Gráfico 18: Avaliação dos beneficiários em relação aos valores recebidos



No geral, a amostra avaliou esse recurso financeiro como uma complementação de renda, que já tem destino certo para os valores. Declararam que traz tranquilidade financeira, uma vez que esse recurso não falha, desde que sejam responsáveis ao utilizá-lo.

Nas famílias pesquisadas, foi possível constatar que todos os seus integrantes com idade, disponibilidade ou saúde para trabalharem, possuem algum tipo de ocupação: diaristas ou autônomos, que veem o benefício apenas como complementação, mas que o julgam ser imprescindível, haja vista que, em algumas ocasiões, foi o único recurso disponível à própria alimentação.

Gráfico 19: Composição da renda familiar



Os relatos sobre os primeiros recebimentos do benefício, demonstram a alegria de contar com esse auxílio. Em geral, os informantes não tinham alimentos em suas despensas; só tinham contas: luz, água, farmácia... Porque estas ou os seus filhos estavam adoecidos e com graves dificuldades financeiras. Grande parte contou que estava vivendo uma turbulência e a experiência de poder pegar o cartão para ter o dinheiro que iria socorrer naquele momento de angústia foi indescritível.

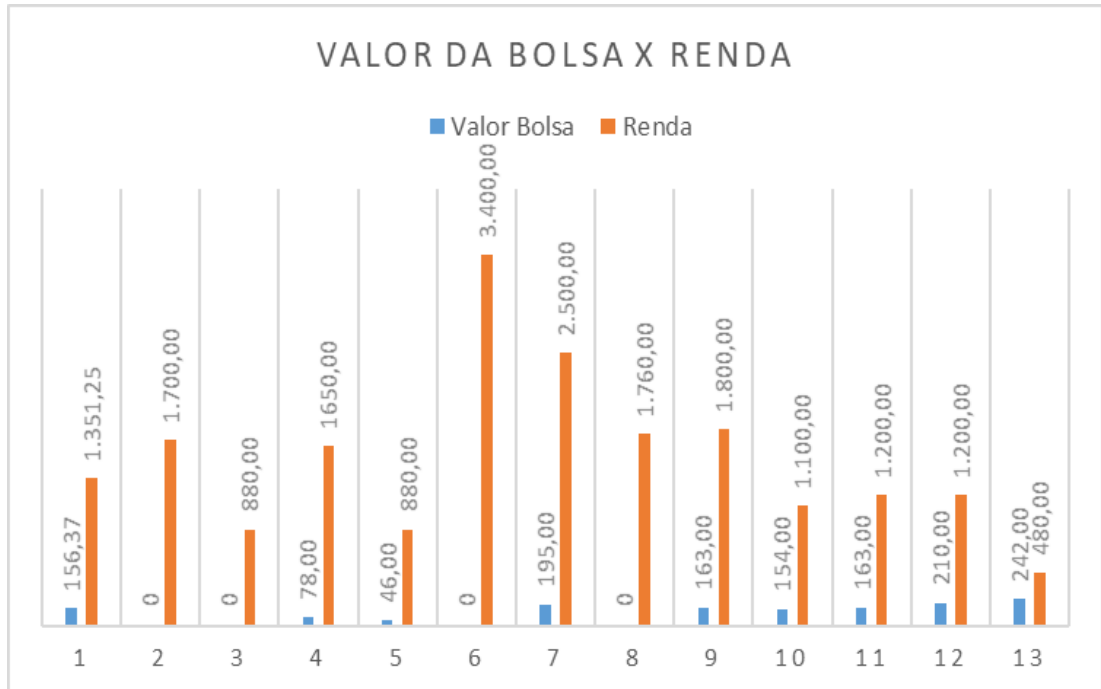
As pessoas recorreram ao PBF porque, por algum motivo, tiveram seus níveis econômicos alterados, seja por perda na família, situação de saúde, desemprego, ou perda no arrendamento de terra. Nenhuma delas diz se orgulhar ou gostar de depender desse benefício; relatam não gostarem de saber, nem de falarem que o recebem, pois são vistas como quem não quer trabalhar. Também disseram que o valor, apesar de importante e que faz parte da renda, é baixo e que jamais alguém poderia sobreviver só com esse recurso. Declararam, ainda, que se sentem até humilhadas por dependerem disso para se manterem.

Por outro lado, quatro pessoas da amostra já não recebem mais o benefício, seja porque o adolescente completou 18 anos, seja porque melhoraram a renda. Dois ex-beneficiários foram contratados formalmente e, por essa razão, prescindiram do benefício. Todavia, em um relato nada foi informado ao declarante, sendo que seu benefício fora cortado sem aviso algum.

As informações declaradas para o cadastramento ou recadastramento no Programa Bolsa Família são autodeclaráveis, a menos que haja uma contratação formal, a real situação é sabida por parte dos órgãos responsáveis. Tais informações são cruzadas com o banco de dados do PIS (Programa Integração Social) / PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), entre outros, a fim de checar os dados empregatícios e outros pertinentes. Não são realizadas visitas ou algum outro tipo de fiscalização em relação as declarações de renda, ou situação socioeconômica, tão pouco o fato de possuírem algum bem material ou não, é levado a mérito, sejam estes, veículos ou mesmo casa própria.

A situação financeira das famílias pesquisadas, em comparação ao valor do benefício pode ser demonstrada atualmente, conforme segue:

Gráfico 20: Valor da renda em comparação ao valor do benefício



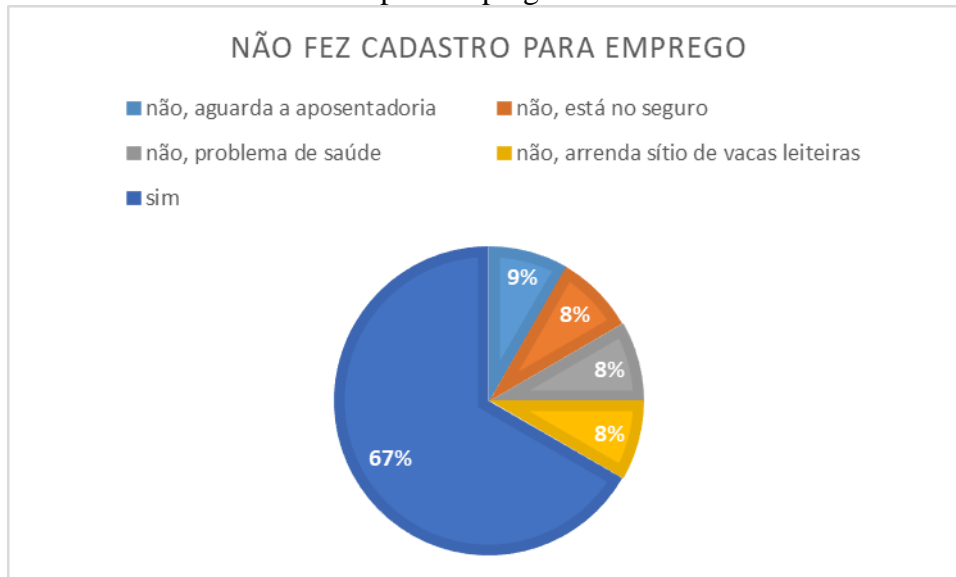
Em relação à busca por emprego, dois terços da amostra responderam ter feito cadastro para emprego formal, sendo que uma pessoa não tinha perfil ou qualificação para a vaga, uma apresentava problemas de saúde e uma não teve retorno, como se pode verificar no gráfico que segue:

Gráfico 21: Cadastro para emprego



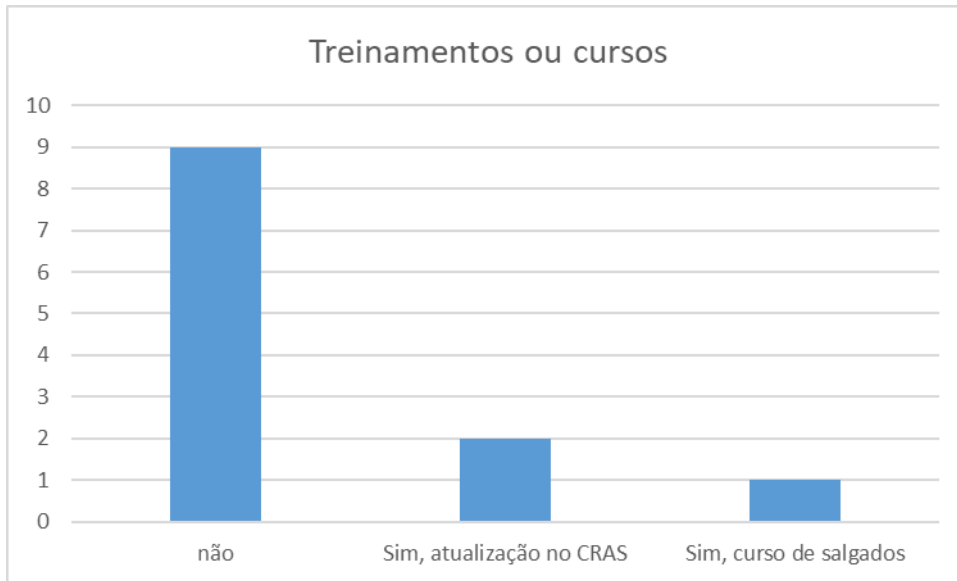
Em relação às que não procuraram empregos, responderam que não o fizeram porque uma delas está no aguardo da aposentadoria, uma tem problema de saúde e por este motivo afirma não poder trabalhar, enquanto outra está recebendo o seguro desemprego e outra ainda arrendou sítio com vacas leiteiras, conforme visualiza-se a seguir:

Gráfico 22: Não cadastrados para emprego



Considerando a baixa escolarização ou a possibilidade de falta de qualificação profissional, foi questionado se as pessoas procuraram participar de cursos de qualificação, no que a grande maioria respondeu que não, sendo que apenas um quarto das pessoas ouvidas citaram o comparecimento as reuniões no CRAS como curso de atualização. Uma delas afirmou ter participado de curso de salgados promovido pela Secretaria Municipal de Ação Social, o qual fora uma convocação em razão da mesma ser beneficiária do programa à época da realização do mesmo, assim demonstrado:

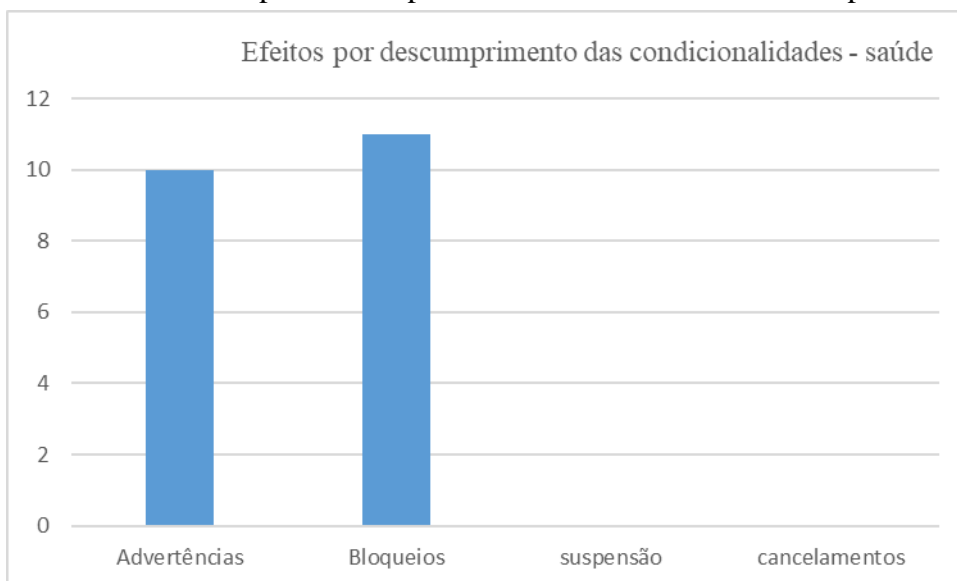
Gráfico 23: Treinamento ou cursos para emprego ou qualificação



3.5.2. Aplicação de penalidades relacionadas ao descumprimento das condicionalidades

De acordo com dados obtidos diretamente no site do MDS sobre as sanções aplicadas em virtude do não cumprimento das condicionalidades na área da saúde, foi verificado a aplicação de dez advertências para o caso de descumprimento e onze bloqueios no caso de reincidência de descumprimentos, isto para o universo dos 455 responsáveis pelo benefício.

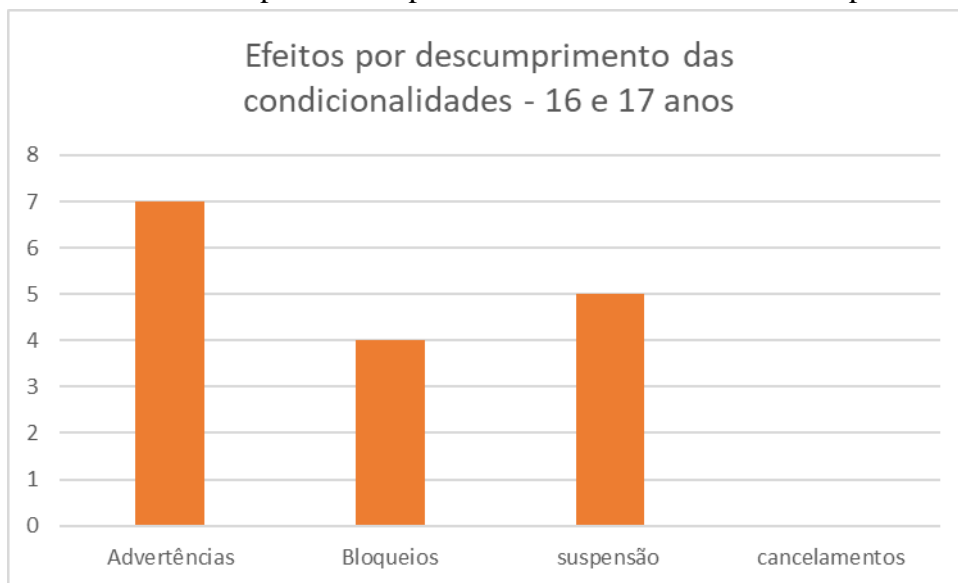
Gráfico 24: Efeitos por descumprimentos das condicionalidades aplicados



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Já, as sanções por descumprimento das condicionalidades aplicadas na área de educação estão representadas no gráfico 25. É importante informar que as advertências são aplicadas quando há a falta do aluno por três dias no mesmo mês, ou por baixo aproveitamento escolar, o bloqueio por reincidência ou quando há mais de três faltas, assim se o responsável não apresentar justificativa junto ao CRAS o benefício é suspenso até que se regularize a situação. Porém, caso o responsável não tome as providência que tomou ciência na notificação, o benefício é cortado naquele mês e não é pago retroativamente, em nenhuma hipótese. Os números das sanções estão demonstrados a seguir:

Gráfico 25: Efeitos por descumprimentos das condicionalidades aplicados – educação



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Numa visão geral, infere-se que há um maior descuido com a saúde do que com a educação, isso se deve em grande parte pelo não cumprimento das consultas com pesagem da família para as renovações do cadastro, porém não foi possível ter acesso a informações específicas para atestar com precisão qual obrigação descumprida, haja vista que a Secretaria Municipal de Ação Social recebe o número de sanções não discriminando o motivo de cada uma delas.

3.6. Avaliação do Panorama Geral

Por meio deste estudo, foi possível verificar o impacto que o Programa Social Bolsa Família reflete na vida das pessoas de Marechal Cândido Rondon, bem como perceber como o mesmo é compreendido e recepcionado pelos beneficiários, em consonância com as condicionalidades impostas pelo programa em relação à educação, saúde e bem-estar social. As informações obtidas nos sites oficiais do Governo Federal serviram de subsídio para a pesquisa de campo, que demonstrou a realidade de uma amostra composta por pessoas beneficiadas pelo programa analisado.

A tarefa de investigação sobre o funcionamento dos cadastros junto ao CRAS do município ficou um pouco prejudicada, inicialmente, sob alegação sempre do receio em fornecer alguma informação que pudesse ser usada arbitrariamente para fins político-eleitorais, posteriormente muitas informações foram prestadas e dúvidas foram sanadas pela servidora efetiva responsável por este programa, da Secretaria Municipal de Ação Social.

Em Marechal Cândido Rondon, foi constatado que o programa é muito procurado pelas pessoas como complementação de renda, são pessoas mal remuneradas justamente pela falta de escolaridade e qualificação. O município oferece uma boa estrutura tanto na área da Educação, como da saúde, contando com sete Centro Municipal de Educação Infantil – CMEI's, onde as mulheres podem deixar seus filhos durante o dia poderem para trabalhar, quinze escolas municipais de ensino fundamental até o quinto ano escolar e sete colégios de ensino médio. Na área de saúde conta com quatorze unidades de saúde, uma Clínica da Mulher e da Criança e um Hospital municipal, para atender a sede, os bairros e distritos.

O cadastramento do beneficiado, que ocorre junto ao CRAS, responsável pela manutenção atualizada do seu cadastro, realiza o desbloqueio de possíveis suspensões do benefício. Assim que o cadastro é realizado, o CRAS informa a escola a qual o aluno pertença e a respectiva unidade de saúde, partir daí inicia-se o monitoramento e fiscalização das condicionalidades impostas pelo programa. Quando ocorrer o não cumprimento de alguma condicionalidade, o sistema de alerta é acionado pelo MDS, o qual faz a aplicação de determinada sanção, seja advertência, bloqueio, suspensão ou até o cancelamento do benefício.

O município de Marechal Cândido Rondon conta, atualmente, com 455 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Este contingente perfaz um total de 1.783 pessoas (cerca de 3,48% dos munícipes), sendo que a maioria das pessoas beneficiadas pelo programa

é formada por crianças e jovens. Sendo que destas apenas 29 famílias se enquadram no perfil de extrema pobreza.

Para o presente estudo, foram utilizados dados quantitativos obtidos no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e dados qualitativos, com uma parcela da população, a qual serviu de amostra como subsídio para aferir e demonstrar o impacto socioeconômico. Assim foram questionadas doze responsáveis de família beneficiárias do PBF.

A exemplo do que ocorreu no Jardim Helena – SP, também foi encontrada resistência por parte dos setores públicos responsáveis pela gestão do programa neste município, tornando o trabalho mais árduo, mas não o suficiente para ser abortado. Utilizando-se de meios eletrônicos foi possível conseguir os nomes dos beneficiários pelo site⁸ do governo, já o endereço das pessoas, que não constava no site e requerido na prefeitura, foi negado, porém conseguido através de outro tipo de pesquisa que não será aqui revelado a fim de preservar o sigilo da fonte.

Nesta pesquisa, pôde-se constatar algumas informações que são importantes destacar, como por exemplo a composição familiar média de quatro a cinco pessoas, ou seja, as famílias contam em média com dois ou três filhos, contrapondo as críticas que o programa sofre, de que as famílias são estimuladas a ter mais filhos para aumentar o valor do benefício. Vale ressaltar que inclusive o IBGE já comprovou que a taxa de fecundidade nestas famílias vem diminuindo justamente em virtude das condicionalidades, neste caso na área da saúde, pois as mulheres estão mais esclarecidas sobre os métodos contraceptivos, bem como mais conscientes de suas responsabilidades presentes e futuras em relação aos filhos, que os valores recebidos são ínfimos em comparação aos gastos com alimentação, vestuário e educação de um filho.

Em relação à escolarização, a média constatada foi de permanência desses responsáveis de família, foi de quatro anos e meio, na escola, com a condicionalidades na área de educação, imposta pelo programa, de permanência da criança ou adolescente na escola, com frequência e aproveitamento escolar, aumentará a escolarização dos integrantes daquele núcleo social e o objetivo de alterar a realidade futura das famílias poderá ser alcançado, valend-se ainda da percepção de que as condicionalidades na esta área, não respeitadas, sendo muito baixo o número de algum descumprimento, o qual logo procura ser sanado. Importante frizar ainda que foi constatado uma frequência escolar bem acima do mínimo obrigatório, fato

⁸ In: <http://bolsa-familia.com/pessoas/parana/marechal-candido-rondon/6/1/1>

este, provavelmente, se deve em virtude do limite máximo de três faltas no mês o qual já aciona o sistema de alerta, como foi verificado na pesquisa de campo. Deste modo, resta a nítida e real possibilidade do programa alcançar seu objetivo, com a possibilidade de gerar um grande impacto na educação, pois foi constatado relatos de conscientização e responsabilidade das responsáveis em conquistar uma vida melhor para os filhos, pois entendem a educação como o único meio para se melhorar de vida e conquistar um emprego melhor.

Foi constatado, na área de saúde, que as pessoas já tinham consciência em relação a vacinação e consultas de rotina, pois já faziam acompanhamento do desenvolvimento das nutrizes e crianças para evitar a desnutrição e doenças, porém a condicionalidade imposta nesta área abrangendo todas as pessoas no núcleo familiar, proporcionou um cuidado com os demais integrantes da família, pois os mesmos precisam fazer consultas e pesagem duas vezes ao ano, sob pena de suspensão do benefício, o que neste sendo também pode ser observado que há uma grande conscientização das pessoas uma vez que perceberam que este cuidado pode prevenir algumas enfermidades.

Em relação aos dados econômicos, o impacto pode ser sentido em razão da melhora na qualidade de vida proporcionada pelos valores extras mensais injetado na economia das famílias beneficiadas. Usando como exemplo da família na ordem 13 a qual encontra-se na situação de extrema pobreza e que tem uma renda mensal obtida por meio de trabalhos eventuais, na agricultura, no valor total de aproximadamente R\$ 480,00 por mês e que recebe R\$ 242,00 de benefício para a superação da pobreza, este valor representa pouco mais de 50% da renda, valor que possibilita garantir o alimento diário, além de manutenção de algumas contas em dia, como já foi relatado. Assim como esta beneficiária, grande parte das pessoas afirmou usar o valor do benefício para garantir a alimentação, posteriormente para outras necessidades.

Constatou-se que as pessoas buscaram o benefício por se encontrar em situação de dificuldade financeira, seja ocasionada por problemas de saúde que as impossibilitaram de trabalhar, ou problema de saúde nos filhos, obrigando-as a permanecer com eles em casa, haja vista que os centros de educação infantil não aceitam as crianças que apresentem algum problema de saúde, mesmo que temporário, ou ainda, recorreram ao PBF em virtude de desemprego, separação conjugal ou ainda pela necessidade de cuidar de algum outro parente enfermo. Porém, ao verificar a renda familiar, na pesquisa de campo, constatou-se que as famílias, possivelmente, alteraram seu padrão econômico e deixaram de se enquadrar no perfil para receber o benefício, com a exceção de apenas uma das entrevistas, citada

anteriormente. Pelo que foi averiguado a manutenção do cadastro é realizada anualmente, com comparecimento de todos os integrantes da família para pesagem na unidade de saúde, que, a suspensão ocorre somente no caso de descumprimento de condicionalidades, e o cancelamento do pagamento do benefício somente por abandono escolar e caso as pessoas consigam emprego formal, sendo registradas na Carteira de Trabalho e Previdência Social, cujos dados são cruzados pelo sistema do PIS/PASEP.

Tendo em vista que a renda é autodeclarada no cadastramento do CRAS, esta informação somente poderá ser checada, excluindo a possibilidade de receber o benefício, somente se estiver cadastro ativo no sistema do PIS/PASEP, desde modo, a eficácia na implantação do PBF resta prejudicada, haja vista que *in loco* algumas famílias aparentavam padrões econômico muito diverso de uma renda *per capita* máxima de R\$ 170,00 mensais, pois embora há alguns anos recebendo o benefício, foi constatado que tinham casa própria em alvenaria, veículos de passeio, motocicletas, além de mobília, e eletrodomésticos novos, conquistados durante o recebimento do benefício e possivelmente adquiridos com a renda declarada na entrevista, haja vista que não houve constrangimento em relatar a composição da renda familiar, uma vez que os beneficiados não souberam declarar, nem ao menos se existia limite de renda para receber o benefício. Embora os valores recebidos pelo programa em comparação a renda, em geral, é baixo para a grande maioria dos entrevistados, todos a conceituaram positivamente, como um bom dinheiro que incrementa a renda familiar e garante a aquisição os pagamento de algo mensalmente, que o valores trazem tranquilidade financeira, haja vista que já tem destino certo e é um recurso garantido, o qual recebem em determinado dia do mês.

Por outro lado, as pessoas não se orgulham: disseram não gostar de depender desse benefício; que não falam que o recebem, pois sentem-se mal vistas, declararam, que se sentem até humilhadas por dependerem disso para se manterem, pois o valor já faz parte da renda e que não o podem dispensar. Contrapondo a crítica de não querer procurar emprego formal para poder receber o benefício as mesmas disseram que o valor é muito baixo e que jamais alguém poderia sobreviver só com esse recurso, que prefeririam estar em empregos formais a necessitar desse recurso. Estas declarações podem ser confirmadas quando questionadas sobre a busca de emprego: 67% declararam ir em busca, sendo que as restantes que não procuraram, justificaram por possuir problemas de saúde ou aguardar aposentadoria; apenas uma destas respondeu que não havia procurado por receber seguro desemprego.

De acordo com as respostas, pode-se perceber uma falha no gerenciamento do cadastro ou no sistema do MDS haja vista que todas as doze pessoas constavam como ativas

no recebimento dos valores, inclusive com detalhamento mensal, porém foi constatado que quatro delas não recebiam mais o benefício, uma família porque a menor completou a idade limite de 18 anos, as demais porque melhoraram a renda, sendo que dois beneficiários foram contratados formalmente e outra declarou que seu benefício fora cortado sem aviso algum. Esta situação apresentada coloca em dúvida a eficácia da operacionalização do PBF, se levado em considerações as informações prestadas, de como funciona, seus requisitos, cruzamento de dados, sistema de alertas, monitoramento e fiscalização, pois uma dessas pessoas fora contatada por telefone e afirmou estar morando em outro município há mais de três anos.

Em relação à aplicação de penalidades relacionadas ao descumprimento das condicionalidades na área de saúde e de educação, foram verificadas a aplicação de advertências e bloqueios para os casos de reincidência. Nesses casos, o responsável precisa apresentar justificativa ao CRAS para que o benefício não seja desbloqueado. Foi verificado que este alerta funcionou, pois um informante relatou essa situação por faltas do filho na escola durante três dias no mesmo mês. Vale salientar que há maior aplicação de penalidades na área de saúde principalmente nas situações em que todos os membros da família têm um compromisso para cumprir, principalmente para o recadastramento anual.

As pessoas com acesso aos setores públicos, inevitavelmente, tornam-se mais conscientes. Isso é motivado pela busca da autonomia, cidadania e senso crítico não somente para si, mas para futuras gerações, que descenderão de uma nova realidade socioeconômica. Essas vidas têm a possibilidade de ser transportadas da realidade em que estavam condenadas (fome, falta de escolarização e saúde), pois as condicionalidades exigem que as prefeituras oportunizem o acesso à educação e saúde, ou seja, acabam gerando uma garantia de acesso, antes não oportunizado aos ora responsáveis pelas crianças ou adolescentes e às gestantes e nutrizes.

Na esteira desse raciocínio, é possível que as pessoas beneficiadas pensem e se vejam como um verdadeiro cidadão: aquele que é parte da sociedade; um sujeito de deveres e obrigações, mas também com direitos e garantias de uma vida digna, capaz de sonhar e lutar por um futuro melhor, olhando com a esperança de que é possível fazer diferente, ao alterar a realidade geracional.

O impacto na economia é comprovado por estudos do IPEA, os quais afirmam que custo do programa é baixo: o Bolsa Família custa aos cofres públicos menos de 1% do PIB. Para cada real investido, reflete um retorno financeiro de 78% deste real a mais no PIB nacional. Assim, além de reduzir a desigualdade social, os valores investidos no programa geram um aumento na economia do país, fazendo-a girar por maior consumo. Neste sentido, a

eficácia do programa pode ser medida pelo retorno do valor investido, por meio do ciclo geracional que se altera gradualmente ano após ano, com a economia melhorando, juntamente com a escolarização, longevidade proporcionada pela melhora na qualidade de vida, e aumento da renda, resultará no IDH cada vez melhor.

Em relação ao impacto socioeconômico no município, mesmo não sendo o foco deste estudo, pode-se afirmar que a realidade socioeconômica é afetada, principalmente no reflexo na taxa de analfabetismo, na diminuição dos índices de pobreza e de extrema pobreza e no aumento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Vale salientar que, conforme já foi mencionado neste estudo, em 2010 eram 3.122 (6,68% da população) considerados pobres ou extremamente pobres. Em 2017, tendo em vista o relatório do MDS, este número caiu para 1.783 pessoas, representando agora 3,48% da população municipal. Uma queda de quase 48% no índice de pobreza. Considerando o aumento da população em 9,58%, essa diminuição pode ser considerada ainda maior. Outro fator importante é na erradicação da pobreza extrema: em 2010 eram 46 famílias contra as atuais 29: uma queda de 37%.

A partir desta pesquisa, foi possível perceber que o impacto socioeconômico do Programa Bolsa Família na vida dos beneficiados residentes no município de Marechal Cândido Rondon – PR se apresenta de maneira satisfatória. Consequentemente, contemplam-se os objetivos do programa: tanto os imediatos quanto os futuros. Os meios e os ambientes econômicos, educacionais e de saúde são alterados a partir destas novas perspectivas geradas pelo ciclo geracional.

A adesão e busca pelo programa por parte da população-alvo do município de Marechal Cândido Rondon – PR contribui para que a realidade seja alterada. É o que se dá por meio da busca de uma melhor escolarização e da manutenção de uma vida saudável, criando um novo hábito, nos que aderem ao programa que desencadeia uma nova consciência cidadã de direitos e deveres sociais. Indubitavelmente, isso também tem sido proporcionado pela assistência social: contrapartida oferecida pelo poder público municipal ao programa e que contribui efetivamente na inserção social e construção da cidadania.

Em relação ao impacto econômico, estudos do IPEA afirmam que custo do programa é baixo, que o Bolsa Família custa aos cofres públicos menos de 1% do PIB, e que para cada real investido reflete num retorno financeiro de 78%, deste real, a mais no PIB nacional, assim, além de reduzir a desigualdade social os valores investidos no programa geram um aumento na economia do país fazendo a economia girar, por meio do maior consumo. Neste sentido, a eficácia do programa pode ser medida pelo retorno do valor investido, por meio do

ciclo geracional que se altera gradualmente ano após ano, com a economia melhorando, juntamente com a escolarização, longevidade proporcionada pela melhora na qualidade de vida, e aumento da renda, resultará no IDH cada vez melhor.

O Programa Bolsa Família vem para atender os objetivos fundamentais, previstos no Artigo 3º da Constituição Federal, promulgada em 1988. Denominada *Constituição cidadã*, propõe bem-estar, qualidade de vida e harmonia social, além do desenvolvimento nacional por meio do aperfeiçoamento do ser humano. Para atingir tais objetivos, o governo deve tomar medidas que possibilitem igualdade de condições para todos os cidadãos; que propiciem melhorias para áreas da educação, saúde e emprego, oportunizando às classes mais pobres o acesso a esses direitos. O progresso no alcance desses objetivos é lento, porém deve ser gradativo na medida em que os cidadãos buscam os seus direitos e o cumprimento dos seus deveres, cabendo aos Governos, em todas as esferas políticas, adotarem mecanismos que efetivamente garantam o cumprimento do previsto na Carta Magna, viabilizando o bem-estar social de todos os cidadãos brasileiros.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades relatadas referentes a peregrinação, triagens, protocolos de requerimentos, das informações morosas e escassas, encontradas por esta pesquisadora, não foram barreira suficientes para impedir o desenvolvimento deste trabalho, porém serviram para demonstrar o nível de envolvimento, empenho e compromisso dos agentes públicos no auxílio ao fornecimento dos dados mínimos necessários para o desenvolvimento e conclusão do que fora proposto.

Desta forma, foi possível atingir os objetivos, aferir a consciência crítica dos beneficiados pelo programa, constatando a participação desses na vida escolar das crianças e jovens, a sua dedicação no acompanhamento do desenvolvimento nutricional e saudável, o qual, evolui para um melhor estado de bem-estar social, convocando as pessoas a serem cidadãs investidas de direitos e obrigações e promovendo a inserção social desta camada da população.

Estudos do Programa Bolsa família em outras cidades com número de beneficiários muito significativo, nas quais os valores dos benefícios recebidos, são a principal renda das pessoas que vivem na precariedade econômica não assalariada e trabalhos temporários, são estes valores que movimentam a economia local, uma vez que foi por conta da implantação do Programa Bolsa Família que os níveis de saúde e de educação melhoraram, pois obrigou os gestores a melhorar os serviços públicos oferecidos à população.

As dificuldades, também, enfrentadas por outros pesquisadores, junto aos órgãos públicos em outras cidades, demonstram o descaso dos gestores para com a política de conscientização e seriedade que devem ser dispensadas para com a coisa pública e trabalhos científicos.

Por outro lado, é possível perceber o impacto do programa no suprimento das necessidades básicas mínimas do público alvo, tanto em Marechal Candido Rondon, local deste estudo, assim como em diferentes regiões do país, além do reflexo gerado no ambiente no qual as famílias estão inseridas com o aumento na autonomia dessas pessoas.

As críticas em relação ao comportamento das pessoas beneficiárias do programa não se fundamenta uma vez que, estudos compravam um novo cenário de autocrítica, além da diminuição da desigualdade social da localidade onde estão inseridas comprovadas por estudos dos institutos brasileiros de pesquisas.

O investimento financeiro a que Governo dispõe para o programa, promove a diminuição da desigualdade social e pode ser considerado alavanca impulsora na economia

local com reflexos macro econômicos, por esta razão jamais pode ser considerado um custo para o país, mas sim um investimento com retorno certo ante os dados apurados pelo IPEA e ainda os relatos dos estudos científicos realizados em várias cidades brasileiras os quais demonstraram o desenvolvimentos socioeconômico gradual e constante das cidades.

É quase impossível mensurar os reflexos positivos gerados pelo Programa Bolsa Família, os mesmos vão além da melhora dos índices IDHM, por exemplo, pode ser considerada uma engrenagem mestre que movimenta todas as áreas de Governo e de Serviços públicos, obrigando cada esfera a cumprir seu dever enquanto ente político investido em áreas antes quase sucateadas.

Ante os fatores apresentados nesta pesquisa e da sapiência de que a educação é o único caminho para a diminuição da desigualdade de renda, intimamente ligada a desigualdade social, podemos definir o Programa Bolsa Família como uma ferramenta muito eficaz para o cumprimento dos objetivos Constitucionais fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados no seu artigo terceiro.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima *et al* (Org). **Aplicações de Técnicas Avançadas de Avaliação de Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014. 468 p.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002. 509 p.

BATISTA, Cristina Paula. **Como Medir o Impacto social e ambiental**. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/pulse/5-como-medir-o-impacto-social-e-ambiental-cristina-paula-batista>>. Acesso em: 15/08/2016

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. (Orgs). **Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento**. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010. 516 p.

BRASIL.(a) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa família: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. 90 p.

BRASIL.(b) Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em: 27/07/2016

BRASIL.(c) Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **A Extrema Pobreza no seu Município**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=236>. Acesso em: 26/07/2016

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Orgs). **Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. 494 p.

CEADEC. Centros de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento, Emprego e Cidadania. **Cooperagir e o merecido reconhecimento pelos serviços prestados ao município de Marechal Candido Rondon**. 2017. Em: <<http://www.ceadec.org.br/noticias/-cooperagir-e-o-merecido-reconhecimento-pelos-servicos-prestados-ao-municipio-de-marechal-candido-rondon>>.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 293 p.

DEUS, Elenilde Rosa de. **Impactos socioeconômicos do programa Bolsa Família no município de Itapirapuã Paulista (SP)**. 2012. 43f. (Especialização em Gestão Pública Municipal) – UAB. UTFPr, Curitiba, 2012.

DICIONÁRIO Online de Português. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/impacto/>>. Acesso em: 24/08/2016

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs). **Dicionário de Políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2015.

GOMES, Romeu. Análise e Interpretação de dados de Pesquisa Qualitativa. In: Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. 108p.

IBGE. **Marechal Cândido Rondon**. Em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/marechal-candido-rondon/panorama>>. 2017

INSTITUTO LULA. **Bolsa Família**: Desfazendo mitos sobre o programa. Disponível em: <<http://brasildamudanca.com.br/bolsafamilia/mitos/#home>>. Acesso em: 09/06/2016

IPEA . **Cada R\$ 1 gasto com Bolsa Família adiciona R\$ 1,78 ao PIB**.

<http://www.valor.com.br/brasil/3305466/ipea-cada-r-1-gasto-com-bolsa-familia-adiciona-r-178-ao-pib>

IPARDES. **Caderno Estatístico**: Município de Marechal Cândido Rondon. 2017. Em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85960&btOk=ok>>

MAY, Tim. **Pesquisa Social**: Questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. 288p.

MESQUITA, Camile Sahlb. **O Programa Bolsa Família**: Uma análise desse impacto e alcance social. 2007, 139 p. (Dissertação de Mestrado).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som**. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010. 121 p.

MONNERAT, Giselle Lavinias *et al.* **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. In: Ciência & Saúde Coletiva. v. 12, nº.6, pp. 1453-1462. 2007.

NORONHA, Clarissa Aguiar. **Bolsa Família e possíveis reconfigurações da pobreza**. 2013. 90 f. (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2013.

ONU, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **O que é IDHM**. 2016.

Disponível em:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4iLQmOwQsycJ:www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx%3FindiceAccordion%3D0%26li%3Dli_IDHM+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 24/07/2016>

PAZ. Fernando. **O trabalho dos catadores de lixo reciclável**. 2010. Em: <<http://passapalavra.info/2010/05/23016>>

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs). **História da Cidadania**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008. 591p.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: Autonomia, dinheiro e cidadania. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2014. 249 p.

ROMPATTO, Maurílio, GUILLHERME, Cássio Augusto; CRESTANI, Leandro de Araújo. (org) **História do Paraná: Migrações, políticas, e Relações Interculturais na Reocupação das Regiões Norte, Noroeste e Oeste do Estado.** Toledo, Fasul, 2016.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** 2.ed. Florianópolis, UFSC, 2012. 128 p.

SILVA, Josué Pereira da. **Da bolsa família à renda básica: limites e possibilidades de uma transição.** Idéias, n.3, jul./dez.2011, p. 43-60.

SAATKAMP, Venilda. **Desafios, Lutas e Conquistas: História de Marechal Cândido Rondon.** Cascavel: Assoeste, 1985. 232 p.

SENNETT, Richard. **A Cultura do Novo Capitalismo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008. 189 p.

SERAPIONI, Mauro. **Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas.** Sociologia. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXXI, 2016, p. 59-80.

SOARES, Fábio *et al.* **Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade.** In: Texto Para Discussão, nº 1228, Brasília: IPEA, out. 2006.

SOARES, Sergei *et al* **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras.** In: Texto Para Discussão, nº 1424, Brasília: IPEA, out. 2009, p. 7-36.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. **A (Re)Produção da Região do Lago de Itaipu.** Cascavel, Edunioeste, 2009. 222p.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Do bolsa-família à renda básica de cidadania.** Conjuntura Econômica, v.64, n.3, mar.2010, p. 72-73.

TAVARES, Priscilla Albuquerque. **Uma avaliação do programa bolsa família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza.** In: Pesquisa e Planejamento Econômico, v.39, n.1, abr.2009, p. 25-58.

TINÔCO, Dinah dos Santos; SOUZA, Lincoln Moraes; OLIVEIRA, Alba Barbosa. **Avaliação de Políticas Públicas: modelos tradicional e pluralista.** In: Revista Política Pública, São Luís, v. 15, n.2, p. 305-313.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. 159 p.

8. Sabe quais são suas responsabilidades e direitos em relação ao Programa?

9. As condicionalidades melhoraram o desempenho escolar das crianças e manutenção da saúde da família?

10. Fez algum treinamento técnico para emprego? ()sim ()não

Qual?

11. Fez ficha para emprego? ()sim ()não

12. Sobre o emprego, teve retorno? ()sim ()não

Qual?
