

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA PARA FAMÍLIAS CARENTES: LEVANTAMENTO DAS EXPERIÊNCIAS E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO
Autores (as)	Sônia Draibe Ana Maria Fonseca Lília Montali
DOI	
Título do livro	GARANTIA DE RENDA MÍNIMA: ENSAIOS E PROPOSTAS
Organizadores (as)	Ana Lucia Martins Lobato
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	1998
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1998

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO VI

PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA PARA FAMÍLIAS CARENTES:
LEVANTAMENTO DAS EXPERIÊNCIAS E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Sônia Draibe
Ana Maria Fonseca
Lilia Montali

Pesquisadoras do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....205

**A. PARTE I – PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA PARA FAMÍLIAS CARENTES:
LEVANTAMENTO E REGISTRO DE EXPERIÊNCIAS.....206**

1 PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA EM EXECUÇÃO: RELATOS DAS EXPERIÊNCIAS.....207

2 FICHA CADASTRAL E BANCO DE DADOS DE PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA.....225

B. PARTE II – METODOLOGIA DE PESQUISA E AVALIAÇÃO PARA PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA.....231

**1 PESQUISA COMPARATIVA DE PROGRAMAS BRASILEIROS DE RENDA MÍNIMA:
OBJETIVOS, DESENHO, CONCEITOS E PROCEDIMENTOS.....233**

ANEXO: INSTRUMENTOS DE COLETA DA INFORMAÇÃO.....243

APRESENTAÇÃO

A avaliação dos inovadores *programas de renda mínima*, enquanto alternativas de política social de combate à pobreza, constituiu a motivação geral dos estudos e informações aqui apresentados.

Reconhecendo a importância do conhecimento mais aprofundado da experiência nacional recente nesse campo, o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), em convênio com o IPEA, realizou, em 1996, um *levantamento sistemático dos programas brasileiros* até então existentes e, simultaneamente, elaborou um *modelo básico de pesquisa de avaliação*, na expectativa de que, aplicado aos diferentes programas, estes pudessem ser avaliados também em termos comparativos.

A experiência internacional em programas de transferências monetárias a indivíduos e famílias carentes mostra que se situam entre as mais controversas políticas e ações sociais. O intenso debate que sempre os cercou¹ teve, e tem, entre seus eixos principais o questionamento de sua eficácia no combate à pobreza e na autonomização econômica das famílias e indivíduos beneficiados.

¹ Para um balanço da discussão contemporânea sobre programas de renda mínima, veja a interessante sistematização realizada no NEPP por Silva, M. Ozanira. Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social? *Caderno de Pesquisa*, Campinas, NEPP, n. 29, 1996.

Por isso mesmo, o rápido florescimento no Brasil de iniciativas programáticas desse tipo vem conferindo centralidade à questão da avaliação tanto dos processos de implementação quanto dos resultados e impactos dessas iniciativas inovadoras. Sensível a essa temática, o NEPP/UNICAMP deu início ao estudo de avaliação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, da Prefeitura Municipal de Campinas, já em janeiro de 1995, quando o programa ultimava, ainda, os passos preparatórios de sua implementação.²

Mais tarde, com a multiplicação de programas em execução e com a acelerada tramitação de cerca de uma centena de projetos de lei municipais, estaduais e federais, o NEPP concentrou seus esforços no conhecimento sistemático de todas aquelas iniciativas – de modo a poder acompanhá-las – e na proposição de um modelo de pesquisa de avaliação das mesmas, quando efetivadas em programas. Os principais resultados desses estudos e pesquisas estão sucintamente expostos neste texto.

Tal como o relatório em que se baseou,³ este texto está dividido em duas partes. A parte I, intitulada “Programas

² Ver NEPP (1996a) – *Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura de Campinas*, Relatório de Pesquisa, Campinas: NEPP.

³ NEPP (1996b). *Programas de Renda para Famílias Carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação*. O projeto foi desenvolvido com a seguinte equipe: prof^a dra. Sonia M. Draibe (coord.); Ana Fonseca, responsável pelo levantamento e registro das experiências (parte I); dra. Lilia Montali, responsável pela elaboração da metodologia de pesquisa comparada (parte II); Marcelo Luis da Silva (programação); Francisco Eduardo Eduardo Zanardi e Thomaz Lung-Ty Chen (apoio operacional).

de Renda Mínima para Famílias Carentes: Levantamento e Registro de Experiências”, identificou no país todos os programas de transferências monetárias a famílias pobres – em geral conhecidos como *programas de renda mínima* –, tanto os em execução quanto os que se encontravam em algum estágio do processo de formulação, aprovação e implementação da legislação pertinente. A parte II, intitulada “Metodologia de Pesquisa e Avaliação para Programas de Renda Mínima”, apresenta o desenho de uma pesquisa de avaliação de programas de renda mínima, potencialmente capaz de garantir comparabilidade dos dados caso aplicada em diferentes programas daquele teor.

A. PARTE I – PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA PARA FAMÍLIAS CARENTES: LEVANTAMENTO E REGISTRO DE EXPERIÊNCIAS

A multiplicação, nos últimos dois anos, de programas e projetos de transferências monetárias para famílias pobres tem despertado o interesse de pesquisadores e formuladores de políticas, tanto pela inovação que representam no campo das políticas públicas, quanto pelas novas possibilidades que possam estar abrindo para a política de combate à pobreza. Atualmente, entre os programas em execução, aprovados, sancionados, regulamentados e em tramitação, registra-se já quase uma centena. Esses programas, em torno dos quais se têm criado tantas expectativas, ainda são, no entanto, pouco conhecidos. *Como são? Quantos são? Onde estão? O que fazem? Quem faz?*

O levantamento e o registro das experiências, apresentados nesta parte, estiveram orientados pelas questões indicadas e apoiaram-se em dois grupos de atividades. Em primeiro lugar, partindo de levantamentos preliminares e preparatórios, foram localizados, visitados e entrevistados

os responsáveis por *todos os programas já em execução em setembro de 1996*.⁴ Entre 89 programas levantados, apenas nove haviam sido efetivamente iniciados até aquela data.⁵ Além do programa do Distrito Federal – que se distribui, como veremos, em diferentes cidades –, os outros oito localizavam-se nos seguintes municípios: Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Jundiá (SP), Santos (SP), Belo Horizonte (MG), Vitória (ES), Salvador (BA) e Boa Vista (RR).⁶

O objetivo geral desse bloco de atividades foi menos o de avaliar os referidos programas, mas antes o de conhecer especificidades dos seus processos de implementação, localizar suas características diferenciais e, finalmente, localizar aqueles que, no entender dos técnicos envolvidos, constituíam seus principais fatores de êxito ou de entraves. O objetivo específico foi o de melhorar, a partir das experiências concretas, as categorias analíticas construídas para a ficha cadastral do banco de dados dos programas – objeto do segundo bloco de atividades. A seção I relata as principais evidências detectadas na pesquisa de campo.

O segundo bloco de atividades teve como objetivos o levantamento, a sistematização e o registro dos programas e de suas principais características em uma ficha cadastral e em um banco de dados especialmente construídos para essa finalidade. Tendo sido localizados 89 programas, foi enviada uma correspondência aos proponentes, solicitando

⁴ O período de desenvolvimento do Projeto NEPP/IPEA estendeu-se de setembro a dezembro de 1996.

⁵ Consideramos já iniciado o programa que, até setembro de 1996, já havia realizado pelo menos um pagamento a um certo número de famílias selecionadas anteriormente.

⁶ Por razões independentes de nossa vontade, o programa de Santos não foi visitado.

a documentação de base e as informações necessárias ao preenchimento das fichas. Foram obtidas informações sobre 69 programas, os quais foram devidamente cadastrados no banco de dados aqui apresentado.

A seção 2 apresenta a ficha cadastral para programas de renda mínima que alimenta o banco de dados.

1 PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA EM EXECUÇÃO: RELATOS DAS EXPERIÊNCIAS

Como se afirmou, o interesse acadêmico e político em conhecer os programas de renda mínima antecede o convênio estabelecido entre o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) e o IPEA. Desde dezembro de 1994, quando a prefeitura de Campinas (SP) dava os primeiros sinais no sentido da instituição de um programa desse tipo, o NEPP vem acompanhando,⁷ com recursos próprios, essa iniciativa pioneira: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM).

O caráter inovador do PGRFM em termos de política social despertou desde logo o interesse político e intelectual do núcleo. Afinal, um programa nacional havia sido aprovado em dezembro de 1991, mas ainda estava tramitando nas comissões da Câmara dos Deputados. Assim, o programa de Campinas significava, de fato, a introdução e a primeira experiência, no Brasil, com um programa desse tipo. Uniam-se, desse modo, a vocação de um núcleo dedicado ao estudo de políticas públicas e a extraordinária inovação no campo das políticas sociais representada pelo PGRFM—Campinas.

⁷ Ver NEPP (1996a), na página 207.

Ainda no ano de 1995, o Distrito Federal e o município de Ribeirão Preto (SP) davam início aos seus próprios programas – o Bolsa Familiar para a Educação (Bolsa-Escola) e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, respectivamente –, enquanto vários projetos de lei que propunham a instituição de programas similares começavam a tramitar nas câmaras municipais e assembleias legislativas estaduais. Diante desse quadro, o NEPP não apenas acompanhou e avaliou os primeiros dez meses do PGRFM – Campinas, como dispôs-se também a conhecer outros programas e projetos em andamento – o que passou a ser feito de modo mais sistemático no âmbito da pesquisa IPEA/NEPP, “Programas Municipais de Renda Mínima: Levantamento de Experiências e Metodologia de Avaliação”, realizada entre setembro e dezembro de 1996.

Tal como foi previsto no projeto original da investigação, além do *levantamento* da documentação de todos os programas (projetos de lei, leis, decretos, projetos operacionais) e do *registro* em uma ficha cadastral, para suporte do banco de dados, também programas em execução seriam visitados. O objetivo das visitas e entrevistas, evidentemente, não era realizar uma avaliação dos programas, mas conhecer melhor as experiências em andamento,⁸ que serão a seguir relatadas.

1.1 OS PROGRAMAS EM EXECUÇÃO

Até dezembro de 1996, estavam em execução os seguintes programas: *Programa de Criança* (Belo Horizonte,

⁸ Em cada um dos municípios visitados, além de levantamentos locais, foram realizadas entrevistas com os prefeitos, secretários municipais das secretarias envolvidas, técnicos e outros agentes implementadores.

MG), *Bolsa Familiar para a Educação* (Boa Vista, RR), *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima* (Salvador, BA), *Programa Família Cidadã* (Vitória, ES), *Bolsa Familiar para a Educação* (DF), *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima* (Ribeirão Preto, SP), *Produção Associada com Garantia de Renda Mínima* (Jundiá, SP), *Programa Garantia de Renda Familiar Mínima* (Campinas, SP) e *Programa Garantia de Renda Familiar Mínima* (Sertãozinho, SP).⁹

O relato aqui apresentado chama atenção para as semelhanças e as diferenças entre os programas, no que concerne a objetivos, critérios de elegibilidade, prioridades e sistemas de pontuação para a seleção das famílias, modalidades de cálculo da renda familiar e do valor do benefício, formação de lista de espera, vinculações institucionais e recursos previstos para a realização do programa.

⁹ É importante registrar que, em Sertãozinho, verificamos uma situação muito especial. Sabia-se, por diversas fontes – da área do senador Suplicy na Internet até um texto produzido pelo IPEA –, que o município tinha um programa em andamento. De fato, o programa foi instituído (Lei nº 3 076, de 25/8/1995), regulamentado (Decreto nº 3 404, de 28/2/1996), os instrumentos para cadastramento e seleção foram montados, as primeiras famílias foram selecionadas (maio de 1996), mas nenhuma família tornou-se beneficiária, e o cadastramento foi suspenso. O município de Santos executava também, na época, programa similar, que, por razões alheias à vontade da equipe, não foi visitado, ainda que seus dados estejam armazenados no banco de dados. No município de Franca (SP), o Sindicato dos Sapateiros, com o apoio do UNICEF, havia iniciado, em outubro de 1996, um programa semelhante ao de Belo Horizonte.

1.1.1 OBJETIVOS DOS PROGRAMAS

Todos os programas, com variações de ênfase, têm como objetivo a melhoria das condições de vida daqueles que constituem seu público-alvo por excelência – as crianças e adolescentes. Além da complementação monetária, cada programa busca comprometer os pais ou responsáveis com a frequência das crianças à escola, com o atendimento regular à saúde e com a sua não-permanência nas ruas.

Em alguns programas, como é o caso do PAGRM (Jundiá) e do Programa de Criança (Belo Horizonte), as atividades de geração de renda e de qualificação para o mercado de trabalho também são objetivos perseguidos. O programa do Distrito Federal, por sua vez, também manifestava, desde o início, preocupação com o emprego e a renda. No ato de inscrição, qualquer membro da família que estivesse desempregado ou fazendo biscate ficava automaticamente inscrito no Sistema Nacional de Emprego (SINE). Mais tarde, a Secretaria de Trabalho, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), passou a promover uma série de cursos de capacitação, destinando 4 500 vagas às famílias do Bolsa-Escola. As famílias da zona rural, por seu turno, foram apoiadas pela Secretaria de Agricultura, por meio de um projeto denominado *agroindústria familiar*.¹⁰

O PGRFM (Campinas) tem atuação mais tímida nesse campo. Limitava-se a encaminhar algumas famílias para o Balcão de Empregos (serviço mantido pelo município) e para cursos profissionalizantes. Um convênio, PRORENDA, firmado em agosto de 1995 entre a prefeitura de Campi-

¹⁰ Informação obtida por meio de entrevista com o secretário executivo do Bolsa-Escola.

nas e a Secretaria Nacional de Assistência Social, devia oferecer um tratamento preferencial às famílias do PGRFM. Entretanto, só foi iniciado em 1996 e, ao final do ano, havia atingido apenas sete famílias do programa.

O Programa Família Cidadã (Vitória), por sua vez, realizava algumas atividades de encaminhamento para o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e para um programa do município, denominado Fábrica-Escola de Alimentos.¹¹ O PGRFM de Salvador estimulava a aplicação dos recursos em atividades de geração de renda. Nesse programa era bastante elevado o número de famílias que adquiriam *guias* (tabuleiros) para a venda de café, bolos, bijuterias, etc.

Nos demais programas, não encontramos nos textos legais, e não apareceram nas entrevistas, iniciativas semelhantes àquelas antes mencionadas. Não sabemos, entretanto, quão bem-sucedidas têm sido essas experiências na área de qualificação e de inserção no mercado de trabalho,

¹¹ O Programa de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza (PROGER) de Vitória tem como alvo a população desempregada, subempregada ou com renda inferior a dois salários-mínimos. O programa foi implantado pela Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS), em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o Instituto de Apoio aos Países do Terceiro Mundo (IATTERMUND) e o Ministério do Planejamento e Orçamento. O projeto Fábrica-Escola de Alimentos é o resultado de um convênio entre a prefeitura de Vitória e a Paróquia de Santo Antônio. O projeto oferece cursos de embalagens, congelados, doces, salgados, artesanato, etc. Quando da visita ao município, assistiu-se ao encerramento do curso de capacitação das panelceiras de Goiabeiras (PROGER) e visitou-se a fábrica-escola.

sobretudo porque as informações produzidas pelos programas enfatizam o número de crianças que saíram das ruas, quantas estão freqüentando regularmente as escolas, as creches, os centros de educação infantil. Vale ressaltar que todos os programas visitados, com exceção do PGRFM de Campinas, têm controle rigoroso da freqüência escolar das crianças e adolescentes.¹²

Vejam, agora com mais detalhe, como alguns programas definem seus objetivos. O Bolsa Familiar para a Educação (de Boa Vista) tem como metas diminuir a repetência e a evasão escolar; aumentar o rendimento escolar; combater o trabalho infantil, retirando das ruas as crianças que estão trabalhando para ajudar na sobrevivência da família; e beneficiar as famílias carentes, principalmente de desempregados, “que hoje são a maioria da população adulta de Boa Vista.”¹³

¹² Nos programas de Vitória, Salvador, Jundiá, Belo Horizonte e Ribeirão Preto, as famílias dirigem-se às escolas, solicitam a freqüência de seus filhos ou dependentes e entregam aos técnicos do programa. Em Boa Vista, uma técnica do programa entrega nas escolas a relação dos alunos de famílias beneficiárias e, no final de cada mês, recolhe a freqüência. Vale mencionar que o Programa Família Cidadã (Vitória) não encaminha para as escolas as crianças e adolescentes recém-saídos das ruas da cidade. Na opinião da secretária de Ação Social (e do corpo técnico), eles não estariam preparados para enfrentar uma escola convencional. Seria uma violência em todos os sentidos – com as crianças e com o corpo docente. As crianças e adolescentes são encaminhados para o Lar D. João Batista (convênio entre a prefeitura e a Sociedade Brasileira de Cultura Popular), que opera uma escola aberta. O objetivo é prepará-los para o encaminhamento à escola formal.

¹³ Entrevista com a secretária municipal de Educação.

O PGRFM de Ribeirão Preto estabelece como objetivos a manutenção das crianças e adolescentes nas escolas e creches; a erradicação do trabalho infantil; o combate à desnutrição; a redução da mortalidade infantil; e a garantia de oportunidades iguais para crianças e adolescentes portadores de deficiências.¹⁴

O Programa de Belo Horizonte (Programa de Criança) pretende garantir o ingresso e a permanência das crianças nas escolas; contribuir para a erradicação do trabalho infantil, com alternativas de geração de renda familiar, dando prioridade à (re) qualificação profissional de pais e mães, à colocação de adultos desempregados no mercado formal de trabalho ou à criação de pequenos negócios; desenvolver um trabalho participativo e educativo, favorecendo as culturas locais e explorando a capacidade criativa e as possibilidades de as famílias gerirem seus recursos, maximizando suas habilidades.¹⁵

¹⁴ Entrevista com a chefe da Divisão de Participação Comunitária. Na entrevista, a técnica fez questão de enfatizar a participação/colaboração do Ministério Público para a consecução dos objetivos do programa: onze famílias foram convocadas pelo representante do Ministério Público porque suas crianças estavam nas ruas, desrespeitando o termo de compromisso assinado pela família. Nesse episódio, quatro famílias foram excluídas por não aceitarem retirar as crianças das ruas. Também por recomendação do Ministério Público e do Conselho Tutelar, em apoio ao programa, as escolas aceitam, por um prazo, as crianças sem documentação. A entrevistada também esclareceu que as famílias com crianças desnutridas estão no Programa do Leite e que o mesmo acontece com as crianças cujas mães, vinculadas ao GAPA (Grupo de Apoio e Prevenção da Aids), são portadoras do vírus HIV e não podem amamentar suas crianças.

¹⁵ AMAS. Criança em BH não trabalha. Belo Horizonte, março de 1996.

Em Jundiaí, o PAGRM tem como objetivos assegurar a manutenção das crianças e adolescentes na rede escolar e oferecer a um membro adulto de suas famílias, ou ao indivíduo pobre, a possibilidade de aprender um ofício para que possa, pelo trabalho, prescindir dos recursos do programa.

O Programa de Campinas (PGRFM) tem como objetivos garantir o ingresso e a permanência das crianças nas escolas; assegurar o acesso à rede de saúde; combater a desnutrição infantil; e evitar a exposição das crianças e adolescentes aos riscos das ruas. Para atingir esses objetivos, o PGRFM assegura às famílias dessas crianças e adolescentes uma complementação monetária mensal e as acompanha nos grupos socioeducativos. O programa pretende garantir o crescimento saudável e a formação intelectual das crianças e adolescentes das famílias pobres “de forma a assegurar-lhes alguns instrumentos que ajudem a romper com o círculo de reprodução da pobreza”.¹⁶ O objetivo mais amplo do PGRFM é ativar o processo emancipatório dessas famílias, para que possam, num prazo estimado de um ano, prescindir desse subsídio financeiro.

É importante salientar que, sem exceção, todos os programas estabelecem o período de um ano como prazo para a duração da concessão do benefício. Apenas um deles não prevê a renovação do benefício (PAGRM – Jundiaí), e somente um (Bolsa Familiar para Educação – DF) indica que as famílias beneficiárias deverão passar por uma reavaliação das condições que lhes asseguraram o ingresso.

Em todos os programas, como vimos, há uma forte ênfase na *educação* das crianças e adolescentes e, com me-

¹⁶ PMC. Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. Campinas, 1995, p. 7

nor vigor, no atendimento de sua *saúde*. Alguns programas têm também como alvo os pais e/ou responsáveis, ou ainda os membros adultos das famílias, para atividades de qualificação profissional. No entanto, o público-alvo preferencial é constituído pelas crianças e adolescentes das famílias em situação de extrema pobreza.

1.1.2 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE DOS PROGRAMAS

Os programas de Campinas, Ribeirão Preto, Salvador, Vitória, Belo Horizonte, Boa Vista e Distrito Federal têm como alvo as crianças e adolescentes das famílias consideradas pobres, por insuficiência de renda, e que residam há algum tempo nesses locais. Famílias pobres com crianças e adolescentes e tempo de moradia são, portanto, as principais características que integram os critérios de seleção. O programa de Jundiá também leva em conta a renda e o tempo de residência no município, mas difere dos demais uma vez que opera, simultaneamente, com as categorias família e indivíduo.

Campinas, Ribeirão Preto, Salvador e Vitória adotam os mesmos critérios de seleção por faixa etária – famílias com crianças e adolescentes (0-14 anos) –, mas têm diferenças no que concerne à renda familiar e ao seu cálculo. Em Campinas e Vitória, a renda familiar *per capita*, para o corte por renda, é de R\$ 35,00, mas a fórmula de cálculo não é a mesma. Em Campinas, somam-se exclusivamente os rendimentos dos requerentes do programa e de seus cônjuges, valor global a seguir dividido entre estes e suas crianças menores de 14 anos. Em Vitória, a renda familiar *per capita* é o resultado do somatório de todas as rendas dividido pelo número total de pessoas. Em Salvador, o procedimento é o mesmo de Vitória, mas a renda familiar *per capita*, para o corte por renda, é igual ou inferior a R\$

25,00. Já em Ribeirão Preto, o critério é a renda familiar – soma da renda de todos os membros adultos –, que deve ser inferior a R\$ 240,00.

Outro critério de seleção, presente nesses exemplos, refere-se ao tempo de residência no município. Em Campinas, Vitória e Salvador, as famílias devem residir há, no mínimo, dois anos, e, em Ribeirão Preto, há cinco anos (a referência é a data da publicação, em cada um desses municípios, da lei que instituiu o programa).

Os programas do Distrito Federal e de Belo Horizonte dirigem-se às famílias com crianças e adolescentes em idade escolar (7-14 anos), e, em Boa Vista, o alvo são as famílias que têm pelo menos uma criança e/ou adolescente matriculado na rede pública municipal. No momento da pesquisa, o Bolsa Familiar para a Educação, de Boa Vista, estava atingindo crianças a partir dos 6 anos de idade, mas essa faixa, quando o programa também passasse a atender às famílias com crianças nas creches e pré-escolas municipais, deveria ser mais baixa. Nessas três localidades, a renda familiar *per capita* de corte é de meio salário-mínimo – o cálculo tendo como base a soma de todas as rendas e a divisão pelo número de componentes. Quanto ao tempo de residência, Boa Vista requer um ano, Belo Horizonte, três anos, e o Distrito Federal, cinco anos.

Finalmente, o programa de Jundiá destina-se tanto às famílias com crianças (0-12 anos), cuja renda familiar *per capita* – somatório de todas as rendas e divisão pelo total de componentes – seja igual ou inferior a um quarto de salário-mínimo, quanto aos indivíduos cuja renda seja inferior ou igual a um salário-mínimo. O tempo de residência exigido é de dois anos.

1.1.3 CÁLCULO DO VALOR DO BENEFÍCIO

Nos programas de Campinas, Salvador e Vitória, o valor do benefício é diferenciado, de forma a permitir que todas as famílias atinjam o mesmo nível mínimo de renda *per capita*: R\$ 35,00, em Campinas e Vitória, e R\$ 25,00, em Salvador. As diferenças no valor do benefício estão relacionadas com a renda familiar *per capita* no momento do ingresso e com o número de componentes. Observe-se, no entanto, que para o cálculo da renda familiar *per capita*, o PGRFM—Campinas considera apenas a renda dos requerentes e de seus cônjuges e o número de menores de catorze anos. Desse modo, dependendo da composição numérica das famílias e da presença de maiores de catorze anos, com ou sem renda, as famílias ficam abaixo dos R\$ 35,00, atingem ou ultrapassam esse valor. Em Vitória e Salvador, no entanto, todas as famílias beneficiárias atingem o patamar mínimo estabelecido.

Nos programas do Distrito Federal, Boa Vista e Belo Horizonte, o valor do benefício é fixo. Todas as famílias na linha ou abaixo da linha de corte por renda recebem a mesma quantia: um salário-mínimo, em Boa Vista e no Distrito Federal, e R\$ 100,00, em Belo Horizonte.

Em Jundiá, o PAGRM não é do tipo diferencial – caso em que o valor do benefício é concebido de forma a permitir que todas as famílias atinjam o mesmo nível mínimo de renda, como é o caso do PGRFM de Salvador ou do Família Cidadã de Vitória – nem do tipo fixo – como é o caso dos Programas Bolsa-Escola de Belo Horizonte, Boa Vista e do Distrito Federal –, mas uma combinação dessas modalidades. Duas situações hipotéticas são esclarecedoras: uma família com duas crianças, dois adultos e renda *per capita* de R\$ 10,00 receberá do PAGRM R\$ 100,00 – R\$ 25,00 por

criança e R\$ 50,00 por um dos adultos –, e uma família com três crianças, dois adultos e renda *per capita* de R\$ 15,00 receberá R\$ 125,00. Na primeira situação, a renda familiar *per capita* passaria de R\$ 10,00 para R\$ 35,00, e, na segunda, de R\$ 15,00 para R\$ 40,00. Finalmente, no caso dos indivíduos cuja renda seja igual ou inferior a um salário-mínimo (R\$ 112,00), o valor do benefício é fixo: R\$ 50,00. O mesmo critério é aplicado às famílias compostas exclusivamente por maiores de 12 anos.

O PGRFM de Ribeirão Preto, por sua vez, estabelece que a soma das rendas de todos os membros adultos do grupo familiar com o valor monetário do benefício não pode ultrapassar R\$ 240,00. O benefício consiste em valores fixos: R\$ 40,00, R\$ 60,00, R\$ 70,00 e R\$ 100,00. Esses valores fixos, entretanto, não são do tipo complementar, quer dizer, destinados a permitir que cada família atinja R\$ 240,00. Há situações, inclusive, como veremos adiante, em que as famílias ultrapassam os R\$ 240,00.

1.1.4 AS PRIORIDADES E OS SISTEMAS DE PONTUAÇÃO PARA A SELEÇÃO

Além dos critérios de seleção legalmente estabelecidos – renda, presença de crianças e adolescentes e tempo de moradia –, alguns programas estabeleceram um sistema de pontuação destinado à seleção das famílias. Nesse caso encontramos o Programa Bolsa Familiar para Educação do Distrito Federal, e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), de Salvador.

De acordo com a legislação desses programas, além dos critérios de renda, presença de crianças e adolescentes nas famílias e tempo de moradia, algumas famílias teriam prioridade de ingresso. No caso do Distrito Federal, têm in-

gresso prioritário legalmente estabelecido: (i) famílias com crianças e adolescentes com medidas de proteção especial (referência ao artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente); (ii) famílias com crianças e adolescentes que cumpram medidas socioeducativas (artigo 124 do ECA); (iii) famílias com dependentes idosos ou pessoas portadoras de deficiência, incapazes de prover o próprio sustento; (iv) famílias com crianças desnutridas, com acompanhamento pela rede pública de saúde; (v) famílias com maior número de dependentes; e (vi) famílias residentes em regiões administrativas identificadas como mais carentes do ponto de vista educacional, de situação social e de infraestrutura urbana.

No caso do programa de Salvador, de acordo com a legislação e o projeto operacional, teriam prioridade para entrada no PGRFM: (i) famílias com crianças desnutridas de até 18 meses (desnutrição demonstrada por atestado médico do centro de saúde da rede pública); (ii) famílias com criança e/ou adolescente grávida (conforme atestado médico do centro de saúde da rede pública); (iii) famílias com criança e/ou adolescente (até 14 anos) vítima de acidente que tenha exigido hospitalização por mais de 48 horas, com lesões ou agravos que comprometeram o aparelho locomotor ou órgãos dos sentidos (também conforme atestado médico); e (iv) famílias com criança e/ou adolescente (até 14 anos) vivendo na rua, em situação de mendicância, vítima de violência, de uso de drogas, ou sendo explorada sexualmente, conforme encaminhamento do Conselho Tutelar ou entidade credenciada.

O estabelecimento de prioridades para o atendimento também pode ser encontrado no PGRFM de Campinas, que concebeu duas etapas de incorporação de grupos prioritários de famílias: na primeira, seria dada prioridade às famílias

com crianças em situação de risco – crianças em situação de rua, registradas em um projeto desenvolvido pela prefeitura (Projeto Casa Amarela) e em outros programas –, e crianças desnutridas, com notificação compulsória da Secretaria Municipal de Saúde, cujas famílias recebiam acompanhamento das secretarias de Ação Regional (SAR). Universalizado o atendimento para esses grupos, na segunda etapa o PGRFM foi estendido às demais famílias, ou seja, àquelas que se enquadravam exclusivamente nos critérios padronizados de seleção: renda, tempo de moradia no município e presença de menores de 14 anos.

Assim, a definição de prioridades de ingresso, no caso de Campinas, não tomou forma em um sistema de pontuação – que funciona como um segundo filtro para a classificação e seleção de famílias. Tratou-se, mais propriamente, de uma estratégia de implementação do programa.

A experiência no Distrito Federal caminhou para um sistema de pontuação que incorpora, além da renda familiar *per capita*, alguns dos elementos presentes nas prioridades para o ingresso (famílias com dependentes em situação de risco, por exemplo), com elementos da estruturação familiar – se a família é monoparental ou biparental –, e com certas dimensões ou manifestações da pobreza – escolaridade dos requerentes e cônjuges; habitação (própria, alugada, cedida); relação habitantes/comôdos; formas de inserção no mercado de trabalho (assalariado, autônomo, produtor rural, biscateiro); bens de consumo duráveis (geladeira, rádio, televisão, fogão a gás); e bens patrimoniais.

Esses elementos, colocados em uma escala, recebem valores (pontos) positivos e/ou negativos, e as famílias com mais pontos – 140 ou mais – são selecionadas. O que é interessante no método é que confere especial ênfase às dimensões nas

quais a pobreza se manifesta. Com esse procedimento, a renda torna-se apenas mais um elemento, que potencialmente permite diminuir as diferenças nas condições de vida entre as famílias. Essas diferenças seguramente estariam mais presentes se as famílias fossem selecionadas exclusivamente pelos critérios renda, tempo de moradia e presença de crianças entre 7 e 14 anos de idade. Em resumo, o nível de detalhamento da ficha de inscrição do Bolsa-Escola do Distrito Federal – suporte para o sistema de pontuação – é de tal ordem que a renda familiar *per capita* pode, no limite, ser um detalhe para o ingresso no programa.

Essas observações, no entanto, devem ser tomadas com cautela, uma vez que o sistema de pontuação (os pesos dados a certas características da estruturação familiar e/ou a certos aspectos das condições de vida das famílias) não foi examinado em si mesmo, e nem temos um perfil das famílias atendidas com base nas informações cadastrais. A idéia da pontuação, entretanto, parece destacar as dimensões do que a literatura tem chamado de necessidades básicas insatisfeitas.

Na experiência de Salvador, por sua vez, também observamos a introdução de um sistema de pontuação que combina as prioridades de ingresso (famílias com dependentes sob medida de proteção especial; dependentes até 18 meses com desnutrição; etc.), as formas de estruturação das famílias (monoparental ou biparental), a composição e a renda.

Para a pontuação, foi montada uma escala para cada uma das características (os valores variam entre 0 e 160 pontos), sendo consideradas habilitadas para o ingresso as famílias situadas entre 115 e 570 pontos. Cada um dos elementos que conformam as prioridades de ingresso – famílias com crianças desnutridas, com adolescentes grávidas, com portadores de deficiência e com crianças e ado-

lescentes sob medida de proteção especial – tem o mesmo valor (160 pontos). À forma de estruturação da família também é atribuído um valor – família monoparental recebe 100 pontos, e biparental, 0 ponto –, assim como a certas características de sua composição – são atribuídos valores que variam de 0 (família com um dependente) a 210 pontos (família com oito ou mais dependentes) para o número de dependentes menores de 14 anos. Finalmente, o sistema de pontuação contempla a renda familiar *per capita*, com valores que vão de 0 (acima de R\$ 25,00) até 100 pontos (menor ou igual a R\$ 10,00).

Observa-se que o sistema de pontuação inserido no PGRFM de Salvador não contém elementos que confirmem muito peso às condições de vida das famílias – condições habitacionais, por exemplo – ou aos agravantes de suas condições – inserção no mercado de trabalho, escolaridade dos requerentes e cônjuges e outros. A ficha de cadastramento, no entanto, potencialmente permite que outras características das famílias sejam contempladas pelo sistema. Vale salientar que o programa de Salvador privilegiou, como estratégia de implementação, as áreas do município em que os indicadores sociais eram mais graves.¹⁷ Com aquele sistema de pontuação aplicado às famílias das áreas selecionadas e tendo como meta atingir 500 famílias, foram inscritas 600 famílias, e, destas, apenas 40 não atingiram o mínimo de pontos. Entretanto, só 263 famílias – das 560 habilitadas – ingressaram no PGRFM.¹⁸

¹⁷ O Bolsa-Escola do Distrito Federal já havia adotado procedimento semelhante.

¹⁸ Salvador parece ser um caso à parte. O programa foi aprovado no segundo semestre de 1995 e começou a funcionar apenas em agosto de 1996. Não há recursos humanos estáveis, computadores para processamento das fichas cadastrais e recursos financeiros.

O programa de Ribeirão Preto não dispõe de um sistema de pontuação destinado à seleção de famílias, mas, quando do cálculo do valor do benefício pago pelo PGRFM, as diferenças verificadas nos valores (R\$ 40,00, R\$ 60,00, etc.) estão relacionadas com o número de dependentes, a forma de estruturação da família, a presença de deficientes, os gastos com aluguel, medicamentos, etc. Entretanto, não existem regras escritas, que atribuam valores a cada uma dessas características, que sejam utilizadas no momento da seleção para o ingresso. A ficha de cadastramento, bem concebida, mas apenas parcialmente informatizada, até poderia fornecer mais elementos para o tratamento diferenciado.¹⁹

Nos demais programas, não encontramos mecanismos semelhantes aos utilizados em Salvador e no Distrito Federal.

1.1.5 LISTA DE ESPERA

As informações sobre lista de espera não são de fácil obtenção, sobretudo porque os desenhos dos programas,

A equipe que faz o programa é competente tecnicamente e tem, perante o programa, uma prática que se aproxima da militância. Quando da entrevista, o funcionalismo municipal estava há dois meses sem receber salários, e o programa continuava com sua rotina inalterada. Não apenas realizaram-se as entrevistas e obteve-se acesso ao material sobre as famílias, realizado com cruzamentos manuais, como, em companhia de duas técnicas, foi possível participar de uma reunião noturna de um dos grupos socioeducativos.

¹⁹ O programa conta apenas com uma técnica em tempo integral e com uma funcionária administrativa por meio período. As atividades de cadastramento e as visitas domiciliares ficam a cargo das assistentes sociais, que realizam outras atividades. Há 27 assistentes sociais atuando em atividades da prefeitura.

como procuraremos demonstrar, não comportam essa questão. A porta de entrada do programa de Vitória, por exemplo, é o Programa Cidadão Criança. Esse é o programa que alimenta, digamos assim, o Família Cidadã. Caso o primeiro não envie ao segundo uma relação de famílias para o exame e eventual ingresso, o Família Cidadã não cadastra, não realiza visitas domiciliares e não seleciona por conta própria. Os dois programas funcionam solidariamente e alimentam outros programas e atividades. Assim, no Família Cidadã não há lista de espera, pois todas as famílias encaminhadas pelo Cidadão Criança passaram pelo crivo do PFC e foram selecionadas ou encaminhadas para outros programas. No entanto, ignorando a dinâmica operacional, talvez fosse possível estimar quantas são, em Vitória, as famílias que atendem aos critérios estabelecidos pelo Programa Família Cidadã.

O Bolsa Familiar para a Educação, de Boa Vista, também tem lista de espera. O programa procura abranger as famílias das crianças matriculadas na rede pública municipal e estabeleceu como meta, para o primeiro ano, atingir cinco escolas situadas nas áreas mais pobres do município. Todas as famílias com pelo menos uma criança matriculada em uma das escolas municipais pela qual o programa começou a ser implantado, respeitados os demais critérios (residência há pelo menos um ano em Boa Vista e renda familiar *per capita* inferior a meio salário-mínimo), ingressaram no programa. Assim, para a coordenação do programa não há lista de espera.

O Programa de Criança (Belo Horizonte), coordenado pela Associação Municipal de Assistência Social (AMAS), não só não tem lista de espera como também suplantou o atendimento originalmente previsto. Observe-se, porém, a história do programa. Em dezembro de 1995, a AMAS fez

um cadastro das crianças e adolescentes que estavam trabalhando no centro de Belo Horizonte, e, excluindo-se os questionários repetidos, as famílias não residentes no município e os endereços não localizados, chegou-se a 350 famílias. Essa era a meta de atendimento para o primeiro ano (1996), a qual foi ultrapassada nos quatro primeiros meses de vigência do Programa de Criança. Assim, também nesse programa não é possível falar de lista de espera.

O Bolsa Familiar para a Educação, do Distrito Federal, por suas características de implantação, tampouco tem lista de espera. O programa tem implantação gradativa – começou no Paranoá e três meses depois foi estendido ao Varjão e a Brazlândia e, em seguida, ao Recanto das Emas e a São Sebastião – e, conforme vai-se estendendo geograficamente, vai também incorporando novas famílias. Quem, por algum motivo, tenha ficado fora do cadastramento deve aguardar o recadastramento.

No Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM), de Jundiá, a direção do programa assume que há uma lista de espera (38 famílias em setembro), mas afirma que a ampliação da capacidade de atendimento depende dos desligamentos – famílias que conseguem melhorar o nível de renda – e da capacidade do poder público municipal em firmar novas parcerias que permitam oferecer, a um membro adulto (maior de 21 anos) das famílias, a oportunidade de integrar-se em um grupo de produção e, assim, aprender um ofício.

O PGRFM de Campinas tinha, em setembro de 1996, uma lista de espera de 1 800 famílias. Segundo a coordenação do programa, isso acontecia tanto por não ter havido contratações de novos técnicos para o acompanhamento das

famílias nos grupos socioeducativos quanto por escassez de recursos para o pagamento do benefício. É importante explicar que as famílias (em grupos de 15 pessoas) participam obrigatoriamente de uma reunião mensal, de orientação socioeducativa – cada reunião é coordenada por dois técnicos (uma psicóloga e uma assistente social). A ampliação do atendimento sem a ampliação do número de técnicos colocaria por terra o principal instrumento de acompanhamento das famílias. Quanto aos recursos, é necessário esclarecer que a previsão de 1% das receitas correntes não significa que o PGRFM conte literalmente com o montante correspondente, já que os valores não gastos no mês não entram como crédito para o mês subsequente.

No PGRFM de Ribeirão Preto, quando da entrevista, a Divisão de Participação Comunitária informava que havia uma cota mensal tolerável de lista de espera, e o acumulado ao longo do ano estava por volta de 400 famílias. Em relação ao número de famílias atendidas até agosto de 1996 (1 800 famílias), a lista representava 22% do total. Nessa lista estavam famílias selecionadas, famílias a serem visitadas e entrevistadas e famílias sem todos os documentos comprobatórios. Naquela ocasião, a chefe da divisão planejava, para zerar a lista, atender a 2 200 famílias, suspender novos cadastramentos e agendar todas as entrevistas e visitas domiciliares às famílias.

1.1.6 VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL

Dos três programas do tipo bolsa-escola (Distrito Federal, Boa Vista e Belo Horizonte), dois estão vinculados às secretarias de Educação. O programa de Belo Horizonte, que não tem essa característica, é coordenado por uma organização não governamental.

No governo do Distrito Federal, o órgão gestor do Bolsa-Escola é a Secretaria de Educação, e essa gestão é realizada por meio da Comissão Executiva, das comissões locais e da secretaria executiva do programa, organismo de coordenação geral.

Em Boa Vista, formal e legalmente, o programa é dirigido por uma comissão executiva – destinada à coordenação e supervisão e presidida pelo representante da Secretaria Municipal de Educação –, composta por representantes da Secretaria de Desenvolvimento Social, da Fundação de Educação, Ciência e Cultura (FECEC), da Procuradoria do Município, etc. Na rotina do programa, diferentemente do que ocorre no Distrito Federal,²⁰ essa comissão não opera de fato. O programa é *centralizado* na Secretaria Municipal

²⁰ O Programa de Boa Vista, segundo entrevista com a prefeita e com a secretária municipal de Educação, foi fortemente inspirado no do Distrito Federal, mas adequado à realidade local. É preciso informar, no entanto, que Boa Vista, antes do bolsa-escola, já tinha um programa de transferência de benefícios monetários – “Meninos do Dedo Verde”. Esse programa, voltado para crianças e adolescentes (10-17 anos), tem como objetivo retirá-los das ruas e, posteriormente, encaminhá-los para atividades de profissionalização. Os inscritos no programa são obrigados a frequentar as aulas da rede pública. Em um período do dia, desenvolvem suas atividades no Horto Municipal – recebem ajuda para a realização das lições das escolas (reforço escolar), têm aulas de horticultura e jardinagem, e noções de higiene – e, no outro, vão à escola. Fazem uma refeição no próprio horto, recebem vale-transporte, assistência médica e odontológica e uma bolsa mensal no valor de 60% do salário-mínimo. Na visita a Boa Vista, foi possível conhecer o trabalho e registrar a apreensão dos técnicos acerca da possibilidade de a nova administração do município encerrar o programa.

de Educação, que atua assim: (i) a secretária de Educação tem uma reunião com a diretora, a vice-diretora e com a secretária de cada uma das escolas em que o programa vai ser implantado; (ii) a escola recebe um folheto explicativo do programa, a ficha de cadastramento e convida as famílias, em grupos de dez, para uma reunião na própria escola; e (iii) as fichas de cadastramento retornam para a secretaria de Educação, que realiza a seleção.

No município de Ribeirão Preto, o PGRFM, formal e legalmente, está vinculado à Secretaria de Governo. Essa opção, de acordo com algumas entrevistas, visou contornar a pressão das secretarias de Educação, Saúde e Bem-Estar Social pela coordenação do programa. Como a Secretaria de Governo não tem programas e apenas articula as ações municipais, aparece como mais *externa*, neutra. Assim, o programa ficou nessa secretaria e foi criado um conselho gestor, no qual têm assento as secretarias de Governo, Saúde, Educação e Bem-Estar Social. Na prática, entretanto, o programa está na Divisão de Participação Comunitária da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social. A divisão é o órgão que examina as fichas de cadastramento, seleciona as famílias, estabelece relações com os conselhos (o município tem três conselhos tutelares e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente), com o Ministério Público, com a Secretaria de Governo e com as diretoras das escolas, emite os boletos bancários, envia correspondência para as famílias, discute com as assistentes sociais, etc.

Em Campinas, do ponto de vista das competências formais, a coordenação do programa cabe à Secretaria Municipal da Família, Criança, Adolescente e Ação Social (SMFCAAS), por intermédio do Departamento de Assistência à Família, Criança e Adolescente (DAFCA). É este o órgão

que estabelece relações com as secretarias de Ação Regional (SAR) – encarregadas do cadastramento, seleção e acompanhamento das famílias –, com a Secretaria Municipal de Educação – para assegurar vagas às crianças e adolescentes das famílias beneficiárias do programa –, com a Secretaria Municipal de Finanças, com o IMA (Informática dos Municípios Associados) – encarregado da elaboração e montagem da base de dados do programa –, com a Secretaria de Governo e com outros órgãos de alguma forma envolvidos com a execução do PGRFM. Do ponto de vista decisório, sobretudo nos quatro primeiros meses, o vértice do poder esteve localizado principalmente na pessoa do prefeito, no gabinete e na Secretaria de Governo.

Em Salvador, o PGRFM tem uma estrutura bem complexa, mas, na prática, é coordenado e implementado pela Fundação Cidade Mãe. Formalmente, o programa possui um comitê consultivo – formado pelas secretarias municipais de Governo, Ação Social, Saúde, Educação e Planejamento e Desenvolvimento Econômico, Secretaria Extraordinária de Acompanhamento das Ações Municipais e Fundação Cidade Mãe –, que delibera sobre os procedimentos e normas de inscrição, seleção, acompanhamento, avaliação, renovação, exclusão, liberação dos recursos vinculados ao programa, etc. Possui também uma unidade de gestão financeira, a Secretaria Municipal de Ação Social, que formula, em conjunto com a Fundação Cidade Mãe, o orçamento e os planos de aplicação trimestral do programa; capta e assegura, mediante repasse à FCM, os recursos financeiros para a operacionalização do programa; e encaminha ao comitê consultivo o relatório de acompanhamento da execução orçamentária e financeira. Finalmente, o programa conta com uma unidade operacional: a Fundação Cidade Mãe. A FCM examina, avalia, seleciona e defere processos de concessão de benefícios às famílias ca-

dastradas pelas comissões locais,²¹ gere os recursos repassados pela SEMAS, elabora prestação de contas das parcelas recebidas, encaminha ao comitê o relatório de acompanhamento da execução orçamentária e financeira do programa, etc.

Em Vitória, a coordenação do programa cabe à Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS), por intermédio do Núcleo de Desenvolvimento Familiar e Comunitário (NDFC). É este o órgão que cadastra, seleciona e acompanha, em reuniões mensais dos grupos socioeducativos, as famílias encaminhadas pelo Programa Cidadão Criança. Nas entrevistas, não observamos diferenças entre as competências legalmente estabelecidas e a rotina do Programa Família Cidadã.

A coordenação geral da Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM), de Jundiá, compete à Secretaria Municipal de Integração Social (SEMIS), por intermédio da Coordenadoria de Projetos Especiais. Esse órgão estabelece relações com a Secretaria Municipal de Finanças, com o Departamento da Criança e Ação Comunitária e com os demais órgãos de alguma forma envolvidos com a execução do programa. Competem ainda à coordenadoria o cadastramento, a seleção e o acompanhamento de famílias e indivíduos atendidos nos grupos de produção e de apoio, assim como a articulação com as entidades não governamentais.

²¹ Chamam-se de comissão local as escolas, os centros de saúde e os equipamentos vinculados à FCM. Nos centros de saúde as assistentes sociais encarregam-se da seleção preliminar das famílias (com crianças desnutridas, com deficientes, etc.), e, nas escolas, as diretoras também realizam atividades de pré-seleção.

1.1.7 FINANCIAMENTO

Em vários programas (os de Campinas, Vitória, Salvador, Ribeirão Preto e Jundiá), as respectivas legislações dispõem que os programas serão custeados com recursos fiscais da prefeitura. Em Campinas, a legislação do PGRFM prevê o limite de até 1% das receitas correntes do município. No ano de 1995, a previsão de receitas para o programa estava inicialmente estimada em R\$ 2,8 milhões, e, desse montante, foram gastos com os benefícios às famílias (1 982 famílias, ou 66% da meta de atendimento) um pouco menos de 50% (R\$ 1 256 379,30). Em 1996, a previsão era de R\$ 4,6 milhões, e a meta era atender a 4 000 famílias. Em julho, o PGRFM havia atingido 66,9% (2 678 famílias) da sua meta, despendendo 43% (R\$ 1 969 212,05) dos recursos previstos; mas, até novembro, com 2 976 famílias, não se havia sequer cumprido a meta do ano anterior.

Em Vitória, a legislação do Programa Família Cidadã estabelece que 1,5% da receita tributária do município será destinado ao pagamento às famílias. Segundo as entrevistas, isso significava R\$ 588 000,00 para o PFC em 1996. Entre abril e novembro deste ano, o programa atendeu a 96 famílias (em oito meses atingiu 19,2% da meta para um ano), utilizando 28% do total de recursos previstos. De acordo com a entrevista realizada com a secretária de Ação Social, o PFC contará com R\$ 300 000,00 do Comunidade Solidária para a realização de atividades complementares.

Em Salvador, a legislação que regulamenta o PGRFM também estabeleceu um limite a ser destinado ao atendimento das famílias beneficiárias do programa: 0,2% das receitas correntes. O programa, aprovado e regulamentado em 1995, estabeleceu como meta para 1996 o atendi-

mento de 1 000 famílias. Os recursos previstos eram de R\$ 128 484,00. No entanto, o PGRFM somente começou a funcionar em agosto de 1996 (quase um ano depois da regulamentação), estabelecendo como meta o atendimento a 500 famílias. Entre agosto e outubro de 1996, o programa atingiu 52,6% (263 famílias) de sua meta para o semestre, despendendo 29,3% dos recursos previstos. Observe-se, porém, que na lista de espera há quase o mesmo número de famílias atendidas, e que a prefeitura não dispõe de recursos para a incorporação dessas famílias.²²

A legislação que regulamenta o PAGRM de Jundiá também estabeleceu 1% das receitas correntes como limite para o pagamento de benefícios às famílias. Para 1996, a previsão era de que o programa dispusesse de R\$ 480 000,00 e, para 1997, de R\$ 720 000,00. A meta, para 1996, era atender a 300 famílias. O PAGRM teve início no mês de maio de 1996 e nos quatro primeiros meses (maio-agosto) atingiu cerca de 25% de sua meta, utilizando 5,6% dos recursos previstos. Nesse período, o valor médio do benefício esteve em torno de R\$ 102,00.

O PAGRM não conta com outras fontes de financiamento, mas tem um forte apoio de organizações não governamentais, que cedem espaço físico e equipamentos – para o funcionamento dos grupos de produção –, fornecem auxílio em espécie (fermento e aditivo para o funcionamento da padaria e madeira para a oficina de marca-

²² Na opinião dos entrevistados, os recursos são irrisórios – a cidade foi vitimada por muitas calamidades que demandaram recursos, e a prefeita tem enfrentado toda sorte de obstáculo. Na avaliação dessas pessoas, se a prefeita tivesse apoio estadual, federal ou externo, o programa teria outra dimensão, porque a população de Salvador necessita e porque a prefeita acredita no programa.

ria; alimentos, para a complementação das refeições oferecidas pela prefeitura, por meio da merenda escolar, aos grupos de produção) e cedem recursos humanos.

Em Ribeirão Preto, a legislação do PGRFM estabelece que os recursos destinados ao pagamento das famílias não podem ultrapassar 1% das receitas correntes. Os recursos previstos para 1996 eram de R\$ 900 000,00, e o programa devia atingir 2 000 famílias. O PGRFM começou a funcionar em dezembro de 1995, para 27 famílias, e, em dezembro de 1996, ultrapassava a meta estabelecida, atendendo a 2 200 famílias. Foram gastos com o pagamento às famílias 93% do montante de recursos previstos.

No programa do Distrito Federal, não há um percentual fixo do orçamento legalmente destinado ao Bolsa Familiar para a Educação. Para o primeiro ano, foi aprovado no orçamento do Distrito Federal, para o exercício de 1995, o montante de R\$ 5,6 milhões. Esse valor representava menos de 1% do orçamento total do governo do Distrito Federal. Naquele ano foram atendidas 6 115 famílias, e a folha de pagamento às famílias (maio-dezembro de 1995), em oito meses de atendimento, representou um pouco mais de 45% daquele montante. Em 1996, os recursos previstos para o Bolsa-Escola eram de R\$ 22,6 milhões e, desse montante, foram gastos, até novembro de 1996, R\$ 17 339 108,00. Essa quantia, somada ao montante do ano anterior, eleva para cerca de R\$ 20 milhões o total de recursos destinados ao pagamento do Bolsa-Escola entre maio de 1995 e novembro de 1996. Nesse período, o programa atingiu 19 366 famílias e mais de 39 mil crianças e adolescentes.

Em Belo Horizonte, o Programa de Criança, coordenado pela AMAS, conta com recursos próprios, com 140

bolsas do UNICEF,²³ e com bolsas do empresariado local, por meio da prefeitura municipal. Além disso, a associação conseguiu articular muitos outros apoios para o desenvolvimento de suas atividades: SEGRAC/SINTTEL (apoio para publicações), jornal Estado de Minas (cópias do formulário de avaliação escolar), CBIA-MG (recursos para pesquisa), Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (recursos humanos e financeiros), UNICEF (concessão de bolsas).

1.2 AS MUDANÇAS NOS PROGRAMAS DE 1996

Neste *balanço* das convergências e diferenças entre os programas, chamam atenção as novidades, em relação aos programas iniciados no ano de 1995, introduzidas por dois programas de 1996: o Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM de Jundiá) e o Programa de Criança, de Belo Horizonte.

Em 1995, todos os programas em execução tinham em comum o fato de serem públicos, *governamentais* e dirigirem-se às *famílias* pobres com crianças e adolescentes. Os dois programas rompem com a primeira característica, e o PAGRM, com a segunda (indivíduos podem ser beneficiários). Essas diferenças justificam uma breve descrição dos dois programas.

O PAGRM é um programa de iniciativa governamental, em execução no município de Jundiá (SP) desde maio de 1996, que funciona apoiado em forte e vital parceria com organizações não governamentais. O programa vincula o recebimento do benefício ao exercício de alguma atividade

²³ A partir do mês de outubro de 1996, segundo entrevista, o UNICEF participaria com 250 bolsas.

produtiva e de aprendizagem e opera – esta é a grande novidade – com as categorias *família* e *indivíduo*.

O Programa de Criança, em execução desde o mês de junho de 1996, lançado em Belo Horizonte (MG) por uma organização não governamental, a Associação Municipal de Assistência Social, conta com importante apoio governamental. A AMAS é uma organização privada, sem fins lucrativos, reconhecida como de utilidade pública em âmbito municipal, estadual e federal, ou seja, é reconhecida como prestadora de serviços de interesse público.

O PAGRM tem como objetivos suplementar a renda das famílias ou dos indivíduos maiores de 21 anos em situação de extrema pobreza e, ao mesmo tempo, oferecer a um membro adulto dessas famílias, ou ao indivíduo beneficiário, a possibilidade de aprender um ofício para que possa, pelo trabalho, prescindir desse aporte de recursos. As famílias com crianças (0-12 anos) ou com crianças e adolescentes de até 14 anos comprometem-se com a frequência escolar desses jovens (entregam mensalmente a frequência) e destacam um membro adulto para uma das oficinas ou grupos de produção. Nessas oficinas, esses adultos aprendem/trabalham durante meio período e cinco dias por semana.

Assim, o PAGRM busca oferecer a um membro das famílias pobres a possibilidade de auferir renda, por meio do exercício de uma profissão, garantindo que sua família prescindia dos recursos do programa, e oferece a mesma possibilidade ao indivíduo pobre e a qualquer família pobre, independentemente da presença, na sua composição, de crianças e adolescentes

O programa, portanto, ao trabalhar com as categorias família e indivíduo, está afirmando que um indivíduo pobre não é um problema de sua família – se ainda tem uma –, mas do poder público, que o reconhece como um cidadão. Também está reconhecendo que uma família com presença de crianças (de até 12 anos, conforme definição do Estatuto da Criança e do Adolescente) enfrenta maiores dificuldades, quando contrastada com outra em etapa mais avançada do ciclo vital, ou seja, em cuja composição predominem indivíduos mais velhos, mas igualmente reconhece o direito desta última.

Outro aspecto fortemente inovador do PAGRM, já mencionado, refere-se às diversas parcerias e apoios obtidos.²⁴ Desse ponto de vista, o desenho do programa sublinha que seu caráter público não está restrito ao governamental.

Essa ênfase no PAGRM visa tão-somente chamar atenção para as experiências e para as novidades registradas, em 1996, nos programas. O PAGRM tem problemas, e entre os quais merecem destaque a adequação das oficinas ao mercado de trabalho local; o reduzido contingente de

²⁴ O Lar Espírita Vinha da Luz cede infra-estrutura física, equipamentos (fogões, fornos, geladeira, máquinas de costura, etc.) e oferece recursos humanos (um psicólogo e uma professora voluntários). A Associação de Moradores do Bairro Rui Barbosa fornece equipamentos (instrumentos para o funcionamento da oficina de fabricação de blocos). A Cica, a Cooperca e a Fleishman fornecem auxílio em espécie (fermento, aditivo, frutas, legumes, madeira, etc.). Nas instalações do Lar Espírita funcionam as oficinas de marcenaria, serigrafia, corte e costura, padaria (os grupos de produção), e, no Rui Barbosa, funciona a oficina de blocos de concreto. Durante a pesquisa de campo, esses equipamentos foram visitados.

beneficiários; a dependência, para a ampliação, da articulação de novas parcerias; e o pouco peso na agenda política municipal.

Quanto ao Programa de Criança, nos três últimos anos a AMAS vinha desenvolvendo uma série de projetos (Projeto Amendoim, Projeto Família) e atividades de pesquisa que tinham como foco as crianças que trabalhavam nas ruas centrais de Belo Horizonte e suas famílias. No final de 1995, a associação possuía um cadastro com informações sobre as crianças menores de 14 anos que estavam trabalhando no centro da cidade e sobre suas famílias. Foi com esse grupo que deu início ao novo projeto: o Programa de Criança. Brincar e Estudar.

Para que Brincar e Estudar se transformasse no programa das crianças que trabalhavam, o seu desenho procurou articular, solidariamente, duas linhas de ação, dirigidas às crianças e às suas famílias. Desse modo, são objetivos do programa: (i) contribuir para a erradicação do trabalho infantil por meio de medidas que viabilizem o retorno e a frequência escolar e da promoção de atividades lúdico-pedagógicas e de lazer; (ii) garantir o ingresso e a permanência das crianças nas escolas, por intermédio de uma bolsa-escola no valor de R\$ 100,00 por família, por um período mínimo de um ano; (iii) contribuir com alternativas de geração de renda familiar, priorizando a (re)qualificação profissional de pais e mães, a colocação de adultos desempregados no mercado formal de trabalho ou a criação de pequenos negócios; e (iv) desenvolver um trabalho participativo e educativo, favorecer as culturas locais, explorar a capacidade criativa e as possibilidades das famílias gerirem seus recursos, maximizando suas habilidades.²⁵

²⁵ Ver AMAS (1996), na página 212.

Para que esses objetivos fossem alcançados, além do acompanhamento da frequência e do desempenho escolar das crianças e adolescentes, a AMAS estabeleceu uma série de parcerias. Para a requalificação ou qualificação profissional dos adultos e adolescentes, visando a uma inserção qualificada no mercado de trabalho, destacam-se os cursos oferecidos pelo SINDUSCON (20 vagas), SETRANSP (30 vagas) e CEFET (Centro Federal de Ensino Técnico). Para as atividades educacionais extraclasse, o Programa de Criança conta com 30 vagas oferecidas pela PUC—BH. Essas parcerias, sem dúvida, estão profundamente afinadas com os objetivos do programa, mas a AMAS conseguiu articular, como já foi mencionado, muitos outros apoios para o desenvolvimento das atividades do programa.

Para finalizar, é preciso esclarecer que o destaque para o Programa de Criança deve-se ao fato de ser o primeiro, do tipo renda mínima, de caráter público não governamental.²⁶

²⁶ O programa certamente chama atenção por outras razões que não foram mencionadas. A engenhosidade do pagamento da bolsa-escola, por exemplo. Para cada família selecionada é aberta, em nome do membro da família responsável perante o programa, uma conta-poupança na Caixa Econômica Federal. Cada responsável recebe o cartão magnético para acessar sua conta. Assim, o responsável pela família pode retirar o valor integral da bolsa ou deixar alguma quantia como poupança. Observe-se aqui que, mesmo não se tratando de um programa do tipo poupança-escola, com esse procedimento operacional, a AMAS introduziu a possibilidade de uma caderneta de poupança. Chama ainda atenção a flexibilidade diante de certas situações. O acordo entre as partes (entidade e famílias) estabelece que será suspenso o pagamento às famílias cujas crianças e adolescentes não tenham pelo menos 90% de frequência. No entanto, quando uma família tem

1.3 OBSERVAÇÕES FINAIS

A pesquisa de campo realizada tratou de conhecer detalhadamente a implementação e operação dos programas de renda mínima que, até setembro de 1996, já estavam sendo realizados no país, e teve por objetivo também identificar com precisão as categorias da ficha cadastral – exposta mais adiante – que permitissem o mais adequado registro das informações referentes a tais modalidades de programas sociais. É digna de registro a *riqueza de inovação institucional* que os programas hoje experimentados no Brasil vêm revelando, e que, de algum modo, este relato buscou valorizar. As diferenças que os separam e a variedade de alternativas com que operam, além de oferecerem um cardápio bastante interessante de opções, ampliam as possibilidades de que, por meio de acompanhamentos e pesquisas, possam ser, futuramente, detectadas as mais adequadas possibilidades institucionais para esse tipo de ação contra a pobreza.

Duas observações sobre dimensões institucionais dos programas merecem registro nessas observações finais.

A primeira refere-se às dificuldades enfrentadas pelos programas estudados quanto aos *critérios de desligamentos das famílias beneficiadas*. Em geral o prazo de duração do benefício é de um ano, estando prevista sua renovação por mais um ano. Pelo que se pode observar, a não ser que esse critério seja rigidamente levado em conta, por meio do desliga-

muitas crianças, e apenas uma delas teve um elevado número de faltas não justificadas, o pagamento é suspenso, mas a família recebe uma cesta de alimentos. Essas cestas, para situações especiais, são fornecidas por outros parceiros: pela Ação da Cidadania e pela Secretaria Municipal de Abastecimento.

mento automático das famílias que cumprirem dois anos de permanência no programa, as várias experiências que operam com prazos enfrentarão a dificuldade de não contarem com outros critérios de desligamento. Isso porque, como se pode prever, dificilmente as melhoras nas condições (renda superior à linha de corte) e desempenho (escolar e de saúde) das famílias e dos seus filhos ocorrerão no curto prazo de um ano, ou mesmo de dois anos. Nessas condições, além do automatismo das renovações, que já vem se impondo, os programas *mais velhos* estão acercando-se dos 24 meses de distribuição dos benefícios, aparentemente desprovidos de definições e mecanismos apropriados para enfrentarem essa dificuldade.

Além do problema em si, a questão do desligamento parece refletir uma tensão mais geral desses programas, relacionada com sua própria concepção: a definição da família – e não do indivíduo – como sujeito do benefício. Para melhor abordar a questão, a comparação com o programa originalmente apresentado pelo senador Suplicy parece útil.

De fato, o *foco na família*, com exceção do PAGRM de Jundiá, é um dos elementos definidores dos programas em curso. Contrariamente, no projeto de Suplicy, de 1991, o *indivíduo* é o portador de direitos, e a renda mínima é um desses direitos. A política social, então, reconhece-o como tal, independentemente do seu estado conjugal, da sua descendência e da natureza de seus vínculos com as crianças e adolescentes, e do tempo de residência (em um dado município). O indivíduo é o cidadão e, como tal, teria direito à renda mínima, usando-a como melhor lhe aprouvesse e aumentando à sua maneira seu nível de bem-estar.

Nos programas em execução *há um deslocamento do indivíduo para a família* – o programa de Vitória expressa bem esse deslocamento ao denominar-se Família Cidadã –, que parece promover uma ruptura na visão clássica de sociedade e da sua relação com o Estado. Como os indivíduos deram lugar às famílias, espera-se que o receptor da complementação mensal da renda familiar, que tem a *titularidade* em função de suas crianças menores de 14 anos, não se comporte como um indivíduo.

Para contornar essa inevitável tensão, permitindo que a família como um todo se beneficie do aporte extra de recursos, os programas de Campinas e Salvador, por exemplo, contam com o funcionamento dos grupos socioeducativos. É nesse espaço que o uso dos recursos para a promoção da família pode ser acompanhado. Outros programas buscaram outras formas. Os do Distrito Federal e de Boa Vista, por exemplo, manifestam explicitamente que as mulheres devem ser as responsáveis pela família perante o programa, e, apenas em situações muito especiais os homens podem ocupar esse lugar. O suposto é que a mulher zelará melhor pelo interesse da família. As mulheres, sobretudo as mães, agiriam de forma menos egoísta, individualista, e, assim, os recursos estariam em *boas mãos*, e os compromissos previstos nos termos de responsabilidade seriam cumpridos. É certo que, se essa pode ser uma boa percepção no plano da cultura, passa ao largo de questões cruciais como as hierarquias e as distribuições de poder no interior das famílias.

O foco na família, ou nas famílias, foi a forma encontrada pelos formuladores dessa política de transferência monetária para atingir seu verdadeiro público-alvo – as crianças e os adolescentes dessas famílias –, e incluí-lo em outras políticas, sobretudo a de educação.

A família, conforme cada programa define – e são variadas as definições –, é o meio de atingir as crianças e os adolescentes. Dessa maneira, os pais e/ou responsáveis tornam-se meros *intermediários*, e isso, como tentaremos demonstrar, cria um problema sério para os programas em curso.

Como os programas têm prazo de duração de um ano – são previstas renovações por igual período – e como os efeitos do acesso à educação, por exemplo, não se fazem sentir em tão curto tempo, o mais provável é que os desligamentos ocorram por mudança de faixa etária ou por mudança de domicílio. Também é possível que os desligamentos demorem para acontecer porque não ocorreram mudanças nas condições que permitiram às famílias serem admitidas nos programas. Assim, as renovações seriam automáticas. As famílias permaneceriam pelo menos dois anos nos programas.

Certamente, o aporte extra de recursos afeta a estrutura de gasto das famílias, melhorando temporariamente suas condições de vida e estimulando-as a cumprir as regras dos programas. No entanto, e aqui parece residirem a tensão e a dificuldade, os programas indicam um segmento no interior da família – um dado grupo etário, de 7-14 anos, ou de 0-12 ou de 3 a 6 anos –, instituindo-o como seu alvo exclusivo. É evidente que dois anos constituem um prazo muito curto para garantir às novas gerações melhores condições de vida e, sobretudo, melhor nível de instrução. A possibilidade de autonomia das novas gerações, lograda por meio de melhor saúde e educação, exige uma temporalidade distinta daquela preconizada pelo programa. Esse é um foco de tensão dificilmente superado no âmbito de um programa desse tipo.

Mas, ao mesmo tempo, pretende-se – implícita ou explicitamente – a autonomização também das atuais gerações adultas em relação ao programa. *Ora, para que tal ocorresse, seria então necessário que efetivamente os membros adultos das famílias fossem também instituídos como públicos-alvo dos programas*, o que não ocorre com a maioria. De fato, são modestas, ou mesmo nulas, as atividades de qualificação e requalificação para o mercado de trabalho, de treinamento, de estímulo à geração de renda – atividades, como se sabe, não suficientes, mas imprescindíveis para a ampliação dos horizontes de *independentização* das famílias dos atuais beneficiários monetários distribuídos pelos programas.

2 FICHA CADASTRAL E BANCO DE DADOS DE PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA

O objetivo da ficha cadastral era identificar com precisão as categorias que permitissem comparar essas modalidades de programas sociais. Assim, a ficha de cadastramento registra todos os programas, inquirindo-os sobre sua abrangência (municipal, estadual, nacional), seus objetivos, critérios de elegibilidade, prioridades de atendimento, fontes de financiamento, vinculação institucional, modos de operacionalização, formas de acompanhamento e avaliação dos beneficiários, tempo de permanência no programa, possibilidade de renovação, entre outros. O registro dos programas, orientado pelos temas indicados, ao alimentar o banco de dados permitirá conhecer desde os traços mais característicos dos programas até sua distribuição espacial.

É importante salientar que o ponto de partida do cadastramento e da montagem do banco de dados é o entendimento de que os programas não são a mera repetição um do outro, que têm lugar em distintas localidades. Como vimos,

assumem características distintivas no que concerne aos objetivos, critérios de seleção, cálculo da renda familiar e valor do benefício, vinculação institucional, modos de operacionalização, exigências, formas de acompanhamento e avaliação, entre outros. Vale registrar, também, que a maioria dos programas ainda está na forma de projeto de lei ou projeto indicativo e, portanto, em tramitação.

Desse modo, a ficha de cada programa, no banco de dados, foi concebida de modo a permitir constante atualização das informações. Na realidade, a finalidade imediata do cadastramento é o mapeamento de todos os projetos, na forma como foram concebidos, e o conhecimento das experiências em andamento. É preciso afirmar que se o mapeamento, da forma indicada na ficha cadastral, já pode responder várias das questões anteriormente explicitadas, suas possibilidades são mais amplas.

O registro na ficha cadastral dessas iniciativas, ao contemplar a *localização espacial* (município, estado, região), os *critérios de elegibilidade* (renda, tempo de residência, faixa etária), os *objetivos* (combate ao trabalho infantil, melhoria do desempenho escolar, inserção no mercado de trabalho, melhoria das condições nutricionais), as *metas de atendimento* (x famílias em um tempo y) e o *atendimento efetivo* (número de famílias atendidas no primeiro mês e número de atendidas na data do levantamento), as *exigências ou compromissos* acordados entre as partes (frequência escolar, presença em reuniões ou outras), os *mecanismos de cadastramento, seleção, acompanhamento, controle e avaliação*; as modalidades de *cálculo da renda* dos beneficiários (soma de todas as rendas do domicílio, soma dos rendimentos dos pais ou responsáveis), as formas de *cálculo do valor do benefício* (fixo, diferenciado para atingir o *per capita* estabelecido), as *fontes de financiamento* (público municipal,

estadual, federal, outras fontes), etc., fornece elementos que permitirão identificar os pontos de convergência entre os programas e suas diferenças.

O modelo da ficha cadastral que apresentamos foi preenchido para efeito de demonstração, com informações referentes ao Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Salvador. A escolha desse programa não se deve ao fato de ser o único em execução na região Nordeste, mas, sim, porque permite realçar certos aspectos da ficha.

Como se verá na ficha, o PGRFM, de iniciativa do Executivo, foi enviado para apreciação da câmara municipal em maio de 1995, aprovado em agosto e regulamentado dois meses depois (outubro). No entanto, o programa começou a funcionar apenas em agosto de 1996.

Observe-se que, no PGRFM do município de Campinas, também de iniciativa do Executivo, o tempo transcorrido entre a mensagem do prefeito à câmara municipal encaminhando o projeto e o ingresso das primeiras famílias no programa foi inferior a três meses. Em Vitória, o Programa Família Cidadã, igualmente de iniciativa do Executivo, demorou quatro meses, incluindo o recesso da câmara municipal. O prefeito encaminhou o projeto em dezembro de 1995, a lei foi aprovada em 27/1/96, regulamentada em março, e as primeiras famílias foram atendidas no mês de abril.

Assim, na leitura da ficha cadastral pode ser importante prestar atenção na velocidade da implementação dos programas. Quais os fatores que explicam os diferentes ritmos? Embora a ficha não responda a tal questão, permite formulá-la.

2.1 MODELO DE PREENCHIMENTO DA FICHA CADASTRAL

Identificação

- *Nome do programa – Sigla*
Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM
- *Abrangência*
Municipal
- *Órgão responsável – Sigla*
Fundação Cidade Mãe – FCM
- *Endereço* *Bairro* *Cep*
Largo de Roma s/n Roma 40410.100
- *Fone* *Fax*
(071)3176677 (071) 312.45.85
- *Município* *Estado* *Região*
Salvador BA NE
- *Nome do Responsável* _____
- *Cargo* *Origem da iniciativa*
Coordenadora do PGRFM Executivo
- *Vinculação partidária do proponente da iniciativa* PSDB
- *Estágio atual do programa* Em execução
- *Data do início do processo* *Data da aprovação*
12/5/95 3/8/95
- *Instrumentos legais*
Lei nº 5 030, de 3/8/95 Decreto nº 11 141, de 3/10/95

Objetivos

- Combate ao trabalho infantil
- Melhoria das condições nutricionais
- Melhoria do desempenho escolar
- Inserção no mercado de trabalho
- Outros (especificar)

Atendimento

- *Meta 1º ano* *Data 1º atendimento* *Nº famílias 1º mês*
1000 famílias 13/8/1996 154 famílias
- *Atual (nº/mês/ano)* 263 em 11/1996
- *Lista de espera (nº/mês/ano)*
201 famílias em dezembro de 1996
- *Periodicidade da incorporação* Mensal
- *Previsão de recursos para o repasse* R\$ 128 484,00

Critérios de Elegibilidade

- *Renda familiar per capita* *Inferior ou igual a R\$ 25,00*
Renda familiar
Renda individual
Crianças e adolescentes (0-14 anos) x
Crianças (0-12 anos)
Crianças e adolescentes (7-14 Anos)
Outras faixas etárias (especificar)
- *Tempo de residência* 2 anos
- *Outros critérios (especificar)*
- *Prioridade de ingresso*

Dependentes sob medida de proteção especial; dependentes de até 18 meses com desnutrição; dependente adolescente grávida; dependentes portadores de deficiência; maior número de dependentes de 0-14 anos; requerente sem cônjuge; renda familiar *per capita* de até R\$10,00. As prioridades para o atendimento estão organizadas em um sistema de pontuação. São selecionadas para o PGRFM as famílias com maior número de pontos (115 a 570 pontos). No caso de empate, são critérios de desempate: maior número de filhos acima de 15 anos estudando; requerentes mais velhos; maior tempo de residência em Salvador. O sistema de pontuação é o seguinte: dependentes sob medida de proteção especial (160 pontos); dependentes de até 18

meses com desnutrição (160 pontos); dependente adolescente grávida (160 pontos); dependentes portadores de deficiência (160 pontos). Esses são os valores para a prioridade de atendimento. Os valores atribuídos ao número de dependentes de 0 a 14 anos são: 1 dependente (0 ponto); 2 dependentes (20 pontos); 3 (50 pontos); 4 (80 pontos); 5 (110 pontos); 6 (140 pontos); 7 (180 pontos), 8 ou mais dependentes (210 pontos). Os valores atribuídos à situação conjugal são: requerente sem cônjuge (100 pontos); requerente com cônjuge (0 ponto). Já os valores da renda familiar *per capita* são: até R\$ 10,00 (100 pontos); de R\$ 11,00 a R\$ 25,00 (50 pontos); e acima de R\$ 25,00 (0 ponto).

Cálculo da renda

- *Soma de todas as rendas* x
- *Soma dos rendimentos dos pais*
- *Outros (especificar)*
- *Observação*

Valor do benefício

- *Diferenciado para atingir o per capita* x
- *Diferenciado para atingir a renda familiar*
- *Fixo*
- *Outros (especificar)*
- *Observação:*

Nenhum benefício pode ser inferior a R\$ 20,00.

Reajuste do valor do benefício

- *Previsto (especificar)*
- *Não previsto* x

Duração do benefício

- *Prazo (especificar)* 1 ano

Renovação do benefício

- *Previsto (especificar prazo e critério)*
Previsto, mas sem critério
- *Não previsto*

Exigências do programa

Frequência das crianças e adolescentes nas escolas
 Frequência regular aos centros de saúde
 Participação nas reuniões dos grupos socioeducativos
 Aplicação dos recursos em atividades de geração de renda

Fontes de financiamento

- *Público municipal (especificar)*
0,2% das receitas municipais correntes
- *Público estadual (especificar)*
- *Público federal (especificar)*
- *Outras fontes (identificar)*
- *Observação:*

A legislação estabelece o percentual de 0,2%, mas a prefeitura, segundo os entrevistados, não dispõe desses recursos para o programa. A meta de atendimento baixou de 1 000 para 500 famílias e não será atingida.

Apoio de instituições não governamentais

- *Nome da instituição*
Liga de Assistência e Reintegração (LAR)

- *Tipo de apoio*
Cessão de recursos humanos

Mecanismos operacionais

- *Descrição da sistemática do cadastramento e seleção*

As famílias são pré-selecionadas nas comissões locais (escolas municipais, centros de saúde e empresas educadoras da Fundação Cidade Mãe) dos bairros previamente selecionados por indicadores sociais das regiões administrativas (RA). Nos centros de saúde, as assistentes sociais encarregam-se da seleção preliminar das famílias, e, nas escolas, as diretoras. Quando do preenchimento da ficha de pré-seleção – da qual constam o nome da instituição que está cadastrando, o nome do responsável pela família, o endereço, o número de dependentes entre 0-14 anos, o total de membros da família, a renda familiar mensal, a renda familiar *per capita*, o tempo de residência em Salvador, os indicadores de prioridade (desnutrição, deficientes, outros) –, as famílias são informadas das regras do programa e dos documentos necessários para a inscrição junto à FCM. Na Fundação, apresentam a documentação e assinam, quando é o caso, as declarações de renda e moradia. Nessa ocasião é preenchida a ficha completa de cadastramento, denominada Formulário de Pedido de Inscrição, e cada família recebe um comprovante de pedido de inscrição. Com base nessas informações, incluindo uma entrevista, a coordenação do programa seleciona as famílias. Se há dúvida sobre a veracidade das informações, realiza uma visita domiciliar. Para a seleção, a coordenação do programa utiliza um sistema de pontuação com o qual também cria uma lista de reserva. A relação das famílias selecionadas é enviada pela coordenação para a direção da Fundação Cidade Mãe. Essa relação, por sua vez, é enviada ao

comitê consultivo (FCM, Secretaria Municipal de Ação de Social, Secretaria de Governo) do programa para a homologação. A relação das famílias selecionadas também é enviada pela coordenação do programa na FCM para a instituição que fez a inscrição preliminar. Esta é quem informa às famílias inscritas o resultado, a data do pagamento e a data da primeira reunião.

➤ *Descrição do pagamento*

A Secretaria Municipal de Governo informa à Secretaria Municipal da Fazenda o montante de recursos que deve ser destinado para a Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS) para o pagamento das famílias. Para cada família é feito um cheque com o valor do benefício. Os cheques são retirados na própria SEMAS, mediante a apresentação da carteira de identidade e do cartão de inscrição no programa. A conta da SEMAS para esse programa foi aberta no Banco do Nordeste.

Pessoal técnico e administrativo envolvido

<i>Profissional</i>	<i>Escolaridade (grau)</i>	<i>Carga Horária</i>	<i>Salário (R\$)</i>
03 assistentes sociais	3º	40 h	820,00
01 socióloga	3º	40 h	1 100,00
01 assistente administrativa	2º	40 h	400,00
02 estagiárias	3º incompleto	20 h	100,00
01 motorista	1º	40 h	350,00

Observação: Há uma estagiária de serviço social e uma de ciências sociais. As duas também recebem vale-refeição. As três assistentes sociais foram cedidas pela Liga de Assistência e Reintegração para o programa. A LAR contratou esses técnicos com recursos municipais (subvenção) aprovados pela câmara e os cedeu à prefeitura. O motorista não se dedica exclusivamente às atividades do programa.

Mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação

➤ *Descrição dos procedimentos*

As famílias são acompanhadas por meio das reuniões mensais dos grupos socioeducativos. O maior grupo conta com a participação de 21 famílias, e o menor, com 13 famílias. As reuniões contam com a presença de uma assistente social e uma estagiária. Na primeira reunião, marcada pela comissão local, as famílias novamente recebem informações sobre o programa e, em uma agenda, distribuída nessa ocasião, já marcam a próxima reunião e o assunto que será discutido. Em cada reunião, as famílias apresentam a declaração de frequência de suas crianças, o cartão de vacinação, quando é o caso, e o cartão do centro de saúde. Além disso, informam em que gastaram os recursos recebidos do programa e, em geral, apresentam os comprovantes e/ou nota fiscal das compras. As técnicas, em uma planilha, anotam as presenças, as formas como os recursos foram gastos (alimentação, sapatos, remédios, etc.) e se a frequência às escolas e aos centros de saúde está de acordo com as regras do programa. Além dessa planilha, há um documento específico para o registro da reunião, que inclui resumo da reunião, desenvolvimento do grupo, observações e sugestões. Sempre que seja detectado algo que pareça extraordinário e/ou que suscite alguma denúncia, são realizadas visitas domiciliares. Após cada visita domiciliar, as técnicas anotam, em formulário especial de registro, o objetivo da visita, o relato da visita e observações. Se as famílias declaram a compra de *guias* (tabuleiros com garrafas térmicas para a venda de café, por exemplo), uma técnica vai conferir.

Recursos repassados às famílias

- *Nº de famílias:* 263
- *Período:* agosto-outubro de 1996

tas características pode promover alguma distorção? É verdade, porém, que a utilização desses instrumentos (do sistema de pontuação) só poderá ser melhor apreciada se forem examinadas as informações cadastrais acerca das famílias atendidas, produzidas pelo próprio programa. Nesse sentido, é necessário combinar a pesquisa no banco de dados com a pesquisa no cadastro das famílias beneficiadas.

Outra possibilidade está aberta pela identificação da localização do programa e suas metas de atendimento. Quantas são as famílias pobres dos programas de Salvador, Campinas e Boa Vista? Nesses municípios qual é o corte, por renda, para a definição de pobreza? Quantas são as famílias pobres, pelos critérios de cada um desses programas, que podem ser atingidas? Qual é, portanto, a cobertura desejada e/ou estabelecida por cada um dos programas? Qual a relação entre as metas e os recursos financeiros previstos? Observe-se que em Salvador o sistema de pontuação foi estabelecido num quadro de dramática escassez de recursos e que, mesmo assim, a lista de espera é significativa. Como a pobreza por insuficiência de renda manifesta-se em outras dimensões? Quais são, por exemplo, os dados produzidos pelos programas acerca das condições de habitação, inserção no mercado de trabalho, profissão, escolaridade? Como são essas mesmas informações para a população pobre não selecionada porque não responde satisfatoriamente a outros critérios do programa?

Em resumo, o banco de dados é, também, um ponto de partida para outras investigações. É um banco de dados dos *programas*, e não das *famílias* atendidas. No entanto, é possível inquiri-lo acerca de questões *simples*, quer dizer, que não envolvam trabalho de campo: quantos são os programas em execução, aprovados, sancionados, regulamentados, em tramitação? Como estão distribuídos no

espaço nacional? Qual a origem – Executivo, Legislativo – dos programas? Como é feito o cálculo do valor do benefício? Quais os objetivos mais comuns dos programas? Qual a duração prevista mais frequente? Quantos prevêem renovação do benefício? Quantos prevêem reajuste do valor do benefício? Quantos se dirigem às famílias com crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos de idade?

O que queremos enfatizar é que, a partir do banco de dados, será possível ao pesquisador armar seu próprio plano de cruzamento e quantificar o que pareça relevante para a pesquisa, isto é, fazer as perguntas que pareçam pertinentes ao seu estudo.

B. PARTE II – METODOLOGIA DE PESQUISA E AVALIAÇÃO PARA PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA

O caráter inovador, no caso brasileiro, dos programas de renda mínima como estratégia de combate à pobreza, aliado à rapidez com que tais programas se multiplicam no país, abre um amplo campo de indagações e questionamentos acerca tanto das condições nas quais têm sido implementados quanto dos seus resultados e impactos em termos de alívio e superação da pobreza.

São esses os temas nucleares dos estudos e pesquisas de avaliação que, se já são considerados de inquestionável importância nos programas sociais em geral, adquirem aqui caráter imperioso e estratégico, tanto para o conhecimento de cada programa em particular quanto, e principalmente, para a comparação entre os programas.

Entretanto, tal como os próprios programas, são poucos e recentes os estudos e pesquisas que deles tratam, não tendo ainda se acumulado nesse campo suficiente conheci-

mento metodológico e competência técnica indispensáveis para a boa qualidade das avaliações. Para além das dificuldades típicas de investigações desse teor, a avaliação de resultados e impactos e, mais ainda, as avaliações comparativas entre programas tendem a ser caras e de difícil execução.

Reconhecendo a importância daqueles tipos de avaliação e o peso dessas dificuldades, e tendo por objetivo contribuir para a mais fácil e ágil efetivação de pesquisas avaliativas, elaboramos e apresentamos, nesta parte II, um modelo básico de investigação, destinado ao estudo comparativo das diversas experiências de programas de transferências monetárias para famílias carentes implementados no país.²⁷

Com efeito, a formulação, o desenho e os procedimentos de pesquisa propostos foram concebidos de modo a operarem como um *instrumental básico comum*, que permita a adequada avaliação dos programas e, simultaneamente, viabilize a comparabilidade entre programas. Em outros termos, que garanta adequadas, compatíveis e comparáveis informações de processos e de resultados correspondentes às várias modalidades de programas de renda mínima que vêm sendo recentemente experimentados no Brasil.

Natureza, eixos e módulos da pesquisa – As dimensões já anunciadas – as condições institucionais da implementação

²⁷ A elaboração do projeto e da metodologia de pesquisa apoiou-se em estudos e pesquisa realizados pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), em especial o referente a acompanhamento e avaliação da implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura de Campinas [NEPP (1996a)] e o estudo Levantamento e Registro das Experiências, já apresentado na parte I.

e os resultados e impactos dos programas em termos de redução da pobreza – consistem nos dois eixos que estruturam o projeto aqui proposto:

Eixo 1 – Enquanto *avaliação de processo*, a pesquisa trata de identificar, nas organizações e nos meios institucionais em que os programas são implementados, os fatores que operam como facilitadores ou como obstáculos ao seu bom desempenho. Nessa dimensão, a avaliação é tipicamente institucional, desenvolvida por meio do estudo das principais variáveis organizacionais e dos comportamentos, avaliações e opiniões dos agentes implementadores.

Eixo 2 – Enquanto *avaliação de resultados*, busca identificar os principais efeitos dos programas sobre as condições de vida dos indivíduos e das famílias carentes sobre os quais atuam. Para tanto, propõe estudos junto às famílias ou indivíduos beneficiários, comparando os perfis e as condições das famílias, no momento em que entram no programa (com base nos dados cadastrais), com os perfis e condições que apresentam em momentos posteriores ao ingresso.

O projeto proposto foi estruturado também em *módulos*, que permitem investigações de diferentes escopos e alcances, a depender dos interesses, objetivos e recursos disponíveis. Assim, o *módulo completo* abrange os dois eixos já apresentados, ou seja, a avaliação institucional e a avaliação de impactos. Já o *módulo mínimo* restringe-se à avaliação institucional e ao estudo do perfil das famílias atendidas no momento do ingresso no programa.

A próxima seção expõe o desenho geral da pesquisa, por meio da explicitação dos objetivos, das hipóteses de trabalho – que indicam as questões privilegiadas no estudo –, da operacionalização dos módulos, dos procedimentos, assim

como das variáveis e dos indicadores selecionados. O anexo agrupa os instrumentos de coleta de dados, em suas versões preliminares, construídos tanto para acompanhamento e avaliação institucional quanto para avaliação do impacto dessa política sobre as famílias beneficiárias.

1 PESQUISA COMPARATIVA DE PROGRAMAS BRASILEIROS DE RENDA MÍNIMA: OBJETIVOS, DESENHO, CONCEITOS E PROCEDIMENTOS

1.1 OBJETIVOS

O projeto de pesquisa proposto tem por objetivo geral oferecer a base conceitual e operacional mínima sob a qual possam se realizar estudos comparativos de avaliação de programas municipais brasileiros de transferências monetárias a famílias carentes e dos seus impactos sobre a pobreza.

Entre outros objetivos específicos estão:

➤ o estímulo à conservação, pelas instituições gestoras dos programas, de sistemas de informações cadastrais e de indicadores de acompanhamento das famílias, dos benefícios e dos impactos dos programas;

➤ a organização de uma rede nacional de informações básicas sobre programas de renda mínima concebidos como alternativa de combate à pobreza;

➤ a identificação dos principais fatores institucionais que contribuem para a maior eficácia e/ou atuam como obstáculos aos programas; e

➤ recomendações de políticas que contribuam para a correção e melhora do desenho e da implementação de programas desse teor.

A pesquisa comparada será cientificamente mais ambiciosa e estrategicamente mais útil se for de abrangência nacional. Para tanto, a metodologia aqui proposta tem também objetivos de disseminação junto às atuais e futuras instituições gestoras dos referidos programas. Aperfeiçoamentos dessa proposta são desejáveis na troca de experiência com as instituições que se proponham a realizar os estudos de programas específicos.

1.2 HIPÓTESES DE TRABALHO

As hipóteses relacionadas ao desempenho dos programas de renda mínima abrangem tanto os determinantes institucionais quanto os relacionados com os impactos sobre as condições de vida das famílias atendidas.

1.2.1 HIPÓTESES QUE ORIENTAM A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

O desempenho do programa depende, entre outros, de *fatores institucionais que operam como condicionantes tanto do seu sucesso quanto do seu fracasso*, derivando daí as seguintes hipóteses de trabalho.

➤ São de grande importância as pré-condições institucionais e a experiência anterior das prefeituras em programas semelhantes e na relação com grupos e famílias pobres, que interferem positivamente ou negativamente para o sucesso do novo programa de transferência monetária.

➤ A qualidade da implementação é fundamental para o bom andamento e para a criação de rotinas e procedimentos adequados ao desempenho do programa e ao cumprimento de suas metas. Entre as variáveis que determinam tal qualidade estão o apoio ao programa e as estratégias e escolhas realizadas pelas lideranças e autoridades a respeito do *timing* da implementação, das alternativas de comunicação tanto para os públicos internos quanto para a opinião pública local e nacional, dos graus de complexidade institucional estabelecidos pelo desenho do programa, da composição e do equilíbrio, no processo de implementação, entre elementos de inovação institucional e as rotinas preexistentes.

➤ Desencadeada a implementação, são decisivos os fatores relacionados aos graus de estrangulamentos burocráticos e legais na definição das rotinas e procedimentos do programa.

➤ O sucesso ou o fracasso do programa está fortemente correlacionado com as características e qualidades do pessoal envolvido na sua direção e gestão e na sua operação rotineira (formação e experiência prévia; graus de conhecimento e de adesão ao programa; qualidade do sistema de recrutamento e especialização; etc.).

➤ Condiciona negativamente ou positivamente o sucesso do programa o modo como é processada, acumulada e utilizada a aprendizagem institucional que vai se dando ao longo da implementação.

➤ Os formatos, a adequação e a operação dos sistemas de acompanhamento e controle definidos pelo programa condicionam seu desempenho positiva ou negativamente.

1.2.2 HIPÓTESES QUE ORIENTAM A AVALIAÇÃO DE IMPACTO SOBRE AS CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS

A avaliação dos impactos dos programas de renda mínima sobre as condições de vida das famílias apóia-se nas seguintes hipóteses:

➤ O ingresso de recursos monetários na economia familiar provoca imediatos impactos materiais positivos, principalmente em termos da melhora do acesso ao consumo de alimentos e de bens duráveis e não duráveis, melhora das condições de habitação, etc.

➤ Além da maior disponibilidade de alimentos, o impacto sobre as condições nutricionais das crianças e adolescentes beneficiados dependerá também das características da atenção e orientação que as famílias recebam dos serviços de saúde.

➤ O sucesso da permanência da criança na escola dependerá da adequação e qualidade do atendimento do sistema escolar e também da sistemática de acompanhamento e controle estabelecida pelo programa.

➤ Os impactos do programa sobre as condições de vida tendem a variar conforme as distintas características de estruturação, composição familiar, momento do ciclo vital das famílias e, finalmente, a divisão de trabalho remunerado/doméstico entre os seus membros.

➤ A autonomização futura das famílias em relação aos recursos do programas tende a ser menor entre as famílias

chefiadas por mulher e compostas pela chefe e seus filhos menores de 18 anos, dada a maior dificuldade que encontram em conciliar responsabilidades domésticas e atividades remuneradas.

➤ A atual conjuntura de baixo crescimento e comportamento adverso do mercado de trabalho, pressionado pelo desemprego, restringe as possibilidades de que famílias beneficiadas superem a situação inicial de pobreza por meio do ingresso de seus membros adultos em atividades remuneradas do mercado de trabalho.

➤ O maior ou menor impacto do programa em termos da inserção no mercado de trabalho dos membros adultos das famílias beneficiárias dependerá também dos investimentos específicos que o programa faça nesse campo: medidas especiais para facilitar o acesso a postos de trabalho; programas de qualificação/requalificação profissional; garantia de acesso a equipamentos de atendimento a pré-escolares (creches, pré-escolas), que liberem maiores contingentes de membros adultos para as atividades do trabalho.

1.3 DESENHO DA PESQUISA

A pesquisa comparativa desdobra-se em dois planos e tipos de avaliação:

(a) *A avaliação de processo ou institucional*, cujo objetivo é acompanhar e avaliar o processo de implementação e operação dos programas, pesquisando junto à estrutura organizativa os fatores institucionais que operam como condicionantes negativos ou positivos do seu sucesso.

Nesse plano, a ênfase do estudo é posta em características do desenho, da implementação e da operacionalidade

dos programas, particularmente a sua inserção institucional, os critérios e os sistemas de seleção e de acompanhamento das famílias beneficiárias, o sistema de distribuição dos benefícios, o valor *per capita* do benefício, o financiamento e o gasto do programa. Para o estudo dessa dimensão são propostos, como instrumentos de pesquisa, a análise documental e entrevistas com os atores envolvidos.

(b) *A avaliação de impacto*, que visa acompanhar e avaliar os efeitos do programa sobre as famílias beneficiárias, analisados a partir dos próprios objetivos dos programas.

Nessa dimensão, trata-se de avaliar, junto às famílias atendidas, o cumprimento das metas do programa por meio dos efeitos sobre as suas condições de vida, sobre a (re)inserção no mercado de trabalho dos membros adultos, sobre o comportamento e o desempenho nutricional, de saúde e educacional das crianças e adolescentes.

A avaliação de impacto deverá ser realizada por meio de dois estudos, aqui identificados como blocos 1 e 2.

➤ *Bloco 1*: estudo do perfil das famílias no momento de seu ingresso no programa (com base em informações cadastrais);

➤ *Bloco 2*: estudo de campo junto às famílias beneficiadas, selecionadas por processo amostral.

O bloco 1 possibilita a caracterização das famílias no *momento zero* de seu ingresso no programa, enquanto o bloco 2, além de possibilitar o conhecimento do perfil posterior das famílias, permite também a avaliação do impacto do programa sobre as condições iniciais de vida das famílias beneficiadas. Ou seja, por meio do bloco 1 é pos-

sível obter um retrato das famílias e de suas relações com o programa num dado momento do tempo, enquanto o bloco 2 possibilita o acompanhamento longitudinal, por meio da repetição periódica da sua aplicação.

1.3.1 DIMENSÕES E PROCEDIMENTOS

(a) Avaliação de Processo

No âmbito institucional, serão examinadas, ao longo da cadeia burocrático-administrativa de apoio e operação, as características estruturais e dinâmicas dos sistemas legal, decisório e operacional, o perfil e os papéis dos atores mobilizados na implementação, assim como o financiamento e os gastos do programa. Para tanto serão examinadas as variáveis a seguir.

➤ Reconstituição do sistema organizacional em que se apóia o programa e sua localização no sistema decisório geral da prefeitura e na estrutura de parcerias entre órgãos governamentais e organizações não governamentais.

➤ Opinião dos principais atores envolvidos no gerenciamento e na operação do programa segundo sua posição na hierarquia decisória.

➤ Identificação e avaliação, ao longo da sua existência, das alterações institucionais do programa e das mudanças que ocorrem em decorrência do avanço da sua implementação (aprendizagem institucional e correções de procedimentos).

➤ Conhecimento detalhado dos subsistemas do programa, especialmente os de seleção de famílias e os de seu desligamento.

➤ Identificação das interfaces do programa com áreas de saúde e educação, bem como com áreas de promoção de geração de renda e de inserção no mercado de trabalho.

➤ Composição dos recursos disponíveis ao financiamento do programa quanto à sua origem, ou seja, se oriundos somente de orçamento municipal, se total ou parcialmente de outras organizações.

➤ Custo do programa: montante despendido com os benefícios e custo administrativo referente aos recursos humanos envolvidos.

Procedimentos e Instrumentos de Coleta da Informação

Análise documental: compilação e análise da legislação e documentação pertinentes, visando à identificação das características da organização e da gestão do programa. Elaboração e confronto dos organogramas formal e real do sistema em que se apóia o programa, discriminando as agências segundo sua participação em sua gestão, operacionalização e financiamento.

Entrevistas com roteiros, realizadas com os dirigentes e técnicos do programa, orientadas para dois focos principais: a identificação das características da organização e gestão do programa; e a opinião dos agentes sobre os entraves para o funcionamento do programa e para a consecução das metas. Entre as autoridades e agentes de implementação, serão entrevistados o prefeito, os secretários das áreas afins e os diretores de departamentos das secretarias envolvidas, os técnicos envolvidos diretamente com as famílias beneficiárias, outros atores eventualmente envolvidos na gestão e no sistema operacional.

Questionário, aplicado à coordenação do programa, tendo por objetivos: (i) identificar a dinâmica institucional e operativa do programa, seus sistemas de financiamento, gasto e distribuição dos benefícios; (ii) reconstituir e avaliar os mecanismos e as rotinas de seleção, de pagamento, de acompanhamento e controle; (iii) identificar os critérios de elegibilidade e os mecanismos de operacionalização dos cadastros; (iv) identificar as modalidades de acompanhamento, tais como reuniões com grupos de famílias, visitas domiciliares e equipamentos sociais vinculados ao programa (oficinas, escolas, etc.); (v) identificar o sistema de informação do desempenho educacional e de saúde das crianças e adolescentes das famílias atendidas; (vi) identificar os critérios e mecanismos de seleção das famílias a serem desligadas do programa; (vii) identificar, pelo seu perfil, qualificações e opiniões, os recursos humanos diretamente envolvidos na implementação do programa.

(b) *Avaliação de Impacto*

No âmbito das famílias beneficiárias serão realizados estudos de acompanhamento de duas naturezas e com objetivos complementares.

Bloco 1. Estudo do perfil das famílias no momento do ingresso no programa

Com base nas fichas de cadastramento junto ao programa, retrata-se o perfil das famílias beneficiárias por meio de indicadores demográficos e de condições de vida, tanto num dado momento do tempo quanto pelas mudanças provocadas pelo movimento das famílias (novos ingressos e/ou desligamentos). Essas informações serão confrontadas com os levantamentos de campo, possibilitando

tando avaliação de mudanças entre o momento inicial e o momento da pesquisa de campo.

Procedimentos: a partir das variáveis registradas nos cadastros, são construídos indicadores, e variáveis e indicadores são correlacionados. As variáveis e os indicadores a serem utilizados na construção desse perfil são apresentados mais à frente, no item 1.3.2.

Bloco 2. Pesquisa de campo

Por meio de pesquisa de campo, serão levantados o perfil e as condições de vida das famílias beneficiárias, assim como serão coletadas informações que possibilitem avaliar os impactos do programa. A pesquisa de campo a ser aplicada a uma amostra representativa do total de famílias beneficiárias é composta de dois levantamentos: entrevista estruturada e questionário, ambos a serem realizados junto ao responsável pela família perante o programa. Os mesmos procedimentos, com algumas alterações na estruturação das questões, serão aplicados a um grupo de controle de famílias não beneficiárias.

Procedimentos e Instrumentos de Coleta de Informações

Entrevista: estruturada com base em um roteiro. Na primeira parte procura-se apreender a história da família no que se refere à sua origem ou migração e, também, a sua dinâmica no que se refere à composição, às redes de apoio e à divisão do trabalho entre seus membros. Na segunda parte busca-se identificar os prováveis impactos positivos do programa, as avaliações dos beneficiários sobre o programas e seus efeitos e percepções das alternativas oferecidas pelo programa, capazes de alterar sua condição de miserabilidade.

Questionário aplicado a chefe e/ou responsável: o objetivo é avaliar os efeitos do programa sobre as condições de vida das famílias beneficiárias, com especial atenção para as metas declaradas – melhora na condição geral de vida, no emprego e/ou reinserção no mercado de trabalho, na habitação, no desempenho escolar e condições de saúde das crianças e na sua retirada da condição de rua.

Em sua primeira parte, o questionário coleta informações sobre o perfil da família, ou seja, as características demográficas dos membros e a estruturação do núcleo familiar. Na segunda parte, as perguntas tratarão dos efeitos dessa política social sobre as condições de vida das famílias beneficiárias, em particular a situação de emprego/desemprego dos componentes da família, dos rendimentos individuais e familiares, das condições de moradia e equipamentos domésticos disponíveis, de informações sobre o desempenho escolar dos menores, atendimento à saúde e sobre a permanência das crianças fora das ruas. Nessa parte estão incluídas questões sobre o acesso da família ou de seus componentes a outros programas de assistência social. Na terceira parte, são incluídas questões referentes ao programa de renda mínima: características do acesso ao programa; compreensão das exigências do programa e das contrapartidas que se esperam das famílias; prioridades de gasto com os recursos recebidos; percepção de mudanças nas suas condições de vida em razão dos benefícios; restrições e expectativas em relação ao programa, bem como projetos futuros.

Nessa parte, especial ênfase é posta na questão das relações entre o programa e a situação do emprego/desemprego dos membros adultos das famílias.

Acompanhamento de um grupo de controle, ou seja, uma amostra de famílias em situação de pobreza semelhante

àquela das famílias beneficiárias do programa, porém não atendidas, visando avaliar alterações em suas condições de vida, num período de tempo determinado (de um ano, por exemplo), as quais possam ter sido originadas por fatores locais ou conjunturais que independem de programas de transferência monetária. O confronto das condições de vida entre as famílias atendidas e as não atendidas possibilitará avaliar com mais nitidez os efeitos do programa sobre as famílias beneficiárias. Às famílias do grupo de controle será aplicado questionário semelhante ao do levantamento proposto para as famílias beneficiárias, suprimindo-se apenas as questões que envolvam o programa de renda mínima.

1.3.2 VARIÁVEIS E INDICADORES

(a) Avaliação de Processo

Na dimensão institucional, as principais variáveis a serem identificadas e construídas para acompanhamento e avaliação dos programas referem-se aos seguintes aspectos.

Objetivos do programa – Metas estabelecidas pelo programa que visam, por meio da complementação monetária ou concomitante a ela, melhorar as condições de vida da família, estimular o desempenho escolar, combater o trabalho e a desnutrição infantil, facilitar o acesso ao trabalho dos membros adultos da família, etc.

Público-alvo – Definido pelos critérios de elegibilidade estabelecidos pelo programa. Esses critérios em geral definem: a unidade receptora do benefício – indivíduo ou família –; a presença de crianças de até 14 anos, ou apenas em idade escolar; a renda familiar de corte; o tempo de moradia no município; etc.

Vinculação institucional – Órgão da administração municipal ao qual o programa está vinculado.

Apoio institucional – Participação de outras organizações governamentais (órgãos do governo federal ou estadual) e não governamentais (nacionais ou internacionais). Identificar as formas de participação – se operacionais, se de financiamento.

Recursos disponíveis – Identificação da origem, da composição e do volume dos recursos disponíveis, bem como os modos de sua aplicação e gasto.

Formas de seleção dos beneficiários – Identificação dos mecanismos por meio dos quais são localizados os candidatos a beneficiários e os critérios de elegibilidade do programa. Identificação da existência e estimativa do tamanho das *filas de espera*.

Exigências do programa – Identificação das exigências feitas pelo programa como contrapartida, a serem cumpridas pela família beneficiária. Como exemplos podem ser citadas a permanência dos filhos na escola; a permanência fora da rua; a procura de trabalho para os adultos responsáveis; o respeito às rotinas do programa.

Crítérios de permanência e de desligamento – Critérios previstos para a permanência das famílias no programa, tais como: o cumprimento das exigências colocadas pelo programa como contrapartida; e a não-consecução da autonomia pela família diante do benefício. Critérios para o desligamento das famílias beneficiárias, tais como: o descumprimento das exigências feitas como contrapartida; o esgotamento do tempo previsto pelo programa; a autonomização das famílias perante o programa; ou outros.

Duração do benefício – Refere-se ao tempo previsto para a permanência dos beneficiários no programa.

Valor do benefício – Valor estabelecido pelo programa para o pagamento do benefício. Existem modalidades de benefícios diferenciais e benefícios fixos. Como benefício diferencial podem ser exemplificados os casos em que o programa estipula um valor de renda familiar *per capita*, cobrindo a diferença entre este e o que a família já recebia *ex-ante*. Como benefício fixo, podem ser exemplificados os casos de programas em que a família que não atinge determinado patamar de renda *per capita* recebe um montante fixo independente do número de componentes da família, ou o caso da bolsa-escola, programa em que a família recebe o mesmo valor tendo um ou mais filhos na escola.

Reajuste do benefício – Identificação dos critérios de reajuste do benefício, nem sempre explicitados na legislação de muitos dos programas de transferência monetária conhecidos.

Mecanismos operacionais – Identificação da sistemática de cadastramento, descrição do pagamento.

Sistemas de acompanhamento, controle e avaliação – Registro dos procedimentos envolvidos nas modalidades de acompanhamento, controle e avaliação das famílias beneficiárias.

Recursos humanos envolvidos na implementação – Identificação do corpo técnico e administrativo diretamente envolvido na operacionalização do programa, quer tenha sido contratado especificamente, quer seja parte do corpo técnico preexistente da prefeitura ou de outras organizações que participam do programa. Identificar os profissionais segundo sua habilitação profissional e as funções que desempenham, bem como o nível educacional.

Custo administrativo do programa – Identificação, com base no conjunto dos recursos humanos envolvidos no programa, do gasto com pessoal contratado especificamente para o seu desenvolvimento, bem como do gasto referente ao pessoal preexistente na estrutura administrativa e funcional das entidades envolvidas. Correlacionar o montante do gasto com recursos repassados às famílias e o do gasto com recursos humanos e custeio do programa.

(b) *Avaliação de Impacto*

Nos dois blocos de estudos que compõem a avaliação do impacto dos programas sobre as famílias (blocos 1 e 2), as variáveis e os indicadores a serem construídos referem-se aos seguintes aspectos:

Composição familiar

A variável envolvida neste item possibilita caracterizar a família: (i) segundo sua estruturação em torno de um casal (famílias biparentais) ou em torno de um indivíduo (famílias monoparentais); (ii) segundo o número de componentes; e (iii) segundo sua composição, considerando-se os tipos de componentes familiares com base na relação de parentesco ou de afinidade.

A variável que possibilita esses indicadores é a *relação de parentesco* (estabelecida em relação à pessoa considerada pela família como chefe) – ver variável 1 no anexo deste capítulo (relação de parentesco com chefe).

Características dos componentes das famílias

São variáveis individuais que caracterizam os componentes das famílias segundo idade, sexo, cor, situação conjugal, naturalidade, município de residência anterior, tempo de residência no município atual, nível de escolaridade

e se estuda no momento. Esse conjunto de variáveis possibilita cruzamentos diversos para completar a caracterização da família (ver variáveis no anexo deste capítulo).

Inserção no mercado de trabalho

Esta dimensão é indicada por um conjunto de variáveis individuais, referentes aos componentes da família de 10 anos e mais²⁸ (ou seja, população em idade ativa), que possibilitam caracterizá-los segundo: (i) a condição de ocupação, qual seja: condição de empregado, desempregado ou inativo; (ii) a forma de inserção, ou seja, se é assalariado, autônomo/conta própria ou trabalhador familiar; (iii) o caráter de continuidade ou intermitência do emprego (indicado pela disponibilidade constante para o mercado de trabalho ou possibilidade de inserção no mercado nos últimos anos) e o tipo de trabalho (se diário ou ocasional); (iv) a posse ou não de carteira de trabalho assinada; (v) a profissão e o setor de atividade em que atua (serviços, indústria, agricultura); (vi) o local de trabalho: casa, rua, empresa, no caso de desempregados; e (vii) o tempo de desemprego.

Esse conjunto de informações possibilita a construção de indicadores de precariedade e não-precariedade de inserção no mercado de trabalho, importantes para a avaliação de impactos da política social analisada sobre o emprego e as possibilidades de autonomização das famílias em relação ao programa de transferência monetária.

²⁸ O corte de idade a partir de 10 anos é o critério utilizado nos estudos sobre mercado de trabalho. Ver, por exemplo: IBGE Censos Demográficos, volume Mão-de-Obra; SEADE, Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Considerando-se as variáveis apresentadas, podem-se indicar vinculações ao mercado de trabalho mais vulneráveis e menos vulneráveis. Dessa maneira, podem-se apresentar alguns *indicadores de vinculação precária*:

(a) A condição de desempregado é a que indica maior fragilidade na inserção.

(b) A ocupação intermitente é outro indicador de inserção precária.

(c) A condição de autônomo nem sempre indica precariedade, mas, se associada ao caráter ocasional do trabalho, pode estar configurando inserção precária.

(d) A inserção como assalariado sem carteira de trabalho configura outra forma de vinculação precária ao mercado de trabalho.

Impacto do programa nas possibilidades de inserção no mercado de trabalho: indicadores:

(a) Aumento na taxa de participação dos membros adultos da família,²⁹ que significará maior disponibilidade de os componentes da família se inserirem no mercado de trabalho.

(b) Aumento na taxa de ocupação,³⁰ que significa o aumento da proporção de ocupados na família.

Renda

Variável que se apresenta enquanto *renda individual*, oriunda tanto do trabalho quanto de outras formas de obtenção: pensões, aposentadorias, aluguéis, doações (individuais ou de outros programas), mendicância. A *renda*

familiar é obtida a partir do somatório das rendas individuais, incluindo-se o benefício, no caso das famílias que já participam do programa de renda mínima.

Indicadores de impacto do programa

(a) Aumento na renda familiar com a incorporação do benefício.

(b) Aumento na renda familiar por meio de incremento das atividades de geração de renda dos componentes adultos da família.

O conjunto de informações possíveis a partir dos quatro tópicos iniciais – composição familiar, características dos componentes das famílias, inserção no mercado de trabalho e renda – permite a construção de *indicadores da condição de pobreza* ou de *miserabilidade* das famílias estudadas.

Condições de moradia

Este indicador é obtido a partir de um conjunto de variáveis que *medem* o nível de precariedade da habitação e do entorno onde se localiza. A precariedade da habitação é indicada pelo conjunto de variáveis: (i) tipo: casa, apartamento em conjunto residencial, pensão, cortiço, barraco; (ii) local em que está instalada: isolada, em bairro popular, em conjunto residencial popular, favela, zona rural; (iii) materiais utilizados em sua construção: paredes, piso, cobertura; (iv) condição de ocupação do imóvel: próprio, alugado, cedido, invadido; e (v) tipo e número de cômodos, e densidade morador/cômodo – calculada com base nos dados levantados, ou seja, no número de moradores e no número de cômodos da moradia.

A precariedade do entorno é avaliada pela existência ou não de guias e sarjetas, pavimentação, iluminação pública, bem como pelo acesso aos serviços urbanos (energia elé-

²⁹ Taxa de participação = $\frac{\text{ocupados} + \text{desempregados}}{\text{pessoas de 10 anos e +}} \times 100$

³⁰ Taxa de ocupação = $\frac{\text{ocupados}}{\text{pessoas de 10 anos e +}} \times 100$

trica domiciliar, coleta de lixo, água encanada, rede de esgoto, transporte coletivo próximo da moradia).

As modificações feitas nas moradias no decorrer da participação no programa (reformas, ampliações e novas construções) são indicadoras de seu impacto nesse aspecto das condições de vida das famílias atendidas.

Equipamentos domésticos

Esta variável é construída com base na listagem dos equipamentos existentes, com destaque para os adquiridos durante o programa. Nesses equipamentos estão incluídos móveis, eletrodomésticos e veículos. Com base na listagem é possível construir indicadores de melhora nas condições de vida das famílias beneficiadas.

Indicadores de impacto do programa na melhora das condições de vida das famílias beneficiadas, com base nessa variável:

- (a) Acesso a equipamentos domésticos antes não disponíveis às famílias.
- (b) Renovação de equipamentos mais antigos, possivelmente deteriorados.
- (c) Aquisição de equipamentos para geração de renda.

Estrutura do gasto familiar

O indicador da estrutura de gastos é de construção extremamente difícil para essa população de baixo nível de escolaridade e de rendimentos. A alternativa que mais possibilita uma aproximação dos gastos familiares é elaborar um conjunto de questões que permitam conhecer as prioridades dos gastos em itens específicos, sem no entanto pretender-se obter precisão nos valores despendidos. Além das questões que indicam as prioridades dos gastos,

uma aproximação das despesas mensais é obtida por meio de um quadro detalhado, que consta do questionário.

Acesso a outros programas

Identificar o acesso da família, ou de seus membros, a benefícios oriundos de outros programas de assistência, tais como cesta básica, cesta de material de construção, alimentos (leite, arroz/feijão, etc.), etc.

Frequência e desempenho escolar

Identificar se os filhos permanecem nas escolas e seu desempenho (aprovação, repetência, evasão). As informações devem ser identificadas tanto pelas respostas dadas pelas famílias quanto por informações obtidas junto às instituições educacionais que atendem a crianças de famílias do programa de renda mínima. Identificar a correspondência entre série e idade.

Podem ser tomados como indicadores de impacto do programa sobre esse aspecto da vida das crianças das famílias beneficiárias:

- (a) O aumento na proporção de estudantes entre as crianças em idade escolar.
- (b) A redução da repetência entre as crianças em idade escolar.
- (c) A redução da defasagem entre série e idade das crianças em idade escolar.

Uso do tempo não escolar

Identificar se os filhos em idade escolar têm acesso a atividades complementares no período fora da escola, tais como aulas de reforço, programas formativos, etc.

Condições nutricionais

Identificar a existência de crianças desnutridas na família por ocasião do ingresso no programa e os progressos obtidos nesse sentido, e verificar essa questão junto à família entrevistada e por intermédio de postos de saúde que acompanham essas crianças.

Um indicador do impacto do programa sobre a desnutrição é a recuperação de crianças desnutridas entre as famílias atendidas.

Acesso aos serviços de saúde

Identificar o acesso, a procura por serviços de saúde por parte da família beneficiária e a sua frequência, dando ênfase ao atendimento às crianças e aos adolescentes. Verificar cartões de vacinação e cartões de acompanhamento e de desenvolvimento de crianças desnutridas, fornecidos pelos serviços de saúde.

Opiniões dos beneficiados relativas ao programa

Identificar as opiniões dos beneficiários sobre: o funcionamento do programa (a exequibilidade das exigências feitas como contrapartida, a participação nas reuniões, o contato com os técnicos); a percepção dos efeitos do programa sobre a vida da família; o que deveria ser alterado no programa; outros programas.

Planos e projetos das famílias beneficiárias

Identificar os planos e projetos da família para a utilização dos benefícios até o final do programa, assim como a existência ou não de projetos para quando for desligada.

ANEXO:**INSTRUMENTOS DE COLETA DA INFORMAÇÃO**

Este anexo é eminentemente metodológico e técnico. Apresenta, em seqüência, o detalhamento de variáveis e exemplos de roteiros de entrevista.

1 DETALHAMENTO DE ALGUMAS VARIÁVEIS

1. Relação de parentesco com o chefe (definido como tal pela família)

- 00 chefe
- 01 esposo (a)
- 02 companheiro (a)
- 03 filho (a)
- 04 enteado (a)
- 05 pai
- 06 mãe
- 07 sogro (a)
- 08 irmão (ã)
- 09 tio (a)
- 10 sobrinho (a)
- 11 cunhado (a)
- 12 primo (a)
- 13 padrasto
- 14 madrasta
- 15 genro (nora)
- 16 avô (avó)
- 90 outros
- 99 sem informação

2. *Sexo*

- 01 masculino
- 02 feminino

3. *Idade* (nos instrumentos de coleta consta como anos; sugerimos alguns agrupamentos para análise)

- < = 1
- 1 - 2
- 3 - 6
- 7 - 10
- 11-14
- 15-17
- 18-24
- 25-29
- 30-34
- 35-39
- 40-44
- 45-49
- 50-54
- 55-59
- 60-64
- > = 65

4. *Cor* (segundo definição de entrevistado e posteriormente codificada nas categorias a seguir)

- 01 branca
- 02 negra
- 03 parda
- 04 amarela
- 99 sem informação

5. *Situação conjugal*

- 01 solteiro
- 02 casado
- 03 união consensual
- 04 separado
- 05 desquitado
- 06 divorciado
- 07 viúvo
- 99 sem informação

6. *Naturalidade* (segundo unidade da Federação)

7. *Residência anterior*

- município
- unidade da Federação
- zona urbana ou rural

8. *Tempo de residência no município atual* (em anos)

9. *Nível de escolaridade*

- 00 analfabeto
- 01 assina o nome
- 02 lê/escreve
- 03 1ª série / 1º grau
- 04 2ª série / 1º grau
- 05 3ª série / 1º grau
- 06 4ª série / 1º grau
- 07 5ª série / 1º grau
- 08 6ª série / 1º grau
- 09 7ª série / 1º grau
- 10 8ª série / 1º grau

- 11 1ª série / 2º grau
- 12 2ª série / 2º grau
- 13 2º grau completo
- 14 3º grau completo
- 99 sem informação

10. *Continuidade ou não do estudo*

- 01 sim
- 02. não

11. *Condição de ocupação* (pessoas com 10 anos e mais = pessoas em idade ativa)

- 01 ocupado (pessoas que exercem atividade remunerada)
- 02 desempregado (pessoas que procuram trabalho)
- 03 inativo (pessoas que não estão disponíveis para o mercado de trabalho, ou seja, nem exercem atividade remunerada e nem procuram trabalho: dona de casa, estudante, ajuda nos serviços domésticos, aposentado, não quer ocupação)
- 99 sem informação

12. *Tipo de trabalho segundo o caráter de continuidade*

- 01 diário
- 02 ocasional

13. *Forma de inserção*

- 01 assalariado
- 02 autônomo/conta própria
- 03 trabalhador familiar

14. *Carteira de trabalho assinada ou não*

- 01 sim
- 02 não

15. *Tipo de ocupação e profissão* (as ocupações são descritas nos questionários e nas fichas cadastrais; para padronização sugerimos a utilização da listagem de ocupações do Censo Demográfico do IBGE “Grupos e subgrupos ocupacionais e ocupações”)

16. *Setor de atividade em que atua* (sugerimos para padronização da classificação por setores de atividade o uso da listagem “Ramos e classes de atividade” do Censo Demográfico do IBGE)

- 01 serviços
- 02 indústria
- 03 agricultura
- 99 sem informação

17. *Local de trabalho*

- 01 casa
- 02 rua
- 03 empresa
- 99 sem informação

2 PESQUISA INSTITUCIONAL

2.1 ROTEIROS DE ENTREVISTA A SEREM APLICADOS AOS (ÀS) PREFEITOS (PREFEITAS)

(A) *Para prefeitos (as) que iniciaram a gestão após o início da implementação do programa de renda mínima:*

1. Qual é sua opinião a respeito do programa de renda mínima?

2. A manutenção do programa constava de seu plano de governo?

3. O sr. (sra.) tem novas metas para o programa de renda mínima, ou pretende manter as metas estabelecidas pela gestão anterior?

4. O sr. pretende fazer algum tipo de alteração no programa? Qual?

5. O sr. pretende fazer alguma alteração na inserção do programa no organograma da prefeitura? (ou seja, se pretende fazer remanejamento do programa para outro órgão ou secretaria no interior da administração municipal). Qual alteração?

6. O sr. pretende extinguir algum programa social em virtude da existência do programa de renda mínima?

7. Em sua gestão foi realizada alguma avaliação do programa de renda mínima?

8. Quando de sua implantação, o programa foi submetido à apreciação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente?

Participação e Opiniões do Entrevistado

9. O sr. participou de alguma maneira da elaboração do programa de renda mínima? (como proponente, como opositor, como componente da equipe que o elaborou, ou outro tipo de participação)

10. Na sua opinião, de que depende o sucesso do programa?

11. Na sua opinião, quais são os maiores entraves para o sucesso do programa?

12. Na sua opinião, o programa está tendo sucesso (ou insucesso)? Por quê?

13. Na sua opinião, qual é o maior mérito do programa?

14. Na sua opinião, qual é a maior deficiência do programa?

15. Na sua opinião, quais foram as maiores dificuldades encontradas no momento da implantação do programa?

16. Quais são as maiores dificuldades encontradas hoje pelo programa?

17. Quais são as perspectivas de continuidade do programa?

18. Como a opinião pública da cidade reagiu quando da implantação do programa?

19. Como é a aceitação/rejeição do programa pela cidade hoje?

20. Os meios de comunicação local (jornal/rádio/TV) apóiam ou rejeitam o programa?

21. Quem são os principais opositores ao programa?

22. Como é a aceitação do programa internamente à prefeitura (ou a outra organização responsável)?

(B) Para prefeitos (as) em cuja gestão foi implementado o programa de renda mínima:

1. O programa de renda mínima foi de iniciativa do Executivo?

2. Caso sim: A implementação do programa constava de seu plano de governo, ou foi proposto posteriormente?

3. A câmara aprovou o projeto do Executivo da forma como foi apresentado?

Obs.: Em caso de iniciativa do Legislativo, procurou-se conhecer como foi o processo e posteriormente entrevistou-se o vereador proponente?

4. O projeto de iniciativa do Legislativo foi sancionado na íntegra ou o sr. fez algum veto? A que se referia o(s) veto(s)?

5. Foi realizado algum tipo de entendimento entre o Legislativo e o Executivo para a aprovação do programa?

6. Quando de sua implantação, o programa foi submetido à apreciação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente?

7. Para a implementação do programa, foi necessário contratar pessoal?

8. O sr. tem novas metas para o programa de renda mínima ou pretende manter as existentes? (se tem novas metas, procurar saber o porquê)

9. O sr. pretende fazer algum tipo de alteração no programa? Qual?

10. O sr. pretende fazer alguma alteração na inserção do programa no organograma da prefeitura? (ou seja, se pretende fazer remanejamento do programa para outro órgão ou secretaria no interior da administração municipal). Qual alteração?

11. O sr. pretende estabelecer parcerias com a iniciativa privada ou com organizações não governamentais?

12. O sr. pretende extinguir algum programa social em virtude da existência do programa de renda mínima?

13. Algum programa social foi extinto depois da implantação do programa de renda mínima?

Participação e Opiniões do Entrevistado

14. Qual é sua opinião a respeito do programa de renda mínima?

15. O sr. participou de alguma maneira na elaboração do programa de renda mínima? (como proponente, como opositor, como componente da equipe que o elaborou, ou outro tipo de participação)

16. Na sua opinião do que depende o sucesso do programa?

17. Na sua opinião quais são os maiores entraves para o sucesso do programa?

18. Na sua opinião o programa está tendo sucesso (ou insucesso)? Por quê?

19. Na sua opinião qual é o maior mérito do programa?

20. Na sua opinião qual é a maior deficiência do programa?

21. Na sua opinião, quais foram as maiores dificuldades encontradas no momento da implantação do programa?

22. Quais são as maiores dificuldades encontradas hoje pelo programa?

23. Quais são as perspectivas de continuidade do programa?

24. Como a opinião pública da cidade reagiu quando da implantação do programa?

25. Como é a aceitação/rejeição do programa pela cidade hoje?

26. Os meios de comunicação local (jornal/rádio/TV) apóiam ou rejeitam o programa?

27. Quem são os principais opositores ao programa?

28. Como é a aceitação do programa internamente à prefeitura (ou a outra organização responsável)?

3 PESQUISA COM FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

3.1 ROTEIRO DE ENTREVISTA A SER APLICADO AO (À) RESPONSÁVEL PELA FAMÍLIA PERANTE O PROGRAMA

3.1.1 FAMÍLIA: HISTÓRIA E DINÂMICA FAMILIAR

Origem

O sr.(sra.) poderia contar um pouco da história de sua família?

Onde o sr. nasceu? (cidade/UF/zona urbana ou rural)

Onde morou antes, de onde veio? (cidade/UF/zona urbana ou rural)

Há quanto tempo mora nesta cidade? Veio para cá sozinho ou com a família? (se com família: quem fazia parte da família?)

Por qual motivo mudou-se (ou mudaram-se) para esta cidade?

Família

Quantas pessoas compõem sua família e quantas moram fora (família identificada como grupo domiciliar por relação de parentesco ou afinidade)? Algum filho ou parente que faz parte desta família mora fora (filhos criados por parentes ou por não-parentes; internados em FEBEM ou outro; mora na rua; destino ignorado)?

Sua família é composta por estas pessoas há muito tempo ou foi mudando? E antes, como era? (Obs.: procu-

rar captar a história da família: casamentos, separações do casal, entrada e saída de outros componentes)

Divisão do trabalho na família: atribuições de seus membros (Obs.: identificar quem se responsabiliza pelo quê, segundo posição na família, sexo e idade)

Quem trabalha? Quem cuida dos trabalhos da casa? Quem cuida das crianças? Quem faz as compras e paga as contas?

É sempre assim? Em que situações são outras pessoas?

Quem são os responsáveis pela educação das crianças?

Quem são os responsáveis pela manutenção da família? (Quem traz o dinheiro para casa?)

De onde vem a renda doméstica?

Quem é a pessoa que mais contribui para o orçamento familiar?

Rede de apoio familiar e não-familiar (com quem conta no dia-a-dia e em situações de emergência/quem fica com os filhos em situações imprevistas)

O sr. conta com parentes ou amigos (que não moram nesta casa) para ajudar nas tarefas do dia-a-dia? Com quem?

E em situações de emergência?

Quem fica com as crianças em situações imprevistas?

O sr. ou outras pessoas desta casa são atendidas por alguma igreja ou obra social? Que tipo de atendimento recebem?

Habitação (história)

Há quanto tempo reside nesta moradia? Como conseguiu este lugar para morar? (Obs.: procurar captar a história da aquisição nas várias situações: invasão, casa ou cômodo cedido, compra, autoconstrução, mutirão, outro. Procurar perceber valor da moradia para a família; as características da moradia vão para o questionário)

3.1.2 PROGRAMA: IMPACTOS PERCEBIDOS E OPINIÕES

Mudanças percebidas, opiniões

Mudou algo em sua vida ou na vida de sua família com o início do programa?

Que novas possibilidades o programa propiciou para o sr. (sra.)? E para sua família?

Como o sr. acha que vai ser sua vida durante o programa? E depois de um ano de programa?

Consumo e hábitos alimentares

Mudou algo na alimentação de sua família depois do início do programa? O quê? (Obs.: procurar captar alterações no consumo e hábitos alimentares com a implantação do programa)

Aconteceu de se alterar o peso das crianças após o início do programa? De quais? (Obs.: identificar por idade e sexo)

Educação

Na sua opinião, para que serve o estudo atualmente?

O que vale mais a pena, estudar ou trabalhar cedo?

O sr. acha necessário ir à escola? Por quê? (Obs.: procurar captar se a educação é um valor para a família)

Algun de seus filhos estava fora da escola antes do programa? Quem? (identificar por idade e sexo) Por que estava fora da escola? (Obs.: procurar perceber mudanças com a impantação do programa)

Quando algum de seus filhos quer faltar à aula como o sr. faz? (Obs.: tentar captar o exercício da autoridade, a pressão exercida)

Seus filhos estão indo bem na escola ou têm problemas? Que tipos de problemas?

Alguma de suas crianças ficava na rua antes de participar do programa? E hoje ficam alguma parte do tempo na rua? Fazendo o quê?

Hoje elas estão na escola? Gostam da escola ou estão tendo problemas? De que tipo? (Obs.: no caso de crianças de rua que traziam dinheiro para a família, verificar como fica a mudança dessa situação. Verificar como é vista a obrigatoriedade de freqüentar a escola).

Trabalho

Quem trabalha hoje em dia é valorizado?

Que tipo de trabalho vale a pena?

Houve alguma indicação de mudança nas possibilidades de ganhar a vida (referentes à inserção no mercado de trabalho) após o início do programa? Para quem? (identificar por posição na família, idade e sexo) Quais as mudanças? Por que aconteceram essas mudanças?

Benefícios

Como tem sido utilizado o dinheiro recebido do programa?

Sua família, ou alguém que faz parte dela, recebe algum outro tipo de auxílio? Que tipo? De quem? Como é utilizado?

Antes de entrar no programa recebia algum outro tipo de auxílio? Parou de receber? Por quê?

Dos vários tipos de auxílio que já recebeu, qual é o melhor?

Perspectivas com o final do programa

Tem algum plano para quando terminar o programa?

Avaliação do programa

O que o sr. acha do programa de renda mínima?

O que acha do fato de que o programa tenha a duração de um ano? (verificar as exceções desse fato para alguns programas).

Se pudesse mudar algo no programa, o que mudaria?