

Avaliação do Programa Bolsa Família em municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano e cumprimento das condicionalidades de saúde.¹

Evaluation of the Family Grant Program in municipalities with low Human Development Index and the conditionalities health.

Evaluación del Programa Bolsa Familia en los municipios con bajo Índice de Desarrollo Humano y el cumplimiento de las condicionalidades de la salud.

Leonor Maria Pacheco Santos
Lucélia Luiz Pereira
Micheli Dantas Soares
Flavia Conceição Santos Henrique
Simone Costa Guadagnin
Sandra Maria Chaves dos Santos

RESUMO

O Programa Bolsa Família foi avaliado nas cinco regiões do Brasil, em municípios de Índice de Desenvolvimento Humano muito baixo. Realizou-se análise documental, entrevistas com gestores e informantes-chaves, questionários e grupos focais com mulheres inscritas e não inscritas. O estudo evidenciou *estrutura* normativa adequada e em constante evolução. Ainda avaliando *estrutura*, os recursos humanos, computadores e acesso à

internet eram inadequados para a execução do programa. Não havia correspondente bancário em um dos municípios e as famílias precisavam sacar o benefício no município vizinho. Analisando *processos*, havia dificuldades no cadastramento, no controle social e as vagas determinadas pelo governo federal eram insuficientes frente ao número de famílias elegíveis. Os *resultados* mostraram excelente focalização do programa entre as famílias estudadas (99%) e ratificaram a baixa cobertura. Apesar dos dados administrativos indicarem que mais de 80% das famílias estariam inscritas, isto não se confirmou no estudo empírico; constatou-se 53% de cobertura entre as famílias estudadas, informação corroborada por depoimentos locais. Houve relatos de retenção irregular dos cartões por comerciantes locais como condição para abertura de crédito, prática aceita sem problemas pelas mulheres. Apenas 19% das famílias identificavam a existência de condicionalidades de saúde e 7,7% declararam saber que deviam levar as

¹ Este estudo contou com auxílio de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Edital Universal, processo nº 481556/2004-4. Resultados preliminares apresentados na I Mostra de Pesquisas do Programa Bolsa Família, Brasília, novembro de 2008.

crianças ao posto de saúde para serem pesadas. Alguns gestores locais, apesar de ressaltarem a importância do programa, consideravam a transferência de renda como um incentivo à acomodação e não como um direito do cidadão. O estudo indica a relevância de investimentos para o aperfeiçoamento da gestão local do programa.

Palavras Chave: Pobreza, Desenvolvimento de Programas, Estudos de Avaliação

SUMMARY

The Bolsa Familia Program was evaluated in municipalities with low Human Development Index in the five Brazilian regions. Official documents were analyzed; interviews with managers and key informants, questionnaires and focus groups with women enrolled and not enrolled in the program were performed. The study showed adequate regulatory *structure* for and constantly evolving. Also in terms of *structure*, human resources, computers and internet access were unsuitable for program implementation. One of the towns did not have Bank facilities and families were forced to withdraw cash in the next county. As regards *processes* there were difficulties in enrollment, social control and the quota designed by the federal government was insufficient for the number of eligible families. *Results* of targeting among the families studied were excellent (99%) and confirmed low coverage. Administrative data indicated that over 80% of families were enrolled, but this was not confirmed in the empirical study: 53% coverage was found among the families studied, information corroborated by local statements. There were reports of unlawfully

withholding the cards by local merchants as a condition for granting credit, practice accepted by the women without questioning. Only 19% of families identified the existence of health conditionalities and 7.7% reported knowing that they should take children to the clinic to be weighed. Some local managers, although emphasizing the importance of the program, considered the cash transfer as an incentive for accommodation and not as a citizen's right. The results indicate the importance of investments for the improvement of local management of the program.

Key words: Poverty, Program Development, Evaluation Studies

RESUMEN

El Programa Bolsa Familia se ha evaluado en las cinco regiones de Brasil en municipios de bajo Índice de Desarrollo Humano. Se realizó análisis de documentos, entrevistas con los directores y los informantes claves, cuestionarios y grupos de discusión con las familias inscritas y no inscritas. El estudio mostró una *estructura* de marco regulador adecuado y en constante evolución. También evaluando *estructura*, los recursos humanos, las computadoras y acceso a internet no eran aptos para aplicación del programa. No había Banca en uno de los municipios y las familias se trasladaban para recibir el efectivo en el condado vecino. En términos de *procesos* hubo problemas en registración, control social y las cuotas determinadas por el gobierno federal quedarán insuficientes para el número de familias elegibles. Los *resultados* mostraron excelente focalización del programa entre las familias estudiadas (99%), pero confirmaron baja cobertura. Datos administrativos habían

indicado que más del 80% de las familias se inscribieron, esto no se confirmó en el estudio empírico; se encontró 53% de cobertura entre las familias estudiadas, información corroborada por las declaraciones locales. Se recibieron informes sobre la retención ilegal de las tarjetas en los comercios locales como condición para la apertura de un crédito, pero la práctica era aceptada por las mujeres sin problemas. Sólo el 19% de las familias identificó la existencia de condicionalidades de salud y 7.7% reportó saber que deben llevar los niños a la clínica para sean pesados. Algunos gerentes de local, aunque considerando la importancia del programa, tenían en cuenta la transferencia de ingresos como un incentivo para la comodidad y no como un derecho ciudadano. Los resultados indican la importancia de las inversiones para la mejora de la gestión local del programa.

Palabras clave: Pobreza, Desarrollo de Programa, Estudios de Evaluación

INTRODUÇÃO

A modalidade da intervenção para o enfrentamento da pobreza, da insegurança alimentar e da fome é alvo de intenso debate. Enquanto a experiência brasileira tendeu historicamente à distribuição emergencial de algum benefício de consumo imediato (ex. cesta básica, alimentação escolar, leite, óleo), durante o século XX alcançou-se um relativo consenso de que a sociedade deveria se organizar de maneira a garantir a todas as pessoas uma renda mínima como um direito de cidadania^{1,2}.

No Brasil, a adoção deste tipo de estratégia é recente e vem criando uma série de expectativas, tanto no que se refere

à possibilidade de um tratamento cidadão àquele que recebe, como pela oportunidade de promover o rompimento de uma perversa rede de interesses que construiu uma identidade entre as políticas sociais e o clientelismo. A liberdade das famílias na aplicação do dinheiro recebido é respeitada e podem permanecer no programa enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade³. Outros autores apontam vantagens da transferência monetária direta: diminuição dos custos administrativos e redução da incidência de fraudes e desvios de recursos, além de permitir a liberdade de escolha dos produtos por parte dos beneficiários, em comparação à modalidade de distribuição do benefício *in natura*⁴.

Entre 2001 e 2003 foram criados diversos programas nacionais de transferência de renda, como o Programa Nacional Bolsa Escola⁵, Programa Bolsa Alimentação⁶, Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação⁷. Em fins de 2003 estes programas foram unificados no Programa Bolsa Família (PBF)⁸.

Em janeiro de 2004 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com a atribuição de implementar a “política nacional de segurança alimentar e nutricional e coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do programa de transferência de renda”. A proposta do PBF respalda-se nos debates e experiências mais avançadas sobre modalidades de intervenção no campo social e pretende se tornar um diferencial em relação à trajetória de políticas sociais no país. De acordo com alguns autores “os programas brasileiros de garantia de renda mínima como o Bolsa Família têm como proposta promover a articulação com

outras políticas e programas sociais, criando a possibilidade de, em tese, romper com a fragmentação típica das políticas sociais brasileiras e facilitar a adoção de ações intersetoriais”⁹.

O público-alvo do PBF é representado por cerca de 11 milhões de famílias pobres no Brasil, segundo estimativas do IPEA. Em menos de três anos o programa alcançou esta meta. Desde junho de 2006 beneficia 11,2 milhões de famílias, com investimento mensal de R\$ 682 milhões e anual de R\$ 8,4 bilhões. É o maior programa de transferência de renda do mundo.

É evidente a necessidade de avaliar as políticas sociais para priorizar aquelas que maximizem a eficiência, a participação da comunidade e a focalização nos membros mais vulneráveis da população. Alguns estudos avaliaram isoladamente o Bolsa Escola¹⁰⁻¹³, outros o Bolsa Alimentação^{14,15} e o Cartão Alimentação^{16,17}. Um estudo que realizou a avaliação conjunta destes três programas, posteriormente unificados no Bolsa Família, concluiu que os mesmos eram fragmentados e apresentavam critérios não uniformes de cadastramento e de seguimento; muitas famílias se beneficiavam de mais de um programa, enquanto que outras, embora elegíveis, não eram beneficiadas^{18,19}. Segundo o estudo referido, haveria melhor efetividade e cobertura se os programas fossem articulados numa só direção. Lavinhas também ressaltou a fragmentação existente na implementação destes programas²⁰.

Algumas avaliações do Programa Bolsa Família já foram publicadas. Seus resultados serão apresentados ao longo do texto, vis-a-

vis os achados deste estudo. O objetivo desta pesquisa foi avaliar a implementação do PBF em cinco municípios entre os de mais baixo IDH por região, justamente onde a presença de uma intervenção social deste tipo se faz mais necessária e representa os maiores desafios. Espera-se contribuir, produzindo informações que colaborem para o aperfeiçoamento da gestão do programa.

Marco teórico conceitual

A década de 90 foi marcada por diversas reuniões internacionais de cúpula promovidas pelas agências da ONU, nas quais foram pactuados objetivos sociais e metas a serem alcançadas. Cita-se como exemplo as Metas de Desenvolvimento do Milênio, por meio das quais países membros das Nações Unidas, inclusive o Brasil, comprometeram-se a erradicar a pobreza extrema e a fome, universalizar a educação básica, reduzir a mortalidade infantil e materna, entre outras, até o ano de 2015²¹.

A avaliação de políticas, programas e projetos, particularmente no Brasil, tornou-se um compromisso, tanto quanto um desafio. Na conjuntura brasileira atual, o desafio acima assinalado assume a proporção de um objetivo estratégico de governo, desde que o combate à miséria e à fome foram inseridos na agenda política.

O processo de reformas do estado levado a cabo em muitos países da América Latina enfatizou a necessidade urgente de executar políticas sociais que maximizassem a eficiência, a participação da comunidade e a focalização nos membros mais vulneráveis da população. Em função disto cresceu o interesse sobre o

monitoramento de programas, contemplando a avaliação dos processos, dos impactos e da eficiência das ações²².

Desta forma, está em jogo na avaliação de políticas públicas, conhecer o que está sendo feito de maneira tão “objetiva” quanto possível e compreender a que isto serve, o que diferencia essencialmente a avaliação do controle e da auditoria, na medida em que entra em cena uma noção de julgamento de valor. Os sentidos da política e a incorporação da noção de valor são os traços distintivos desta prática, tendo em vista as definições e os objetivos da avaliação de políticas públicas^{23,24}.

Estratégias de intervenção na área social são sujeitas a alguns questionamentos e debates em muitos países, incluindo o Brasil. O problema provém das evidências de que estes programas foram tradicionalmente utilizados de forma inadequada pelas oligarquias tradicionais no poder, a fim manter o *status quo*²⁵. Isto tende a ser particularmente verdadeiro onde há déficit de cidadania ativa

Desta forma para a realização da presente pesquisa definiram-se princípios orientadores do processo da avaliação, numa tentativa de superar, na medida do possível, os problemas freqüentemente encontrados na literatura pertinente, tais como: informação não confiável, pouco esforço na avaliação de resultados intermediários, uso isolado, ou impróprio, de indicadores de impacto, falta de informação sobre as restrições econômicas e sociais a que estão sujeitos os beneficiários e uma tendência a observar e analisar apenas alguns aspectos particulares dos programas²⁶.

Esta avaliação baseou-se no paradigma

estrutura - processo - resultado empregado por diversos autores. Inicialmente proposto por Avedis Donabedian²⁷, o modelo foi revisitado por Handler e colaboradores²⁸ e, mais recentemente, revisado por Silva²⁹. A versatilidade da proposta e sua possibilidade de adaptação permitiram que fosse empregada em avaliações de programas de natureza diversa, a exemplo de: serviços de emergência médica na Inglaterra³⁰; promoção da saúde na Suécia³¹; pré-natal para migrantes latinas nos EUA³²; saúde do adolescente no Brasil³³; serviços de promoção, proteção e apoio à amamentação no Rio de Janeiro³⁴; políticas de segurança alimentar no Brasil^{24, 35-37}; tratamento da tuberculose em São Paulo³⁸ e numa unidade especializada de pneumologia em Barcelona³⁹.

Os conceitos como efetividade e eficácia, por vezes de difícil definição, são contemplados como tendências convergentes, intimamente imbricadas nestas três dimensões propostas. Esta abordagem considera como **estrutura** as características relativamente estáveis do provedor de serviços, tais como instrumentos, recursos, estruturas físicas e organizacionais. Já o **processo** corresponde às atividades e procedimentos realizados pelos profissionais envolvidos com os beneficiários e o **resultado** é representado por mudanças verificadas nas condições de vida dos beneficiários e que possam ser imputadas à intervenção realizada. A última dimensão abrange também mudanças no comportamento e a satisfação do usuário.

Tendo em vista a natureza do programa social em estudo, foi necessário re-interpretar e adaptar os conceitos e os conteúdos das dimensões do modelo original. Nesta proposta de avaliação a dimensão **estrutura** contempla a análise das ferramentas físicas e discursivas

mobilizadas para alcançar o objetivo do programa. Inclui instrumentos normativos, recursos, instalações, instrumentos e as estruturas organizacionais burocráticas e técnicas, responsáveis pela implementação do programa. Nesta dimensão avaliam-se os diferentes tipos de recursos disponibilizados para a gestão e execução do programa.

A análise da dimensão *processo* avalia como os recursos disponíveis, avaliados na *estrutura*, traduziram-se em ações concretas. Esta perspectiva, tendo em vista as características do programa, abrange as atividades desenvolvidas como a seleção e cadastramento dos beneficiários, o pagamento dos benefícios e o relacionamento das agências responsáveis com agências locais e com os beneficiários.

Por último tem-se a dimensão *resultados*, articulada à avaliação da *estrutura e processo* entendida como avaliação de fatores que podem facilitar ou dificultar o alcance dos objetivos pretendidos pelo programa.

Na metodologia proposta estas três dimensões estão intimamente relacionadas. Isto porque a *estrutura* somente cumpre sua finalidade se os *processos* ocorrerem de modo adequado e, por outro lado, os *processos* não conseguem ultrapassar as limitações *estruturais*. Além disso, todas as três dimensões somente se completam com o alcance dos *resultados*.

Este artigo proporciona uma avaliação da implementação do PBF em municípios de baixo IDH focada, sobretudo, nas primeiras duas dimensões (*estrutura e processo*). Apresenta, também, alguns *resultados* intermediários,

relativos à focalização e cobertura.

Aspectos metodológicos

Realizaram-se o levantamento e análise da legislação, relatórios e registros originais disponíveis sobre o programa investigado, que permitem avaliar determinados aspectos da *estrutura* e dos *processos*. Foram coletados documentos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como informações em sítios na internet.

A amostragem do estudo empírico foi de caráter intencional, selecionando os municípios que apresentam os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) em cada uma das regiões do Brasil. De acordo com este critério foram escolhidos os municípios **A**, **C**, **D** e **E**, que são, de fato, os de menor IDH de suas regiões. Porém na região Norte o acesso ao município de menor IDH mostrou-se impraticável por demandar transporte por táxi aéreo. Restrições financeiras tornaram necessário escolher outro com acesso terrestre entre os de menor IDH. O município **B** satisfazia os requisitos citados.

Os nomes dos municípios foram omitidos para preservar a confidencialidade das informações. Em atenção à Resolução 196/96 CNS, o projeto foi analisado e aprovado pelo Comitê de Ética da Instituição da faculdade de saúde da UNB em março de 2006. Na seleção das famílias, novamente prevaleceu o critério de privilegiar, de modo intencional, as comunidades de mais baixa renda. A seleção ocorreu por triangulação; informantes-chave foram convidados a opinar sobre qual seria a comunidade mais pobre no município e quando ocorreu concordância de pelo menos

três indicações, o bairro foi selecionado. Na comunidade foram visitadas 20 famílias inscritas no PBF e 20 famílias não beneficiadas. A localização das famílias não beneficiadas (grupo comparação) obedeceu ao critério de vizinhança imediata com as inscritas. Este processo resultou em questionários válidos para 99 famílias inscritas no Bolsa Família e para 103 não inscritas.

A coleta de dados com questionários junto às famílias foi conduzida para analisar a relação dos beneficiários e não beneficiários com o programa. Os dados foram digitados e analisados com o programa Epi Info 2002. O cálculo da renda familiar mensal *per capita*, computou os rendimentos informados por todos os membros da família no mês anterior ao trabalho de campo, excluindo o valor do benefício do PBF, dividido pelo número de membros. Foram adotados como pontos de corte para pobreza e de extrema pobreza aqueles definidos no Decreto nº 5.749 de Abril de 2006: R\$120,00 e R\$60,00 *per capita*, respectivamente. A coleta de dados ocorreu entre março e dezembro de 2006.

Foram também realizados dois grupos focais em cada município, um com mulheres beneficiárias e outro com não beneficiárias, com o objetivo de revelar a diversidade de concepções dos dois grupos quanto ao Programa Bolsa Família. A opção de conduzir grupos focais apenas com mulheres deveu-se basicamente a dois fatores: 1) as mulheres são, preferencialmente, as titulares do Cartão do PBF; 2) a dinâmica desta técnica de pesquisa recomenda homogeneidade na composição dos grupos e a presença de homens poderia inibir a exposição das mulheres no grupo. As demais variáveis como idade, origem étnica, estado

civil e religião foram consideradas, neste momento, como fatores que viriam enriquecer o grupo, pela oportunidade da revelação das diferenças. O número de mulheres participantes em cada um dos dez grupos focais variou entre oito e doze (exceto no município C, onde 15 mulheres beneficiárias participaram do grupo). As gravações foram posteriormente transcritas para permitir a análise a partir de sucessivas leituras⁴⁰.

Entrevistas semi-estruturadas, com ajuda de roteiros pré-elaborados, foram realizadas com: (a) gestores e responsáveis diretos pela administração e execução do programa no nível municipal; (b) informantes-chave da sociedade civil nos cinco municípios, visando incluir representantes de diferentes segmentos; (c) comerciantes locais, como fonte de informação sobre a destinação dos recursos transferidos. Foram realizadas 35 entrevistas gravadas e posteriormente transcritas para permitir análise por pesquisadores experientes na metodologia qualitativa. A partir de sucessivas leituras realizou-se a sistematização de conteúdos, categorização e análise⁴⁰.

Além das entrevistas e grupos focais, cada investigador possuía um diário de campo para anotação de informações não estruturadas no decorrer do estudo.

Análise da estrutura normativa

O Programa Bolsa Família foi inicialmente instituído pela Medida Provisória nº 132, em 20 de outubro de 2003⁴¹, convertida pela Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004⁸. A Lei definiu o PBF como: “destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades” tendo como objetivo “a unificação das

ações de transferência de renda do Governo Federal”. A análise destas peças legislativas demonstrou falhas, no sentido de não definir claramente os objetivos e metas do PBF. A indefinição de objetivos poderia comprometer a implementação e dificultar a seleção dos parâmetros mais adequados para a avaliação dos *resultados* do programa.

A lacuna antes indicada foi sanada alguns meses mais tarde, com a publicação do Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, no qual são explicitados os objetivos básicos do PBF, a saber: (I) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; (II) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; (III) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza; (IV) combater a pobreza; (V) promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

A legislação do PBF prevê a transferência de renda às unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza e que têm, em sua composição gestantes, nutrizas, crianças entre zero e doze anos, ou adolescentes de doze a quinze anos. Famílias sem gestantes ou filhos na faixa etária indicada, mas que atendem o critério de extrema pobreza são também elegíveis para o programa. O valor da transferência concedida, em 2006, referia-se a um benefício (piso) básico de R\$ 50,00 para famílias em situação de extrema pobreza e um benefício variável no valor de R\$ 15,00 até R\$ 45,00. Desta forma o valor total do benefício podia variar de R\$ 15,00 a R\$ 95,00. O Decreto 5.209 normalizou a implementação e definiu as responsabilidades

inerentes à operacionalização do Programa Bolsa Família que devem ser compartilhadas pelos diversos atores governamentais: o Governo Federal representado pelo MDS (Secretaria de Renda de Cidadania - SENARC), os municípios e a Caixa Econômica Federal. Quanto à normalização da gestão do benefício, este Decreto descreve diversas etapas, como a Identificação das famílias com renda mensal per capita igual ou inferior a R\$ 100,00; inclusão das famílias no Cadastro Único e acompanhamento da agenda de condicionalidades pelas famílias beneficiárias. O acompanhamento do cumprimento de condicionalidades de Educação e Saúde no âmbito municipal e estadual é atribuição dos titulares dos respectivos órgãos locais.

São condicionalidades do PBF, de acordo com o art. 3º da Lei nº 10.836⁸ de 9 de janeiro de 2004, os arts. 27 e 28 do Dec. 5.209, de 17 de setembro de 2004 e as Portarias Interministeriais MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004 e MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004:

“I - Na área de educação, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal de crianças ou adolescentes de 6 a 15 (seis a quinze) anos de idade que compoñam as famílias beneficiárias, matriculados em estabelecimentos de ensino;”

“II - Na área de saúde, o cumprimento da agenda de saúde e nutrição para famílias beneficiárias que tenham em sua composição gestante, nutriz ou criança menores de sete anos.”

O artigo 25 do Decreto no 5.209/04 normalizou a manutenção do benefício e estabeleceu os casos de bloqueio e/ou cancelamento de benefício nos casos de: (I) comprovação de trabalho infantil na família; (II) descumprimento de condicionalidade

que acarrete cancelamento ou suspensão do benefício concedido; (III) comprovação de fraude ou prestação deliberada de informações incorretas no cadastramento; (IV) desligamento por ato voluntário do beneficiário ou determinação judicial; (V) alteração cadastral na família, que implique a inelegibilidade ao Programa; (VI) aplicação de regra existente na legislação relativa a Programas Remanescentes.

Na Gestão de Benefícios do PBF os gestores municipais podem realizar bloqueios, desbloqueios ou cancelamentos dos benefícios financeiros das famílias por meio de sistema informatizado. Dessa forma, é agilizado o tratamento das diversas situações que levam à interrupção temporária ou permanente do pagamento dos benefícios financeiros.

A normalização do PBF vem sofrendo constantes ajustes e aperfeiçoamentos, à medida que o programa evolui. Além da legislação aqui analisada, foram publicados 5 Decretos, 31 Portarias, 1 Instrução Normativa e 24 Instruções Operacionais, o que revela a preocupação dos gestores nacionais, atentos à necessidade de aprimoramento contínuo. Face o exposto, a *estrutura* normativa do PBF pode ser considerada adequada.

O estudo que analisou os programas de transferência de renda unificados no PBF (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) apontou falhas e lacunas na normatização que podem comprometer a implementação de programas^{18, 19}. Um exemplo foi a Portaria 1.770/01 do Ministério da Saúde que priorizava a renovação do benefício do Bolsa Alimentação para crianças menores de dois anos que permanecessem com estado nutricional inadequado. Segundo

alguns autores que avaliaram o programa, esta legislação teria induzido mães ou responsáveis a manter as crianças com baixo peso de modo a não perder o benefício¹⁵, hipótese contestada por outros autores (AMO Assis 2004, comunicação pessoal). Outro exemplo foi a controversa exigência de apresentar Nota Fiscal de compra de alimentos com os recursos do Programa Cartão Alimentação, não prevista em norma e que terminou sendo “flexibilizada” segundo seus gestores^{18,19}.

Infra-estrutura nos municípios estudados

A Tabela 1 descreve algumas características demográficas, sociais, econômicas, de acesso aos serviços públicos e ao PBF nos municípios estudados. Tendo em vista a amostra intencional, era de se prever que os cinco municípios apresentassem características de extrema pobreza e até de isolamento. Alguns sequer possuíam transporte intermunicipal regular, sendo necessário recorrer a transporte alternativo disponível apenas uma vez por dia. Mesmo quando existia transporte, o acesso era precário: no período de chuvas intensas, as estradas de terra que levam ao município C, na região sudeste, não permitiram o acesso do ônibus (e da equipe da pesquisa) por cerca de quinze dias. O acesso à internet e ao sinal de celular também não era disponível em todos. O município A apresentava a situação mais precária em relação ao acesso à água: carros-pipa abasteciam cisternas coletivas nas ruas e cada família tinha direito a uma quota de quatro baldes de água por dia. Existia uma rede mínima de serviços de saúde e de educação nos municípios, muito embora não tenha sido propósito desta pesquisa avaliar a sua resolutividade.

Em relação à **estrutura** física a nível local alguns gestores relataram que os municípios efetuaram mudanças com a implantação do programa Bolsa Família, ou em função do cadastramento. Foi necessário adquirir computadores e acessar internet para que o órgão gestor do programa pudesse desempenhar suas funções. Um dos municípios à época do trabalho de campo, não contava com acesso à internet (Tabela 1) e dependia de suporte no município vizinho para o repasse das informações.

Em nenhum dos municípios estudados havia agência da Caixa Econômica Federal (CEF), a **estrutura** física mais adequada para o suporte à gestão local do programa e ao pagamento do benefício (Tabela 1). Contudo dois contavam com Caixa Automática e outros dois com Lotérica e correspondente bancário. Em um município não havia nenhuma dessas estruturas para saque no local. As famílias, portanto, precisam se deslocar para o município vizinho, distante cerca de nove quilômetros. Segundo relato de representante da sociedade civil no Conselho do Bolsa Família “*muitas vezes nem vale a pena sacar o benefício considerando os gastos com transporte*”.

No tocante aos recursos humanos, de acordo com os municípios, houve necessidade de contratação de novos funcionários (com recursos da prefeitura) ou capacitar, remanejar e treinar o pessoal dentro do órgão gestor do programa. Alguns gestores citaram que não foi possível a contratação de novos funcionários, visto que não havia repasse de verba do MDS para suporte técnico operacional. A situação pode ser ilustrada pela fala a seguir:

“Muito grandes as dificuldades... número de

funcionários, porque para atender todo mundo o número de funcionários que temos é pouco e a gente não pode ter mais que isso; número de carros; assistência do governo para esse departamento, porque ele não dá. Ele cria, passa as ordens e você tem que cumprir. Assistência para o Departamento, de jeito nenhum, o município é que dá; o município que se vire.”
(Gestor municipal)

Gestão do cadastro e concessão do benefício

Em quatro municípios o **processo** de gestão do Programa Bolsa Família era de responsabilidade da Secretaria de Ação Social e em apenas um município a gestão era feita pela Secretaria de Educação.

Em alguns municípios o cadastramento e recadastramento foram realizados por meio de busca ativa, casa a casa e, em outros, de forma centralizada no próprio órgão gestor do Programa. No caso de famílias que não tinham disponibilidade de tempo para prestar as informações no momento da visita, foi marcada uma data para que comparecessem à sede do município e fizessem o cadastramento. As formas de divulgação utilizadas para informar o cadastramento e recadastramento foram carro de som ou anúncios na rádio; os informantes comentaram que estes são veículos de informações muito importantes, por sua grande penetração.

Quando o cadastramento foi feito de forma centralizada no órgão gestor um dos problemas citados por representante da sociedade civil e por beneficiárias foi a ocorrência de grandes filas e a necessidade de comparecimento ao local de madrugada para conseguir atendimento. Considerando a

grande extensão territorial e o dispêndio de até quatro dias para chegar a determinadas áreas do município, um dos entrevistados relatou a existência de diferenciação no processo de cadastros das famílias da zona rural. Muitas famílias viajavam para a sede do município com intuito de receber outros benefícios, por exemplo, a aposentadoria, e os técnicos responsáveis pelo cadastramento, segundo o informante, aproveitavam a presença da pessoa na cidade para preencher o Cadastro Único da família.

Embora, segundo as normas do MDS, o processo de cadastro seja contínuo, alguns gestores informaram que só era permitido realizá-los até o alcance da cota de beneficiários estabelecida pelo MDS. Entrevistas com gestores confirmaram esta informação. Acrescentaram ainda que a cota estabelecida era muito baixa e não refletia a realidade do município em termos do número de famílias que atendiam aos critérios de inclusão do programa. Um dos gestores sugeriu que uma das possíveis causas para esse fato seria a utilização de dados equivocados a respeito da população pobre do Estado ou do País.

Informante da sociedade civil de determinado município relatou que a afinidade política teria sido o principal parâmetro utilizado para incluir as famílias no programa e, em virtude disso, tornou-se impossível fazer denúncias em âmbito municipal. Esta percepção sobre o processo foi ressaltada nos dois grupos focais realizados no referido município.

Apenas em dois municípios houve o relato de gestores afirmando que técnicos da secretaria ou membros do Conselho

Gestor do programa Bolsa Família deveriam realizar visitas domiciliares antes de efetivar o cadastramento. Porém, em um desses municípios, o entrevistado acrescentou que a tarefa não era cumprida devido à carência de recursos humanos disponíveis. O objetivo de tal procedimento seria verificar se a informação fornecida no cadastramento a respeito de renda e posse de bens corresponde à realidade daquela família e se ela se encaixava ou não nos critérios de inclusão definidos no programa. Dentre os meios utilizados para a avaliação dos critérios de inclusão nas visitas domiciliares foram citados questionamentos aos vizinhos e à própria pessoa. A renda também era verificada pelo Cadastro de Pessoa Física - CPF - e pela renda declarada. Se fosse constatado que a família atendia aos critérios, o responsável da família voltava e efetivava o cadastro.

Em um dos municípios o gestor ressaltou que não havia visita domiciliar para confirmação da veracidade das informações prestadas no cadastramento. Acrescentou, ainda, não ter conhecimento de que isso efetivamente acontecesse em município algum no Brasil. Ao serem questionados a respeito da responsabilidade de identificação das famílias que se enquadravam no perfil do programa, alguns gestores afirmaram que não é de competência municipal, mas sim do MDS. Existem divergências em relação ao julgamento da estratégia de seleção utilizada pelo Governo Federal. Um dos entrevistados considerou que o método adotado pelo MDS realmente refletia a realidade do município. Em contraposição, outro gestor afirmou que pela estratégia adotada pelo Governo Federal, muitas famílias que atendiam aos critérios não foram contempladas.

Houve relatos sobre o acompanhamento periódico dos dados cadastrais das famílias beneficiárias, contudo nenhum dos informantes citou procedimentos específicos de busca. Em um município, o entrevistado afirmou que esse acompanhamento não existia, pois ainda não havia sido percebida a necessidade para tanto, como se extrai do trecho de entrevista abaixo transcrito:

“Nós não temos acompanhamento para ver se mudou de renda. Se você vê tantas famílias recebendo programa social do governo, se não teve uma indústria, se não teve uma fábrica, se não teve nada que gerasse emprego, se aquelas famílias continuam naquele mesmo local, é porque elas continuam da mesma forma, na mesma situação”. (Responsável pelo CadÚnico).

Em relação a bloqueio e cancelamento de cadastros, ao confrontar a fala dos entrevistados, verificou-se a existência de divergências. Alguns gestores informaram em conformidade ao previsto pela norma do programa, que o município teria passado a ter a autonomia para esses procedimentos, porém deveriam justificar os atos junto ao Governo Federal. Por outro lado, segundo relato em outro município, o bloqueio e cancelamento eram de competência da Caixa Econômica Federal.

Existiu consenso quando os gestores afirmaram que o cadastro não seria mais cancelado, mas sim bloqueado em caso de perda de condição de atendimento aos critérios de inclusão no programa ou pelo não cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários. Neste caso, as informações seriam preenchidas no cadastro que, após discussão no Conselho, seria bloqueado. Segundo relatos, esta era uma medida temporária. Os gestores citaram

que procuraram investigar as causas e advertir as famílias da possível perda do benefício. Entretanto não havia estratégia de busca; a advertência era feita quando os beneficiários procuravam o órgão gestor. Caso os motivos do bloqueio se mantivessem, o benefício era cancelado.

Outra dificuldade citada referiu-se à necessidade de maior interlocução do município com o Governo Federal. Entretanto, ao confrontar os relatos, alguns gestores afirmaram que existia interlocução do município com o Governo Federal e que as dúvidas eram sempre esclarecidas. Já outros afirmaram que ao tentar entrar em contato com o MDS para tirar dúvidas a respeito do Programa Bolsa Família não conseguiam encontrar o responsável:

“Com a SENARC e MDS tem sido uma dificuldade muito grande, a gente passa o tempo todo tentando se comunicar e não consegue. Para resolver algum problema demora muito” (Gestor).

“Mas é muito difícil falar em Brasília. É um jogo de empurra sempre para você achar a pessoa certa para poder conversar, informar e esclarecer” (Gestor)

Resultado idêntico foi obtido entre os gestores de dois municípios do Rio de Janeiro, que relataram grande dificuldade de comunicação com os gestores federais⁴². Ainda acerca das dificuldades, nos grupos focais, beneficiárias afirmaram que muitas vezes não conseguiam esclarecer suas dúvidas a respeito do programa. Ao procurarem a prefeitura eram orientadas a entrar em contato com o MDS pelo número 0800 constante no cartão do benefício, entretanto, quando o faziam, eram reorientadas a procurar a prefeitura.

Um gestor explicitou que o maior problema do processo de administração do programa Bolsa Família estava relacionado aos arquivos enviados pelo MDS ao município com a situação dos cadastros. Afirmou o entrevistado que existia a possibilidade de alterar ou completar as informações cadastrais apenas quando esses arquivos retornavam ao município, mas, segundo ele, haviam cadastros com mais de cinco anos ainda não devolvidos pelo Ministério. Muitos destes estavam vinculados à migração para o PBF dos beneficiários dos programas remanescentes como, por exemplo, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

O relato acima mostrou-se compatível com informações obtidas nos grupos focais realizados. Várias participantes relataram que se cadastraram há anos e que ainda não haviam sido contempladas com o benefício. Acrescentaram ainda que existia dificuldade para o esclarecimento de dúvidas relacionadas ao cadastro. Ambos os problemas citados podem ser ilustrados com a seguinte fala:

“Desde abril que estão trocando esses cartões azuis, que são do Bolsa Escola pelo amarelo, que é do Bolsa Família. Então veio uma carta explicando que as pessoas que não recebessem Bolsa Família que procurassem a prefeitura. Aí a gente foi lá e fez tudinho. Só que mais de duzentas famílias foi lá e não veio o dinheiro, não caiu Bolsa Família no cartão do Bolsa Escola. Agora eles falam que não são eles (da prefeitura) aqui, que são eles lá (Governo Federal). Eles lá falam quando a gente liga no número [de telefone] do cartão, que é aqui na Prefeitura...” (Beneficiária)

Dessa maneira verifica-se que nas situações estudadas a interlocução entre o a gestão municipal e a gestão federal do programa

era ineficiente. Para haver melhoria em todo o processo do Programa Bolsa Família foi sugerido pelos informantes locais: a) aumento do número de bolsas oferecidas ao município; b) aumento do valor da bolsa repassada às famílias; c) maior suporte financeiro e técnico-operacional à gestão por parte do Governo Federal, principalmente aos municípios pequenos.

A pesquisa entre as famílias beneficiárias constatou que a normalização do PBF foi seguida, pois em 88% das famílias as mulheres eram as titulares do benefício. Segundo declaração das famílias, em 91% dos casos o Cartão PBF era utilizado somente pelo titular; em 3% pelo cônjuge e 6% por outros. Quase 60% das famílias recebiam o benefício há mais de um ano. Quando as famílias beneficiárias eram questionadas se sabiam sobre o porquê de sua família ser escolhida para receber o benefício do PBF a maioria, correspondendo a 56%, respondeu que não sabia.

Uma descrição breve de características sócio-demográficas das famílias estudadas está apresentada na Tabela 2. O intuito foi o de verificar a similaridade entre as famílias beneficiárias e o grupo comparação. O critério intencional de seleção da amostra resultou de fato em famílias de muito baixa renda, pouca escolaridade e acesso precário aos serviços públicos básicos. Os dois grupos não diferiram significativamente nos indicadores analisados, exceto pela renda familiar. Como se poderia esperar foi menor a proporção de famílias com baixa renda no grupo comparação (p valor $<0,001$). Apesar disto, a grande maioria das famílias não beneficiadas (83,5%) apresentava renda que as tornaria elegíveis ao PBF.

De fato, quando questionadas, muitas famílias não beneficiárias demonstraram ter consciência do fato de se enquadrarem nos critérios de elegibilidade, pois 70% declararam que deveriam estar sendo atendidas pelo programa (Tabela 3). De modo correspondente, quase 30% das não beneficiárias não sabiam as razões para o não recebimento, enquanto que questões políticas foram mencionadas por 7% das famílias.

Controle social na implementação do programa

É importante ressaltar que as diretrizes do programa prevêem a participação do Conselho Gestor do Programa e da Sociedade Civil em todos os processos de gestão. Entretanto, as falas de informantes-chave de ambos os setores apontaram para o cumprimento parcial da norma nas situações estudadas. Como exemplo pode-se citar a fala de um conselheiro que afirma não terem sido convidados e sequer avisados do cadastramento, ainda que tenham buscado se informar a respeito do processo. Segundo relato de um entrevistado, não houve transparência, tampouco veracidade no trabalho, acrescentando que existiam famílias contempladas com o benefício sem atendimento dos critérios de inclusão, tanto quanto outras, dentro dos critérios, mas, não incluídas. Afirmou, entretanto, que esse tipo de problema estaria diminuindo. Por outro lado, em dois municípios houve a informação de que o Conselho ou Representante da Sociedade Civil acompanharam o processo de cadastramento.

A Secretaria de Ação Social relatou que em um dos municípios quem decidia

sobre prioridade de recebimento, dentro dos segmentos da sociedade, era o próprio Conselho. Em contraposição representantes deste setor nos municípios estudados citaram que não existia efetivamente um Conselho Gestor do Bolsa Família atuante e relataram, ainda, que as reuniões do conselho seriam apenas informativas e sequer foram discutidas as responsabilidades das visitas, tampouco o papel do mesmo como órgão fiscalizador do PBF.

De modo análogo, Magalhães e colaboradoras⁴² registraram em dois municípios do Rio de Janeiro a fragilidade das instâncias de participação. Falta de quorum nas reuniões, desconhecimento dos temas em pauta e a existência de vínculo empregatício com a prefeitura de conselheiros que deveriam ser representantes da sociedade civil, eram frequentes. *“Assim o controle social do processo de implementação do PBF, enfatizado como aspecto crucial para o bom desempenho das ações, não foi tratado com a mesma presteza verificada nas ações voltadas à expansão da cobertura”* (Magalhães 2007:1519).

Processo de pagamento do benefício

Após o cadastramento, caso fosse contemplado com o programa Bolsa Família, o beneficiário precisava aguardar o recebimento do cartão para retirar o benefício. As falas a respeito do período entre o cadastramento e o recebimento do cartão foram divergentes. Em um mesmo município, por exemplo, o gestor afirmou que o tempo médio era de sessenta a noventa dias, enquanto que, em contraposição, o responsável pelo CadÚnico afirmou ser de

seis a oito meses. Já algumas beneficiárias participantes dos grupos focais afirmaram que a espera podia chegar até mais de 12 meses. “*Eu fiz meu cadastro e foi com dois anos que eu vim tirar [o benefício]. Que nem o dela - foi com dois anos*”. (Beneficiária)

A entrega dos cartões, segundo a norma do programa, é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal e, em todos os municípios, foi relatado que se procedia dessa maneira. Como não existiam agências da CEF, os cartões eram entregues por técnicos enviados pela Caixa. Segundo os entrevistados o órgão gestor do programa marcava uma reunião com beneficiários para que os técnicos da CEF pudessem realizar a entrega dos cartões. Em alguns municípios, os meios de comunicação citados para realizar o anúncio às famílias foram o rádio e carro de som. Os gestores acrescentaram que todos compareciam às reuniões, pois a veiculação das informações era muito efetiva. No entanto, foi relatado por um gestor que, caso alguém faltasse à reunião, deveria aguardar a próxima ou se deslocar até o município onde havia agência da CEF de apoio para o programa Bolsa Família, para receber seu cartão.

A respeito da regularidade nos pagamentos do benefício, gestores informaram sobre a ocorrência de atrasos relacionados, principalmente, aos cartões da Bolsa Escola que ainda não haviam sido trocados pelo cartão do Bolsa Família. Quando questionadas, 12,4% das famílias beneficiárias relataram atrasos nos pagamentos. Tal informação coincide com relatos de beneficiárias nos grupos focais, que afirmaram sobre a não regularidade no Bolsa Família.

“A gente dá graças a Deus que a gente recebe, mas a gente fica com raiva porque o governo dá pra gente e de repente um mês, dois, a gente não recebe. A gente sabe que a culpa não é do governo. O governo manda e a gente não recebe”. (Beneficiária)

“Toda vez que nós vamos pegar temos que ir na prefeitura. Chega lá elas dizem: vai lá que tá no ponto. E nada. Três meses sem pagar.” (Beneficiária)

“Ele me explicou que estão fazendo balanço. Disse que vão terminar no outro mês. Esse problema acontece com a mudança de cartão do Bolsa Escola para o Bolsa Família.” (Beneficiária)

Observou-se que nos locais estudados os terminais ou casas lotéricas para saque do benefício sempre se localizavam dentro de um estabelecimento comercial. É importante ressaltar que, ao questionar os beneficiários sobre o local de compra de alimentos, muitos relataram que o faziam no estabelecimento onde realizavam o saque. Dentre as justificativas, as mais relevantes foram maior comodidade e a possibilidade de crédito ao consumo vinculado ao cartão do programa.

Apesar de todos os comerciantes reconhecerem o aumento das vendas após a existência do PBF, reduzidas foram as falas nas quais os entrevistados atribuíram tal incremento à facilidade da compra a prazo ou a existência de tratamento diferenciado às famílias beneficiárias em contraposição às não beneficiárias. Todos os comerciantes ressaltaram a não distinção entre clientes beneficiários e não beneficiários do PBF.

No entanto em alguns municípios foram informadas situações de retenção irregular de cartões pelos comerciantes. Segundo relatos das mulheres nos grupos focais e também por

parte de representantes da sociedade civil, alguns comerciantes retinham o cartão do programa como condicionante para abertura de crédito no estabelecimento. Este só era liberado, segundo os informantes, quando a dívida era paga. Foi difícil obter informações com os comerciantes locais: ao saber que a entrevista seria sobre programas sociais, os comerciantes de um dos municípios recusaram ser entrevistados.

Nas entrevistas com comerciantes, apenas um deles reconheceu a existência de tal prática, mas garantiu que na sua loja isto não ocorria. Os demais entrevistados, afirmaram desconhecer o uso indevido do cartão pelos beneficiários ou da apreensão pelos comerciantes como forma de garantia de pagamento.

Inúmeros foram os relatos de beneficiárias contrapondo as falas dos comerciantes. Algumas compararam a relação com o comércio antes e depois do benefício, afirmando que diferentemente do que os comerciantes declaram, existe uma facilidade da compra a prazo, uma vez que haveria um recurso constante, o que leva os comerciantes a depositar confiança e estabelecer uma relação diferenciada para beneficiárias. Vale ressaltar, que no grupo focal de não beneficiárias também foi fortemente levantada a questão. As narrativas se aproximam dos relatos das beneficiárias, como a seguir:

“Eles (os comerciantes) tem mais confiança em vender fiado porque tem o dinheirinho certo. Se tiver o cartão, você compra em qualquer lugar” (Não beneficiária)

“Se tiver cartão compra fiado sem cartão fica mais difícil, acha que vamos dar o calote” (Não beneficiária)

Os relatos tanto de beneficiárias quanto de não beneficiárias demonstraram, por um lado, a dificuldade da compra a prazo se não portasse o cartão do PBF e, por outro lado, pôs em evidência uma questão importante que é a ocorrência de intermediação indevida na utilização do cartão. Ao se referir à facilidade do acesso ao crédito por famílias beneficiárias, várias mulheres afirmaram que, dependendo do comércio, a compra a prazo só ocorre com a retenção do cartão, ou seja, o cliente deixa o cartão no comércio para saldar as dívidas das compras de subsistência básica efetuadas nos pequenos estabelecimentos comerciais, como nos relatos que se segue:

“O dono do comércio pega o cartão e fica empenhado quando a gente paga eles devolvem o cartão, enquanto não paga eles, ficam com o cartão” (Beneficiária).

“Quando eu tinha Bolsa Escola, eu comprei por mais de ano na distribuidora ali com o cartão empenhado, ele ficava lá. Eu ia lá só para tirar o dinheiro e deixar lá. Conseguia comprar alimento para meu menino, roupa... eu ia falar que empenhado é quando o dono do comércio pega o cartão da gente e fica. Quando a gente paga, eles devolvem o cartão. Enquanto não paga eles ficam com o cartão” (Não beneficiária).

Representantes da sociedade civil e participantes dos conselhos corroboraram nas entrevistas haver muitas denúncias relacionadas à retenção irregular dos cartões. Apesar deste fato se constituir em problema grave do ponto de vista da gestão do programa, os relatos demonstraram que tal prática vem sendo encarada pelos comerciantes como possibilidade de aumentar os lucros e pelas famílias como estratégia para comprar a prazo. Notou-se que a retenção dos cartões não era problematizada pelas mulheres. As

beneficiárias, antevendo a possibilidade de ter acesso ao crédito local não consideravam uma violação de direitos a entrega do cartão para os comerciantes. Por sua vez, as não beneficiárias, almejavam estar na condição de beneficiárias justamente pela vantagem da compra a prazo, ainda que tivessem que se sujeitar à retenção do cartão imposta pelos comerciantes.

Cumprimento e conhecimento das condicionalidades

Um dos diferenciais do PBF foi incorporar a idéia de condicionalidades que estariam induzindo comportamentos positivos, potencialmente capazes de auxiliar na inclusão social das famílias. No entanto, nas situações estudadas observou-se que parte das titulares do benefício desconhecia as condições inerentes ao programa. Assim, quando questionadas sobre as condicionalidades do programa Bolsa Família, apenas a metade (52%) das famílias beneficiárias respondeu afirmativamente, demonstrando desconhecimento relevante sobre esta norma básica do programa (Tabela 4).

Entre as beneficiárias que conhecem as condicionalidades e forneceram sua opinião a respeito, 88% considerou que as condicionalidades eram boas. Vale destacar que nos grupos focais houve uma avaliação menos positiva por parte das beneficiárias, uma vez que várias participantes questionaram a obrigatoriedade do cumprimento das condicionalidades.

Este fato reforça a polêmica em torno das condicionalidades discutida por alguns autores. Segundo Monnerat e colaboradores⁴³ *“a controvérsia aparece, por um lado, no*

reconhecimento de que as condicionalidades do programa tem um potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde (...), por outro lado, se traduz na idéia de que à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigatoriedades, podem ser ameaçados os princípios de cidadania”.

Outros autores consideram que as condicionalidades parecem pretender garantir acesso a direitos sociais básicos, no sentido de potencializar impactos positivos sobre a possível autonomia das famílias atendidas. Mas apresentam problemas e desafios, ao ferir *“o princípio da não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade”*. Considerando a insuficiência nos serviços básicos oferecidos pela maioria dos municípios brasileiros para atender às necessidades das famílias do PBF, as condicionalidades deveriam ser impostas ao Estado, nos seus três níveis e não às famílias³.

Para alguns autores o PBF não se constitui em direito não somente por estar atrelado a condicionalidades, mas porque sua existência está condicionada às possibilidades orçamentárias do governo federal. Nesse sentido, o programa constituiria um “quase-direito”, por não ter sua continuidade garantida ao longo de diferentes mandatos. A despeito das divergências, cada vez mais se reconhece que o PBF é um programa bem focalizado e com cobertura de grande fôlego. Nesse sentido, cada vez se aponta para a necessidade de articulação do programa com outras políticas — saúde, educação, geração de emprego e renda, entre outras —, uma vez que é ingênuo depositar expectativas de reversão de problemas históricos do país em um único

programa de transferência de renda⁴⁴.

Resultados intermediários: focalização e cobertura

A estimativa do MDS para a cobertura do PBF à época do estudo era acima de 83% em quatro dos cinco municípios estudados (Tabela 1). Apenas no município **B** a cobertura seria inadequada (43%). O valor médio do benefício transferido pelo PBF por município variava de R\$47,60 a R\$77,80 - dentro dos limites esperados - tendo em vista a variabilidade de níveis de pobreza e de composição familiar. De fato, nos três municípios de mais baixo IDH (<0,58), onde provavelmente existe maior proporção de famílias elegíveis para receber o piso básico de R\$50,00 além do benefício variável, o valor médio situava-se acima de R\$70,00.

No entanto a cobertura do PBF verificada no estudo empírico foi muito mais baixa (53,5%) já que a grande maioria das famílias do grupo comparação referiu renda familiar que as tornaria elegíveis para o PBF (Tabela 5). Este dado contrastou com a alta cobertura estimada pelo MDS, mas encontrou ressonância nos depoimentos dos gestores locais entrevistados, como já descrito no decorrer deste manuscrito. Alguns representantes da sociedade civil e do conselho também afirmaram que ainda existiam muitas famílias que apresentavam critérios de inclusão, mas não eram contempladas pelo programa Bolsa Família. Relataram que isto poderia decorrer tanto da má gestão do programa como pelo fato de muitas pessoas não possuírem os documentos suficientes. Para solução deste ponto específico, foram citados mutirões periódicos programados para que os

indivíduos pudessem obter sua documentação civil.

Por outro lado a renda referida pelas famílias beneficiárias indica excelente focalização do Programa (99,0%), pois apenas uma das famílias estudadas não era elegível pelo critério de renda. Tendo em vista que a norma do programa preconiza a renda referida e não a renda aferida por algum parâmetro objetivo³ pode persistir alguma dúvida sobre a veracidade destas informações.

Possibilidades de emancipação sustentada

Com relação às possibilidades de emancipação, um dos objetivos do PBF descritos no Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, diversos depoimentos apontaram a necessidade de ações complementares à transferência de renda, ligadas à capacitação para o mercado de trabalho. O relato de um representante da sociedade civil no Conselho de Assistência Social ilustra o fato: *“No momento tem essa ajuda financeira para eles. Eles não têm condição de (buscar o) mercado de trabalho, (precisava) atividade para que eles aprendessem...”*

Vários depoimentos de beneficiárias apontaram a dificuldade de conseguir emprego nos municípios. Em face desta situação o Programa garantia uma renda para sobrevivência, embora desejassem uma inserção no mercado de trabalho local. Por outro lado, alguns relatos indicaram que o Programa pode de fato permitir uma interrupção no ciclo inter geracional da pobreza, uma vez que oportuniza a permanência das crianças na escola. Ou seja, as famílias percebem que o

programa pode ter efeitos a longo prazo. Neste sentido, diversas beneficiárias opinaram que o benefício deveria permanecer até a maioridade das crianças:

“Pelo menos até quando os meninos estivessem maiores Maior de idade... Até para ajudar, ter um emprego pelo menos para manter a ele. Até que as crianças tivessem formadas, que tivessem o serviço deles,. Se manter sozinho...” (Beneficiária)

“... sem o programa ia ficar difícil, até para os filhos estudarem” (Beneficiária)

“... se acabasse, não ia ter nenhum que estudasse” (Beneficiária)

“Acho que a pessoa tendo um emprego ela deixa de ser pobre e sobe um degrauzinho..” (Beneficiária)

Os gestores de modo geral julgam o programa necessário, em face às adversidades nos contextos locais. Consideram que o PBF atende, ainda que em parte, as necessidades básicas das famílias beneficiárias:

“A questão da necessidade, da carência. Parece pouco pegar 65 reais, 40 reais, que é a média, mas para as famílias é importante. Consegue atender uma parte do básico. Quando acontece algum problema, a gente vê que eles ficam na necessidade mesmo.” (Gestor)

Porém a opinião sobre o programa não é unânime entre os gestores locais; existem aqueles que não encaram a transferência de renda como um direito de cidadania, mas acreditam tratar-se de um programa assistencialista, que induz os beneficiários à acomodação:

“Para ser sincero não vou dizer que sou a favor não. Porque praticamente é um incentivo para a pessoa se acomodar...” (Gestor)

“Se o governo não se preocupar... só dar dinheiro para as pessoas, não resolve... Ameniza o sofrimento, mas não resolve. Se não houver uma política de renda através de trabalho, fica difícil sustentar essa realidade... Ou o governo vai passar a vida toda dando 90 reais, 45 reais para as famílias?” (Gestor)

“O pai deve estar livre e não amarrado num programa do governo para sobrevivência eterna Grande parte dos pais acomoda e não trabalha de jeito nenhum. Uma parte desse recurso, eu sei que é para um bocadinho de cachaça. Não tem como controlar. É por isso que nos cadastros só aceita o responsável legal, só mulher, para minimizar essas questões” (Representante do Governo Local)

Resultados semelhantes foram relatados na avaliação da implementação do PBF em municípios do Rio de Janeiro; alguns gestores consideravam que as famílias só querem “*correr atrás do benefício*” em vez de trabalhar⁴². Portanto se faz necessário refletir sobre a adesão dos agentes locais ao conjunto de objetivos e metas do Programa Bolsa Família. Alguns especialistas alertam que a “*obediência ao desenho do programa não é automática*”⁴⁵.

CONCLUSÕES

A adoção da modalidade de transferência de renda no Brasil pode ser considerada como um amadurecimento da política social no país. Ao viabilizar o acesso a renda a tantos brasileiros muito pobres o PBF, sem dúvida, começou a construir uma nova história social no Brasil. No entanto, como pode ser constatado com este estudo, importa que o programa seja alvo de processos contínuos de aperfeiçoamento da gestão e que se consolide como um direito e não apenas como uma ajuda transitória, exatamente naqueles locais mais pobres.

Ainda que a estrutura do programa, em termos de concepção e de marco legal, pareça estar adequada, a tradução em processos dentro do desejado em nível local se mostrou bastante vulnerável. Pode-se concluir que o PBF contava com uma boa estrutura normativa, mas nas situações estudadas, evidenciou-se que uma boa estrutura não foi suficiente para garantir os processos, e assim houve prejuízos nos resultados até aquele momento de implantação.

A postura de alguns gestores locais demonstrou-se claramente contrária à filosofia da renda mínima como um direito de cidadania. Acreditam que o PBF possui um cunho assistencialista que pode induzir os beneficiários à acomodação, o que sugere a necessidade de maior atenção à capacitação dos gestores, para que possam compreender a estratégia de transferência de renda com um direito do Cidadão.

Como lições capazes de orientar reajustes no programa o estudo ressaltou, nas situações estudadas, que a falta de informação era ainda muito grande à época, de tal forma que beneficiárias não sabiam por que tinham acesso ao programa, tanto quanto desconheciam as condicionalidades que deveriam incluí-las em outros circuitos de acesso a serviços públicos. De outra parte, mostrou-se importante investir na capacidade governativa dos municípios, capacitando pessoal para gerir o programa, não só no que se refere à produção das informações exigidas pelo governo federal, mas para orientar os municípios para atuarem de forma sinérgica ao programa, fazendo convergir as políticas municipais de combate à pobreza.

Destacou-se também no estudo empírico a inconsistência em torno da existência e

das práticas de controle social que estariam, por pressuposto, sendo desenvolvidas pelo conselho gestor do programa, fazendo crer que, como em outros programas que exigem este modelo de gestão, formaram-se conselhos sem identidade com o programa e com a sociedade civil, tão somente para dar conta de uma exigência formal, nas situações estudadas. Entende-se, no entanto, que o antídoto para isto é mais abertura para participação, mais oportunidade de inclusão e, portanto, mais cidadania.

Para finalizar, considera-se que a sustentabilidade do programa e a constante atualização de seu marco legal são elementos fundamentais para introduzir novas lógicas na forma de operar o social no âmbito local, conformando uma arena pública em que o conjunto de atores enxergue reais oportunidades de realizar seus objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. Almeida, E. Programas de Garantia de Renda Mínima: inserção ou utopia? São Paulo: EDUC; 2000.
02. Suplicy, Eduardo M. Renda de cidadania: a saída é pela porta. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez / Fundação Perseu Abramo; 2002.
03. Silva, Maria Ozanira S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2007; 2(6):1429-39.
04. Lavinhas, Lena. Combinando o compensatório e o redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. Texto para discussão n. 748. Rio de Janeiro: IPEA; 2000. p.1-29.
05. Brasil. Lei No 10.219, de 11 de abril de

2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação “Bolsa Escola”, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: Brasília, DF; 2001.
06. Brasil. Medida Provisória No. 2.206, de 10 de agosto de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde: Bolsa-Alimentação. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: Brasília, DF; 2001.
07. Brasil. Medida Provisória No 108 de 27 de fevereiro de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - “Cartão Alimentação”. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: Brasília, DF; 2003.
08. Brasil, Lei No 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: Brasília, DF; 2004.
09. Senna, Mônica C.M.; Burlandy, Luciene; Monnerat, Giselle L.; Schottz, V.; Magalhães, Rosana. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? Rev. Katál. Florianópolis 2007; 10: 86-94.
10. Aguiar, M.; Araújo, C. H. (Org.). (2002), Bolsa Escola: education to confront poverty. Brasília, UNESCO.
11. Britto, Tatiane F. Conditional cash transfers: why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America. Netherlands: Institute of Social Studies (Working Paper Series, n. 390); 2004.
12. Chaibub, Juliana R. W. Programas de transferência de renda e o enfrentamento da pobreza no Brasil: análise dos processos de formação e formulação do Programa Nacional de Bolsa Escola (2001-2002). Dissertação (Mestrado em Política Social) UNB; 2004.
13. Schwartzman, Simon. Programas sociais voltados à educação no Brasil: o impacto do Bolsa Escola. Sinais Sociais, ISSN 1809-9815, Serviço Social do Comércio, Rio de Janeiro, 2006; 1 (1): 114-145. Disponível: <http://www.sesc.com.br/main.asp?ViewID={892636C2-DC13-4773-93A5-A50989BAAEBD}&Mode=1&u=u>
14. Brasil. Ministério da Saúde. Avaliação do Programa Bolsa-Alimentação: primeira fase. Brasília: Ministério da Saúde; 2004.
15. Morris, Saul S.; Olinto, Pedro; Flores, Rafael; Nilson, Eduardo A. F.; Figueiró, A. A. Conditional Cash Transfers are associated with a small reduction in the rate of weight gain of preschool children in Northeast Brazil. J. Nutr. 2004; 134:2336-2341.
16. Balsadi, Otávio V.; Del Grossi, Mauro E.; Takagi, Maya. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em números: balanço de sua implementação e contribuições para as políticas sociais. Cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares; Fome Zero – Políticas Públicas e Cidadania. Brasília: UNB/CEAM/NEAGRI, 2004; 4(14): 81-98.
17. Del Porto, Erick B. Fome Zero e controle social: a experiência dos Comitês Gestores do Programa Cartão Alimentação. Res Pvblica 2004; 5: 117-141. Disponível em: <http://www.anesp.org.br/sites/300/394/Revista%20respvblica/respublica5pdf.pdf>
18. Pasquim Elaine M.; Santos Leonor M. P. Análise de programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica e prática de atores

- federais e estaduais. *Saúde Soc*, São Paulo 2007; 16(3):52-68.
19. Santos Leonor M.P. Pasquim, Elaine M, Santos, Sandra M.C. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2011; 16(3):1821-1834.
20. Lavinias, Lena. Universalizando direitos. *Revista Observatório de cidadania – relatório* 2004. Rio de Janeiro: IBASE; 2004. p. 67-74.
21. United Nations. Millennium Declaration: Development Goals. New York; 2000. Disponível em: < <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>>
22. Lahera, E. P. Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 2000; 16:9-30.
23. Serra, Miquel Gómez. Evaluación de los servicios sociales. Barcelona: Gedisa; 2004.
24. Santos, Sandra M. C.; Santos, Leonor M. P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1-Abordagem metodológica. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro 2007; 23:1029-1040.
25. Brasil. Tribunal de Contas da União. Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar do governo federal. Relator: F. Gonçalves, Brasília; 1993.
26. Musgrove, Philip. Feeding Latin America's Children, World Bank Research Observer 1993; 8(1):23- 45.
27. Donabedian, Avedis. The role of outcomes in quality assessment and assurance. *Quality Review Bull*, 1992; 18(11): 356-360.
28. Handler, Arden; Issel, Michele; Turnock, Bernard. A conceptual framework to measure performance of the public health system. *Am J Public Health* 2001;91(8):1235-1239.
29. Silva, Ligia M.V. Conceitos, abordagens e estratégias para a avaliação em saúde. IN: Zulmira M. A. Hartz e Ligia M. V. Silva (org.). *Avaliação em saúde; dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde*. Salvador: EDUFBA e Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; 2005. 275p.
30. Milner Philip. Evaluating emergency services activity at the health district level. *J R Soc Med* 2001; 94(Suppl 39):31-7.
31. Ader, Maj; Berensson, Karin; Carlsson, Peringe; Granath, Marianne; Urwitz, Viveca. Quality indicators for health promotion programs. *Health Promot Int* 2001;169:187-95.
32. Bender, Deborah E.; Harbour, C.; Thorp, John; Morris, Peter. Tell me what you mean by “si”: perceptions of quality of prenatal care among immigrant Latina women. *Qual Health Res* 2001; 11:780-94.
33. Tanaka, Osvaldo Y.; Melo, Cristina. Avaliação de Programas de Saúde do Adolescente: Um modo de fazer. São Paulo: Edusp; 2001.
34. Oliveira. Maria Inês C.; Camacho Luiz A.B.; Souza Ivis E.O. Promoção, proteção e apoio à amamentação na atenção primária à saúde no Estado do Rio de Janeiro, Brasil: uma política de saúde pública baseada em evidência. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 2005; 21(6):1901-1910.
35. Santos, Leonor M. P.; Martins, Maisa C.,

- Araujo, Maria P. N. et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 2-Programa de Alimentação do Trabalhador. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2007;23: 1931-45.
36. Martins, Maisa C.; Santos, Leonor M. P.; Lima, Aline M. P. et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002. 3 – O Programa Nacional de Controle da Deficiência de Vitamina A. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2007; 23:2081-93.
37. Santos, Leonor M. P.; Santos, Sandra M. C.; Santana, Luciana A. A. et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 4-Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2007; 23:2681-93.
38. Gonzáles, Roxana I. C.; Monroe, Aline A.; Arcêncio, Ricardo A.; Oliveira, Mayra F. Ruffino Netto, Antonio; Villa, Tereza C.S. Performance indicators of DOT at home for tuberculosis control in a large city, SP, Brazil. Rev Latino-Am Enfermagem 2008; 16(1):95-100.
39. Domingo, Christian; Rubio, Vicente O. Design and analysis of health products and services: an example at a specialized COPD Unit. The Open Respiratory Med J 2008; 2:7-15.
40. Minayo, Maria Cecília S. O Desafio do Conhecimento; Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo: Hucitec/ Rio de Janeiro: Abrasco; 1992. 269 p.
41. Brasil MP 132 de 20 de dezembro de 2003 Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF; 1993.
42. Magalhães, Rosana; Burlandy, Luciene; Senna Mônica; Schottz, Vanessa; Scalercio, Graziela. A implementação do programa Bolsa Família: as experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias. Ciência & Saúde Coletiva, 2007; 12(6):1513-1524.
43. Monnerat, Giselle. L. et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. Ciência & Saúde Coletiva, 2007; 12(6):1453-1462.
44. Bichir, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos Estudos CEBRAP 2010; 87:115- 129.
45. Arretche, Marta T. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Barreira MCRN, Carvalho MCB, organizadores. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC; 2001.

Tabela 1. Características demográficas, sócio-econômicas, oferta de serviços públicos e cobertura do Programa Bolsa Família. Municípios de baixo IDH, Brasil 2006

Característica	Região e município incluído no estudo				
	Região	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	CENTRO-OESTE
Município	A	B	C	D	E
IDHM 2000	0,47	0,50	0,57	0,60	0,62
Estimativa populacional em 2006	13.665	12.228	9.554	3.627	23.525
Ônibus intermunicipal e periodicidade	Não (Van) 1 X dia	Sim 12 X dia	Sim 2 X dia	Sim 1 X dia	Sim 6 X dia
Agencia dos Correios	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Telefone ou orelhão	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Sinal de celular	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Acesso à Internet	Só na prefeitura	Só na prefeitura	Sim	Município vizinho	Só na prefeitura
Acesso à televisão	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Rádio local	Não	Não	Sim	Município vizinho	Sim
Caixa Econômica Federal	Caixa automática	Caixa Automática	Correspondente bancário	Não existente (só no vizinho)	Casa Lotérica
Cartório	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Delegacia / Posto policial	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Rede pública de água	Não (carro pipa)	Não (poço)	Sim	Sim	Sim
Rede pública de esgotos	Não	Não	Sim	Não	Sim
Coleta de lixo	Não	Sim	Sim	Sim (2 x semana)	Sim
Programa Saúde da Família	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Hospital / Maternidade	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Ambulâncias	2	2	3	3	3
Escolas multi-seriadas	63	41	9	4 (rural)	46
Escolas seriada – ensino fundamental	2	6	8	3	12
Escolas de ensino médio	1	1	1	1	1
Famílias com Programa Bolsa Família ^a	1.963	668	1.121	335	2.968
Coertura do Programa Bolsa Família ^a	83,0%	42,9%	>100%	97,5%	>100%
Valor médio da transferência do PBF ^a	R\$ 70,90	R\$ 75,00	R\$ 77,80	R\$ 47,60	R\$ 59,00

^aNo Mês de referência da pesquisa de campo

Fontes: Pesquisa de campo e dados oficiais do programa, disponíveis em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/login.php>

Tabela 2 - Distribuição de famílias beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família segundo variáveis sócio-demográficas. Municípios de baixo IDH, Brasil 2006.

Variável ou indicador	Beneficiárias		Não beneficiárias		p valor ^a
	N	%	N	%	
Sexo do chefe do domicílio					
Masculino	62	62,6	64	62,1	0,941
Feminino	37	37,4	39	37,9	
Escolaridade do chefe do domicílio					
Sem escolaridade	36	36,4	35	34,3	0,766
1 – 4 anos	45	45,5	46	45,1	
5 – 8 anos	14	14,1	13	12,7	
9 e + anos	4	4,0	7	6,9	
EJA	-	-	1	1,0	
Renda familiar per capita					
≤ R\$ 120,00	98	99,0	86	83,5	0,000 ^b
> R\$ 120,00	1	1,0	17	16,5	
Habitação sub-normal					
Sim	47	47,5	49	47,6	0,899
Não	52	52,5	54	52,4	
Luz no domicílio					
Sim	85	86,7	87	85,3	0,925
Não	13	13,6	15	14,7	
Água rede pública					
Sim	43	43,4	45	43,7	0,916
Não	56	56,6	58	56,3	
Destino do lixo					
Coleta pública	64	68,8	70	72,9	0,891
Outra	29	31,2	26	27,1	
Esgotamento sanitário					
Sim	1	1,0	1	1,0	0,743
Não	97	99,0	100	99,0	

^a Teste de Qui² (exceto Esgotamento sanitário, onde foi empregado teste Exato de Fisher) ^b Significativo
 Fonte: Pesquisa de campo

Tabela 3. Conhecimento sobre o cadastramento e opinião das famílias não beneficiárias do Programa Bolsa Família, municípios de baixo IDH, Brasil 2006.

Indicadores	N	Total %
Conhece o PBF		
Sim	91	88,3
Não	12	11,7
Sua família foi cadastrada		
Sim	56	56,6
Não	43	43,4
Sua família deveria ser beneficiária do PBF?		
Sim	71	69,6
Não	17	16,7
Não conhece o Programa	12	11,7
Não tem opinião formada	3	2,9
Porque acha que não é beneficiária do PBF?		
Não sabe ou não tem opinião formada	30	29,7
Família não atende pré-requisitos para ser beneficiária	16	15,8
Não fez cadastramento	8	7,9
Questões políticas	7	6,9
Falta de	3	3,0
Não conhece mecanismo para ser beneficiária	1	1,0
Outras respostas	25	24,8

Fonte: Pesquisa de campo

Tabela 4 - Distribuição segundo cumprimento de condicionalidades entre as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, municípios de baixo IDH, Brasil 2006.

Variáveis	Beneficiárias	
	N	%
Família sabe que existe condicionalidades no Programa		
Sim	52	52,5
Não	44	44,4
Não informou	3	3,0
Qual condicionalidade deve ser cumprida		
Frequerentar Escola	30	57,7
Frequerentar Posto de Saúde e Escola	10	19,2
Frequerentar Posto de Saúde	0	-
Pesar crianças mensalmente	4	7,7
Não informou	8	15,4
Opinião de famílias que conhecem sobre as condicionalidades		
Boa	46	88,5
Ruim	2	3,8
Não informou	4	7,7
Família que conhecem e atendem as condicionalidades		
Somente Educação	31	59,6
Saúde e Educação	8	15,4
Somente Saúde	5	9,6
Não informou	8	15,4

Fonte: Pesquisa de campo.

Tabela 5. Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família entre as famílias estudadas, municípios de baixo IDH, Brasil 2006.

Renda familiar per capita	Beneficiárias N	Não beneficiárias N	Total	Focalização ^a %	Cobertura ^b %
≤ R\$ 120,00	98	86	184	-	53,3
> R\$ 120,00	1	17	18	99,0	-
Total	99	103	202	-	-

^aFocalização = (beneficiários com renda ≤ R\$120 / total de beneficiários) x 100

^bCobertura = (beneficiários com renda ≤ R\$120 / total de famílias com renda ≤ R\$120) x 100

Fonte: Pesquisa de campo