



Efetividade e Eficácia do Programa Bolsa Família no Município de Alto Paraná-PR

Effectiveness and Efficacy of the Bolsa Família Program in the City of Alto Paraná-PR

Efectividad y Eficacia del Programa Bolsa Familia en el Municipio de Alto Paraná-PR

Marília Letícia Gavioli Schueroff

Psicóloga e Especialista em Gestão Pública, UEM/UEPG, Brasil
mariliagav@hotmail.com

Jaiane Aparecida Pereira

Professora Doutora, UFMS, Brasil
jaiane.pereira@ufms.br

**RESUMO**

O propósito deste artigo foi analisar a efetividade e a eficácia do Programa Bolsa Família no município de Alto Paraná-PR. Para isso, discutiu-se na revisão da literatura sobre avaliação de programas sociais e sobre efetividade e eficácia na gestão de políticas e programas. Foi desenvolvida uma pesquisa quantitativa, descritiva e documental que teve por base os dados secundários obtidos no *website* da Secretária de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como dados fornecidos pelo Centro de Referência de Assistência Social do município de Alto Paraná. A pesquisa baseou-se nos dados do programa do período de agosto de 2014 a julho de 2015. Como principais resultados, demonstrou-se que o programa possuía, em média, 960 famílias beneficiárias, das quais somente 5% saíram do programa por conseguirem superar a situação de pobreza ou extrema pobreza. Dessa forma, apesar de vários êxitos, muitos desafios e estratégias ainda devem ser repensados para que o programa consiga ser executado com efetividade e eficácia.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Bolsa Família. Avaliação de programas sociais. Efetividade.

ABSTRACT

The purpose of this article was to analyze the effectiveness and efficacy of the Bolsa Família Program in Alto Paraná-PR. For this, we discussed in the literature review on social program evaluation and on effectiveness and efficacy in policy and program management. We developed a quantitative, descriptive and documentary research that was based on the secondary data obtained on the website of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS) of the Secretary for Evaluation and Information Management (SAGI), as well as data provided by the Center for Reference of Social Assistance of the city of Alto Paraná. The research was based on data from the program from August 2014 to July 2015. The main results showed that the program had an average of 960 beneficiary families, of which only 5% left the program because they could overcome the situation of poverty or extreme poverty. Thus, despite many successes, many challenges and strategies still need to be rethought so that the program can be implemented effectively and efficacy.

KEYWORDS: Bolsa Família Program. Evaluation of social programs. Effectiveness.

RESUMEN

El propósito de este artículo fue analizar la efectividad y la eficacia del Programa Bolsa Familia en el municipio de Alto Paraná-PR. Para ello, se discutió en la revisión de la literatura sobre evaluación de programas sociales y sobre efectividad y eficacia en la gestión de políticas y programas. Se desarrolló una investigación cuantitativa, descriptiva y documental que tuvo como base los datos secundarios obtenidos en el sitio web de la Secretaria de Evaluación y Gestión de Información (SAGI) del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), así como datos proporcionados por el Centro de Desarrollo Referencia de Asistencia Social del municipio de Alto Paraná. La investigación se basó en los datos del programa del período de agosto de 2014 a julio de 2015. Como principales resultados, se demostró que el programa poseía, en promedio, 960 familias beneficiarias, de las cuales sólo el 5% salió del programa por lograrla superar la situación de pobreza o extrema pobreza. De esta forma, a pesar de varios éxitos, muchos desafíos y estrategias todavía deben ser repensados para que el programa pueda ser ejecutado con efectividad y eficacia.

PALABRAS CLAVE: Programa Bolsa Familia. Evaluación de programas sociales. Efectividad.



1 INTRODUÇÃO

Desde 2004, o Programa Bolsa Família vem sendo desenvolvido em todos os municípios brasileiros. Após 11 anos de existência, é notável sua importância para o desenvolvimento das famílias mais vulneráveis, não só como um meio de transferência de renda, mas também como garantia de acesso aos direitos sociais mais básicos. O Programa foi criado com o objetivo de aliviar imediatamente a situação de extrema pobreza, por meio da garantia de renda. Além disso, também possui como premissas as condicionalidades que reforçam o acesso aos direitos sociais básicos e as ações e programas complementares, que auxiliam no desenvolvimento e superação da situação de vulnerabilidade. Assim, busca-se a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (CAMPELLO, 2014).

Após mais de uma década de existência do programa, discute-se que é necessário que sejam feitas e refeitas avaliações com intuito de verificar se suas reais condições estão de acordo com os objetivos propostos e analisar os impactos que esse vem provocando no seu público-alvo. Neste contexto, optou-se por estudar a gestão do Programa Bolsa Família no município de Alto Paraná-PR. O município é categorizado como de pequeno porte ¹, com cerca de 13.663 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sua economia é voltada para o setor de serviços e agricultura (IBGE, 2010).

Diante disso, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: os beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Alto Paraná estão conseguindo superar a situação de vulnerabilidade social? Para responder ao problema, o objetivo geral do presente trabalho foi analisar a efetividade e a eficácia do Programa Bolsa Família no município de Alto Paraná. De forma específica, o trabalho se propôs a: entender o Programa Bolsa Família à luz dos conceitos de efetividade e eficácia; identificar o número de famílias que entraram no Programa Bolsa Família no município de Alto Paraná no período de agosto de 2014 a julho de 2015; levantar o número de famílias que desistiram espontaneamente do recurso ofertado pelo Programa; e descrever o número de famílias que tiveram o recurso cancelado do programa após atualização do Cadastro Único.

Para embasar as discussões desse artigo, para além desta introdução, o segundo capítulo trata da literatura existente sobre avaliações de programas sociais e sobre efetividade e eficácia na gestão de políticas e programas. Em seguida, apresenta-se a metodologia. Por fim, discorre-se sobre a análise dos dados coletados, seguido das conclusões.

2 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS

Com a instituição da Constituição Federal de 1988, ocorreu uma promoção das políticas sociais no Brasil, principalmente pelo fato da Assistência Social tornar-se uma das bases do tripé da

¹ Um município é considerado como “pequeno porte I” quando sua população não ultrapassa 20.000 habitantes (MDS, 2005).



seguridade social, que é também composta pela saúde e previdência social (BRASIL, 1989). Em consequência disso, foram sistematizados e criados diversos programas sociais.

Um programa, em suma, é um dos instrumentos operacionais da política pública e tem por finalidade a resolução ou mitigação de uma problemática social que afeta determinado público-alvo. De uma forma mais didática, utiliza-se o ciclo de políticas, presente nos manuais clássicos de Ciência Política, para demonstrar todo o processo – planejamento, operação e avaliação – de um programa (JANNUZZI, 2011).

O processo se constitui de cinco etapas: (1) definição da agenda política, que faz referência à discussão de assuntos e problemas que os gestores públicos e a comunidade entendem como relevantes; (2) formulação de políticas e programas, em que se pensa nas possibilidades de soluções para as questões priorizadas na etapa anterior; (3) tomada de decisão técnica-política, na qual os gestores públicos projetam o modelo a ser seguido; (4) implementação de políticas e programas, em que os planos saíram do papel e serão estruturados de forma a atender seu público-alvo; e (5) avaliação, período em que são analisados se os objetivos propostos estão sendo atingidos, se a política ou programa estão funcionando da maneira que deveria ser e se há necessidade de mudanças para conseguir solucionar o problema original (JANNUZZI, 2011).

É importante destacar que o modelo de ciclo, é um modelo idealizado e didático, visto que na realidade brasileira os atores sociais ainda não reconhecem e desempenham o seu papel como deveriam ser. Dessa forma, programas configuram-se como uma maneira complexa, pois para atingir seus objetivos, pensando em gestão, precisa ser pensado por diversos atores sociais e estruturado por meio de uma equipe técnica multidisciplinar, de disponibilidade de instrumentos, de recursos monetários, de capacitações continuadas e de avaliações constantes (ESTRELLA; RIBEIRO, 2008; JANNUZZI, 2013). Assim, é necessário incluir o monitoramento e avaliação em todas as partes do processo, não somente na última etapa do ciclo.

Fazendo um apanhado histórico, observa-se que a cultura de avaliação de programas e monitoramento, como pontua Jannuzzi (2011), desenvolveu-se fortemente nos Estados Unidos a partir da década de 60, devido à necessidade de garantir melhor gestão dos programas sociais que foram amplamente criados pelo país. No caso do Brasil, como já citado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 acarretou também na ampliação de programas sociais, criando a crescente necessidade de um sistema de avaliação. No entanto, esse processo no cenário brasileiro encontra-se em “estágio ainda incipiente do conhecimento do campo aplicado de monitoramento e avaliação de programas [...], seja na estrutura pública, seja nas universidades e nos centros de pesquisas” (JANNUZZI, 2011, p. 257).

Outro marco na reorganização do processo de planejamento da administração pública, que reforçou a necessidade da utilização de avaliações foi o Decreto Federal n. 2.829 de 29 de outubro de 1998. Em seu artigo quinto, consta “Será realizada avaliação anual de consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e dos resultados dos Programas, para subsidiar a elaboração de lei de diretrizes, orçamentárias de cada exercício” (BRASIL, 1998, p. 1).

Na literatura especializada acerca do tema, encontra-se várias definições de avaliação de programas, principalmente nas vertentes da ciência política, ciência social, economia e administração. Para fins desta pesquisa, optou-se pela seguinte definição:



Avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos (AGUILAR; ANDER, 1994 *apud* COTTA, 1998, p. 106).

Desta forma, entende-se que uma avaliação de programas pode ser realizada de forma concomitante com as demais fases do ciclo de políticas públicas (construção da agenda, formulação e implementação), ou seja, não precisa ser realizada somente na fase posterior da implementação, para aferir os resultados e impactos na população.

Quanto aos objetivos da avaliação de programas, Cotta (1998) expõe que pode-se ter inúmeros objetivos, como: auxiliar e orientar quanto a ajustes no decorrer de programas, verificar se os objetivos do programa estão sendo alcançados, pontuar após a finalização de um programa as razões de seu sucesso ou fracasso e indagar os aspectos que poderão interferir no desenvolvimento do programa.

Torna-se relevante distinguir, nesse momento, monitoramento e avaliação. Esses conceitos são procedimentos técnicos utilizados para acompanhamento de programas, com objetivo do aperfeiçoamento das ações desenvolvidas. É através deles que se analisam os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Entretanto, são processos complementares, em que monitoramento possui caráter contínuo e finalidade de verificar as ações no desenvolvimento do programa com informações mais sintéticas e, avaliação proporciona aos gestores informações mais analíticas sobre o funcionamento do programa e em todas as etapas do ciclo de política (JANNUZZI, 2014).

Nesse sentido, uma pesquisa de avaliação permite que o processo de tomada de decisão política ocorra de forma mais consciente, devido às informações confiáveis e atualizadas adquiridas por meio de avaliações sistematizadas. Dessa forma, a avaliação não só beneficia o Estado, representado pelos gestores e técnicos, como também os usuários e a sociedade em geral, pois investindo na melhoria dos programas através desse processo, conseqüentemente, os resultados serão percebidos no trabalho dos gestores e técnicos, o que impactará positivamente os usuários do programa, revertendo em qualidade de prestação do serviço (COTTA, 1998). O autor complementa que a avaliação desempenha um papel central na racionalização de programas sociais, pois sua ausência pode levar a desperdício dos recursos disponíveis.

Apesar dos grandes avanços na área de monitoramento e avaliação, ainda há entraves e dificuldades para sua execução. Jannuzzi (2011) pontua que esses processos são incomuns em grande parte dos municípios e em gestões estaduais, pois não possuem um sistema e uma equipe estruturados, que permitam acompanhar as ações desenvolvidas pelos programas e sua gestão. Há também os casos em que, mesmo tendo uma justificativa a ser buscada, as pesquisas apresentam resultados triviais, metodologias questionáveis ou com pouca assimilação para reformulação dos programas.

Essas dificuldades no monitoramento e na avaliação de programas no Brasil – e as frustrações decorrentes disto – são conseqüências, em boa medida, de desenvolvê-los seguindo modelos e prescrições muito particulares e padronizados, sem a devida



“customização” que deveria ter em função do estágio de maturidade dos programas. (JANNUZZI, 2011, p. 254).

Isso reflete uma lacuna nesse campo devido ao fato do pouco domínio da técnica, conceito e grau de importância pelos gestores. Somado a isso, esse campo há um longo trajeto de aperfeiçoamento para seguir, pois ainda hoje, como expõe Jannuzzi (2011), há limitações nesse tipo de pesquisa como fonte de dados e informação para melhorias dos programas sociais existentes, ou como diagnóstico para novo. “Em que pese os avanços na área, é preciso reconhecer que a insatisfação com os estudos avaliativos ainda é mais frequente do que o desejável” (JANNUZZI, 2011, p. 255).

Em suma, a avaliação de programas consiste em um método em que o uso de técnicas auxiliam na investigação de situações, problemas e demais lacunas na gestão de um programa. Tal processo pode ser realizado ao longo de todo seu ciclo, desde diagnóstico até seus resultados, com o intuito de transmitir informações sobre os aprimoramentos de suas ações, ou contribuir na melhoria das condições de gestão para os diversos atores envolvidos. A partir das avaliações, pode-se entender a efetividade e a eficácia na gestão dos programas, essas questões foram discutidas no próximo tópico.

2.1 EFETIVIDADE E EFICÁCIA NA GESTÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

As políticas e os programas, em destaque os da área social, precisam conter continuamente em seu processo as práticas de monitoramento e avaliação, não se limitando somente a questão econômica. Os programas sociais de governo, em relação aos sistemas de avaliação, como expõe Marinho e Façanha (2001) ora possui foco de discussão dos resultados e impactos sociais, ora em considerações de restrições de recursos. Tal fato é visto por esses autores como algo a ser superado, para que se assegure a avaliação em sua totalidade e que possua resultados úteis para ser implantados nos meios de gestão.

Devido às falhas de gestão e necessidade de aprimoramento, a avaliação torna-se ferramenta essencial no processo de trabalho. Quanto às lacunas, os programas sociais possuem algumas características que devem ser pontuadas: (1) os programas sociais são concebidos e desenvolvidos, geralmente, para atender a objetivos genéricos, múltiplos, e de difícil verificação *a priori*; (2) os problemas de coordenação tendem a ocorrer, devido à complexidade das organizações que fazem sua gestão; (3) as regras de financiamento e de repasse adotadas, em geral, não são integradas e estruturadas pelos objetivos que se pretende estimular; e (4) a vigência dos programas sociais os submete a restrições globais de recursos e disputas periódicas por verbas (MARINHO; FAÇANHA, 2001).

Dessa forma, para embasar as avaliações no âmbito da gestão pública, emprestou-se da administração os princípios de eficiência, eficácia e efetividade. Esses conceitos tiveram destaques na constituição, após a aprovação da Emenda Constitucional n. 19 de 04 de junho de 1998, a qual estabeleceu, em seu artigo 37, a adoção da eficiência na administração pública. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988).



Os conceitos de efetividade, eficiência e eficácia podem ser entendidos, segundo Nogueira (2002, p. 144), como “recursos analíticos destinados a separar aspectos distintos dos objetivos e, por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação”. Dessa forma, faz-se necessário entender o significado de cada um desses aspectos, para sua melhor utilização no processo avaliativo.

O conceito de eficiência “está associado ao adequado uso e combinação dos recursos materiais, humanos, tecnológicos e financeiros, de tal sorte que minimize o custo total da produção dos bens e serviços sociais” (CHIECHELSKI, 2005, p. 4). Ou seja, isso significa que ser eficiente está relacionado à avaliação do custo-benefício entre os esforços empregados na implementação de uma política e os resultados atingidos (NOGUEIRA, 2002). Para Cotta (1998) a eficiência diz respeito à ligação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Dessa forma, ao direcionar o olhar para a eficiência em uma avaliação, é importante analisar a relação de custo e benefícios do programa social. Para tal, como sugere Boschetti (2009) deverá atentar-se a alguns indicadores para conseguir estabelecer essa relação de eficiência, como: fontes de financiamento e direção e magnitude dos gastos.

Outro conceito utilizado na avaliação de um programa diz respeito à eficácia. Aspecto esse que significa a medida de alcance de objetivos e metas propostos por um programa, em um determinado período, não dependendo dos recursos utilizados para seus resultados. Em suma, ser eficaz é produzir o efeito desejado.

A eficácia é muito utilizada nas etapas de implementação de um programa e visa “apreciar em que medida as ações e instrumentos utilizados são coerentes com as propostas e o que vem sendo alcançado em relação aos objetivos previstos” (NOGUEIRA, 2002, p. 145). O autor descreve que avaliar a eficácia é o método mais utilizado pelos avaliadores, devido ao fato de ser a avaliação que tem menos dispêndio de recursos e a mais possível de ser realizada. Todavia, o autor reitera que as dificuldades encontradas para realizar esse tipo de avaliação, residem no fato da obtenção de informações verídicas sobre o funcionamento do programa que será avaliado e na forma genérica que são formulados os programas sociais brasileiros, devido a sua complexidade e variedade de objetivos propostos.

Os indicadores propostos por Boschetti (2009), para realizar uma avaliação em que se lança pelo conceito da eficácia, são: (1) natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados; (2) abrangência do alcance da política e/ou programa; (3) critérios de acesso e permanência; e (4) formas e mecanismos de articulação com outras políticas sociais.

Por fim, o último conceito a ser discutido é a efetividade. Esse princípio irá aferir sobre os resultados/impactos que beneficiaram a população. Isto indica que esse conceito é mais abrangente e complexo que a eficácia, pois, como pontua Nogueira (2002), nele está presente um juízo de valor devido ao fato de verificar as reais alterações em dada situação. Ou seja, a efetividade visa à definição de resultados “entre a execução de um programa e o impacto provocado entre ou sobre o segmento a que se destina” (NOGUEIRA, 2002, p. 145).

A partir dessa visão, ser efetivo é averiguar as reais necessidades e impactos que os programas atingem a população. Marinho e Façanha (2006, p. 6) exemplificam que uma organização efetiva ocorre “quando seus critérios decisórios e suas realizações apontam para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de



credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação”.

As dificuldades encontradas para averiguar o conceito de efetividade em uma avaliação, diz respeito a pouca publicidade para obtenção de informações sobre o programa e a dificuldade de tratamento de variáveis (NOGUEIRA, 2002). Dessa forma, apesar dos obstáculos, é essencial para uma política e/ou programa aventurar-se, pela avaliação, para garantir os resultados que demonstrem a vinculação entre as ações e as mudanças percebidas na população.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa classifica-se como de natureza quantitativa (ZANELLA, 2009), do tipo descritiva (FERNANDES; GOMES, 2003), pois utiliza-se de estatística descritiva tanto na coleta como no tratamento dos dados, visando a descrição dos dados referentes ao Programa Bolsa Família no município de Alto Paraná. Também foi utilizada a pesquisa documental para atingir os objetivos propostos.

Os dados secundários foram obtidos por meio do *website* da Secretária de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como dados fornecidos pelo Centro de Referência de Assistência Social do município de Alto Paraná, por meio da folha de pagamento do Programa Bolsa Família.

A pesquisa foi realizada entre os meses de julho e agosto do ano de 2015. Os dados foram analisados por meio de estatística descritiva com o auxílio do *software* Microsoft Excel 2010.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Antes de iniciar a análise, faz-se necessário um breve relato sobre o município de Alto Paraná, para demonstrar a realidade em que se encontra. Alto Paraná, possuía, em 2010, uma população de 13.663 habitantes, sendo que 11.204 (82,13%) residiam em área urbana e 2.459 (17,87%) residiam na área rural (IBGE, 2010). A população estimada para o ano de 2018 é de 14.679 habitantes (IBGE Cidades, 2018).

Quanto à estrutura demográfica, o município apresentou algumas mudanças entre os censos 2000 e 2010. Verificou-se uma ampliação da população idosa, que cresceu em média 2,45 % ao ano, ou seja, no ano de 2000 este grupo representava 10,5% da população e no ano de 2010 o grupo de idosos representava 12,4 % do total da população. Em contrapartida, a população que compreende entre 0 e 14 anos registrou um crescimento negativo nesse mesmo período, com média de -1,57% ao ano, assim, a participação desse grupo (crianças e adolescentes) reduziu de 3.585 (28,2%) habitantes para 3.061 (22,4%). Em relação à faixa etária entre 15 a 59 anos demonstrou um crescimento populacional de em média 1,34% ao ano, passando de 7.802 habitantes em 2000, para 8.909 em 2010, representando o maior grupo populacional do município (IBGE, 2010).

No que tange os aspectos econômicos, entre os anos de 2006 e 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 48,3%, passando de R\$ 82,5 milhões para R\$ 133,9 milhões. O crescimento percentual foi inferior ao verificado no Estado do Paraná, (59,1%). Desse total, tem-se expressiva participação do setor de serviços, sendo 53,0% do PIB municipal, seguido da agricultura 32% e do setor industrial 10%. Os 5% restantes são resultados dos impostos



arrecadados pela prefeitura (IBGE, 2010).

Em relação aos aspectos socioassistenciais, o município possuía em 2010, aproximadamente 13,5% da sua população em situação de extrema pobreza, o equivalente a 1.845 habitantes (IBGE, 2010). O Cadastro Único para Programa Sociais é uma das ferramentas informatizadas do Governo Federal, que possui finalidade de identificar e caracterizar as famílias de baixa renda. São consideradas famílias com baixa renda aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. Esse sistema também permite conhecer a realidade socioeconômica das famílias cadastradas, sendo grande aliado dos três entes federados (Municípios, Estado e União) como meio de monitoramento das políticas desenvolvidas e também como subsídios para criação de novas.

Dessa forma, segundo o Relatório de Programas e Ações do MDS no Município de Alto Paraná-PR elaborado pela SAGI, no mês de junho de 2015, o município de Alto Paraná possuía em seu Cadastro Único um total de 2.218 famílias cadastradas. Na Tabela 1 são mostradas as famílias cadastradas e sua faixa de renda.

Tabela 1: Famílias cadastradas no Cadastro Único no município de Alto Paraná por faixa de renda

Faixa de renda das famílias cadastradas	Quantidade	Mês de referência
Renda <i>per capita</i> mensal entre R\$ 0,00 até R\$77,00	821	Junho/15
Renda <i>per capita</i> mensal entre R\$ 77,01 até R\$154,00	487	Junho/15
Renda <i>per capita</i> mensal entre R\$ 154,01 e 1/2 salário	657	Junho/15
Renda <i>per capita</i> mensal acima de 1/2 salário	253	Junho/15
Total	2.228	Junho/15

Fonte: Autores com base em SAGI, 2015.

Observa-se na Tabela 1 que, do total de 2.218 famílias, 821 encontram-se com renda *per capita* mensal entre R\$ 0,00 até R\$77,00. Isso significa que 821 famílias no município estão vivendo abaixo da linha da extrema pobreza.

A definição de situação de extrema pobreza adotada pelo MDS, corresponde à linha do Banco Mundial e das Nações Unidas, que consideram US\$ 1,25 *per capita* por dia, o que no Brasil traduzia-se em cerca de R\$ 67,00 (FALCÃO; COSTA, 2014). Porém, aproximou-se o valor para R\$ 70 reais *per capita* mensais e, em 2014, em decorrência a reajustes, ficou estabelecido que a linha da pobreza fosse de R\$ 77,00 *per capita* mensais.

O Programa Bolsa Família caracteriza-se pela transferência direta e temporária de renda a famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o país. O programa possui três pilares, sendo eles: (1) garantia de renda: que promove o alívio imediato da pobreza; (2) condicionalidades: que reforçam o acesso aos direitos sociais básicos; e (3) ações e programas complementares: objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (CAMPELLO, 2014).

A seleção das famílias para participar do programa, ocorre por meio das informações registradas no Cadastro Único, como já citado.

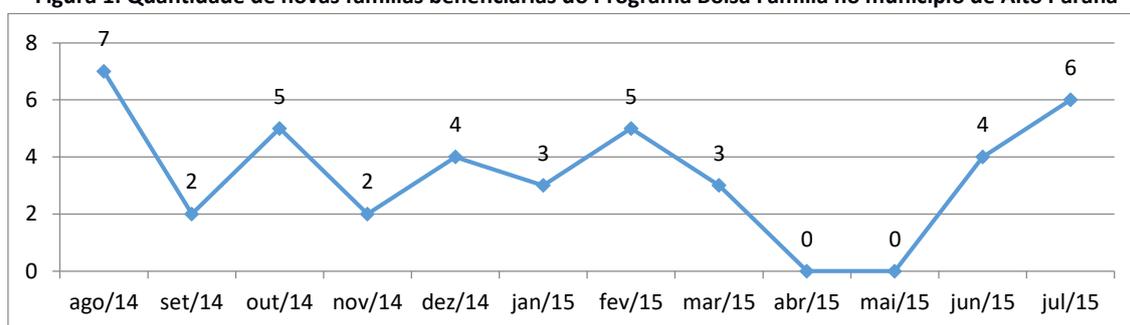
No município de Alto Paraná, dentre as 2.218 famílias cadastradas no Programa Bolsa Família, 935 famílias receberam a transferência de renda do governo federal no mês de julho de 2015. No período estudado (agosto de 2014 a julho de 2015), houve uma média de 960 famílias



atendidas. Isto porque existe algumas variações de um mês para outro, pois ocorrem a inclusão de novas famílias e o cancelamento de benefícios. Ressalta-se ainda que o cadastramento das famílias no programa não significa o recebimento imediato. Das 2.228 famílias cadastradas em julho de 2015, apenas 42% efetivamente receberam o repasse.

Nesse mesmo período, ocorreu uma pequena inclusão de novas famílias no programa, como observado na Figura 1, totalizando 41 novas famílias beneficiárias do Programa. Todavia, dentre esse número estão contabilizadas as famílias que já recebiam o recurso, mas vieram de transferência de outro município, devido à mudança para a cidade. Ou seja, não são contabilizados somente as famílias do município que entraram em uma situação de vulnerabilidade social e que necessitam da transferência de renda.

Figura 1: Quantidade de novas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Alto Paraná



Fonte: Autores com base na Folha de pagamento do Programa (2014/2015)

No que tange ao número de famílias que tiveram seus recursos suspensos ou bloqueados, no período de agosto de 2014 a julho de 2015, contabilizou-se um total de 168 famílias. Essas famílias tiveram seus recursos bloqueados ou suspensos devidos ao não cumprimento das condicionalidades e/ou por não comparecerem ao Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) para atualizar o Cadastro Único no período solicitado. Todavia, essa situação pode ser regularizada e revertida.

O Programa Bolsa Família possui algumas condicionalidades, que são obrigações assumidas pelas famílias beneficiárias e pelo poder público com finalidade de ampliar o acesso a essas famílias aos direitos sociais básicos nas áreas da saúde, educação e assistência social.

A condicionalidade na área da saúde diz respeito ao acompanhamento do cartão de vacinação e o desenvolvimento de crianças com até sete anos. Para mulheres entre 14 e 44 anos, ocorre também o acompanhamento e, caso sejam gestantes ou lactantes, devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do seu filho. Na educação, a condicionalidade corresponde a frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária de todas as crianças entre 6 e 15 anos e frequência de mínima 75% para adolescente entre 16 e 17 anos (COSTA; FALCÃO, 2014; MARIANO; SOUZA, 2015).

Caso a família descumpra as condicionalidades, ela sofrerá algumas penalidades, desde advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento (PAIVA *et al.*, 2015). Com relação à advertência, a família será notificada por mensagem escrita, via correio e por extrato do pagamento, sobre o descumprimento. Em seu histórico de condicionalidade ficará registrado essa penalidade pelo período de seis meses. Caso a família descumpra novamente, após esse



período a família será advertida.

O bloqueio ocorre quando, dentro do período de seis meses, a família descumpra novamente as condicionalidades. Devido a isso, seu benefício será bloqueado por um período de 30 dias, porém ele poderá ser sacado com a parcela do mês seguinte. A suspensão ocorre, ainda dentro do período de seis meses e após o benefício já ter sido bloqueado, caso a família descumpra, ela terá seu recurso suspensão por 60 dias e não poderá sacá-lo após esse período. Por fim, o cancelamento ocorre quando a família estiver em fase de suspensão e continuar a descumprir as condicionalidades por um período maior que 12 meses, a contar a data em que ocorreu a coincidência de registro das etapas anteriores.

Na Tabela 2, apresenta-se o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família para o acompanhamento das condicionalidades no município de Alto Paraná no ano de 2015.

Tabela 2: Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família para o acompanhamento das condicionalidades

Perfil dos beneficiários	Quantidade	Mês de referência
Famílias com perfil educação (6 a 15 anos)	1.005	Maio/15
Famílias com perfil educação (16 a 17 anos)	142	Maio/15
Famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres entre 14 e 44 anos)	880	Junho/15

Fonte: Autores com base em SAGI, 2015.

Entre as famílias beneficiárias do Programa, observa-se na Tabela 2, que existem 1.005 com perfil educação com crianças entre 6 e 15 anos e 142 com adolescentes de 16 a 17 anos, ou seja, 1.147 beneficiários possuem perfil para o acompanhamento em educação. Com relação ao perfil saúde, com crianças até sete anos e mulheres entre 14 e 44 anos, existiam 880 famílias, para o acompanhamento da saúde.

Dentre o público que possui perfil para o acompanhamento na área da educação, na Tabela 3 apresentam-se os resultados do acompanhamento.

Tabela 3: Resultados do acompanhamento da condicionalidade em Educação

Resultados	Quantidade	Mês de referência
Total de famílias com perfil educação (6 a 15 anos)	1.005	Maio/2015
Frequência acima da exigida (85%)	863	Maio/2015
Frequência abaixo da exigida (85%)	7	Maio/2015
Sem informação escolar	135	Maio/2015
Total de famílias com perfil educação (16 a 17 anos)	142	Maio/2015
Frequência acima da exigida (75%)	92	Maio/2015
Frequência abaixo da exigida (85%)	2	Maio/2015
Sem informação escolar	48	Maio/2015

Fonte: Autores com base em SAGI (2015).

Observa-se que das famílias acompanhadas com perfil educação (6 a 15 anos), que somam 1.005 beneficiários, 870 estão sendo efetivamente acompanhadas (87%) e 135 estão sem informação escolar (13%). Dentre os que estão sendo acompanhados, 863 estão com frequência acima da exigida (99%). Em relação as famílias acompanhadas com perfil educação (16 a 17 anos), que



somam 142 beneficiários, o acompanhamento acontece com 94 famílias (66%), ou seja, 48 ainda estão sem informação escolar (34%).

Considerando o público que possui perfil para o acompanhamento na área da saúde, na Tabela 4 apresentam-se os resultados do acompanhamento.

Tabela 4: Resultados do acompanhamento da condicionalidade em Saúde

Resultados	Quantidade	Mês de referência
Total de famílias com perfil saúde para acompanhamento	880	Julho/2015
Gestantes com pré-natal em dia	15	Julho/2015
Total de crianças acompanhadas	489	Julho/2015
Crianças com vacinação em dia	489	Julho/2015
Crianças com dados nutricionais em dia	446	Julho/2015
Sem informações	239	Julho/2015

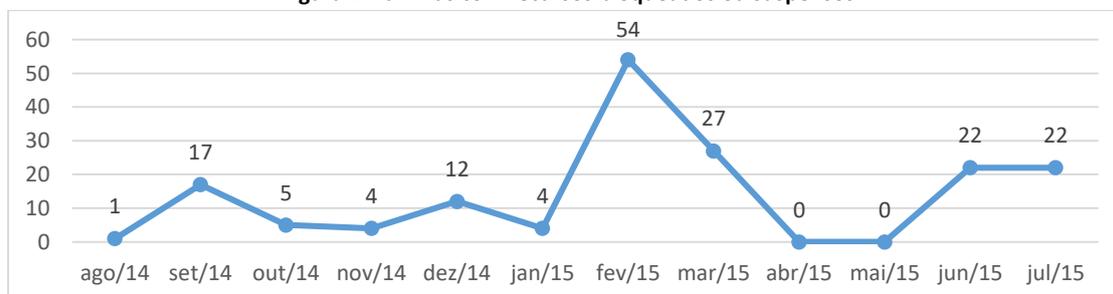
Fonte: Autores com base em SAGI (2015).

Em relação aos resultados da condicionalidade em saúde, das 880 famílias com esse perfil, 641 estão efetivamente em acompanhamento (73%), enquanto 239 estão sem informação (27%). Das 15 gestantes acompanhadas, todas estão com pré-natal em dia. Do total de crianças acompanhadas, todas as 489 estão com vacinação em dia (100%). Quando se trata das crianças com acompanhamento dos dados nutricionais, 446 estão sendo acompanhadas (91%), todavia, 43 não estão com os dados nutricionais em dia (9%).

As famílias beneficiárias do Programa também podem sofrer as penalizações de advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento, nas situações de revisão e averiguações cadastrais. A revisão cadastral é realizada todo ano pelo Programa com intuito de atualizar o Cadastro Único das famílias que estão há mais de dois anos sem realizar esse processo. Já a averiguação, ocorre todo ano por meio do cruzamento de dados do Cadastro Único com outras bases de dados do Governo Federal (INSS, RAIS e CAGED)², assim quando há discordância de informações entre as bases de dados, a família é convocada para atualizar o seu cadastro.

Quando se trata das famílias com os recursos bloqueados ou suspensos no município de Alto Paraná entre agosto de 2014 e julho de 2015, os dados estão dispostos na Figura 2.

Figura 2: Famílias com recursos bloqueados ou suspensos



Fonte: Autores com base na Folha de pagamento do Programa (2014/2015)

² Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).



Em primeiro lugar, destaca-se que não é possível diferenciar os bloqueios ou suspensões nos dados disponíveis, nem averiguar se eles são decorrentes do descumprimento das condicionalidades ou da revisão/averiguação cadastral.

Os dados disponíveis permitem identificar que, dentre as 168 famílias que tiveram seus recursos bloqueados ou suspensos no período apresentado, 48 delas foram desligadas devido ao fato de não se enquadrarem mais nos critérios de renda estabelecido pelo programa após atualização cadastral e, somente três famílias, desistiram espontaneamente da transferência de renda.

O Programa Bolsa Família não estabelece em sua lei de criação o período de permanência da família no programa, apesar de ter sido criado em caráter temporário e ter, entre seus objetivos, a atualização cadastral da família a cada dois anos. Assim, o essencial seria que a família, ao conseguir superar sua situação de vulnerabilidade temporária de renda, solicitasse espontaneamente o desligamento do Programa. Porém, os dados revelam o contrário, o número de famílias que tem sua transferência de renda canceladas é muito maior.

Para averiguar a eficácia, que diz respeito ao alcance de objetivos e metas propostas em um determinado período do Programa Bolsa Família no município de Alto Paraná, utiliza-se dos indicadores propostos por Boschetti (2009), os quais são: natureza e tipo de direitos e benefícios previstos e/ou implementados; abrangência do alcance da política e/ou programa; critérios de acesso e permanência; e formas e mecanismos de articulação com outras políticas sociais.

No que diz respeito ao quesito natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados, o Programa Bolsa Família no município vem cumprindo seu papel como eficaz, visto que há a inclusão do público-alvo e ocorre a transferência de renda, como previsto em lei. Em relação à abrangência do alcance da política e/ou programa, o Programa Bolsa Família é um programa de caráter focalizado, ou seja, ele não pode ser considerado um direito, visto que para ser um beneficiário é necessário enquadrar-se em alguns critérios. Dessa forma, quanto a esse quesito também pode ser considerado eficaz, uma vez que consegue abranger a todas as famílias cadastradas no Cadastro Único que possui perfil para ser beneficiária do programa.

No que tange aos critérios de acesso e permanência, esses são claros e correspondem com o que é realizado no programa, em contraponto os de permanência não são. O programa deveria ter caráter temporário, sendo que ao conseguir superar a situação de vulnerabilidade de renda, a família deveria solicitar o desligamento do programa, assim como a cada dois anos deverão ocorrer atualização no sistema para averiguar se a condição de vida da família modificou-se ou permaneceu da mesma maneira. Todavia, como pode ser percebido por meio dos dados expostos nessa análise, apenas três famílias solicitaram o desligamento do programa no período pesquisado. Por outro lado, 48 famílias tiveram seus benefícios cancelados após revisão/averiguação cadastral.

Por fim, em relação às formas e mecanismos de articulação com outras políticas sociais, o Programa propõe-se a articulação com outras políticas através das condicionalidades da educação e da saúde. Todavia, como foi apontado nos dados já expostos, na educação, 13% das crianças entre seis e 15 anos não estão sendo acompanhadas e entre os adolescentes entre 16 e 17 anos, essa falta de informação escolar sobe para 34%. No caso da saúde, 27% ainda não estão sendo acompanhadas.



Ao considerar o conceito de efetividade, princípio esse que irá aferir sobre os resultados/impactos que o Programa acarretou na população do município, verificou-se que o Programa, no período estudado, propiciou a 51 famílias a superação da situação de pobreza ou extrema pobreza. Contudo, vale ressaltar que apenas três 3 famílias identificaram que não precisavam mais do benefício, enquanto que 48 famílias tiveram seus benefícios cancelados após atualização do Cadastro Único. Tendo em vista que a média de famílias beneficiárias no período estudado foi de 960, verifica-se que somente 5% delas conseguiram superar a situação inicial ao entrar no programa.

5 CONCLUSÕES

Após mais de uma década de existência, o Programa Bolsa Família tem se mostrado como uma experiência bem-sucedida, visto que consegue ter uma ampla cobertura de acesso e possuir como base o maior cadastro social informatizado, o Cadastro Único. Todavia, evidencia-se que existem necessidades de melhorias no programa e desafios a serem enfrentados.

Após as discussões levantadas nesse artigo, observa-se que no município de Alto Paraná, o programa possui uma média de 960 famílias beneficiárias, sendo que somente 5% desse total conseguiram superar a situação de pobreza ou extrema pobreza. Dessa forma, é possível afirmar que não há uma grande representatividade de famílias que superaram a situação inicial e, com isso, discute-se que o programa não está sendo efetivo no município.

Entretanto, a não efetividade pode estar relacionada à falta de uma “porta de saída” da família do programa, ou seja, faltam meios que de fato consigam emancipar os beneficiários, como estratégias profissionalizantes e inclusão no mercado de trabalho. Outro ponto que colaboraria com isso, seria a estipulação de limites máximos de permanência no programa, uma vez que a obrigatoriedade de atualização cadastral é feita a cada dois anos, todavia isso não significa que a família sairá do programa.

Em relação à eficácia, pode-se averiguar que o Programa Bolsa Família no município de Alto Paraná, vem sendo gerido, em partes, com eficácia, uma vez que nos dados apresentados, o programa se mostrou eficaz nos quesitos “natureza e tipo de direitos e benefícios previstos e/ou implementados”, e “abrangência do alcance do programa”, pois consegue abranger o público-alvo previsto e realizar a transferência de renda a todas famílias com perfil para ser beneficiárias. No entanto, nos quesitos “critérios de acesso e permanência” e “forma e mecanismos de articulação com outras políticas sociais” ainda são necessários alguns ajustes para que o Programa se torne eficaz, visto que as condicionalidades não estão atingindo todos os beneficiários com perfil para acompanhamento das condicionalidades. Assim, reitera-se que os critérios de permanência deveriam melhorar no sentido de buscar estratégias para que as famílias consigam superar a situação de vulnerabilidade o mais rápido possível.

Em suma, o Programa Bolsa Família possibilita a transferência de renda a toda população do município que se enquadre nos critérios de acesso. Contudo, ainda há muitos desafios e estratégias a serem realizadas para que ocorram melhorias quanto à abrangência das condicionalidades e à saída da família do programa através da superação da situação de vulnerabilidade social, ou seja, é necessário que o programa se torne mais eficaz e efetivo.



Por fim, recomenda-se que essa pesquisa seja realizada em outros municípios para se ter uma visão mais abrangente sobre o assunto e uma base de comparação, visto que cada município possui suas particularidades e especificidades.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 1ed. Brasília: CFESS, v. 1, p. 575-592, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Diário Oficial, Brasília, DF, 29 out. 1998.

CAMPELLO, T. Programa Bolsa Família – Dez anos de contribuição para as políticas sociais. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2014.

CASTRO, R. B. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: XXX EnANPAD - Encontro da Anpad, 30, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006.

CHIECHELSKI, P. C. S. Avaliação de programas sociais: abordagens quantitativas e suas limitações. **Revista virtual textos e contextos**, v. IV, n. 4, dez. 2005.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V (Orgs.). **Programa Brasil Sem Miséria**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Brasília, 2014.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103-124, 1998.

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

FALCÃO, T.; COSTA, P. V. A linha da extrema pobreza e o público-alvo do Programa Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V (Orgs.). **Programa Brasil Sem Miséria**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Brasília, 2014.

FERNANDES, L. A.; GOMES, J. M. M. Relatórios de pesquisa de pesquisas na ciência social: características e modalidades de investigação. **Revista ConTexto**, Porto Alegre, v. 3, n. 4, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico da cidade de Alto Paraná**, 2010. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/2357J>>. Acesso em: 10 set. 2015.

IBGE Cidades. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Alto Paraná**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/alto-parana/panorama>>. Acesso em: 19 set. 2018.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Revista Planejamento e Política Pública**, Rio de Janeiro, n. 36, p.251-275, jan./jul. 2011.

JANNUZZI, P. M. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Revisitando Mitos e Recolocando Premissas para sua Maior Efetividade na Gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 1, p. 04-27, 2013.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento e avaliação de programas: uma compilação conceitual e metodológica para orientar a produção de conhecimento aplicado para aprimoramento da gestão pública. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Avaliação de Políticas Públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome**. v. 1. Brasília: SAGI, 2014.



MARIANO, S. A.; SOUZA, M. F. Conciliação e tensões entre trabalho e família para mulheres titulares do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 18, p. 147-177, 2015.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, 2011.

MDS. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2014**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

NOGUEIRA, V. M. R. Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais – revendo conceitos básicos. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 5, n. 2, jul./dez. p. 141-152, 2002.

PAIVA, L. H.; BARTHOLO, L.; MOSTAFA, J.; AGATTE, J. P.; CORRÊA, C. L. M.; EMURA, W. S. O programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V (Orgs.). **Programa Brasil Sem Miséria**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Brasília, 2014.

SAGI. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação. **Relatório de Informação Social do Município de Alto Paraná**. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão Geral](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral)>. Acesso em: 15 set. 2015.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.