

Resenha

SILVA, Maria Ozanira da Silva e LIMA, Valeria Ferreira Santos de Almada (coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010. 136p.

Por Marina Amoedo da Costa¹

As autoras possuem como fonte de inspiração teórica e metodológica as discussões atinentes ao campo da Avaliação de políticas, programas e projetos sociais,

(...) situando-a no âmbito da Pesquisa Avaliativa e destacando a construção de uma abordagem metodológica de conteúdo participativo. Enquanto tal, a avaliação de políticas e programas sociais é considerada na sua potencialidade para a construção do conhecimento e enquanto um movimento do processo das políticas públicas, articulado à formulação e à implementação das políticas públicas de corte social e como modalidade de Pesquisa Social aplicada (SILVA, 2009, p. 2).

O campo de estudo da Avaliação de políticas sociais prescinde ser compreendido a partir de sua inserção na totalidade da realidade e enquanto objeto de pesquisa. Pressupõe, por conseguinte, ir para além do domínio de métodos e técnicas, produzindo um conhecimento comprometido com as lutas para a universalização dos direitos, haja visto que as políticas sociais exercem um papel fundamental na consolidação do Estado democrático de direito.

No Brasil, de forma particular, a questão das desigualdades sociais não reside na inexistência dos direitos, mas na sua não materialização. Em outras palavras, a questão que se põe é da não acessibilidade a esses direitos. As lutas para a universalização de direitos se constitui, então, parte da ação dos profissionais que labutam e militam para que a cidadania seja alcançada.

O campo da Avaliação das políticas públicas não se constituiu como objeto de pesquisa e, portanto há ausência de estudos sistemáticos que possam dar visibilidade as ações empreendidas no âmbito das diferentes políticas sociais. Em um cenário de desconhecimento dos caminhos, dos propósitos e, conseqüentemente,

de seus efeitos e resultados acabaram por determinar a fragilidade da defesa ou da crítica de políticas e programas sociais implementados que, em última instância, corroboram para a materialização dos direitos de forma universal.

Particularmente, o campo da Política de Assistência Social, dada a realidade da ausência da cultura de Avaliação ou da jovialidade dessa política com parte integrante do tripé da Seguridade Social brasileira, que só assim se configurou sob a égide da Constituição Federal de 1988, vai se apresentar fragmentada num cenário de instabilidade e de enfraquecimento institucional, suscitando assim pesquisas avaliativas de suas ações, projetos e programas em um esforço contínuo de dar visibilidade a essa política social, bem como o de corroborar com a implementação de ações mais estruturantes no campo do combate as desigualdades sociais.

Estrutura e conteúdo do livro

O livro está organizado em quatro capítulos que, articulados entre si, apresentam parte dos resultados dos estudos realizados sobre a Política Nacional de Assistência Social, no que tange a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A pesquisa foi realizada em cooperação acadêmica aprovada e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), envolvendo o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) — responsável pela coordenação da referida pesquisa — o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

No primeiro capítulo, intitulado *Avaliando o Bolsa Família: o contexto, a proposta metodológica da pesquisa e o conteúdo do livro*, Maria Ozanira da Silva e Silva nos apresenta o contexto do objeto de estudo — o Programa Bolsa Família — a partir da localização temporal e conceitual dos programas de transferência de renda no cenário mundial desde os anos de 1930, bem como a metodologia que orientou o estudo em tela.

Nos Estados Unidos, em 1935, surge o *Social Security Act*, e em 1974 o *Eamed Income Tax Credit – EITC*, direcionados, o primeiro para o complemento de renda de famílias com mães viúvas e o segundo direcionados a famílias de baixa renda com pais trabalhadores. Na América Latina, destaca-se o surgimento dos seguintes programas:

- *Programa Oportunidades do México* - criado em 1997 no México com cobertura para famílias pobres do meio rural; a partir de 2001 foi estendido para as áreas urbanas, e em 2002 para todo o país.

- *Programa Jefas e Jefes de Hogar* - criado em 2002, na Argentina, com cobertura para as pessoas sem trabalho que são chefes de família com filhos sob sua responsabilidade.

- *Programa Chile Solidário* - criado em 2002, no Chile, tendo como alvo o apoio às famílias, implementando vários subsídios monetários e instituindo acesso prioritário a outros programas sociais.

- *Programa Avancemos* - criado em 2006, na Costa Rica, como parte da ação estratégica do Plano Nacional de Desenvolvimento de 2006-2010 da Costa Rica.

- *Programa Ingreso Ciudadano* - criado em 2005, no Uruguai, sob a égide do *Plano de Atención a La Emergência Social*.

Na Europa é destacada a *Basic Income European Network*, criada em 1986, para a articulação mundial em defesa de uma renda básica para todos.

No Brasil, o desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda é compreendido no texto a partir de cinco momentos. **1991** com a proposta da criação do Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade; **1991 a 1993** com transferência monetária para famílias com crianças de cinco a 16 anos de idade; **1995** com a implementação em Campinas, Ribeirão Preto, Santos, e em Brasília de políticas públicas de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social Brasileiro; **2001** com a expansão dos programas federais criados em **1996** (Benefício Prestação Continuada e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e criação de outros programas federais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, dentre outros); **2003** demarca um período de unificação dos programas de transferência de renda nacionais com a criação do **Programa Bolsa Família**.

A autora, em seguimento às ideias expostas anteriormente, aporta uma definição para a compreensão conceitual dos programas de transferência de renda e da **questão da pobreza**, haja vista, esta última ser central nos programas de transferência de renda.

Transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias. No caso brasileiro e de várias experiências da América Latina, são programas focalizados em segmentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pelas famílias principalmente no caso da educação, da saúde e do trabalho (SILVA e LIMA, 2010, p. 21).

Assim, a pobreza é concebida para além da insuficiência de renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e a renda digna, e não participação social e política (SILVA e LIMA, 2010, p. 22).

Dando prosseguimento, a autora apresenta a proposta metodológica da pesquisa que, para recorte do objeto proposto, considerou três dimensões: a) caracterização do Programa Bolsa Família no âmbito dos programas de transferência de renda; b) descrição do público-alvo do programa; c) identificação do poder de focalização do Bolsa Família; e, d) identificação e análise de impactos dos programas de transferência de renda/ Bolsa Família nos indicadores de realidade socioeconômica dos municípios brasileiros, redução da desigualdade e da pobreza no Brasil, segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, possíveis impactos na área do trabalho, da educação e da saúde da população beneficiária, impactos sobre mulheres representantes das famílias junto aos programas. Ressaltam ainda que o estudo foi se constituindo a partir das leituras de material de análises anteriores, produzidas por integrantes da pesquisa e pelos levantamentos de dados socioeconômicos realizados pelos órgãos oficiais, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com coleta de dados empíricos a partir da aplicação de um questionário, junto a gestores do Programa Bolsa Família, enviado por meio de correspondência eletrônica,

(...) com perguntas fechadas, abertas e semiabertas numa amostra representativa da realidade nacional, sendo selecionados, em cada região, os Estados de maior e menos IDH num total inicial de 625 municípios brasileiros, nos Estados selecionados, sorteados considerando o porte dos municípios, mais o Distrito Federal (SILVA e LIMA, 2010, p. 25).

No segundo momento, os municípios dos Estados selecionados foram distribuídos em cinco estratos, de acordo com o porte populacional.

Em todos os estratos pesquisados, 245 municípios retornaram seus questionários respondidos, passando a compor a amostra final, que depois de criticados foram trabalhados pelo programa Sphinx de pesquisa, gerando os dados finais. (SILVA e LIMA, 2010,p. 26).

No segundo capítulo, intitulado *Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil*, Maria Ozanira da Silva e Silva e Valeria Ferreira Santos de Almada Lima nos apresentam o Programa Bolsa Família considerando, no que tange a unificação dos programas de transferência de renda os seguintes aspectos: a) o processo de unificação alcançou somente quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação; b) a pobreza é dimensionada apenas pelo critério de renda; c) há transferência de valores monetários diferenciados entre os beneficiários; d) ineficiência na inserção das famílias em programas estruturantes; e) e, não registro de melhoria na qualidade de ensino e na oferta de serviços na área da saúde.

Prosseguindo a sistematização de dados, as autoras salientam o caráter de centralidade do Programa Bolsa Família no sistema de Proteção Social brasileiro, evidenciando o seu caráter intersetorial, bem como sua presença em significativa área do território nacional e, por conseguinte, o alcance quantitativo das famílias beneficiárias.

Quanto às famílias atendidas pelo programa, o estudo revela dados que permitem verificar a existência de um perfil de famílias que expressam as desigualdades sociais inerentes ao sistema socioeconômico vigente e em especial evidenciam as particularidades regionais de sua inserção:

(...) as famílias atendidas pelo Bolsa Família nas regiões Norte e Nordeste são as que vivem em condições mais precárias se comparadas aquelas residentes no Centro Sul. Além disso, se a pobreza em todo o país, predominantemente, tem cor negra ou parda, sobretudo no Norte e no Nordeste, em contraposição, na Região Sul, ela tem cor branca. Ainda para ilustrar este contraste é no Sul que se encontra a menos taxa de frequência à escola entre os responsáveis legais pelas famílias. Aliás, os baixos indicadores de escolaridade são uma especificidade da pobreza nesta região, em pese se situar entre as mais desenvolvidas do país em relação a outros indicadores (SILVA e LIMA , 2010 , p. 58).

No terceiro capítulo, intitulado *Focalização e impactos do Bolsa Família na população extremamente pobre*, Maria Ozanira da Silva e Silva apresenta o debate acerca da focalização do Programa Bolsa Família em famílias pobres e extremamente pobres, bem como o alcance e limites do referido programa, levando em consideração as seguintes variáveis: a realidade socioeconômica dos municípios brasileiros, a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil, a segurança alimentar e nutricional, o trabalho, a educação, a saúde, e as mulheres enquanto representantes da rede familiar junto ao Bolsa Família. A focalização é debatida a partir do contexto econômico que, a partir da última década, vivendo o capitalismo a reestruturação produtiva sob a égide da ideologia neoliberal, reconfigura a ação no campo das políticas sociais, substituindo programas estruturantes e universais por programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza, que apesar de tornar a temática visível não interfere e não adentra as determinações geradoras da pobreza e da desigualdade social. O alcance e os limites podem ser lidos nos impactos do Programa Bolsa Família. A partir dos indicadores levantados acima, a autora infere que há, de forma geral, uma contribuição significativa para as famílias — público-alvo do programa, em especial ao atendimento de suas necessidades imediatas —, sem, no entanto, operar mudanças estruturantes que, sejam pelas características que assumem programas focalizados, sem a garantia da universalização dos direitos, quer sejam pelas diferenças e alcances obtidos nas diferentes regiões do território nacional, vide as particularidades regionais e a própria cultura política local na condução da Política Nacional de Assistência Social.

Ao contrário a Política Nacional de Assistência Social parece caminhar na direção do fortalecimento da assistência social como política pública, capaz de superar culturas políticas que reproduzem o clientelismo, o assistencialismo e o mandonismo local, que demarcam relações de subalternidade e de dependência de governados em relação a governantes (BROTTO, 2012, p. 220).

No quarto capítulo, intitulado *Resultados de estudo empírico sobre o processo de unificação dos programas de transferência de renda: a mediação do Bolsa Família*, Maria Ozanira da Silva e Silva e Valeria Ferreira Santos de Almada Lima, nos brindam com a análise de dados coletados na fase empírica da pesquisa considerando:

a- Identificação e procedimentos para o preenchimento do questionário: houve a predominância de procedimentos coletivos, reuniões de equipe,

discussão em grupo, o que suscitou na fala dos gestores, uma oportunidade de troca e aprendizagem para a equipe;

b- Unificação dos programas após a adesão ao Programa Bolsa Família: destacam a prevalência do aspecto burocrático com centralidade na assinatura do termo de adesão do município com o MDS sem qualquer processo de debate ou discussão e de envolvimento dos possíveis beneficiários;

c- Canais de divulgação do Programa Bolsa Família: veiculação de mensagem publicitária do governo federal, via canal televisivo, utilização do rádio e da comunicação informal entre moradores (“boca a boca”);

d- Recursos disponíveis para implementação do Programa Bolsa Família: quanto ao espaço físico destinado ao atendimento aos usuários verifica-se sua precariedade no que tange às exigências de sua operacionalização que vão para além da sala de atendimento, mas na necessidade de espaços coletivos para reuniões, capacitações, dentre outros; quadro de pessoal pouco diversificado e pouco qualificado; e, equipamentos insuficientes destacando-se o acesso a telefones e veículos;

e- Contribuições do Programa Bolsa Família para redução da pobreza: a ausência de articulação efetiva com programas estruturantes não permite verificar a autonomia e a emancipação das famílias, mas verifica-se o aumento da renda e do poder de compra dos beneficiários, o aumento da preocupação das famílias com a educação e saúde, a melhoria da segurança alimentar e a melhoria da subsistência e a ampliação do acesso aos serviços públicos.

Por último, as autoras salientam, sintetizando os caminhos percorridos para a sistematização do material empírico da pesquisa desenvolvida e da própria experiência acumulada no desenvolvimento de estudos no âmbito do GAEP, e em especial aqueles concernentes à Política Pública de Assistência Social, o necessário debruçar sobre novos estudos que possam, dada a grandeza geográfica e de impacto causado pelo Programa Bolsa Família, gerar o desenvolvimento de outros estudos avaliativos. Estes estudos não podem ser desconsiderados por parte dos profissionais da área social, pesquisadores de política social brasileira, políticos de qualquer partido e pela sociedade como um todo, haja visto o momento de vivência da mundialização da economia e de suas repercussões em países como o Brasil, que na particularidade de sua formação social, ainda vivem o que Caio Prado

Junior denominou “Sentido da Colonização” Este livro torna-se, portanto, uma leitura fundamental para todos aqueles que labutam e militam para a universalização dos direitos e pretendem aprofundar os estudos sobre a Política Nacional de Assistência Social e, neste caso específico, acerca do Programa Bolsa Família.

Referências

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. *Avaliação Participativa de Programas Sociais*. São Paulo: Veras Editora, 2000.

BRASIL. *Lei n. 10.836*, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família.

BROTTO, Marcio Eduardo. *Mudar para permanecer?* História, Cultura Política e Ace-dência Social em Duque de Caxias/RJ. Tese (Doutorado) Programa Pós- Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2012.

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*, São Paulo: Companhia das Letras, 2011 (1.ed.).

SANTOS, Josiane Soares. “*Questão social*”: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.) *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. *Construindo uma abordagem participativa par avaliação de políticas e programas sociais*. Texto preparado para apresentação no Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, junho 11 a 14 de 2009. Acesso em 07 de julho de 2013

Nota

- 1 Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela PUC RIO, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC RIO, Coordenadora e docente do Curso de Serviço Social da UNIGRANRIO. E-mail: mcosta@unigranrio.com.br

Recebido em junho de 2013, aprovado para publicação em agosto de 2013.