



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

**PORTAS DE SAÍDA DO BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE
OS ESTÍMULOS GERADOS E SEUS EFEITOS NAS PERSPECTIVAS
DOS BENEFICIÁRIOS.**

ÁLISSON FELIPE DE MELO BRITO

Campina Grande - 2014

ÁLISSON FELIPE DE MELO BRITO

**PORTAS DE SAÍDA DO BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE
OS ESTÍMULOS GERADOS E SEUS EFEITOS NAS PERSPECTIVAS
DOS BENEFICIÁRIOS.**

Relatório de Estágio Supervisionado apresentado ao Curso de Bacharelado em Administração da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Darcon Sousa.

Campina Grande – 2014

COMISSÃO DE ESTÁGIO

Membros:

Álison Felipe de Melo Brito

Aluno

Dr. Darcon Sousa
Professor Orientador

Patrícia Trindade Caldas
Coordenadora de Estágio Supervisionado

Campina Grande – 2014

ÁLISSON FELIPE DE MELO BRITO

**PORTAS DE SAÍDA DO BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE OS
ESTÍMULOS GERADOS E SEUS EFEITOS NAS PERSPECTIVAS DOS
BENEFICIÁRIOS.**

Relatório aprovado em ___/___/_____

Dr. Darcon Sousa
Orientador

Dr. Gesinaldo Ataíde Candido
Examinador 1

Dr.^a Lucia Santana de Freitas
Examinador 2

Campina Grande – 2014

Dedico este Trabalho a Deus, aos
meus Familiares e Amigos.

AGRADECIMENTOS

Primeiro, gostaria de agradecer a Deus pela vida que ele me proporciona, por minha saúde e por Ele me permitir adquirir conhecimentos em todo este tempo de caminhada.

A minha Família que sempre me apoiou, na qual devo tudo que sou, principalmente, as três mulheres da minha vida. A primeira é minha mãe, Auxiliadora Brito, na qual é um exemplo para mim, uma guerreira que nunca mediu esforços para fazer o melhor pelos meus irmãos e por mim. Tia Aurinha, a quem sou muito grato, por tudo que aprendi e por todo apoio que me foi dado, não tem como descrever o grande carinho e respeito que sinto pela senhora. Também não poderia de deixar de agradecer a minha vó Maria, por todo carinho e apoio que sempre me proporcionou.

Sou Grato a todos os meus tios pelas palavras de apoio e pelos exemplos positivos, aos meus irmãos, que são muitos, levo cada um de vocês dentro do meu coração, Bruna, Ricardo, Amanda, Arthur, João, Vanusa, Cristina, Marcos, Paulo, Lula, Neto, Livia, Pedro, Renata e tantos outros que eu nem conheço. Desejo que Deus guie todos os passos de vocês. Aos meus pais, Mauricio o qual me criou e me educou e a Redoval que contribuiu para eu vir ao mundo, tenho carinho e respeito por vocês.

Aos meus primos, principalmente aqueles que considero meus amigos do peito, Rodrigo de Melo, Martha Brito, Davi Trovão, Dayanne Duarte, José Raimundo, Kamila Trovão e Virginia Trovão, tenho um grande carinho por todos.

Aos meus amigos de Jornada de curso os quais me possibilitaram aprender muito, Keycianne Oliveira, Samara Galvão, Euriberto Furtado, Vickor Galdino, Lisandra Henriques, Marlene Leal, Carla Meira, Polyane Diniz e tantos outros, que me inspiraram, a amizade de vocês quero levar por toda minha vida.

Aos meus amigos da PROSPECT, do qual foi um divisor de águas em minha trajetória profissional, tenho forte gratidão a todos vocês que contribuíram de forma inexplicável, principalmente a meus amigos, Alex Medeiros, João Farias, Jessica Braga, Keyse Oliveira, Welton Jhones, Keite Santana, Gustavo Pereira, Rayanna Macedo,

Vitoria Salvador, Elton Pereira, Daniel Terrazos, Wesley Silvano, Rafaelle Amando, Katyelle Cardoso, Sabrina Duarte, Paulo Cesar, Kelvenn Andrade e tantos outros, tenho certeza que vocês serão excelentes profissionais.

Aos meus dois amigos de vida, Kleber Jessivaldo e Gustavo Alencar, muito obrigado por toda verdade dita, pelo apoio e por serem meus amigos. Também a todos os meus amigos da IASD e a todos os outros que passaram por minha vida.

Aos colaboradores entrevistados da pesquisa pela disponibilidade e pela contribuição dada, sem vocês este trabalho não seria possível.

Aos meus Professores do Jardim ao Ensino Médio e aos meus professores da Unidade Acadêmica de Administração da UFCG, obrigado por terem contribuído para meu crescimento profissional, tudo que aprendi não há dinheiro que pague. Ao meu Professor orientador Darcon Sousa pela confiança, paciência, pela sabedoria demonstrada e pela competência em orientar este trabalho, muito obrigado por ter me apoiado e me guiado na realização deste projeto.

“O amor é paciente, o amor é bondoso, Não inveja, não se vangloria, não se orgulha. Não maltrata, não procura seus interesses, não se ira facilmente, não guarda rancor. O amor não se alegra com a injustiça, mas se alegra com a verdade. Tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta”.

I Coríntios 13:4-7

BRITO, A. F. M. **Portas de Saída do Bolsa Família: Um Estudo Sobre os Estímulos Gerados e Seus efeitos nas Perspectivas dos Beneficiários.** 73f. Relatório de Pesquisa (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, 2014.

RESUMO

O Brasil é historicamente marcado pela má distribuição de renda e desigualdade social. E para combater tais problemas o Governo Federal vem adotando algumas medidas, criando Programas de Políticas Públicas Sociais que ajude o desenvolvimento da população mais carente do País. Entre essas políticas apresentamos o Programa Bolsa Família, política de transferência de renda direta que tem como objetivos, I), o atendimento imediato as famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza. II) a garantia de acesso aos direitos básicos como saúde e educação. III) e a promoção de mecanismos para que incentive os beneficiários buscarem a independência de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade, esses mecanismos são conhecidos como Programas complementares ou “Portas de saídas”. No entanto existem alguns questionamentos populares e acadêmicos sobre a efetividade dessas “Portas de Saídas”. Diante desta contextualização esta pesquisa tem como objetivo, analisar em que medida estão sendo colocadas em prática as estratégias de “Portas de Saída” para permitir que os beneficiários possam alcançar emancipação econômica. Para isso escolhemos o município de Caturité localizado na região do Cariri paraibano para a realização do estudo. Para tanto foi realizada uma pesquisa classificada como descritiva, de natureza qualitativa, os dados foram coletados através de entrevistas com as gestoras do programa no município e com algumas beneficiarias que participaram das ações de “Portas de Saídas”, também foram analisados documentos a fim de se obter informações sobre o funcionamento do Programa. Posteriormente após a análise constatou-se que em Caturité o Programa Bolsa Família, vem atingido com êxito os objetivos referentes, ao auxílio da população mais carente e também a garantia dos direitos básicos de saúde e educação. No entanto no que diz respeito as “Portas de Saídas” existem algumas ações desenvolvidas, porém estas não vêm mostrando resultados satisfatórios, por não se considerar o ambiente socioeconômico da região em relação ao que é oferecido como Programas Complementares.

Palavras - chaves: Estado. Políticas Públicas. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

Brazil is historically marked by unequal income distribution and social inequality. To combat these problems, the Federal Government has taken some measures, creating Social Programs that help the development of the poorest population of the country. Among these policies, the Bolsa Família is a Program that transfer policy which aims an immediate attendance of families that are below the poverty line. The accessibility to basic rights such as Health and Education and the promotion of mechanisms to encourage beneficiaries to seek independence in a way they can overcome the situation of vulnerability, are mechanisms known as complementary programs or "exit doors". However there are some popular and academic questions about the effectiveness of these "exit doors". Given this context, this research aims to analyze the extent of the strategies of the "Exit Doors" which are being put into practice to allow beneficiaries to achieve economic emancipation. For that, we chose the city of Caturité located in Cariri region for the study. So, we did a research, classified as descriptive, of qualitative nature, in which the data were collected by interviews with the program managers in the city and with some beneficiaries who participated in the actions of the "Exit Ports". Documents were also analyzed to obtain information about the functioning of the Program. Through the analysis of the obtained data we note that in Caturité, the Bolsa Família Program has successfully achieved the objectives relating to the aid of the needy population and also the guarantee of basic rights to health and education. There are actions taken regarding to the "Exit Ports", but these are not showing satisfactory results, because we are not considering the socioeconomic environment of the region in relation to what is offered as exit doors in the city.

Key words: State. Public Policies. Bolsa Família Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Elaborada pelo autor a partir de Secchi (2011).....	20
Figura 2 - Etapas do processo de objetivos do Programa Bolsa Família.	41
Figura 3- Palestras Informativas sobre Programa Bolsa Família	58
Figura 4 - Curso Programas Complementares, Fonte: Pesquisa de Campo.	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proporção de Famílias por Faixa de Renda.	39
Gráfico 2 - Faixa de renda per capita familiar no Cadastro Único em Caturité.	49
Gráfico 3 - Relação da Participação de Famílias nas Portas de Saídas em Caturité.	52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Momento da construção de um Problema	21
Quadro 2 - Momento da formulação	22
Quadro 3 - Momento da tomada de decisão	23
Quadro 4 - Momento da implementação	24
Quadro 5 - Critérios de avaliação de políticas públicas	25
Quadro 6 - Distinção entre Enfoque de Análise e Enfoque de Avaliação de políticas ..	28
Quadro 7 - Disposições para o cálculo do Programa Bolsa Família, Renda de até R\$ 77,00.	38
Quadro 8 - Disposições para o cálculo do Programa Bolsa Família, Renda entre R\$ 77,01 e R\$ 140,00.	38
Quadro 9 - Participantes da Pesquisa	47
Quadro 10 - Dados Gerais do Programa Bolsa Família em Município de Caturité	51
Quadro 11 - Modalidades de Cursos oferecidos no município de Caturité.	53
Quadro 12 - Análise Política de acordo com critérios definidos por Silva (2010) e Secchi (2011).	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CadÚnico – Cadastro Único;

CEF – Caixa Econômica Federal;

CRAS - Centro de Referências de Assistência Social;

FHC – Fernando Henrique Cardoso;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano;

IGD – Índice de Gestão Descentralizada;

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

MEC – Ministérios da Educação;

ONGs – Organizações Não Governamentais;

PBF – Programa Bolsa Família;

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;

PIB – Produto Interno Bruto;

PLANSEQ - Plano Setorial de Qualificação Profissional para Beneficiários do Programa Bolsa Família;

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Institucional;

PT/SP – Partido dos Trabalhadores/São Paulo;

RT – Relatório Trimestral;

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania;

SUAS - Sistema Único de Assistência Social.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.1 Ciclo de vida de Políticas Públicas.....	20
2.2 Análise de políticas públicas	24
3. ANÁLISE DE PROGRAMAS SOCIAIS	29
3.1 Programa Bolsa Família	32
4. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	45
5. AS PORTAS DE SAÍDAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CATURITÉ	49
5.1 As Perspectivas dos Gestores	54
5.2 As Perspectivas dos Beneficiários	59
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS	72

1. INTRODUÇÃO

Considerada a sétima maior economia do mundo, com um PIB de aproximadamente U\$\$ 2,395 trilhões, segundo dados do IBGE (2012)¹, o Brasil é um país historicamente marcado pela má distribuição de renda, pelo grande número de pessoas abaixo da linha de pobreza e altos índices de analfabetismo. De acordo com o estudo feito pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)² sobre as cidades latino-americanas, em 2012, o Brasil é o quarto país mais desigual da América Latina em distribuição de renda ficando atrás somente da Guatemala, Honduras e Colômbia, mas em contrapartida é a maior economia da América Latina. Dados do IBGE (2011) apontam que 16,27 milhões de pessoas vivem em situação de extrema pobreza no país, levando em consideração à base de rendimento estabelecida pelo Governo Federal, o qual considera famílias em situação de extrema pobreza com rendimentos mensais abaixo de R\$ 77,00 por pessoa. Na região Nordeste, encontra-se 9,6 milhões de pessoas nessa situação e dessas, 613, 7 mil estão no estado da Paraíba (IBGE, 2010).

Para diminuir esses índices e as consequências ocasionadas pela má distribuição de renda no país, o Governo Federal criou o Programa Bolsa Família, programa esse de transferência de renda que tem como o objetivo a diminuição da pobreza e a inclusão socioeconômica dos beneficiários. Desde que foi criado em 2003 pela Medida Provisória n° 132/2003, o Bolsa Família já atendeu cerca de 14,1 milhões de famílias, com valores que variam de R\$ 35,00 até o valor necessário para fazer com que a família saia da linha de extrema pobreza estabelecida pelo Governo. Com o Programa de transferência de renda, 22 milhões de pessoas saíram da extrema pobreza, de acordo com números divulgados pelo IPEA (2013). A Política inclui um mecanismo para que o beneficiário consiga a emancipação econômica, conhecido como “Portas de Saídas,” ou programas complementares. Estas Portas de Saídas têm como objetivo estratégico, construir políticas assistenciais, que efetivem a transição da situação de dependência do programa para um estágio de inclusão social, que garanta a participação no mercado de trabalho, incentivando o desenvolvimento contínuo dos beneficiados (IPEA 2013).

¹ Disponível em, http://cidades.ibge.gov.br/perfil_paraiba/caturite, acesso dia 20/03/2014 às 13:00 horas.

² Disponível em, <http://www.onu.org.br/boletim>, acesso dia 20/03/2012 às 15:00 horas.

Com um número de aproximadamente 715 beneficiados do Programa Bolsa Família, segundo o MDS (2014)³, o município de Caturité localizado na microrregião do cariri oriental da Paraíba, implementou o programa no ano de 2003, assim que foi lançado pelo Governo Federal. Os primeiros relatos históricos sobre município de Caturité datam de 1936, quando se desmembrou do Distrito de Conceição pertencente a Campina Grande, e passou a fazer parte do município de Cabaceiras em divisão territorial. Em 1959, transfere-se para o município de Carnoió em nova divisão territorial, e este passou a denominar-se Boqueirão, o Distrito de Caturité figurou-se neste município, e posteriormente em 1995 emancipou-se. (REGO, 2009).

De acordo com o senso do IBGE (2010) sua população está em aproximadamente 4.714 (quatro mil setecentos e quatorze) habitantes, sua área territorial corresponde a 118,081(Km²), (cento e dezoito vírgula oitenta e um) quilômetros quadrados. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é de 0,623 considerado médio. A taxa de alfabetizados é 73% em relação a população. Em relação a estrutura, o município conta com quatro unidades de saúde e dois pontos de apoio, como também com diversas escolas espalhadas entre a zona urbana e rural atendendo alunos desde o ensino primário até o ensino médio. A economia do município baseia-se em agricultura de subsistência e pecuária, sendo considerada uma das maiores bacias produtoras de leite da região, com isso propicia condições para que empresas que atuam no setor de laticínios se fixem no município (REGO, 2009).

Em Caturité o maior empregador é a Administração Pública municipal, a qual abarca cargos de confiança, concursados e contratados em vários setores públicos implicando numa relação de dependência da população para com o Estado. No município não existem oportunidades de empregos que possam envolver um número considerável da população economicamente ativa. Isto tem levado muitas pessoas a migrarem para outras regiões do país. (REGO, 2009).

Nesse sentido, tomando a implantação do Bolsa Família no município de Caturité como objeto de estudo, a questão central desta pesquisa pode ser descrita nos seguintes termos: em que medida estão sendo colocadas em prática as estratégias para

³ Disponível em, <www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/transparencia/bolsafamilia>, acesso dia 20/05/2014, às 17:00 horas.

permitir que os beneficiários do Programa Bolsa Família possam alcançar emancipação econômica?

Diante desta questão, a pesquisa teve como objetivo principal analisar os mecanismos de saída do programa Bolsa Família empregados no município de Caturité. Para atingir esse objetivo, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar o perfil dos beneficiários;
- Descrever implementação do Programa Bolsa Família no município;
- Verificar a existência de mecanismos para que os beneficiários deixem de depender do programa;
- Analisar a eficiência desses mecanismos de saída do programa.

Esta monografia estrutura-se em cinco capítulos para compreensão geral do estudo realizado. O primeiro capítulo contém a Introdução, da qual contém o tema, a problemática, justificativa da pesquisa e os objetivos geral e específicos.

O segundo e o terceiro capítulos tratam da revisão bibliográfica explicando as formulações de políticas públicas e também a importância de análise das políticas públicas sociais, concluindo com a contextualização sobre o Programa Bolsa Família.

O quarto capítulo contém a qualificação da pesquisa quanto aos meios e fins, como também são definidos os procedimentos metodológicos utilizados. No quinto capítulo apresenta os principais resultados verificados e as discussões em torno deles, e por último, no sexto capítulo, apresentam-se as considerações finais e sugestões para que futuras possíveis pesquisas sejam realizadas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Rodrigues (2010) define políticas públicas como a influência do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas. É uma diretriz organizada para confrontar um problema público, estabelecida em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos), que direcionam e abrangem recursos públicos, com a intenção de proporcionar benefícios a sociedade. As políticas públicas abrangem a formulação de projetos de bens públicos que beneficiam um grupo ou a sociedade como um todo. Para que uma política pública seja efetivada o Estado, que consideramos como a população que vive num território delimitado com costumes e cultura própria, precisam absorver a política e torná-la válida de acordo com que foi estabelecido em seu planejamento.

Na literatura especializada sobre políticas públicas alguns pesquisadores e autores defendem duas abordagens quanto o estabelecimento do que seja considerada uma política pública, são duas visões antagônicas que definem se uma política é ou não pública, elas classificadas em estatista e a multicêntrica. A abordagem estatista reconhece a política pública se a mesma for planejada e implementada por órgãos públicos do governo, por exemplo, quando uma empresa propõe um projeto do qual a população se beneficie esta política não é considerada pública pelo fato de ter sido implementada por uma instituição privada. Porém, a abordagem multicêntrica é contrária a estatista, pois ela reconhece como política pública, toda ação movida por órgãos públicos ou privados que proponham a resolução de problemas considerados coletivos isto é de caráter público (SECCHI, 2011).

As políticas públicas têm suas origens (*inputs*) no Estado, ou seja, elas são demandadas por atores coletivos ou grupo de interesses, por exemplo, demandas pela regulação, controle ou aperfeiçoamento de processos sociais e econômicos, (combate à corrupção, defesa do meio ambiente, permissão de serviços públicos e etc.), por ampliação da participação no sistema político (Voto de mulheres, voto de analfabetos e etc.), ou também por reivindicações no melhoramento de bens e serviços públicos (educação, saúde, habitação, transporte, segurança e etc.), neste caso o Estado identifica estas necessidades e o governo as transforma em projetos. Assim definimos políticas públicas como a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações

jurídicas, sociais e administrativas. Já Estado é uma entidade estruturada por poderes, divididos em diversos estabelecimentos de governo, essas instituições são o poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público (RODRIGUES, 2010).

Uma política pública é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância visível da política. Esta substância pode ser constituída de recursos financeiros (os créditos atribuídos aos ministérios), intelectuais (a competência que os atores das políticas são capazes de mobilizar), reguladores (o fato de elaborar uma nova regulamentação constitui um recurso novo para os tomadores de decisão) e materiais (Construção de infraestrutura). Ela é também é constituída de “produtos”, isto é de *outputs* reguladores (normativos), financeiros e físicos (MULLER; SUREL, 2004, p. 16).

As políticas públicas são desenhadas pelos chamados atores políticos, que ao exercerem suas funções movimentam os recursos necessários para realizá-los e esses atores podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados. Os atores políticos são aqueles que têm o poder para influenciar na formatação de políticas públicas quando pressionam o Governo a tomar determinadas ações. Podemos exemplificar como atores públicos, quem possui de fato o poder de decidir as políticas, pois são responsáveis pelo planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas, os quais estão os gestores públicos, os juízes, parlamentares, políticos membros do executivo, além de algumas organizações e instituições do Governo, como por exemplo os ministérios. Já os atores privados são aqueles que pressionam o governo que adotem medidas que os beneficiem, como os consumidores, empresários, trabalhadores, servidores públicos, centrais sindicais, entre outros. (RODRIGUES, 2010).

De acordo com Rodrigues (*idem*), após serem demandadas pela sociedade as políticas públicas devem ser projetadas e para isso precisa-se que o Estado eleja e apodere um Governo representante dos seus interesses. Porém, há casos que o Governo chega a ocupar o poder por meio do uso da força, através de um golpe político. Este autor define Governo como um conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, visto que ocupam posição de cúpula do estado. Esses indivíduos que fazem parte do Governo participam do processo decisório, o qual resulta no estabelecimento de projetos de políticas públicas, que pretendem implementar e têm o poder político de escolher entre as diversas alternativas políticas para atingir os interesses almejados pelos diferentes grupos da sociedade e incluí-los em suas agendas. Dois elementos constituem uma Política pública, intencionalidade pública e resposta a um problema

público, ou seja, a razão pela qual se estabelece uma política pública e a resolução de um problema que seja de interesse comum a toda sociedade (SECCHI, 2011).

2.1 Ciclo de vida de Políticas Públicas

Para que uma política pública seja formulada, ela passa por um processo conhecido como ciclo de políticas públicas. Secchi (2011) trata como um esquema que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Esse ciclo tem uma grande utilidade, pois ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda os diversos atores como políticos, administradores, analistas e pesquisadores a criarem e modelarem a política de forma que a mesma se torne mais acessível, do ponto de vista de compreensão. O ciclo da política decompõe o processo de elaboração da política pública em cinco momentos, I) Construção de problema público, II) Formulação da política, III) Tomada de decisão, IV) Implementação e V) Avaliação da política (SILVA, 2010) representada pela figura 1 abaixo:

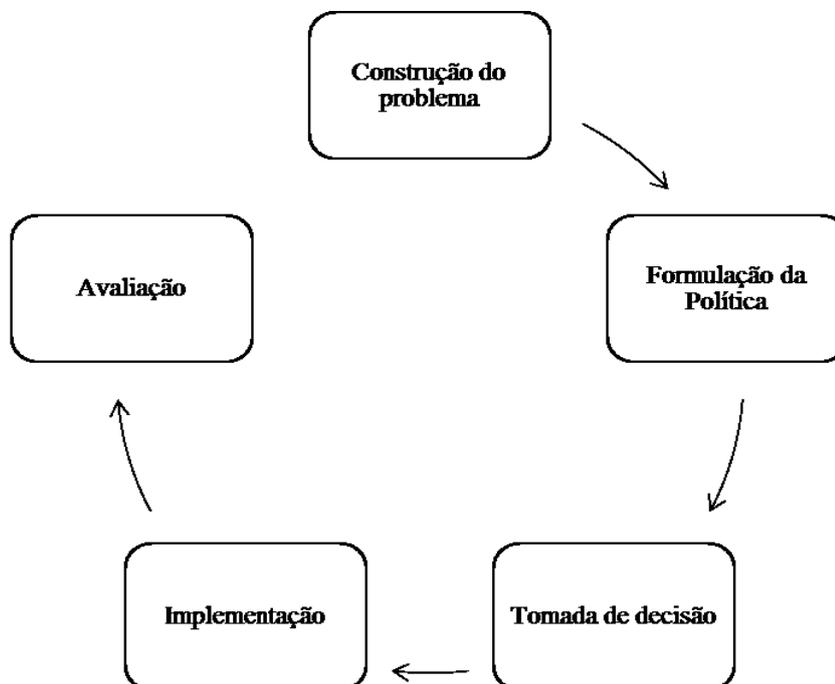


Figura 1: Elaborada pelo autor a partir de Secchi (2011)

O ciclo de uma política é composto por etapas, cada uma dessas etapas possui I) seus atores; II) suas restrições; III) decisões; IV) desenvolvimento; e resultados próprios. Conforme este autor, embora cada momento possua seus componentes, eles não são entendidos como independentes. Apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de vida de uma política pública raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública, as fases geralmente se apresentam misturadas.

Para a criação de uma política pública realiza-se primeiramente a **Construção ou identificação de um problema**, segundo Secchi (*ibidem*), um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível, ou seja, um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor.

Silva (*ibidem*) explica que o processo de elaboração das políticas ocorre quando uma questão ou situação é inserida na agenda de governo, momento de construção de um problema público. Se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação, sendo esta lista de prioridades conhecida como agenda. A agenda política é um Conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública. Trata-se da agenda formal que também é conhecida como agenda institucional e elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar (SECCHI, 2011). Para que seja feita uma análise do problema identificado alguns indicadores são levados em consideração conforme visualizamos no quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Momento da construção de um Problema

Elementos orientadores de análise.	Contexto em que surge uma questão
	Atores que participam do processo de encaminhamento da questão
	Questão como problema público

Fonte: Silva (2010)

Silva (2010) explica que, após serem identificados os problemas mais preponderantes e incluí-los na agenda política, parte-se para a **formulação de alternativas ou políticas**, etapa esta em que são formuladas as soluções que passam pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução. De acordo com Secchi (2011, p.37), “O estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas e demais atores resumem o que

esperam que sejam os resultados da política pública”. Quanto mais concretos sejam os objetivos, mais fácil de verificar a eficácia da política pública será. Ainda conforme o autor “O estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficácia das políticas públicas”.

Na construção de alternativas são elaborados métodos, programas, estratégias e ações a fim de alcançarem os objetivos estabelecidos, e pode ter o mesmo objetivo várias formas de ser alcançado. É estabelecido um planejamento com diversos planos de ações que movem uma série de recursos, a fim de resolver o problema em questão (SECCHI, 2011). Para que seja feita a análise da formulação das políticas são levados em consideração os seguintes indicadores apontados no quadro 2:

Quadro 2 - Momento da formulação

Elementos orientadores de análise	Propostas de solução
	Atores envolvidos no processo
	Ator dominante
	Interesses
	Metas e objetivos da política
	Diretrizes da política

Fonte: Silva (2010)

Na sequência a próxima etapa é a **Tomada de decisão**, e acordo com Secchi (*idem*), ela representa o momento em que os interesses dos atores são analisados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitados. Para Silva (2010), o momento da tomada de decisão é considerado como aquele em que se elege uma ou mais propostas, formuladas no momento anterior, para serem implementadas. Existem três maneiras, segundo Secchi (*idem*), de escolher a melhor alternativa, ou seja, das alternativas levantadas a que melhor se adequa ao alcance do objetivo. Na primeira, o tomador de decisão com base em análises e estudos das alternativas, escolhe a que é mais apropriada em termos de custos, rapidez, sustentabilidade, qualidade, ou qualquer outro critério que se adequa a situação. Na Segunda forma, o tomador de decisão vai ajustando o problema de acordo com a solução, neste caso, a identificação do problema estabelecimento de objetivos e a busca por soluções são eventos simultâneos e ocorrem de forma sazonal, ou seja, os ajustes são realizados conforme as mudanças do problema. E por último, o tomador de decisão tem soluções em mãos e corre atrás de problemas, isto é, ele faz com que o problema

para qual ele possua a solução consiga opinião pública de maneira que sua proposta se transforme em uma política pública. (SECCHI, *ibidem*). Para que seja feita a análise da tomada de decisão são levados em consideração os seguintes indicadores abaixo no quadro 3:

Quadro 3 - Momento da tomada de decisão

Elementos orientadores de análise	Escolha da Proposta
	Atores que participam do processo
	Ator dominante
	Legitimação da proposta (proposta que se tornará política pública)

Fonte: Silva (2010)

Após ser escolhida a melhor alternativa, é hora de executar o que foi planejado, dando início à **implementação da política pública**, etapa em que se pratica o planejamento da política pública. De acordo com Silva (2010), no momento da implementação a política pública até então quase exclusivamente feita de discursos e de palavras se transforma em ações concretas, ou melhor, em realidade palpável. É importante estudar esta etapa, pois dessa forma é possível visualizar por meio de instrumentos analíticos mais estruturados os obstáculos e as falhas que costumam acontecer nesta etapa do processo e ainda detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados (SECCHI, 2011).

É no momento da implementação que funções administrativas, como liderança e coordenação de ações, são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre implementadores e cooperação por parte dos destinatários. (SECCHI, 2011, p.46).

É durante a implementação que a administração pública transmite sua razão de existir que é transformar intenções políticas em ações concretas, também é nesta fase que entram em cena outros atores políticos como fornecedores, prestadores de serviços, parceiros, grupos de interesse e destinatários da ação pública. A proposta proveniente da tomada de decisão representa apenas a intenção de solucionar o problema público, para que essa intenção se transforme em ações concretas, é necessário promulgar instrumentos legais como (leis, decretos, normas programas e planos) (SILVA, 2010). Para que seja feita a análise do processo de implementação são levados em consideração alguns elementos orientadores de análise alocados no quadro 4:

Quadro 4 - Momento da implementação

Elementos orientadores de análise	Anúncio de resultados e metas
	Atores que participam do processo
	Atores dominantes
	Instrumentos legais
	Objetivos da política pública
	Diretrizes

Fonte: Silva (2010)

Depois de conhecermos as quatro primeiras etapas do ciclo de uma política pública, (Construção do problema, Formulação da política, Tomada de decisão e Implementação), é importante que seja realizada a **avaliação da política pública**, etapa considerada por alguns autores como a mais importante no ciclo de uma política pública, pois permite que ela seja examinada com a intenção de conhecer melhor a sua efetividade, permitindo saber se ela está ou não alcançando seus objetivos. Além disso, a avaliação do ciclo de uma política pública em que o processo de implementação e o desempenho da mesma são examinados, buscam conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema do qual ela se propôs a resolver.

A avaliação de políticas públicas é um dos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão do Estado visando o desenvolvimento de ações eficientes e eficazes em face das necessidades da população. Faz-se necessário um processo avaliativo com características distintas e com possibilidades de compreender todas as estaturas e implicações da atividade, fatos ou coisas avaliadas. Muitas vezes avaliação confunde-se com análise, para uma maior compreensão e diferenciação dessas vertentes é necessária uma explicação mais aprofundada (BELLONI *et al*, 2007).

2.2 Avaliação e análise de políticas públicas

De acordo com Rodrigues (2010), as políticas públicas foram adquirindo espaço científico a partir do desenvolvimento de uma série de análises e estudos acadêmicos realizados desde meados do século XX, na Europa e nos Estados Unidos. Na Europa esses estudos tinham como objetivo analisar e explicar o papel do Estado e de suas organizações na elaboração de políticas públicas. Já nos Estados Unidos, a ênfase se deu nas atividades desempenhadas pelos Governos. Em ambos os casos existe um interesse público pelo estudo dessa área pelo fato das políticas públicas afetarem diretamente a vida dos cidadãos, pois os Governos arrecadam tributos e em troca espera-se que

correspondam as demandas do Estado, outra razão pela qual se vem estudando essa área é a intenção de se procurar compreender os motivos pelos quais o Governo adota determinadas medidas e não outras.

Ainda de acordo com Rodrigues (*idem*), para entender melhor as causas e consequências das decisões públicas é importante também analisar se as políticas adotadas, num determinado momento e num determinado contexto, estão de fato atingindo os alvos “certos”. “Quem ganha o quê, quando e como” expressam um conjunto de elementos que precisam ser levados em consideração.

Tão logo se tenha reconhecido a necessidade de enfrentar um problema público, tomando em consideração as várias soluções possíveis e após isso se tenha selecionado e posto em prática algumas delas, (Ciclo de Vida), o governo muitas vezes avalia a maneira como a política está funcionando, ao mesmo tempo, vários outros atores interessados dos subsistemas políticos e o público em geral também se engajam em suas próprias avaliações sobre o funcionamento e os efeitos da política, com o intuito de expressar seu apoio ou oposição a ela ou, ainda, de cobrar algumas mudanças. Assim, o conceito de avaliação de políticas refere-se, em termos amplos, ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. (HOWLETT; RAMESH, 2013).

A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões, esses critérios são mecanismos que servem como base para preferências ou julgamentos. Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funciona bem ou mal. (SECCHI, 2011), Os principais critérios encontram-se no quadro 5 abaixo:

Quadro 5 - Critérios de avaliação de políticas públicas

Critério	Definição
Economicidade	Refere-se ao nível de utilização de recursos (<i>Inputs</i>)
Eficiência econômica	Trata da relação entre <i>inputs</i> (recursos utilizados), e <i>Outputs</i> (produtividade)
Eficiência Administrativa	Trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
Eficácia	Corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
Equidade	Trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Fonte: Secchi (2011)

Os critérios são operacionalizados por indicadores, esses indicadores são artifícios que podem ser criados para medir o resultado da política pública, podendo ser (*Inputs*), que são relacionados a gastos financeiros, recursos humanos empregados e recursos materiais utilizados, já os indicadores de (*outputs*), são relacionados à produtividade de serviços/produtos, número de pessoas atendidas, e ainda temos os indicadores de resultados que são relacionados aos efeitos da política pública, como a capacidade de resolução do problema a qual a política se propôs resolver. (SECCHI, 2011).

A avaliação tem se mostrado um instrumento preponderante, para aqueles que tentam verificar e apurar as políticas públicas de forma neutra, para que se possa determinar o sucesso ou insucesso dos esforços envolvidos pelos governos para resolver os problemas. No entanto, muitas vezes as metas e objetivos das políticas públicas não estão claros, exigindo uma interpretação subjetiva e mais aprofundada para identificar o que foi alcançado. Howlett e Ramesh (2013) explicam que a avaliação objetiva de uma política é mais limitada, pois existe uma dificuldade no desenvolvimento de padrões neutros, por exemplo, em alguns casos as avaliações teriam a intenção de não revelar os efeitos verdadeiros de uma política, muitas vezes ela é empregada para mascarar ou esconder certos fatos que o governo teme que venham a denegri-lo, também existe a avaliação feita por aqueles que estão fora do governo e nem sempre tem o propósito de aprimorar a política, mas sim, de criticar e denegrir a imagem do governo a fim de obter vantagens políticas co-partidárias.

De forma extrema, tem se argumentado que uma mesma condição pode ser interpretada de maneiras diversas por diferentes avaliadores, pois não há forma definitiva de determinar a maneira correta de uma avaliação. No entanto, isso não significa que o processo de avaliação de uma política pública seja irracional, sem intenções genuínas de apurar para que uma política surgisse, seu funcionamento e seus efeitos, mas é importante ter um posicionamento que alerte para a conscientização de que confiar apenas em uma avaliação para tirar conclusões de um sucesso ou insucesso de uma política pública pode ser um equívoco. Para se extrair o máximo das avaliações de uma política devem-se levar em conta os limites da racionalidade e das forças políticas que a modelaram, para não cair no extremo de acreditar fielmente. Assim investigam-se vários olhares antagônicos a política a fim de compreendê-las, desprendendo o pensamento de ideologias e conceitos pré-estabelecidos, almejando um conhecimento o mais neutro possível. Quando se busca este aprofundamento, é

importante verificar para qual motivo a política foi criada, seus envolvidos, em que ambiente ela está inserida, de que forma ela funciona e seus efeitos, deste modo partimos de um estágio de avaliação para um estágio de análise aprofundada da política (HOWLETT; RAMESH, 2013).

Os primeiros trabalhos encontrados sobre análises das políticas públicas apoiaram-se, inicialmente sobre as divisões canônicas públicas, herdadas do direito e da ciência administrativa. Elas tinham foco em mostrar os efeitos entre as divisões ministeriais, ação do Estado e o tratamento de problemas públicos. Com um tempo este processo se aperfeiçoou e passou a levar em consideração, os envolvidos, os projetos conflitantes, a dimensão política, as relações de poder, e seus impactos (MULLER, 2004).

Pode-se olhar para análise de uma política como uma combinação de elementos de ambas as perspectivas, positivista e pós-positivista, de maneira a considerá-la um estágio de grande significado no processo de aprendizado político, talvez os maiores benefícios da análise não sejam os resultados diretos que ela venha a produzir em termos de apuração de sucesso ou insucesso da política em questão, mas antes, a dinâmica de aprendizado que ela estimula entre os diversos autores políticos, pelo fato de mesma apresentar uma maior quantidade de informações. A aprendizagem é parte do processo normal da política pública, em que seus formuladores (*policy-makers*) tentam compreender por que certas iniciativas podem ter alcançado êxito enquanto outras falharam. Através da análise também se levantam as mudanças nos ambientes políticos externos, para compreender que na medida em que o ambiente muda, os formuladores de políticas devem se adaptar para que suas políticas alcancem os resultados propostos (HOWLETT E RAMESH, 2013).

Embora os termos de análise e avaliação apareçam na literatura, ora com sentidos distintos, ora como sinônimos, (ou ainda denotando o mesmo significado, mas sugerindo práticas diferentes), eles possuem percursos e características diferentes, a análise enfoca o processo de elaboração de políticas como um todo que por meio de um modelo idealizado é constituído de cinco momentos, como explicado anteriormente no ciclo de uma política pública. Já a avaliação contenta-se na explicação dos resultados e na forma como foi implementado não levando em consideração indicadores como:

quem participa, quem ganha, a justificativa da existência e etc. Ela preocupa-se com o que foi alcançado, índices, porcentagens e satisfação dos beneficiários (SILVA, 2010).

Ainda conforme este autor esses dois enfoques (enfoque de análise e o enfoque em avaliação) ajudam a compreender uma política pública. O enfoque em avaliação examina apenas o momento da implementação da política e os resultados dela advindos. Já o enfoque em análise além de verificar os dados da implementação e dos resultados, foca sua análise também nas demais fases do processo de criação da política além de incluir o momento de avaliação em seus estudos, análise comumente utilizada em estudos de políticas públicas. O analista atua em todas as etapas do processo de vida de uma política pública. (SILVA, 2010). A análise é um processo sistêmico de atividades, fatos, ou coisas, que por sua vez, permite compreender, de forma contextualizada e abrangente a forma que se fez e os resultados, com vistas a estimular o aperfeiçoamento. (BELLONI *et al*, 2007). Abaixo, no quadro 6, comparamos as principais diferenças entre os dois enfoques de uma pesquisa de políticas públicas:

Quadro 6 - Distinção entre Enfoque de Análise e Enfoque de Avaliação de políticas

Enfoque de Análise Políticas	Enfoque de Avaliação de políticas
Todas as etapas do ciclo de vida	Foca em Implementação e resultados
Relações de poder entre os atores	Não focaliza relações de poder
Atores dominantes	Não indaga sobre os poderes dos autores
Foco no processo de elaboração e nos resultados	Foco nos resultados da implementação

Fonte: Silva (2010)

A atividade de vários tipos distintos de analistas produz modos diferentes de análises e avaliações de políticas, que em nível geral podem ser classificadas em três grandes categorias, a saber, avaliação administrativa, avaliação judicial e avaliação política, distinguindo-se pela maneira em que são conduzidas, pelos atores que as envolvem e por seus efeitos. A **avaliação administrativa** se limita a examinar a prestação eficiente de serviços governamentais e tenta determinar se o dinheiro gasto está sendo compensado, ou não, apresentando este tipo de avaliação uma variedade de formas divergindo muito em níveis de sofisticação e formalidades definidas em: avaliação do processo, avaliação de desempenho, avaliação do esforço, avaliação da eficiência e avaliação da eficácia. De maneira geral, este tipo de avaliação pretende explicar de que forma os governos pretendem garantir que as políticas estejam atingindo suas metas esperadas com o menor custo e ao menor sacrifício possível para os cidadãos. Já a **avaliação judicial** se interessa em analisar temáticas legais que se

referem à maneira como são implementados os programas do governo, de que forma são postas em prática pelo judiciário e trata de possíveis conflitos entre as ações do governo e os princípios constitucionais. O último tipo é a **avaliação política** realizada por qualquer ator que tenha algum interesse na vida política e em geral não são tecnicamente sofisticadas, muitas vezes são tendenciosas, partidárias, e parciais (HOWLETT; RAMESH, 2013).

3. ANÁLISE DE PROGRAMAS SOCIAIS

Segundo o Ministério do desenvolvimento social e combate à fome (2013), programas sociais, “são ações governamentais desenvolvidas em conjunto por meio de políticas que proporcionem a garantia de direitos e condições dignas de vida aos cidadãos de forma equânime e justa”.

Essas Políticas têm por objetivos, responderem as demandas, principalmente das classes desfavorecidas, consideradas por aqueles que ocupam o poder a parcela mais vulnerável da sociedade, visam ampliar os direitos a educação, saúde, alimentação, moradia, geração de Empregos entre outros direitos essenciais à sociedade, além de formularem estratégias de caráter econômico que busquem favorecer o crescimento e desenvolvimento do Estado. Também procuram formas de regular conflitos entre os diversos atores sociais que procuram os mais diversos interesses. Os programas sociais são elaborados de acordo com que a sociedade necessita, pelo menos em tese em uma democracia é o que deve ser feito, depois disso procura-se aplicar mecanismos de avaliação das ações implantadas (FARIA, 2006).

As avaliações envolvem um conjunto de julgamentos, aos quais se atribuem valores, medidas de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público em particular, analisando-a a partir de uma concepção pré-moldada considerada como correta, desta maneira as modalidades de avaliações de políticas e programas públicos não são apenas instrumentais, técnicos ou neutros, pois qualquer linha de abordagem dos programas públicos pode possuir, de parte do analista, um conjunto de princípios valorativos pessoais, neste sentido o uso adequado de instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não confunda opções pessoais com resultados de pesquisa (FARIA, 2006).

Segundo Faria (*idem*) existem algumas tendências de avaliação de programas públicos classificadas em termos de efetividade, eficácia e eficiência caracterizadas da seguinte forma: I) por avaliação de efetividade entende-se a relação entre implementação de um determinado programa e seus impactos ou resultados, isto é se o programa obteve sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais na vida da população beneficiada. II) Avaliação por eficácia compreende a relação entre os objetivos do programa e suas metas alcançadas, este tipo de avaliação é seguramente a mais aplicada nas avaliações de programas públicos, pelo fato de ser mais factível e menos custosa de ser realizada. III) Por avaliação da eficiência entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação e os resultados alcançados, ou seja, avalia-se a forma que está sendo feito e quais os objetivos alcançados por aquela maneira de se fazer.

Os estudos realizados no Brasil de avaliações da eficiência tornam-se cada vez mais necessários, porque paralelamente ao número de recursos limitados o número de beneficiados a serem cobertos pela política é de enorme proporção, desta maneira deve-se realizar uma análise a fim de identificar os gargalos do processo e aperfeiçoá-los tornando de fato mais eficientes, deste modo são menos custosos e impactam de forma efetiva o maior número de pessoas possível. A avaliação de programas sociais deve destinar-se ao entendimento e ao melhoramento da política, para que seus resultados sejam cada vez mais próximos do que foi proposto em sua elaboração, ou seja, viabilizar uma melhor dimensão social, melhorar a vida das pessoas promovendo a diminuição da desigualdade (FARIA, 2006).

No Brasil não existe uma cultura de avaliação da efetividade dos gastos públicos principalmente no que se refere a programas sociais. A administração pública brasileira, mantém uma postura de avaliação que privilegia dados quantitativos, estendendo à avaliação como uma atividade fiscalizatória e não como elemento de controle institucional com a possibilidade de avançar no desenvolvimento e aperfeiçoamento dos programas sociais, espera-se que a avaliação assuma uma postura de aprendizado para mudança de rumo caso seja necessário, para isto precisa-se ir mais a fundo, conhecer e escutar os beneficiários para que sejam identificadas as reais disfunções e como corrigi-las. Assim, espera-se que uma avaliação de programas sociais seja uma mescla de insumos quantitativos e qualitativos (LOBO, 2006).

Existem alguns fatores metodológicos que podem interferir nas avaliações que tratam do impacto de programas sociais e nos processos desenvolvidos pelos mesmos, pois estes podem sofrer limitações que são próprias da natureza dos problemas a enfrentar, um deles é a questão dos efeitos produzidos pelo tempo de intervenção governamental, várias ações não resultam num curto prazo, pois o tempo demandado para surtir efeito perceptível é mais longo, porém há alguns programas sociais cujos resultados podem ser sentidos imediatamente durante ou após a sua implementação, por exemplo, programas de distribuição alimentar numa estratégia de combate à fome (LOBO, 2006).

Outro fator a ser considerado são os autores envolvidos em programas sociais e suas as variações de percepções, dependendo do papel desempenhado pelo indivíduo, como hierarquia de funções, do grau de compromisso vai induzir a um ou outro caminho metodológico, portanto deve-se atentar e trabalhar de forma a diferenciar os níveis de direção dos que participam de alguma maneira do programa, sejam na implementação, na execução e, principalmente daqueles que são os beneficiários que pretendem ser atingidos pelo programa. É aconselhável que quando se incluem os beneficiários do programa social na avaliação além de uma consulta a respeito de suas percepções, recolham-se sugestões sobre possíveis aprimoramentos a serem encaminhados no aperfeiçoamento dos programas, afinal eles são os reais interessados na efetividade desses projetos (LOBO, 2006).

Lobo (2006), explica que toda e qualquer metodologia de avaliação de programas sociais deve ter um caráter aberto, pois não se acredita pertinentemente em apenas uma estratégia metodológica que visualize exclusivamente uma só técnica de coleta de informações, neste caso deve-se mesclar elementos de ordem qualitativa e de ordem quantitativa nas estratégias propostas. É certo que em programas de abrangência nacional, é desejável um mínimo de representatividade nas informações coletadas, mas não se pode deixar de lado o benefício que se pode derivar de estudos mais localizados, e por consequência mais aprofundada retomando a questão de metodologias mais abertas que incorporem várias técnicas e instrumentos, a fim de serem mais eficazes alcançando o objetivo com maior exatidão.

Por fim, espera-se que a avaliação de programas públicos seja um instrumento de tomada de decisão que propicie canais de controle social sobre os gastos públicos e os

resultados alcançados pelos projetos, respondendo à pergunta, “determinada Política social realmente atinge os objetivos propostos a resolver o problema que ela se dispôs a solucionar?” (LOBO, 2006).

3.1 Programa Bolsa Família

De acordo com a constituição Federal de 1988, Título II, Direitos e Garantias Fundamentais, Cap. II, Art.6º “São direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição.” Também segundo a Constituição, no Cap. III, Art. 3º, é objetivo da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, p. 15 e 22).

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 se refere de maneira bastante genérica aos direitos sociais, do qual podemos pressupor que tais direitos procuram garantir a qualidade de vida da sociedade. Desse modo, os direitos sociais são uma dimensão dos direitos fundamentais do homem que o Estado deve proporcionar direta ou indiretamente a população, essas normas constitucionais procuram possibilitar melhores condições de vida aos mais fracos, conseqüentemente tendem a diminuir a desigualdade social e são, portanto, direitos que se ligam as diretrizes de igualdade estabelecidas na constituição. Levando em consideração que o Estado deve garantir a população tais direitos, os governos devem criar mecanismos para que estas demandas sejam atendidas, como, Escolas públicas, Hospitais públicos, Delegacias, secretarias de assistência social, são alguns exemplos de organizações que através de diversos programas procuram atender a tais demandas sociais, entre esses programas podemos destacar o Bolsa Família, que apesar de não ser estabelecido como um direito constitucional, possui um caráter massivo de atendimento às famílias em estado de extrema pobreza e de pobreza, isto é aquelas consideradas desamparadas. O Programa garante diretamente um benefício de melhoria da condição social, que por sua vez é estabelecido como um direito social básico, de caráter constitucional (IVO, 2008)

O Programa de transferência de Renda foi criado em 2003 pela Medida Provisória nº 132/2003⁴ e posteriormente instituído através da Lei nº 10.836/2004⁵ e regulamentado pelo decreto nº 5.209/2004⁶, o Programa Bolsa Família é um mecanismo de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Programa integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco atingir os milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 77,00 mensais, apresentando como principais objetivos a transferência de renda, o combate a miséria e exclusão social e promoção da emancipação das famílias beneficiárias (IPEA, 2013).

A política social foi implementada graças às várias outras experiências, acumuladas ao longo da história, que possuíam o mesmo caráter de transferências de renda, e que obtiveram resultados positivos quando implementados em suas regiões, a exemplo do projeto do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) de 1991, que estabelecia um programa de renda mínima ao estado de São Paulo na gestão do então governador Cristovam Buarque. Outros programas semelhantes foram adotados em Campinas com José Roberto Magalhães Teixeira e em Ribeirão Preto com Antônio Palocci e tantos outros implementados em estados e municípios do país. Também durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso foram lançadas algumas políticas voltadas à melhoria da renda e da qualidade de vida da população mais pobre, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, (PETI), Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio gás.

A situação dos programas de transferência de renda em 2003 era desordenada, pois cada Programa Federal tinha sua agência executora e a coordenação entre esses programas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Era um emaranhado de iniciativas isoladas com objetivos diferentes e para públicos diferentes, nenhum destes programas era universal nem cobriam todo o território nacional (SOARES E SÁTYRO, 2009). Posteriormente em 2003, no governo

⁴ Disponível em, <www.dji.com.br/medidasprovisorias/2003>, acesso dia 17/05/2014, às 09:34 horas.

⁵ Disponível em, www.planalto.gov.br/civil/2004/Lei/L10.836 ≥acesso dia 17/05/2014, às 10:30 horas.

⁶ Disponível em, <www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004/decreto5209> acesso dia 17/05/2014, às 11:20 horas.

do Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, (MDS), que unificou em um único programa todas as políticas públicas sociais citadas anteriormente criadas durante o governo FHC, eliminando lacunas e ineficiências, portanto o programa Bolsa Família foi criado a partir da junção de vários outros programas sociais (WEISSHEIMER, 2006).

A Lei Nº 10.836/2004, de Parágrafo único. “O Programa de que trata o **caput** tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL, 2014)⁷.

Após a fusão de outubro de 2003, o Programa Bolsa Família começa a ser gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, (MDS), em parceria com os estados e municípios conforme o Decreto nº 5.209/2004. Cabe à SENARC constituir diretrizes para a execução, determinar valores de benefício, formar o diálogo com os municípios, determinar e acompanhar as contrapartidas, definir metas, estabelecer o orçamento anual do Programa, definir quotas por município, formar parcerias com os estados e com outros órgãos do Governo Federal, acompanhar o andamento do programa em geral e realizar avaliações regulares do Bolsa Família. Por outro lado, as prefeituras são responsáveis por cadastrar e atualizar um sistema de Cadastro único para programas sociais do Governo Federal, denominado “CadÚnico”, neste sistema ficam armazenadas informações sobre as famílias de baixa renda, informações essas como, número de integrantes da família, dados sobre a escolaridade dos integrantes e do desenvolvimento estudantil dos filhos, saúde familiar, renda mensal por pessoa da família e renda mensal total, entre outros dados. Com base nestas informações o MDS seleciona de forma automatizada, as famílias que serão beneficiadas pelo programa, no entanto, o cadastramento não garante a entrada imediata das famílias no programa e posteriormente o recebimento do benefício (MDS, 2014)⁸. De acordo com Rocha (2013)

⁷ Disponível em, < www.planalto.gov.br/civil> acesso dia 17/05/2014, às 11:30 horas.

⁸ Disponível em, < www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acesso dia 17/05/2014, às 13:10 horas.

em 2013 o cadastro possuía informações sobre a condição de vida de cerca de 25 milhões de famílias com renda de até três salários mínimos, o CadÚnico se consolida como um verdadeiro censo sobre a pobreza no país, cobrindo, portanto 85% dos 22 milhões de famílias em baixa renda no país.

O CadÚnico permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também, dados de cada um dos componentes da família. (MDS, 2014)⁹.

O controle e operacionalização social sobre o Bolsa Família é exercido pelas Secretarias de assistência social dos municípios. A Caixa Econômica Federal (CEF) é o agente responsável por operar o cadastro e o pagamento dos benefícios, cabe à instituição receber as informações que compõem o Cadastro Único, que foram levantadas pelos municípios, processar estas informações, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e, por fim, pagar o benefício mensalmente (MDS, 2014).

Comparando com sua atuação em outros programas de transferência de renda, o papel da Caixa é bastante grande, na medida em que ela não é apenas o órgão pagador, mas também processa as informações. Isto limita a intervenção de qualquer gestor, federal ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários. A Caixa processa estas informações de acordo com critérios estabelecidos pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) que faz parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, (MDS), (SOARES & SÁTYRO, 2009).

De acordo com o art. 3º da Lei nº 10.836¹⁰, de 2004, as famílias devem cumprir algumas contrapartidas para que efetivem o direito de receber o benefício, essas diretrizes são conhecidas como condicionalidades entre elas, por exemplo, estão a participação de ações no acompanhamento a saúde, mantendo atualizado o cronograma de vacinação, acompanhando o crescimento e desenvolvimento nutricional das crianças de até 7 anos de idade, as mulheres com idade entre 14 e 44 anos também devem fazer o acompanhamento médico e quando gestantes ou em fase de amamentação devem realizar o pré-natal bem como o acompanhamento de sua saúde e do bebê (IPEA, 2013).

⁹ Disponível em, <www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acesso dia 17/05/2014, às 13:30 horas.

¹⁰ Disponível em, <www.planalto.gov.br/ccivilato/2004/lei/110.836>acesso dia 18/05/2014, às 09:12 horas.

Outra condicionalidade é o acompanhamento à educação, na qual os filhos devem estar matriculados e possuírem frequência escolar mínima de 85% da carga horária, isso para crianças entre 6 e 15 anos e 75% no mínimo para adolescentes entre 16 e 17 anos. Essas ações envolvem a coleta, o processamento e o acompanhamento bimestral, articuladas entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Segundo dados do (IPEA) a rede nacional de acompanhamento inclui os 5.570 municípios brasileiros, com aproximadamente 30 mil operadores do Sistema Presença do MEC, mais de 1 milhão de pessoas trabalham para coletar e acompanhar, cerca de 170 mil escolas e são contabilizadas informações individualizadas de mais de 17 milhões de estudantes. Caso aconteça o descumprimento, as escolas precisam registrar os motivos para que posteriormente estabeleça-se um canal de diálogo com as famílias, em formas de advertência, bloqueio, suspensão e em casos extremos cancelamento do benefício. Outra condicionalidade é participação em ações de educação alimentar, estas também fazem parte do acompanhamento e também contam para a continuação no programa (IPEA, 2013).

O controle efetivo das condicionalidades também tem implicações no âmbito da assistência social, muitas vezes as condicionalidades não são atendidas porque a família é desestruturada e não há autoridade para cuidar que a criança vá à escola, e em casos extremos evidencia-se que a criança é negligenciada a ponto de não poder continuar vivendo com sua família, desta forma, a assistência social tem papel importante, pois ela irá executar ações dos serviços sociais, que irão dar o apoio a fim de resolver problemas desse caráter (ROCHA, 2013).

Atualmente o Programa Bolsa Família vem atendendo cerca de 14,1 milhões de famílias de todo o país, aproximadamente 36 milhões de beneficiários, representando cerca de um quarto da população brasileira, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2014)¹¹. É importante que os dados cadastrais dos beneficiários mantenham-se atualizados, sendo este um processo contínuo, porém as famílias devem cadastrar-se obrigatoriamente a cada dois anos para garantir a continuidade do benefício. Em 2009, por exemplo, das 3,4 famílias cadastradas, 60% continuaram no programa, as demais perderam o benefício por não

¹¹ Disponível em, <www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acesso dia 18/05/2014, às 12:00 horas.

terem sido localizadas, por não se enquadrarem mais no perfil socioeconômico ou por não respeitarem as condicionalidades (ROCHA, 2013).

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apontam que o perfil dos beneficiários do programa em 2013, era o seguinte, de 25,3 milhões de famílias cadastradas no CadÚnico, 23 milhões (91%) possuem o perfil de renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, que é a faixa de renda que se insere no público do programa, dentro dessas, estão no Programa de transferência de renda 14,1 milhões de famílias, cujo benefício médio é de R\$ 149,71. Geralmente essas famílias são compostas em média por 3,6 pessoas, em sua maior parte (50,2%), e residem na região Nordeste do país. Apenas 38,1% das famílias do Programa Bolsa Família possuem acesso aos serviços de coleta de lixo direta ou indireta, escoamento sanitário via rede pública ou fossa séptica, iluminação elétrica e água por rede pública e mesmo na área urbana onde tais serviços são mais presentes apenas 48,9% das famílias beneficiárias desfrutam do pacote completo de serviços. Na área rural, esta proporção cai para 5,2% dos domicílios atendidos pelo programa. Predomina-se entre os beneficiários do Bolsa Família o sexo feminino e a cor preta ou parda, também chama atenção a expressividade da população jovem de até 17 anos (48,8% dos beneficiários). Outro dado que faz parte do perfil do beneficiário é o nível de escolaridade que é muito baixo, mais de dois terços cerca de (69%) não possuem sequer o ensino fundamental completo. Um exemplo importante da vulnerabilidade desta população ocorre na região Nordeste, onde 20,3% dos beneficiários com 25 anos ou mais são analfabetos (IPEA, 2013).

O benefício do Programa Bolsa Família é variável, uma vez que é pago um valor suficiente para que as famílias beneficiárias ultrapasassem a linha de extrema pobreza, fixada em R\$ 77,00 mensais por pessoa, e de pobreza fixada entre R\$ 77,01 e R\$140,00 por pessoa, segundo decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014 sancionado pela presidente Dilma Rousseff há uma garantia de reajuste de 10% dos valores pagos (MDS, 2014).

Os benefícios do Programa Bolsa Família são pagos de acordo com a situação socioeconômica das famílias. Existem três perfis que compõem os valores mensais dos benefícios: I) O Benefício Básico, que é pago às famílias extremamente pobres, R\$ 77,00 por pessoa. II) O Benefício Variável, pago às famílias pobres e extremamente pobres, que tenham no máximo cinco crianças por família de 0 a 15 anos, gestantes ou nutrízes, o valor é de R\$ 35,00 por criança e o Benefício Variável Jovem, pago às

famílias pobres e extremamente pobres que tenham no máximo dois adolescentes por família com 16 e 17 anos, recebendo um valor de R\$ 42,00 por adolescente. E por último, o III) Benefício para Superação da Extrema Pobreza, passa a ser concedido para famílias que, mesmo após receber os demais benefícios do PBF, permanecem com renda por pessoa de até R\$ 77,00, os valores são calculados automaticamente pelo “CadÚnico” dependendo dos dados que foram inseridos no sistema, (MDS, 2014)¹². Nos quadros 7 e 8 abaixo, é possível visualizarmos de que forma são realizados alguns exemplos de disposições para o cálculo dos benefícios, para o benefício básico e o benefício variável.

Quadro 7 - Disposições para o cálculo do Programa Bolsa Família, Renda de até R\$ 77,00.

Número de Crianças de 0 aos 15 anos	Número de Jovens de 16 e 17 anos	Tipo de Benefício	Valor do Benefício
0	0	Básico	R\$ 77,00
1	0	Básico + 1 Variável	R\$ 112,00
0	1	Básico + 1 V. Jovem	R\$ 119,00
5	2	Básico + 5 V. + 2 V.J	R\$ 336,00

Fonte: Adaptado do MDS (2014)

Quadro 8 - Disposições para o cálculo do Programa Bolsa Família, Renda entre R\$ 77,01 e R\$ 140,00.

Número de Crianças de 0 aos 15 anos	Número de Jovens de 16 e 17 anos	Tipo de Benefício	Valor do Benefício
0	0	Não recebe	R\$ 00,00
1	0	1 Variável	R\$ 35,00
0	1	1 Variável Jovem	R\$ 42,00
5	2	5 Variáveis + 2 Variável Jovem	R\$ 259,00

Fonte: Adaptado do MDS (2014).

É importante salientar que caso as Famílias sejam contempladas com algum outro programa social de transferência de renda existente, como por exemplo, o Brasil Carinhoso ou Seguro safra é permitido que esses recursos também sejam recebidos juntamente com o programa Bolsa Família, através do mesmo canal de pagamento, pois quando ocorre cruzamento dos dados não há prejuízos aos beneficiados, dadas as condições de articulação entre esses programas. De acordo com dados fornecidos pelo IPEA (2013), o percentual de renda das famílias Cadastradas no Cadastro Único em 2013, está dividido da seguinte forma apresentada abaixo no Gráfico 1:

¹² Disponível em, <www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acesso dia 21/05/2014, às 10:30 horas.

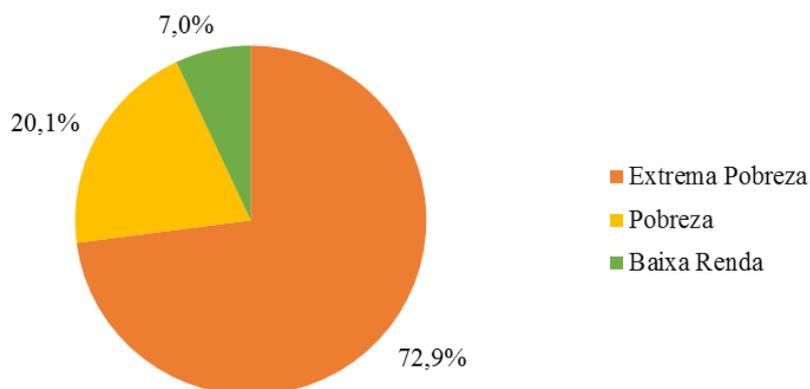


Gráfico 1 - Proporção de Famílias por Faixa de Renda.

Fonte: Sumário Executivo IPEA (2013)

Segundo o IPEA (2013), o programa inicialmente atendia apenas às famílias com crianças e após isso em 2013 o programa foi estendido aos adolescentes, atingindo todas as famílias que se encontravam em estado de extrema pobreza, assim, chegou a 22 milhões o número de brasileiros que saíram dessa situação.

Apesar da forte expansão do número de beneficiários, em termos orçamentários o programa apresenta baixos custos aos cofres públicos brasileiros, cerca de 0,5% do produto interno bruto (PIB), em contrapartida atingi significativos impactos na redução da extrema pobreza. (IPEA 2013). No que tange à educação, o Programa Bolsa Família proporciona menores taxas de abandono e maiores taxas de progresso educacional entre os beneficiários, também segundo dados divulgados pelo IPEA (2013) o programa exerce a importante função de manter na escola alunos advindos de famílias pobres, outro dado e que a taxa de reprovação desses alunos é menor que dos alunos que não são beneficiados pelo programa. Na saúde, o Programa tem contribuído para a redução da mortalidade infantil, pois identificou-se que as crianças beneficiárias apresentam maiores taxas de vacinação, e as mulheres grávidas fazem mais consultas de pré-natal que as não beneficiárias de igual perfil, a cobertura mais ampla do Bolsa Família aumentou o alcance vacinal e reduziu o número de mulheres grávidas que deram à luz sem receber qualquer assistência pré-natal, além da diminuição das taxas de internações de crianças menores de 5 anos em decorrência da desnutrição e da diarreia. Essas práticas contribuíram para a redução da mortalidade infantil em 19,4%. Conclui-se que

mesmo uma pequena ajuda financeira pode ter um efeito significativo sobre a saúde infantil, no entanto isto não significa necessariamente que um baixo montante transferido atenda a todas as principais demandas das famílias pobres, mas pode vir a ter grandes efeitos positivos sobre a redução dos níveis de mortalidade infantil (IPEA, 2013).

Uma corrente da opinião pública considera que o Programa Bolsa Família teria um efeito incentivador do crescimento da natalidade, porém de acordo com estudos acadêmicos divulgados pelo IPEA (2013) mostram que na prática o Programa de transferência de renda não tem provocado o aumento do número de filhos das famílias beneficiadas. As pesquisas apontam que não há diferença significativa no comportamento reprodutivo entre as mulheres que vivem em famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, provavelmente isso acontece em função da diminuição da desigualdade de gênero e dos ganhos da inclusão social no país, pelo maior acesso a informações e mudança nos comportamentos dos beneficiários. Todos os países do mundo que se desenvolveram e erradicaram a pobreza possuem baixas taxas de mortalidade e de fecundidade, isso se deve ao avanço das forças produtivas e a erradicação da pobreza que acelera o processo de melhoria da qualidade de vida. Além disso, ainda segundo dados do IPEA (2013), há efeitos positivos do programa que abrangem toda a economia, o Bolsa Família tem expressivo efeito multiplicador no PIB e na renda familiar total, além de reduzir desigualdades regionais (IPEA, 2013).

O programa possui três eixos principais, o primeiro é o eixo de transferência de renda, para que se promova o alívio imediato da pobreza de famílias em estados críticos, o segundo é o reforço ao acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social através das condicionalidades e por último, programas complementares que objetivam o desenvolvimento e independência das famílias de modo que as mesmas consigam superar a situação de vulnerabilidade, essas conhecidas como “Portas de saídas”. A figura abaixo exemplifica os principais processos, decorrentes dos objetivos do Programa Bolsa Família (MDS 2014)¹³.

¹³ Disponível em, <www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acesso dia 23/05/2014, às 09:40 horas.

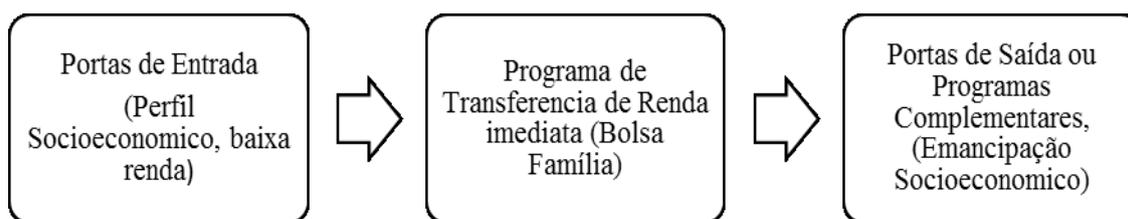


Figura 2 - Etapas do processo de objetivos do Programa Bolsa Família.

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com a portaria nº 246, do dia 20/05/2005 do MDS, as gestões das três esferas do governo, devem definir e promover procedimentos que integrem o Programa Bolsa Família com programas complementares, devem também formularem o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições governamentais e não governamentais para oferta desses programas complementares aos beneficiários do Programa de transferência de renda. A portaria define os compromissos assumidos pelas prefeituras na gestão do programa, genericamente eles são: cadastramento das famílias, monitoramento das condicionalidades, gestão de benefícios e oferta de programas complementares (MDS, 2014).

Santos e Magalhães (2011), explicam que o Programa Bolsa Família articula a transferência de renda à implementação de programas complementares, a fim de promover o desenvolvimento de capital humano e a autonomização dos beneficiários. O objetivo estratégico desses Programas é construir políticas que possam efetivar a transição da situação de dependência do Programa de transferência de renda para um estágio de emancipação econômica do beneficiário e de sua inclusão social, combinando participação no mercado de trabalho com garantia de direitos. (WEISSHEIMER, 2006). De acordo com o MDS (2014), Programas complementares ou “Portas de saídas”

[...]são ações regulares, ofertadas pelas três esferas do governo, União, Estados e Municípios e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no “CadÚnico”, principalmente, os beneficiários do Programa Bolsa Família, contribuindo para a superação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. O objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pela transferência de renda. (MDS, 2014)¹⁴.

¹⁴ Disponível em, <www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia>, acesso dia 23/05/2014, às 14:00 horas.

O Decreto nº 5.209/2004¹⁵, estabelece diretrizes de cooperação entre as esferas de governo para a implementação de programas e de políticas sociais, voltados às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, definindo atribuições e responsabilidades de cada ente federativo na execução da política em questão. Aos municípios coube o estabelecimento de parcerias com órgãos e com instituições municipais, estaduais, federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares. Já aos estados coube o estímulo aos municípios para o estabelecimento destas parcerias e ao MDS coube a supervisão da oferta dos programas complementares em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados e também o acompanhamento e a fiscalização de sua execução. Dessa forma fica mais explícito os compromissos das entidades governamentais diante da criação e implementação de estratégias de “Portas de Saídas” (SANTOS E MAGALHÃES, 2011).

O Programa Bolsa Família tem o objetivo de desenvolver ações emergenciais e ações estruturais que provoquem impactos de curto, médio e longo prazo na vida dos seus beneficiários, neste sentido em longo prazo a implementação dos programas complementares exercem função importantíssima na emancipação das famílias atingidas pela política social, isso através do alcance de resultados estáveis e sustentáveis que direcionem a redução da pobreza e da inclusão social desses indivíduos, como proposto. As “Portas de Saídas” são programas direcionados as famílias beneficiadas do Bolsa Família, e na prática, em sua maioria, oferecem cursos profissionalizantes, projetos de treinamentos e capacitação. Há relatos indicando que também foram implementados em algumas regiões, parcerias com outros projetos como, programas de microcréditos e microempreendedorismo, na zona rural, os destaques são os serviços de assistência técnica a agricultores familiares, programas de fortalecimento da agricultura e a construção de cisternas no semiárido (SANTOS E MAGALHÃES, 2011).

De acordo com o IPEA (2009), cabe ao MDS, articular com outros ministérios a execução de programas complementares, por exemplo, Programa Brasil Alfabetizado, Pro Jovem, Programa Nacional de Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do banco do Nordeste, entre outros. Embora nenhum desses programas tenham sido desenvolvidos especialmente para os beneficiários do Bolsa Família todos utilizam o

¹⁵ Disponível em, < www.planalto.gov.br/ccivil/2004/decreto/d5209> Acesso dia 23/05/2014 às 15:20 horas.

“CadÚnico” para dar algum tipo de tratamento especial, seja aos beneficiários seja aos escritos no cadastro geral. Até agora, o único programa formulado explicitamente para os beneficiários do Bolsa Família foi o Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ), que visa formar beneficiários do Bolsa Família para o setor de construção civil, mas até este é executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e não pelo MDS, é importante salientar que a operacionalização da maioria desses programas é feita em parceria com os estados, municípios e também entidades não governamentais.

Podemos verificar que desde a criação do Bolsa Família, vários são os dispositivos regulatórios que explicitam a necessidade e tentam estimular a adesão das “Portas de Saídas” por parte dos municípios. No entanto, apesar da existência de todas estas normatizações, não há qualquer medida repressiva prevista nos instrumentos legais aos municípios, caso não haja a oferta destes programas, como ocorre, por exemplo, com as condicionalidades, podendo ser um gargalo para o alcance desse objetivo proposto pelo programa de transferência de renda, que é o incentivo a emancipação econômica e inclusão social dos indivíduos da família (SANTOS E MAGALHÃES, 2011).

Santos e Magalhães (*idem*) explicam que não há a nível federal uma especificação de recursos financeiros para a implementação das “Portas de Saídas” nos municípios brasileiros, a exemplo do que ocorre para o acompanhamento das condicionalidades e para a gestão do “CadÚnico”. No entanto, o MDS sugere que parte dos recursos advindos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que podem ser destinados para tal finalidade.

O IGD é um índice regulamentado pela Lei nº 12.058¹⁶, de 13 de outubro de 2009, e trata-se de um indicador que varia entre 0 a 1 e mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família no âmbito municipal, além de refletir os compromissos assumidos pelos municípios no Termo de adesão ao Bolsa Família conforme descrito na Portaria MDS nº 246/05, já citada anteriormente e é com base nesse indicador que o MDS repassa recursos aos municípios para que auxilie na gestão do Programa. É importante observar que quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido ao município (SANTOS E MAGALHÃES, 2011).

¹⁶ Disponível em, <www.planalto.gov.br/ccivil/2009/lei/l12058> Acesso dia 28/05/2014, às 17:20 horas.

Segundo Santos e Magalhães (2011), estimulados pelo aumento do índice, alguns municípios conseguem desenvolver programas complementares, no entanto, nem sempre são alcançadas as “Portas de Saídas”. Números divulgados pelo MDS (2014) apontam que cerca de 1,69 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa de transferência de renda deixaram espontaneamente o programa desde sua criação em 2003 até fevereiro de 2013 e que estas famílias declararam ultrapassar a renda limite na atualização cadastral realizadas pelas prefeituras, que acontece a cada dois anos, este número representa cerca de 12% do total de famílias já beneficiadas pelo programa.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi operacionalizada por um procedimento racional e sistemático, que teve como objetivo disponibilizar respostas aos problemas e indagações. Em seu desenvolvimento é importante o respeito aos métodos, processos e técnicas. O planejamento, passo a passo, de todos os processos que foram utilizados, fizeram parte da primeira fase da pesquisa científica, que envolveu ainda a escolha do tema, a formulação do problema, a especificação dos objetivos, a construção das hipóteses e a operacionalização dos métodos (GERHARDT E SILVEIRA, 2009). A metodologia embasa o estudo e guia o pesquisador até os resultados almejados e nessa seção são apresentados os procedimentos metodológicos que nortearam esta pesquisa, no qual expomos: a Caracterização da Pesquisa, Ambiente de Pesquisa, Sujeito e Amostra da Pesquisa, Técnicas de Pesquisa e por fim, a Coleta de Dados.

Para caracterizar esta pesquisa, foram utilizadas indicações de Diehl e Tatim (2004), que classificam a metodologia da pesquisa como um conjunto de processos pelos quais se torna possível conhecer a realidade específica de um objeto em estudo. Quanto à abordagem, ela assumiu um caráter qualitativo, pois a mesma não se preocupa com a representatividade numérica, e sim com o aprofundamento da compreensão do estudo em questão. De acordo com Gerhardt e Silveira (2009), alguns pesquisadores adotam a abordagem qualitativa, porque este tipo de enfoque opõe-se ao pressuposto de defesa de um modelo único de pesquisa para todas as ciências. Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, mas não quantificam os valores e nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não métricos e se valem de diferentes abordagens, portanto este tipo de pesquisa preocupa-se, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação das relações sociais. Um maior enfoque na interpretação do objeto, a proximidade do pesquisador com os fenômenos estudados, a variedade das fontes de dados e a importância contextual do objeto pesquisado, fazem parte das características deste tipo de abordagem.

A pesquisa qualitativa descreve a complexidade de determinado problema e a interação de certas variáveis do contexto da pesquisa, ela compreende e classifica os processos dinâmicos vividos em grupos sociais. Seus dados são coletados nos contextos em que os fenômenos são construídos, seus estudos são caracterizados por serem descritivos e com enfoque na

compreensão e na interpretação à luz dos significados dos próprios sujeitos (DIEHL E TATIM, 2004).

Gerhardt e Silveira (2009), explicam que a pesquisa científica é o resultado de um inquérito ou exame minucioso realizado com o objetivo de resolver um problema, recorrendo a procedimentos científicos, nos quais permitem investigar uma pessoa ou grupo capacitado, (Sujeito da pesquisa), abordando um aspecto da realidade (objeto da investigação) no sentido de comprovar experimentalmente hipóteses (investigação experimental) para explorá-la (investigação exploratória) ou para descrevê-la (investigação descritiva).

Para alcançar o objetivo geral deste estudo - “analisar os mecanismos de saída do programa Bolsa Família empregados no município de Caturité” - é necessário descrever como ocorre o funcionamento e operacionalização, bem como coletar informações para compreender os mecanismos de saída do programa. Nesse sentido, essa pesquisa assume um caráter Descritivo tendo o como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então o estabelecimento de relações entre as variáveis (DIEHL E TATIM, 2004)

Quanto à modalidade de procedimento técnico a pesquisa em questão classifica-se como sendo um estudo de caso, pois foi realizado um estudo profundo que procurou compreender como se dá o processo de portas de saída no município em questão. De acordo com Diehl e Tatim, (2004) o estudo de caso pode ser aplicado a uma instituição, um sistema, uma unidade social ou mesmo uma pessoa, de forma que permita seu amplo e detalhado conhecimento desde que o pesquisador não pretenda intervir sobre o objeto a ser estudado, mas sim revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso decorre de acordo com a perspectiva interpretativa do pesquisador, que procura compreender como é o objeto de pesquisa do ponto de vista dos participantes.

Com o intuito de atender aos objetivos da pesquisa, o ambiente pesquisado constituiu-se no município de Caturité, mais precisamente na Secretaria de Assistencial Social Municipal, procurando-se atingir a população desta pesquisa que são alguns dos beneficiários do Programa Bolsa Família do município, visto que a organização realiza o controle, e a operacionalização dos dados das famílias beneficiárias deste lugar. Além disso, para uma obtenção mais exata dos dados da pesquisa, foi selecionada uma amostra não probabilística por acessibilidade ou conveniência, na qual foram estudados

um grupo de sete beneficiários do Programa, escolhidos aleatoriamente, que participam ou já participaram dos programas complementares ofertados pela Secretaria de Assistência Social Municipal, por possuírem uma maior probabilidade de deixarem o programa por meio das Portas de Saídas. Este tipo de amostra foi escolhido pelo fato do mesmo permitir a seleção dos elementos a quais comporta atingir critérios de acessibilidade da pesquisa. (DIEHL E TATIM, 2004).

Para o levantamento dos dados da pesquisa realizou-se uma análise documental, de fontes secundárias, disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome (MDS), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), artigos, leis, decretos e normas da Presidência da República regulamentadores e definidores dos procedimentos de funcionamento do programa. Outro instrumento utilizado foi a entrevista semi-estruturada com a gestora do Programa no Município de Caturité, e com a Responsável pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Elas foram escolhidas pelo fato de conhecerem e serem responsáveis pelos procedimentos pertinentes a execução e monitoramento do Programa no Município. Também foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas com um grupo de beneficiários do programa residentes no município, a fim de obter informações dos mesmos sobre a percepção dos programas complementares do qual eles são beneficiados. Os entrevistados são apresentados conforme o quadro abaixo:

Quadro 9 - Participantes da Pesquisa

Local	Nomeação	Função	Dia	Horário
Secretaria de Assistência Social do município de Caturité	Entrevistada 1	Gestora do Programa Bolsa Família	15 de Julho de 2014	13:00 horas às 15:00 horas
CRAS	Entrevistada 2	Responsável Centro de Referência de Assistência Social	29 de Julho de 2014	13:00 horas às 13:30 horas
CRAS	Entrevistada 3	Beneficiário do Programa Bolsa Família	29 de Julho de 2014	14:00 horas às 14:30 horas
CRAS	Entrevistada 4	Beneficiário do Programa Bolsa Família	29 de Julho de 2014	14:30 horas às 15:00 horas
Centro de Convivência	Entrevistada 5	Beneficiário do Programa Bolsa Família	29 de Julho de 2014	15:00 horas às 15:30 horas
Centro de Convivência	Entrevistada 6	Beneficiário do Programa Bolsa Família	29 de Julho de 2014	15:30 horas às 16:00 horas

Residência do Beneficiário	Entrevistada 7	Beneficiário do Programa Bolsa Família	12 de Agosto de 2014	13:00 horas às 13:30 horas
Residência do Beneficiário	Entrevistada 8	Beneficiário do Programa Bolsa Família	12 de Agosto de 2014	15:00 horas às 15:30 horas
Residência do Beneficiário	Entrevistada 9	Beneficiário do Programa Bolsa Família	12 de Agosto de 2014	16:00 horas às 16:30 horas

Fonte: Elaborado pelo Autor (2014)

5. AS PORTAS DE SAÍDAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CATURITÉ

Localizado na microrregião do Cariri Oriental, o município de Caturité atualmente possui uma população de 4.714 (Quatro mil, setecentos e quatorze) pessoas residentes. E de acordo com o relatório trimestral do Cadastro único no município, atualmente existem 1.649 (Mil seiscentos e quarenta e nove) famílias no “CadÚnico”, os percentuais de renda dessas Famílias estão divididos da seguinte forma de acordo com o gráfico 2 abaixo:

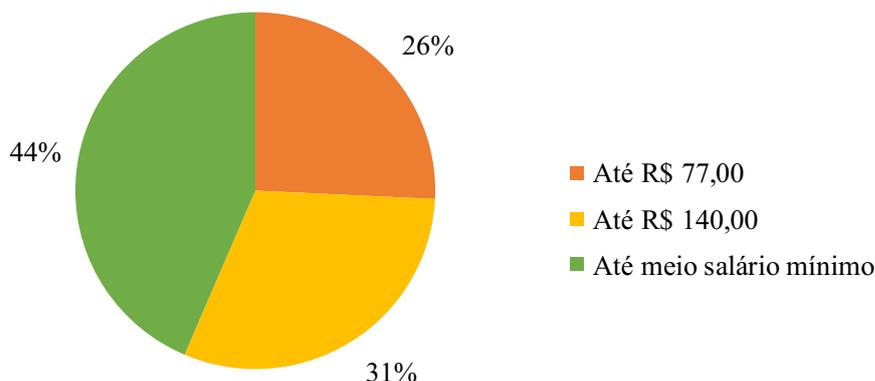


Gráfico 2 - Faixa de renda per capita familiar no Cadastro Único em Caturité.

Fonte: Relatório Trimestral do Cadastro único do município de Caturité, (2014).

De acordo com o relatório trimestral municipal (2014), 44% (quarenta e quatro, por cento), das famílias cadastradas no CadÚnico de Caturité possuem renda per capita de até meio salário mínimo e não se enquadram no perfil de beneficiários do Programa Bolsa Família. Cerca de 31% (Trinta e um, por cento) representam famílias com renda per capita entre R\$ 77,01 e R\$ 140,00 e são consideradas pobres de acordo com a classificação feita pelo MDS enquadrando-se no perfil de beneficiário do Programa de Transferência de renda, e por último as Famílias com renda per capita de até R\$ 77,00 reais são consideradas extremamente pobres e também se enquadram no perfil de beneficiário.

Das 1.649 (Mil seiscentos e quarenta e nove) famílias cadastradas no “CadÚnico”, cerca de 824 (Oitocentos e vinte e quatro) famílias se enquadram no perfil que teria

direito a receber o benefício, porém de acordo com o relatório trimestral do cadastro único do município são disponibilizadas pelo governo 715 (Setecentas e quinze) vagas ao município correspondendo a 715 famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família representando uma cobertura de 86,7% (oitenta e seis vírgula sete, por cento) da estimativa de famílias pobres do município. Estas famílias recebem benefícios com um valor médio de R\$ 177,53 (Cento e setenta e sete, reais) e o valor total transferido pelo Governo Federal em benefícios às famílias atendidas alcança aproximadamente R\$ 126.934,00 (Cento e vinte e seis mil novecentos e trinta e quatro, reais) por mês ao município. Esses recursos são transferidos através de um cartão magnético operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (RT, BOLSA FAMÍLIA CATURITÉ, 2014).

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, atinge em média um percentual de 99,44%, (Noventa e nove vírgula quarenta e quatro, por cento) para as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 704 (Setecentos e quatro) alunos acompanhados em relação ao público no perfil do programa que é de 708 (Setecentos e oito) no município. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido em média é de 100,00% (Cem por cento), resultando em 157 (Cento e cinquenta e sete) jovens acompanhados de um total de 157 (Cento e cinquenta e sete). Já o acompanhamento da saúde, a média é de 95,14% (Noventa e cinco vírgula quatorze, por cento), o que equivale a 666 (seis e centos e sessenta e seis) famílias de um total de 700 (Setecentos) que compõem o público no perfil para acompanhamento da área de saúde no município (RT, BOLSA FAMÍLIA CATURITÉ, 2014).

Todo o processo referente à operacionalização, monitoramento e atualização do Cadastro Único é de responsabilidade da Secretaria de Assistência Social do município. Segundo relatos da Entrevistada 1, que é a gestora do Programa no município, todos os processos seguem os critérios e padrões definidos, que são repassados pelos órgãos maiores como o MDS. A sede da secretaria localiza-se no município, a instituição é vinculada diretamente a Prefeitura Municipal e atualmente é composta pelos seguintes quadros de funcionários, uma secretária nomeada pelo prefeito, uma assistente social, uma operadora de cadastro, uma digitadora, uma auxiliar administrativa, a gestora do Bolsa Família, uma estagiária e uma auxiliar de serviços gerais. Segundo dados obtidos do relatório trimestral do Cadastro único do município, os recursos advindos do IGD (Índice de Gestão Descentralizada) que são repassados a Caturité são de

aproximadamente R\$ 2.946,00 (Dois mil, novecentos e quarenta e seis, reais), esses recursos devem ser destinados à compra de materiais necessários para o funcionamento da Secretaria de Assistência Social e também para o apoio a programas complementares as chamadas “Portas de Saídas” (RT, BOLSA FAMÍLIA CATURITÉ, 2014), conforme visualizamos no quadro abaixo:

Quadro 10 - Dados Gerais do Programa Bolsa Família em Município de Caturité

População do Município	4.714 Habitantes
Famílias Cadastradas no CadÚnico	1.649 Famílias
Famílias com Perfil do Programa	824 Famílias
Famílias beneficiadas pelo Programa	715 Famílias
Total de Recursos destinados ao BS por mês	R\$ 126.934,00
Índice de Gestão Descentralizada	R\$ 2.946,00

Fonte, RT, Bolsa Família Caturité (2014)

De acordo com dados da Secretaria Municipal de Caturité, as “Portas de Saídas” no município são adotadas principalmente através de práticas como programas de capacitação e desenvolvimento profissional para inserção dos beneficiários no mercado de trabalho. A Prefeitura em parceria com órgãos e instituições de ensino fornecem cursos, oficinas, e também conseguem trazer outros programas sociais do governo que trabalham de forma integrada ao “CadÚnico”, que facilitam o acesso a diversos outros programas sociais do Governo Federal e esses corroboram para com as “Portas de Saídas” no município. A secretaria também promove projetos de inclusão social como cursos de dança, artes cênicas, e projetos de cunho informativo sobre o Programa Bolsa Família que vem gerando resultados satisfatórios e contribuindo para que algumas famílias deixem o programa por escolha própria.

De acordo com dados fornecidos pela gestão do Programa de transferência de renda, atualmente são atingidas aproximadamente 280 (Duzentos e oitenta), famílias pelos Programas Complementares ofertados no município, sendo que aproximadamente 80% (Oitenta por cento), são mulheres e cerca de 70% (Setenta por cento) em média residem na zona rural do município. Se compararmos a quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com as que são ou já foram atendidas pelos programas complementares observamos um déficit de 435 (Quatrocentos e trinta e cinco) famílias que não são atendidas pelos Programas complementares, conforme explica o gráfico 3, abaixo, do qual mostra a relação de famílias atingidas pelo Programa Bolsa Família, as que participam ou já participaram dos programas

complementares e as famílias que não participam porém são beneficiárias do Programa Bolsa Família:

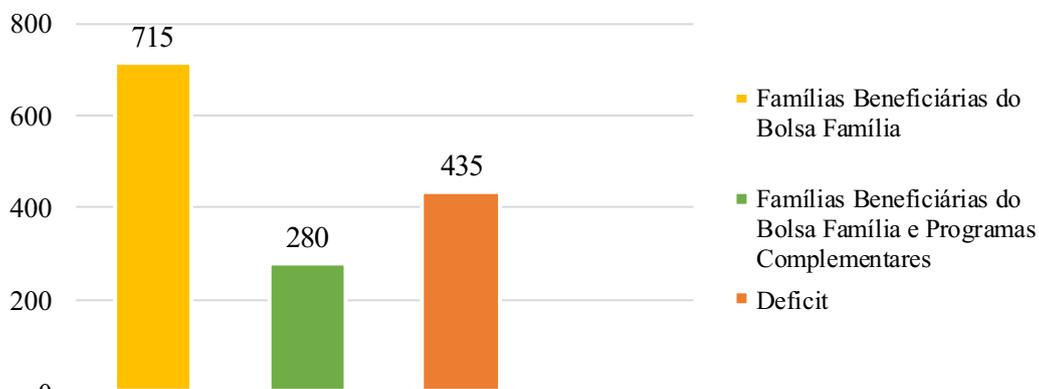


Gráfico 3 - Relação da Participação de Famílias nas Portas de Saídas em Caturité.

Fonte: Elaborado pelo Autor, (2014).

Os programas são desenvolvidos com o apoio do CRAS (Centro de Referências de Assistência Social) que trata-se de uma subdivisão ligada a Secretaria de Assistência Social do município e o Centro de Convivência do município que é um espaço destinado ao desenvolvimento das ações promovidas pela Assistência Social. As oficinas, cursos e demais atividades são executadas nesses dois espaços, CRAS e Centro de Convivência, sendo desenvolvidos, na maioria das vezes, em parceria com instituições de profissionalização e capacitação, conforme afirma a Entrevistada 2 que é a responsável pelo CRAS no município:

[...] oferecemos esses cursos para o pessoal que é de baixa renda que são os beneficiários do Bolsa Família, para que eles entrem no mercado de trabalho, por isso que nós escolhemos pelos cursos profissionalizantes, a gente forma parcerias com outras instituições como o SENAC e SENAI, a cada 3 (três) meses procuramos essas instituições para que eles nos possam informar sobre os cursos que eles têm disponíveis e que podem vir ministrar, eles definem a quantidade de vagas e disponibilizam um ministrante, já a secretaria tem que dispor de um local para que sejam realizados os cursos e a alimentação, que não é obrigatória, mas disponibilizamos pois algumas pessoas que participam vem de longe e geralmente os cursos tem duração de 4 horas e elas precisam se alimentar entre esse tempo. (ENTREVISTADA 2).

Ainda Segunda explicação da Entrevistada 2, após serem identificados os cursos que estas instituições podem oferecer, a secretaria faz o pedido, e fica a cargo das instituições parceiras de escolherem quais cursos irão ser ministrados em Caturité, por

outro lado nos cursos oferecidos pelo município, a secretaria procura identificar quais se adequam melhor a realidade do município, esta identificação é feita de forma intuitiva.

[...] seria muito bom que a gente escolhesse tal curso e viesse o curso que a gente quer, nós fazemos a parceria, eles lá que fazem a escolha do curso e a gente é obrigado a ficar com o que eles ofertam, a gente não têm muita opção, existem alguns cursos que são muito procurados e essas parcerias não oferecem, como o de costura, corte de cabelo e maquiagem por exemplo (ENTREVISTADA 2).

Depois que as ações são planejadas e confirmadas as informações referentes aos programas complementares são incluídas em um sistema, o SUAS, que é outro canal de comunicação da secretaria municipal com o MDS, sistema no qual é informado todo o planejamento trimestral de ações desenvolvidas pela secretaria e seus devidos planos de ações, para que os recursos advindos do IGD sejam liberados. Posteriormente, os cursos são divulgados no município, através dos agentes comunitários, cartazes em pontos estratégicos e às vezes com faixas informativas, a fim de atingir preferencialmente os beneficiários do Programa Bolsa Família, principalmente aqueles que ainda não participaram de nenhum curso. Os beneficiários sempre demonstram preferir determinadas ações em detrimento de outras explica a entrevistada 1, que é Gestora do Programa Bolsa Família no município.

A maioria dos cursos oferecidos duram aproximadamente de 3 (Três) à 4 (Quatro) meses, de acordo com a Entrevistada 1. Nesse tempo de funcionamento, já foram oferecidos, cursos e oficinas de: “artesanato, informática, mecânico de moto, manicure e cabelereiro, auxiliar administrativo, cuidador de idosos, e entre outros.”. Para facilitar o entendimento sobre as modalidades de cursos oferecidos, elaboramos o Quadro 9, conforme encontra-se abaixo:

Quadro 11 - Modalidades de Cursos oferecidos no município de Caturité.

Modalidade	Cursos Através de Parcerias	Cursos Oferecidos pela Iniciativa Local
Quem Oferece?	SENAC, SENAI, Entre outros parceiros.	Secretaria Municipal de Assistência Social.
Quem escolhe?	SENAC, SENAI, Entre outros parceiros.	Secretaria Municipal de Assistência Social.
Recursos	Recursos advindos do IGD, de licitações e dos parceiros.	Recursos Advindos do IGD e de licitações.
Ministrantes	Ministrantes dos parceiros	Ministrantes locais
Público Alvo	Beneficiários do Programa Bolsa Família.	Beneficiários do Programa Bolsa Família.
Duração	Em média entre 3 e 4 meses.	Em média entre 3 e 4 meses.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2014).

Além dos cursos oferecidos e desenvolvidos no município há um projeto de conscientização do Programa Bolsa Família que vem apresentando resultados positivos de acordo com relatos da Entrevistada 1.

[...] estou trabalhando no Bolsa Família há 8 (oito) anos, e sempre possui o desejo de desenvolver um projeto nesse estilo, quando me tornei gestora do Programa vi a oportunidade de implementá-lo, funciona da seguinte forma, nós percorremos todo o município explicando o que é o Programa, as condicionalidades e quem tem direito ao Programa Bolsa Família, e graças a Deus depois desse projeto muitas pessoas vieram pedir o desligamento por não se enquadrarem mais no perfil, deixando a vaga para uma família que realmente precisa do benefício (ENTREVISTA 1).

5.1 As Perspectivas dos Gestores

De uma forma geral, os gestores do programa avaliam positivamente as práticas adotadas pelo município no que diz respeito as “Portas de Saídas”. No entanto, eles explicam que os programas complementares devem ser integrados com outros programas sociais do “CadÚnico”. A entrevistada 1 explica que “o Programa Bolsa Família é uma porta de entrada para diversos outros programas do Governo Federal, como por exemplo o Programa Minha casa Minha Vida”, como também afirma que para alcance dos resultados almejados a Secretaria de Assistência Social deve trabalhar em conjunto com as demais secretarias principalmente de Educação e Saúde, afim de obter um dos principais objetivos do programa que é o acesso a direitos básicos como educação e saúde.

Segundo relatos das Gestoras entrevistadas, o município possui algumas limitações que prejudicam o trabalho desenvolvido, por exemplo, os recursos provenientes do IGD não são suficientes para suprir as necessidades de funcionamento da Secretaria como também dos programas complementares. Este valor advindo do IGD varia de acordo com o número de famílias acompanhadas no município pela secretaria de assistência social. Esses atendimentos correspondem a todos os processos ligados a organização, como acompanhamento da assistente social as famílias, participação das famílias nos programas complementares e atendimento das famílias na sede da Secretaria. Segundo a Entrevistada 1, existe uma meta mínima de atendimentos de 218 (Duzentos e dezoito) Famílias cadastradas no “CadÚnico” por mês.

Além dos recursos advindos do Governo Federal a prefeitura municipal também provém recursos sucedidos de licitações, e a maioria das ações para promover as “Portas de Saídas” só são possíveis devido a parcerias com diversas organizações, como explica a Entrevistada 1.

[...] o dinheiro vem do governo e é dividido, porem ele não é suficiente para mantermos todas as nossas atividades, tem que se está vendo os cursos que podemos trazer, quando ultrapassamos o valor que em média é de R\$ 2.900,00 (Dois mil e novecentos reais), é preciso que a prefeitura entre com recursos vindos de licitações, também realizamos várias parcerias que nos ajudam com instrutores para os cursos, como por exemplo o SENAC, um outro parceiro muito importante é o SENAI, pois através do PRONATEC ele tem disponibilizado vários cursos para os jovens da região que fazem parte de famílias beneficiarias do Bolsa Família (ENTREVISTADA 1).

De acordo com a entrevistada 1, eles se limitam a trazer os cursos que estão dentro do orçamento pré-estabelecido pelo Governo Federal e Municipal e aqueles que as instituições parceiras podem fornecer. Outro problema relatado é a dificuldade de se encontrar professores capacitados no município para ministrarem, pois há cursos que não dependem de parcerias e a secretaria tem que providenciar ministrantes e infraestrutura aos mesmos. É relatado também uma certa rejeição dos beneficiários quando os cursos são ministrados por pessoas do próprio município, conforme relato abaixo:

[...] quando abrimos vagas de cursos ministrados por pessoas do município, às vezes não é bem aceito pelos beneficiários, eles só dão valor as pessoas que vem de fora, nós damos preferência as pessoas do município até pelo fato de esta gerando uma renda para esta pessoa, por exemplo existe uma pessoa que produz artesanatos muito bem, então convidamos esta pessoa para passar o conhecimento para outras (ENTREVISTADA 1).

Já a entrevistada 2 relata que a estrutura do local de onde são oferecidos os cursos não é das melhores pois são prédios alugados e, por enquanto, são os que estão disponíveis. Outra dificuldade relatada pela Entrevistada 2 é o nível de escolaridade que é exigido dos beneficiários para participarem de alguns dos cursos complementares oferecidos:

[...] muitos beneficiários deixam de participar de alguns cursos por não ter o nível de escolaridade exigido, muitas dessas pessoas não têm se quer o ensino fundamental e são impedidas de participarem de cursos oferecidos por exemplo pelo SENAC que sempre exigem isso dos participantes. (ENTREVISTADA 2).

Quando indagados sobre suas respectivas percepções da efetividade das ações de Portas de saídas no município, de modo geral elas observam como positivo, de acordo com os relatos da Entrevistada 2, pois as pessoas que participam são aquelas que realmente querem galgar melhores condições de vida.

[...] a gente tem os dois casos as que não querem nada e as que querem alguma coisa, a gente ver que, aquelas pessoas que não querem nada são minoria e desistem logo dos cursos, mas as outras pessoas que querem alguma coisa quando terminam o curso vão procurar um emprego, eu acho que depois que termina o curso depende mais da força de vontade deles mesmo, a gente já não pode fazer nada, isso é muito complicado porque existem coisas que não são do nosso domínio (ENTREVISTADA 2).

A Entrevistada 1 explica que apesar de existirem esses impasses, citados anteriormente, os cursos não deixam de ser procurados pelos beneficiários. De acordo com suas informações dificilmente sobram vagas e o interesse nos cursos parte principalmente do público jovem, por quererem se inserir no mercado de trabalho. Em relação ao aproveitamento efetivo dos cursos ela explica que o percentual ainda é muito pequeno, e que existem algumas pessoas que temem em perder o benefício, pois os beneficiários dos cursos muitas vezes se acomodam depois que finalizam os mesmos o que pode indicar, além de uma possível ausência de autonomia, receio em perder o benefício como relata a Entrevistada 1 a seguir:

[...] as pessoas fazem os cursos, mas depois que terminam deixam para lá, existem algumas que nem chegam a terminar os cursos, eu acho que elas têm medo de perderem o benefício caso arrumem algum trabalho, há pessoas que nem chegam a participar dos cursos por este motivo (ENTREVISTADA 1).

A Entrevistada 1 ainda explica que os resultados das ações de Portas de Saídas são lentos e admite que o município não propicia muitas oportunidades de trabalho. Ela explica que muitos têm que sair do município para outras cidades, a exemplo de Campina Grande ou até Rio de Janeiro, por exemplo, para conseguirem trabalho, pois as especificidades socioeconômicas regionais e municipais tornam-se um obstáculo para que todos sejam absorvidos. No entanto, ela descreve que as ações estão surtindo pequenos efeitos positivos. De acordo com a Entrevistada 1 existem alguns casos de pessoas que conseguiram se desenvolver economicamente, como por exemplo “uma beneficiária que a muito tempo fez um curso de manicure e conseguiu pagar a faculdade, hoje ela não depende mais do Bolsa Família, pois trabalha como pedagoga

no município”. Ela também cita casos de famílias que abriram salões de beleza e oficinas de motos no município após terem participado dos cursos, no entanto ainda não deixaram o Programa Bolsa Família.

[...] realmente é difícil aplicar o que se aprende aqui na cidade, pois só quem emprega é a prefeitura, a Cariri e a Vita (duas empresas existentes no município), é este é um problema comum em vários municípios do estado, por exemplo, em Alcantil, Boqueirão, Queimadas e Cabaceiras, também é desse jeito, eu sempre converso com muitos colegas nos encontros estaduais e eles relatam a mesma coisa, o resultado efetivo das “Portas de saídas” ainda é muito pequeno, mas acho que iremos colher os frutos no longo prazo (ENTREVISTADA 1).

As entrevistadas relatam a existência de um grupo de artesanato que se formou dentro dos cursos oferecidos pela secretaria, esse grupo é constituído por mulheres beneficiárias. As gestoras explicam que este grupo tem pretensão de formar uma cooperativa a fim de aumentar a produção de artesanatos e atender a um maior número de pessoas. Dentre os produtos produzidos pelas artesãs estão peças em *biscuit*¹⁷, pufes, renda, entre outros, provenientes de cursos oferecidos no município. Essas mulheres ainda estão no Programa Bolsa Família, mas o que é produzido por elas promove uma renda extra e ajuda nas despesas domésticas e/ou pessoais.

Com o intuito de combater a mistificação de que participando dos cursos oferecidos pela Secretaria, os beneficiários irão perder o benefício e também para explicar que o Bolsa Família é um direito da população de baixa renda, não um favor do governo, a Entrevistada 1 relata que vem desenvolvendo em várias comunidades do município palestras informativas sobre o Programa Bolsa Família destinadas aos beneficiários. Nessas palestras são abordados conteúdos sobre o que é o Programa, as condicionalidades, como funciona os programas complementares, tiram-se dúvidas ou repassam-se novas informações. Este projeto tem surtido efeitos positivos como explica a Entrevistada 1:

[...] neste projeto explicamos as pessoas beneficiárias do programa que nós oferecemos esses cursos para o bem delas, pois caso se um dia o Programa acabar elas terão uma profissão, estamos trabalhando afim de informar as pessoas e isso tem gerado resultados positivos dentro do nosso município. (ENTREVISTADA 1).

¹⁷ Porcelana fria.

Ainda segundo a Entrevistada 1, após ter sido iniciado esse projeto de conscientização, o número de pessoas que deixou o programa por conta própria subiu no município, mesmo que não tenham vínculo direto com as ações de “Portas de Saídas” as pessoas abrem mão do programa por não estarem no perfil, seja por serem aposentadas, ou mesmo por terem omitido informações na hora do cadastramento. Dessa forma elas abrem mão do benefício e deixam o caminho livre para aquelas famílias que realmente precisam do benefício.

[...] há famílias que omitem informações para receber o programa na hora do cadastramento, daí nessas palestras explicamos que caso sejam denunciadas elas irão devolver o dinheiro recebido, acho que algumas pessoas ficam com medo e pedem o desligamento por conta própria (ENTREVISTADA 1).

Na Figura 3, apresentada abaixo, observamos de que maneira são realizadas as palestras informativas, citadas anteriormente.



Figura 3- Palestras Informativas sobre Programa Bolsa Família

Fonte: Pesquisa de Campo.

As palestras ocorrem quinzenalmente e percorrem várias localidades do município. A gestora explica que pretende levar essa ideia para ser discutida nos fóruns de gestores do Programa Bolsa Família, pois essa realidade é comum a vários municípios do estado Paraibano, e essa pode ser uma prática adotada em outros municípios também.

5.2 As Perspectivas dos Beneficiários

Os beneficiários do Programa Bolsa Família entrevistados participam ou já participaram de algum dos programas complementares oferecidos pela Secretaria Municipal. O grupo é selecionado aleatoriamente e constitui-se de 100% de mulheres, donas de casa, com um grau de escolaridade baixo em média com o ensino fundamental II e o médio incompleto ou completo, com faixas etárias entre 20 aos 42 anos, algumas residem na cidade e outras na zona rural do município, umas estão sem emprego e outras trabalham na informalidade. As entrevistadas participaram ou participam dos seguintes cursos: auxiliar administrativo, cabelereiro e auxiliar de cozinha.

Para um entendimento maior das percepções sobre os programas complementares do município foram escolhidas três modalidades de beneficiárias entrevistadas: as que estão participando de algum curso no momento representadas pelas entrevistadas 3,4,5 e 6; as que já participaram de algum curso e estão colocando em prática os conhecimentos adquiridos, que é o caso da entrevistada 7; e por fim, as que já participaram de algum curso porém não estão colocando em prática os conhecimentos adquiridos, caso das entrevistadas 8 e 9.

Primeiramente, as beneficiárias explicam a importância do Programa Bolsa Família em suas vidas, havendo um relato unânime entre as entrevistadas de que o Programa de transferência de renda trouxe um certo bem-estar financeiro, diminuindo a dependência que tinham dos seus parceiros conjugais, como conta a Entrevistada 7 ao dizer “eu tenho aquela segurança todos os meses e não fico dependendo só do dinheiro do meu marido”. Algumas Entrevistadas definiram o Programa como uma “ajuda” do governo e todas elas avaliaram de forma positiva o programa de transferência de renda, pois segundo o que foi relatado, os recursos advindos do Programa de transferência de renda ajuda nas despesas de casa, como, gás, comida e medicamentos, além de incentivar os filhos a frequentarem a escola, como explica a entrevistada 3.

[...] tudo que a gente faz nessa vida precisa de dinheiro e ele (Programa Bolsa Família), tem me ajudado muito, pois ajudo meu marido com as despesas de casa, e tenho esse dinheiro certo todos os meses, já que estou desempregada me ajuda muito, além de fazer com que meus filhos vão à escola, é muito bom (ENTREVISTADA 3).

Segundo pesquisas divulgadas pelo IPEA (2013), o programa trouxe um impacto muito forte para a vida das mulheres que são atendidas pela Política Pública Social, cerca de 93% (Noventa e três, por cento) dos titulares do Bolsa Família são do gênero feminino. O programa possibilitou a essas brasileiras um ganho de liberdade pessoal, abrindo mais possibilidades de autonomia no que diz respeito a escolhas de bens de consumo.

Em relação aos Programas Complementares as beneficiárias entrevistadas tomaram conhecimento dos cursos através dos mecanismos de comunicação da Secretária de Assistência Social. Segundo relatos da entrevistada 4, os cursos representam “uma maneira de passar o tempo, por que é melhor que ficar em casa sem fazer nada”, no entanto, as demais entrevistadas beneficiárias expõem como motivo de frequentarem os cursos a vontade de se profissionalizarem e conseguirem um trabalho melhor e conseqüentemente galgarem melhores condições de vida como relata a Entrevistada 3:

[...] com esses cursos posso melhorar meu currículo e aumentar minhas chances de arrumar um emprego melhor, porquê a gente quer melhorar de vida e como aqui é perto de casa é mais viável pra mim, a gente sabe que é difícil mas também não é impossível, só basta a gente querer (ENTREVISTADA 3).

De acordo com os relatos feitos pela maioria das entrevistadas percebemos a pretensão de colocarem em prática o conhecimento adquirido nesses cursos, criando seus próprios negócios ou procurando um emprego quando finalizarem o curso, como relata a Entrevistada 5, “minha expectativa é colocar o curso no currículo e sair para procurar um emprego, nas empresas em Campina Grande”.

Nessa mesma perspectiva de geração de renda, a Entrevistada 6 explica “eu tenho muita vontade de abrir uma lanchonete que é uma coisa que ainda não tem na minha localidade e esse curso tá me ajudando muito para eu saber como fazer” revelando o desenvolvimento da autogestão e da autonomia através dos cursos. Porém, a entrevistada 4 acredita que o período de duração dos cursos, que são em média de três a quatro meses, não permite preparar totalmente para o mercado de trabalho afirmando que precisa especializar-se mais fazendo outros cursos, para depois procurar algum emprego como revela-se em seu posicionamento:

[...] acho que esses cursos não preparam totalmente, pois são muito básicos, é muito pouco tempo, acho que muitos aqui não saem preparados para trabalhar com isso, acho que é mais uma base para procurar uma coisa melhor e se especializar, se for isso mesmo que a pessoa quiser seguir (ENTREVISTADA 4).

Diferentemente da Entrevistada 4, podemos observar que as demais entrevistadas têm uma perspectiva mais positiva em relação aos cursos oferecidos, porém foi unânime entre as beneficiárias entrevistadas que poucos das turmas iriam colocar o conhecimento em prática e procurar melhorar de vida, como relata por exemplo a Entrevista 5:

[...] eu acho que poucos aqui vão sair e procurar aplicar os conhecimentos aprendidos, tem as pessoas que aplicam mas são muito poucas que fazem isso, em todos os cursos que participei foi desse jeito, sempre tem aqueles que dão para alguma coisa e outros que não dão nem ai. (ENTREVISTADA 5).

As Entrevistadas 8 e 9 respectivamente fizeram parte de uma turma de auxiliar de cozinha já concluída a mais de seis meses. Segundo os relatos da Entrevistada 8, ela chegou a pôr em prática os conhecimentos adquiridos em um restaurante da região porém o mesmo fechou. Já a Entrevistada 9 relata que os motivos de não ter conseguido colocar em prática os conhecimentos adquiridos foram a criação do filho e os afazeres domésticos.

[...] eu tenho um filho pequeno que me dar muito trabalho, ai eu não posso fazer nada, eu tenho vontade de abrir um negócio pra mim e fazer outros cursos mas infelizmente não dá, pois não tenho tempo, tenho que fazer as coisas de casa, se Deus quiser quando ele estiver na escola eu vou fazer tudo isso (ENTREVISTADA 9).

Já quando indagadas sobre a relação dos conhecimentos adquiridos e o ambiente econômico do município, elas revelam que acham possível aplicar os conhecimentos adquiridos no curso, mas admitem que são poucas as oportunidades existentes na região. Uma delas ainda explica que o curso foi positivo porque muito dos conhecimentos são aplicados em suas próprias residências, como relata a seguir:

[...] foi muito bom eu ter feito o curso naquele tempo, a professora era muito boa e é uma coisa que eu gosto de fazer, eu comecei a cozinhar melhor aqui em casa, eu reaproveito melhor as comidas e isso me ajuda muito (ENTREVISTADA 8).

Já a Entrevistada 7 relata que já finalizou o curso há algum tempo e conseguiu abrir um negócio informal na comunidade em que reside. O curso que ela participou foi

o de cabelereiro e explica que o curso foi só um incentivo para a realização de outros cursos e se capacitar ainda mais.

[...] eu sempre gostei muito dessas coisas de beleza e aqui onde eu moro ainda não tinha um salão próximo, quando apareceu a oportunidade eu fiz o curso e gostei muito, mas como era muito básico eu fiz outro em Campina, e depois decidi abrir meu salãozinho (ENTREVISTADA 4).

A Entrevistada 7 ainda explica que para começar seu negócio passou por algumas dificuldades como a falta de recursos financeiros para comprar o material de trabalho e conseguir abrir o seu salão, “eu tive que me virar para arrumar o dinheiro, peguei emprestado com uma pessoa e graças a Deus já consegui pagar”. Ela também relata que o dinheiro advindo do seu negócio ajuda, mas ainda não é suficiente.

[...] graças a Deus eu tenho meu salãozinho e dá para tirar um dinheiro que ajuda, assim como o Bolsa Família, mas ainda é pouco, por que aqui as pessoas não dão muito valor a essas coisas, só dá para tirar um dinheirinho melhor quando tem alguma festa pela região (ENTREVISTADA 7).

Inclusive essa foi uma queixa comum entre algumas entrevistadas, elas acham que deve existir um incentivo após o término dos cursos, como por exemplo, programas de microcrédito do governo para incentivar o desenvolvimento de pequenos negócios. Também citaram que para melhorar os cursos, se poderia aumentar a duração dos mesmos, pois é muito curto para alcance de tais propósitos. A entrevistada 8 sugeriu que deveria existir algum tipo de estágio com bolsa em dinheiro e um acompanhamento, já a entrevistada 7 sugeriu um incentivo financeiro semelhante a outros cursos oferecidos atualmente pelo governo:

[...] a gente faz esses cursos, mas depois que termina a gente que se vire para arrumar um emprego, deveria ter pelo menos um estágio com bolsa para a gente, igual nos cursos do PRONATEC (ENTREVISTADA 8).

[...] quando eu fiz o curso e terminei eu tive que correr atrás para abrir meu salão, eu acho que depois que terminar os cursos a prefeitura deveria ver quem quer mesmo seguir aquela profissão e fazer uma parceria com algum banco para ajudar quem tá começando. (ENTREVISTADA 7).

Nas entrevistas, as beneficiárias também sugeriram alguns cursos que elas acreditam que seriam bem implementados no município, entre eles estão os de informática, secretariado, corte e costura. A entrevistada 9 sugeriu e lembrou que a maioria dos cursos são mais voltados para o público feminino e sugeriu cursos de encanador, eletricista e mecânico

Abaixo na figura 4, podemos observar uma das turmas do curso de auxiliar administrativo:



Figura 4 - Curso Programas Complementares.

Fonte: Pesquisa de Campo.

Seguindo a abordagem do modelo sugerido por Silva (2010) e Secchi (2011), do ciclo de vida de uma política, o qual permite contextualizar as ações públicas de “Portas de Saídas” do Programa Bolsa Família no município de Caturité, podemos comparar os elementos orientadores de análise com o processo ocorrido em todas as etapas do ciclo da Política pública social em questão.

Etapa 1 do Ciclo: **Construção do problema** - A construção do Problema é a discrepância entre o estado atual e a situação ideal como elemento orientador de análise, no qual podemos identificar em qual contexto surge a questão sobre o problema, que é: Qual a garantia de oportunidades de desenvolvimento econômico para famílias de baixa renda beneficiárias do Programa Bolsa Família? Os atores que participam da indagação: Estado Brasileiro. Já o problema público levantado é a: Dependência econômica das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Todas essas questões levam a reflexão e identificação do problema público.

Etapa 2 do Ciclo: **Momento de formulação da política pública** - Nesta etapa procura-se identificar quais são as opções existentes para resolver o problema público levantado anteriormente, analisa-se as propostas de soluções, neste caso não tivemos acesso as opções de projetos apresentados ao Governo. Os Autores envolvidos nesta etapa são: Esferas governamentais, ONGs, e outras organizações, que apresentam

diversas propostas. Neste caso o Autor dominante que é o responsável pela elaboração da melhor solução para resolver o problema é o: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS). O interesse em questão é a resposta ao problema identificado: Desenvolver a emancipação econômica das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Já as metas e objetivos da política são: Aumentar o percentual de Famílias economicamente emancipadas e que elas parem de depender do Programa de transferência de renda.

Etapa 3 do ciclo: **Momento da Tomada de Decisão** - Nesta etapa escolhe-se entre as soluções apresentadas a que mais se adequa a situação enfrentada no momento. Para efeitos de análise nesta etapa da política é necessária a identificação da Proposta escolhida: Criar mecanismos de desenvolvimento profissional, através Programas complementares, para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Os atores participantes desta parte do processo são: Todas as esferas governamentais, Governo federal, Governo Estadual e Municipal, que em conjunto devem proporcionar mecanismos para que se alcance tal objetivo. Quem legitima de fato a proposta é o Governo Municipal, especificamente, a Secretaria de Assistência Social, pois é através dela que se materializa o projeto proposto.

Etapa 4 do ciclo: **Momento da Implementação** - Esse é um dos momentos mais críticos do ciclo e nesta etapa torna-se necessário segundo Silva (2010), identificar os atores que participam deste processo tratando-se das: Esferas governamentais, instituições profissionalizantes e Beneficiários do Programa Bolsa Família, sendo este último os que de alguma forma serão impactados com a implementação da ação pública. Já os atores dominantes são as: Esferas de governo, pois fica a cargo destas instituições trabalharem em conjunto a fim de promoverem a concretização do projeto. São analisadas também as disposições legais que legitimam e ditam as diretrizes para serem seguidas pelos atores na implementação neste caso o: Decreto nº 5.209/2004 e a portaria nº 246, do dia 20/05/2005 do (MDS) que formaliza tal política pública. Trazendo para um contexto local da implementação da Política Pública o seu objetivo na implementação é o mesmo descrito no momento de sua formulação: Desenvolver a emancipação econômica das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Caturité. Orientadas por diretrizes e por Planos de Ações a serem seguidos e postos em prática. As diretrizes são postas em praticadas da seguinte forma: São estabelecidas parcerias com instituições governamentais e não governamentais, para

oferta de programas complementares aos beneficiários do município, esses programas em sua maioria são cursos profissionalizantes que irão, em tese, fazer com que os beneficiários se capacitem e sejam absorvidos pelo mercado de Trabalho. Em relação à Economicidade, as Portas de Saídas são postas em prática através de recursos advindos do IGD e de licitações municipais, como também de recursos de parceiros.

Etapa 5 do ciclo: **Avaliação da Política Implementada** - Após ser realizada a implementação da Política Pública, neste caso (Programas Complementares ou “Portas de Saídas”), é importante que se avalie os resultados que estão sendo obtidos. Para isso Secchi (2011), propõe a Economicidade que trata dos recursos utilizados na implementação da Política pública, pois para a promoção das “Portas de Saídas” são utilizados parte dos recursos providos do IGD e de licitações municipais. Outra variável de análise é a eficiência econômica, que é a relação entre os recursos utilizados e os resultados gerados pelo investimento: parte dos recursos advindos do IGD, licitações e parcerias são investidos na implementação de Programas complementares o resultado deste investimento reflete no atendimento de aproximadamente 280 famílias do município, com as “Portas de Saídas”. Avalia-se também a eficiência administrativa, ou seja, o nível de execução dos processos em comparação ao planejado: Segundo a gestora em Caturité, a secretaria municipal segue todas as indicações pré-estabelecidas pelo MDS e os processos são aplicados conforme as diretrizes. Outro elemento orientador de análise é a variável eficácia, que mede o nível de alcance das metas e objetivos: em Caturité, as ações desenvolvidas ainda não apresentam um índice de eficácia satisfatório, não há um controle por parte da gestão da Política os números de pessoas que deixaram o Programa Bolsa Família por meio destas ações os resultados podem ser considerados baixos conforme relatado pelos Entrevistados. E por último a variável que analisa o nível de alcance da Política Pública: em Caturité, a distribuição das ações ainda não é realizada de forma a atender todos os beneficiários do Programa, existe um déficit de 435 famílias não atendidas, de acordo com relatos da gestão já foram atendidas pelos programas complementares aproximadamente 280 famílias. Abaixo no quadro 10 podemos observar de forma genérica todo o processo descrito anteriormente:

Quadro 12 - Análise Política de acordo com critérios definidos por Silva (2010) e Secchi (2011).

Etapa do Ciclo	Elementos orientadores de análise	Contextualização
Construção do problema	Contexto em que surge a questão	Qual a oportunidades de crescimento econômico das famílias Pobres?
	Atores que questionam	Estado Brasileiro.
	Questão como problema público	Dependência econômica das famílias beneficiárias do PBF.
Formulação da política pública	Propostas de soluções	-
	Autores Envolvidos	Esferas governamentais, ONGs, e etc.
	Ator Dominante	MDS
	Interesses	Emancipação econômica das famílias beneficiárias do PBF.
	Metas e objetivos da política	Aumento da (%) de famílias emancipadas socioeconomicamente.
Tomada de Decisão	Proposta Escolhida	Programas complementares.
	Atores que participam do processo	Esferas governamentais.
	Legitimação da proposta	Governo Municipal
Implementação	Atores que participam do processo	Governos, Órgãos profissionalizantes e beneficiários do PBF.
	Instrumentos legais	Decreto nº 5.209/2004 e portaria nº 246, do dia 20/05/2005 do (MDS).
	Objetivos da Política Pública	Emancipar econômica as famílias do PBF em Caturité.
	Diretrizes	Através ações e parcerias ofertando programas complementares aos beneficiários do município.
	Economicidade	Parte dos recursos providos do IGD e licitações.
Avaliação da Política Implementada	Eficiência econômica	Recursos do IGD, licitações, os recursos são investidos em Portas de Saídas que atendem a 280 famílias.
	Eficiência Administrativa	A Gestão segue todas as indicações pré-estabelecidas pelo MDS.
	Eficácia	As ações ainda não apresentam um índice satisfatório os resultados são considerados baixos.
	Equidade	As ações ainda não atendem todos os beneficiários do PBF, existe um déficit de 435 famílias não atendidas.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2014) a partir de Silva (2010) e Secchi (2011).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família criado em 2003, sob três objetivos principais: o primeiro, como eixo de transferência de renda direta para que se promova o alívio imediato da pobreza de famílias em estados críticos; o segundo, para o acesso a direitos básicos como educação e saúde, esta ação torna-se possível através das condicionalidades da política pública; e por último, para oferta de programas complementares pelas esferas de governo e sociedade civil organizada com finalidade de proporcionar condições a emancipação socioeconômica das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, essas últimas são também conhecidas como “Portas de Saídas”.

Em relação à relevância da efetividade dos dois primeiros objetivos, alívio imediato da pobreza e o acesso a direitos básicos como educação e saúde, estudos acadêmicos vem demonstrando que o Programa Bolsa Família vem alcançado resultados positivos, como por exemplo, diminuição da pobreza no País, aumento da frequência escolar, diminuição do trabalho infantil, diminuição da mortalidade infantil entre outros, o impacto causado pelo programa alcança aproximadamente 14,1 milhões de famílias em todo o País, há um custo de aproximadamente 0,5 % do PIB nacional, segundo dados do IPEA (2013).

Já o terceiro objetivo do Programa, que é o de promover a emancipação das famílias, através da oferta de programas complementares incluindo incentivos para a qualificação profissional, associados a um mercado que os absorvam e posteriormente provocando oportunidades geradoras de renda, tendem a ser negligenciados. Segundo alguns estudos acadêmicos, há também certa preocupação da opinião pública em relação a uma possível acomodação das famílias beneficiárias.

Nesse sentido, o presente estudo deteve-se em conhecer este objetivo do Programa de Transferência de Renda, que ainda é pouco debatido e pesquisado pela comunidade acadêmica visto a carente existência de estudos propriamente sobre o tema “Portas de Saídas”. Assim, inicialmente por se tratar de uma política pública social, procurou-se compreender o processo de elaboração da política pública, suas tendências de análises e avaliações. Posteriormente, buscou-se entender como foi criado e como se deu a efetivação do processo de implementação do Programa Bolsa Família, sendo uma etapa

primordial para compreender o funcionamento a nível local. E finalmente, desenvolveu-se a análise com o intuito de compreender quais são os mecanismos adotados pelo município de Caturité para que os beneficiários do Programa alcancem a emancipação econômica.

Na pesquisa foram analisados documentos, leis e decretos a fim de entender os processos pertinentes às diretrizes do projeto desde o estágio de criação ao de implementação, bem como entrevistas com os gestores do programa no município de Caturité, as quais foram comparadas o planejado do projeto da política pública social. Após isto, conclui-se que todos os processos referentes ao funcionamento do programa no município são seguidos conforme as diretrizes pré-estabelecidas pelo Governo Federal, principalmente no que diz respeito aos dois primeiros eixos do programa, - transferência de renda e condicionalidades – isso torna-se possível por se tratar de um município considerado de pequeno porte com 4.714 (quatro mil setecentos e quatorze) habitantes e com uma área territorial que corresponde a 118,081(Km²), (cento e dezoito vírgula oitenta e um) quilômetros quadrados, facilitando o controle dos gestores.

Outro fator que coopera para tal afirmação é a cobertura do Programa no município, que atinge 86,7% (Oitenta e seis vírgula sete, por cento) das famílias consideradas pobres, classificadas de acordo com o perfil pré-estabelecido no “CadÚnico”. Esse dado não chega a 100% pelo fato do número limitado de vagas no programa definido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS), que é de 715 Famílias Beneficiárias. Mensalmente são destinados ao município aproximadamente R\$ 126.934,00 (Cento e vinte e seis mil novecentos e trinta e quatro, reais) do Programa para as famílias, recurso este que movimenta a economia da região atualmente baseada na agricultura de subsistência e pecuária, mesmo havendo a existência de pequenos comércios, principalmente na sede do município.

No que diz respeito às condicionalidades do Programa, o acompanhamento da frequência escolar atinge em média um percentual de 99,44%, (Noventa e nove vírgula quarenta e quatro, por cento) para as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos. Já o acompanhamento da saúde, a média é de 95,14% (Noventa e cinco vírgula quatorze, por cento), o que equivale a 666 (seis e centos e sessenta e seis) famílias. Esses bons números são reflexos das condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família aos beneficiários e do trabalho conjunto realizado entre as instituições públicas locais.

No que diz respeito aos Programas complementares ou “Portas de Saídas”, o município adota, por meio de ações da Secretaria de Assistência Social em parceria com instituições profissionalizantes, estratégias voltadas para a capacitação profissional dos beneficiários do Programa Bolsa Família, ações que são materializadas através de cursos e oficinas. No entanto, um dos gargalos identificados foi a ausência de uma análise mais criteriosa na escolha dos cursos oferecidos ao município, atualmente este processo é feito de forma intuitiva, ou fica a critério da instituição parceira de ofertar tal curso. Isso tem acarretado uma disparidade no que diz respeito à realidade socioeconômica do município e os conhecimentos disponibilizados. O mercado da região ainda é pouco desenvolvido e não comporta todos os beneficiários que participam das ações de “Portas de saídas” induzindo muitos beneficiários a deixar a região e se deslocar para centros urbanos com economias mais desenvolvidas ou, se optam por continuar, apresentam motivos como relações familiares e/ou falta de recursos financeiros.

Com a finalidade de se procurar compreender qual a eficiência dos mecanismos adotados pelo município de Caturité na efetivação das “Portas de Saídas”, foram entrevistadas as gestoras do programa que são as responsáveis por proporcionar as “Portas de Saídas” e também os beneficiários do Programa Bolsa Família que participam ou já participaram das ações desenvolvidas. Como resultado das entrevistas verificou-se que os gestores avaliam as ações positivamente, porém reconhecem que os resultados são lentos, o número de pessoas que deixaram o programa através das ações de “Portas de Saídas” ainda é muito pequeno. Elas vinculam esse problema ao fato do município não possuir um mercado desenvolvido, ocasionando a não absorção dos beneficiários que passaram pelos cursos. Outro motivo abordado segundo as gestoras é a falta de interesse dos beneficiários de procurarem aplicar o conhecimento adquirido dentro ou fora do município.

Já em relação à perceptiva dos beneficiários que estão participando ou já participaram dos Programas complementares, verificou-se que a maioria dos entrevistados que ainda estão cursando são otimistas e esperam se inserir no mercado de trabalho após o término do curso, no entanto reconhecem que no município as condições para que isso seja feito são pequenas, fazendo com que essas pessoas se desloquem para trabalhar em regiões com economias mais desenvolvidas. Na visão dos beneficiários que terminaram os cursos e não aplicaram os conhecimentos adquiridos,

verifica-se que isso não foi possível pelos mesmos fatores de outras justificativas já apresentadas: fatores de motivação pessoal/financeira. Os beneficiários que colocaram em prática os conhecimentos adquiridos relatam que poucos foram os que deram continuidade ao processo, e que após o término do curso existem algumas dificuldades superáveis, porém há fatores que influenciam no resultado como, por exemplo, a falta de recursos financeiros. Observou-se que a taxa de beneficiários que coloca os conhecimentos em prática é muito pequena mesmo assim os que aplicam demoram algum tempo para se desenvolverem economicamente e continuam dependendo do Programa Bolsa Família, confirmando os relatos dos gestores que afirmam ser este um processo de longo prazo.

Na percepção do pesquisador os programas complementares podem sim influenciar no desenvolvimento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. No entanto, deve-se levar em consideração o contexto socioeconômico do município em questão, os cursos que são oferecidos, possuem uma parcela muito pequena de aproveitamento, isso ocorre porque a região ainda não possui uma economia que possa absorver essas pessoas, com os tipos de conhecimentos ofertados. Devem-se trabalhar ações voltadas para o contexto atual em que o município se encontra, os cursos devem destinar-se a área de agricultura e agronegócios, que são atividades que fazem parte do contexto socioeconômico da região. Outro fator que merece uma maior atenção é a oferta de cursos que na maioria das vezes são voltados ao público feminino, pois são raros os cursos que englobam o público masculino das famílias beneficiárias e isto restringe o alcance de beneficiários. Há um pequeno número que consegue abrir um negócio muitas vezes informal, porém não obtém êxito e acaba fechando em curto período de tempo. É importante que exista um acompanhamento desses empreendedores para que se aumentem as chances do empreendimento despontar, dessa forma torna-se um caminho que irá contribuir para o desenvolvimento econômico da família e também da economia local.

Conclui-se com a realização deste estudo que a efetividade dos mecanismos adotados no município de Caturité ainda são carentes e precisam ser melhorados. Os cursos oferecidos devem corresponder à realidade socioeconômica que o município se encontra. Além dos cursos oferecidos deve-se atrelar um conhecimento gerencial para administrar as eventuais riquezas geradas pelos beneficiários que participam dos programas complementares. Quando se desconsidera o contexto local do município e

também as especificidades das famílias beneficiárias, dificilmente as ações promovidas de “Portas de Saídas” irão alcançar seus objetivos de promoverem a emancipação sustentada dessas famílias. Nesse sentido, a busca por uma maior aproximação com a realidade local e regional torna-se um desafio.

Como sugestão para futuras pesquisas, recomenda-se a aplicação deste estudo em outros municípios com realidades socioeconômicas semelhantes ao município de Caturité, com o intuito de ampliar a validade dos resultados alcançados nesta pesquisa. Ainda, sugere-se o desenvolvimento de estudos sobre estratégias que podem ser desenvolvidas e adotadas com a finalidade de promover de forma eficaz a emancipação das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família nessas regiões.

REFERÊNCIAS

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. SOUSA, L. C. de - *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. 4 ed - São Paulo: Cortez, 2007.

CATURITÉ, *Relatório Trimestral do Programa Bolsa Família e Cadastro Único do município – 2014*, Disponível em < Sistema de controle Interno da Secretaria municipal de assistência social> Acesso em 22 de julho de 2014.

BRASIL. *República Federativa do Brasil, - Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nº 1/92 a 22/05*. - Edição atualizada, em maio de 2005, Editora, Senado Federal, p. 15 e 22, 1988.

DIEHL, A. ; TATIM, D. C. – *Métodos de Pesquisa* – São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

FARIA, R. M. *Avaliação de programas sociais: Evoluções de Tendências*. São Paulo: Cortez. Instituto de Estudos Especiais, 2006.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. - *Métodos de Pesquisa* – Porto Alegre: UFRGS, 2009.

HOWLETT, M. RAMESH. M. *Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integrada*. Tradução, Francisco G. Heidemann – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania: Sumário executivo* - organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. Disponível em:< www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoesoficiais/catalogo/orgaosessenciais/secretaria-de-assuntos-estrategicos/programa-bolsa-familia-sumario-executivo/view> Acesso em 5 de maio 2014.

IVO, A. B. L. *Políticas sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico*. Bahia: UFBA, 2008.

LOBO, T. *Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais: algumas questões Para Reflexão*. Rio de Janeiro: Cortez, 2006.

MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise da Políticas Públicas 2 ed*. Tradução Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. – Pelotas: EDUCAT, 2004.

REGO, E. E. do. *Cooperativismo e Território: Questões sobre a COAPECAL em Caturité – PB*. João Pessoa: UFPB, 2009.

ROCHA, S. *Transferências de renda: o fim da pobreza?* / Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RODRIGUES, M. M. A. *Políticas públicas (Folha Explica)*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTOS, C. R. B.; MAGALHÃES, R. – *Portas de Saídas da pobreza, a implementação de programas complementares do programa Bolsa Família em Manguinhos*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2011.

SECCHI, L. *Políticas públicas – conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Editora. Cengage Learning Edições Ltda, 2011.

SILVA, R. B. da. *Polo e Parque de Alta Tecnologia, o Mito de Campinas*. Editora. RG, 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. *Sociologias*. v. 8, n. 16, Porto Alegre. Jul./Dez 2006, p. 24.

TEIXEIRA, E. C. *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. AATR-BA, 2002.

WEISSHEIMER. M. A. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil / – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.*