

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA CHEQUE-CIDADÃO: AVALIAÇÃO E RESPONSABILIDADE  
SOCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR

ARISTÓTELES LEMOS DA SILVA

E APROVADA EM     /     /

PELA COMISSÃO EXAMINADORA

---

ORIENTADOR: JOSÉ CÉZAR CASTANHAR  
Doutor em Gestão

---

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA  
Doutor em Gestão

---

VALDEREZ FERREIRA FRAGA  
Doutora em Educação

## AGRADECIMENTOS

Quero agradecer em especial à minha mãe, que sempre me incentivou a dedicar-me aos estudos e ao meu pai “mestre de obras”, que pra mim além de herói foi e sempre será o verdadeiro mestre, alguém que sempre acreditou em mim.

Agradecer também:

À minha querida esposa que me aturou e foi meu esteio durante dúvidas, angústias e em momentos de desespero e reflexões, a quem eu devo um milhão de agradecimentos!

Aos meus queridos filhos Fabiano e Daniel, que sempre me incentivaram para seguir adiante e concluir o curso.

Ao meu ilustre orientador José Castanhar que, pacientemente, me instigava a melhorar a cada nova versão da dissertação;

À professora Valderéz Ferreira Fraga, uma pessoa iluminada, que com certeza estará pra sempre nos corações de todos os mestrandos da turma de mestrado do TCE-RJ;

A todo pessoal técnico do Instituto de Estudo do Trabalho e Sociedade (IETS), que forneceram os dados da pesquisa realizada no ano de 2002, no programa cheque cidadão;

A todos os funcionários do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ e Escola de Contas do TCE-RJ, que contribuíram de maneira direta ou indireta para a realização do Curso de Mestrado em Administração Pública, ministrado pela EBAP/FGV.

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2-1. Ciclo de Políticas Públicas.....	14
Figura 2-2. Fluxograma de uma Política Social. ....	34
Figura 2-3. Visão Genérica do Marco conceitual. ....	36
Figura 2-4. Fluxograma do Marco Conceitual – monitoramento e avaliação como seguimento e prova de hipóteses sobre relações causais esperadas.....	37
Figura 5-1. Relação de miseráveis por Cheque-Cidadão nos municípios com população acima de cem mil habitantes.....	87
Figura 5-2. Participação das Entidades Religiosas Cadastradas.....	90
Figura 5-3. Tipos de Entidades Religiosas. ....	90
Figura 6-1. Distribuição da população beneficiada e dos beneficiários por religião. ....	110
Figura 6-2. Frequência à escola por faixa etária.....	111
Figura 6-3. Distribuição dos beneficiários por ano de entrada no programa. ....	116
Figura 6-4. Como os beneficiários souberam do programa.....	117
Figura 6-5. O benefício deixou de ser pago em algum mês?.....	118
Figura A-1 Fluxograma do Programa.....	138
Figura A-2 Levantamento de beneficiários com duplicidade de benefício e endereço. ....	142
Figura A-3 Entrevista com Sr. Antônio (Gerente da FIA). ....	143
Figura A-4 Entrevista com Sr. Izaura (Gerente do programa cheque cidadão).....	145
Figura A-5 Entrevista com o Sub-Secretário do programa cheque cidadão, Sr. Bittar.....	148
Figura 0-6. Motivos pelos quais os beneficiários avaliaram o atendimento prestado pela instituição religiosa como razoável ou ruim. ....	155
Figura 0-7. Como os beneficiários souberam do programa.....	155
Figura 0-8. Distribuição dos beneficiários por ano de entrada no programa. ....	156
Figura 0-9. Opinião dos beneficiários em relação aos supermercados que aceitam o Cheque Cidadão.....	156
Figura 0-10. Alimentos mais consumidos pelas famílias dos beneficiários após o ingresso no programa.....	157
Figura 0-11. Formas de utilização da “renda extra” proporcionada pelo Cheque Cidadão as famílias beneficiadas. ....	157
Figura 0-12. Tipos de auxílios apontados pelos beneficiários como os que suas famílias mais precisam .....	158

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2-1. Estrutura de Marco Lógico.....	17
Tabela 2-2. Características dos Tipos de Benchmarking.....	20
Tabela 2-3. Indicadores de impacto.....	35
Tabela 2-4. Indicadores e Cadeia de objetivos. ....	39
Tabela 2-5. Indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. ....	41
Tabela 5-1. Relação de miseráveis por Cheque-Cidadão. ....	86
Tabela 5-2. Entidades de apoio institucional. ....	89
Tabela 5-3. Participação das entidades religiosas.....	89
Tabela 6-1. Distribuição dos entrevistadores por comunidades selecionadas da pesquisa. ....	101
Tabela 6-2. Distribuição das instituições religiosas localizadas no município do Rio de Janeiro de acordo com o credo a que pertencem. ....	106
Tabela 6-3. Inserção no Mercado de Trabalho. ....	112
Tabela 6-4. Renda.....	113
Tabela 7-1 Indicadores de desempenho propostos para uso do TCE-RJ em avaliações de PGRM.....	131
Tabela A-1Tabela de distribuição do cheque cidadão por município.....	139

## RESUMO

No Brasil, na última década, vários programas de transferência de renda foram implantados, mas os níveis de pobreza não têm diminuído na mesma proporção do aporte de recursos investidos nos programas. Verifica-se, especialmente, a falta de coordenação entre poderes governamentais, entre órgãos gestores, financiadores e executores de políticas públicas. O programa Cheque Cidadão, dado ao grande volume de recursos distribuídos e à participação de instituições religiosas na seleção e distribuição de benefícios, foi objeto de inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ), em Campos dos Goytacazes em setembro de 2004. No ano de 2002, foi tema de pesquisa realizada pelo Instituto de Estudo do Trabalho e Sociedade (IETS), que visava conhecer o programa em seus processos e impacto junto ao público beneficiário. Este trabalho visa à contextualização destes dois eventos nos paradigmas da Nova Gestão Pública (NGP) com indicadores de desempenho de eficiência, eficácia, efetividade e equidade, esperando inserir o TCE-RJ no campo das Auditorias Operacionais, e favorecendo a avaliação de políticas públicas como uma forma de contribuição para corresponder à crescente demanda social por um governo orientado para resultados.

Palavras-chave: Programas de transferência de renda. Nova Gestão Pública. Avaliação de Desempenho. Processo de Avaliação de Programas. Efetividade. TCE-RJ.

## **ABSTRACT**

*In the last decade, many basic transfer income programs have been implemented in Brazil, but the poverty levels have not decreased at the same rate as the resources invested in those programs. Lack of coordination among government, financial supporters, managers and executors of public policies are the major problems. The program “cheque cidadão”, due to the huge volume of resources spent and the participation of religious institutions in the selection and distribution of its benefits, was under an audit process, in September 2004, by the “Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro” (TCE-RJ) government agency. The program was also object of an evaluation research by the “Instituto de Estudo do Trabalho e Sociedade” (IETS), in May 2002, with the intention of to understand the managerial process and its impacts (effectiveness) on the focus population. The purpose of this study is to contextualize these two events in the paradigm of the New Public Management (NPM) with standards of efficiency, affectivity and effectiveness and equity, expecting to insert the TCE-RJ in the field of performance auditing - accountability of results – and favoring the evaluation of public policies performance as a form of contribution to correspond to the growing social demand for a government oriented toward results.*

*Key-words: Performance auditing. Basic Transfers Income Programs. New Public Management. Evaluation process. Effectiveness. TCE-RJ.*

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>i</b>
<b>Índice de Figuras</b> .....	<b>ii</b>
<b>Índice de Tabelas</b> .....	<b>iii</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>v</b>
<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1 Gestão de Políticas Públicas</b> .....	<b>11</b>
<b>2.2 Avaliação: um breve histórico</b> .....	<b>23</b>
<b>2.3 Definições</b> .....	<b>26</b>
2.3.1 Avaliação .....	26
2.3.2 Monitoramento e Avaliação .....	29
2.3.3 Avaliação Quantitativa ou Qualitativa? .....	30
2.3.4 Critérios de avaliação e indicadores .....	31
2.3.5 Metodologias de avaliação .....	33
<b>2.4 Avaliação de Programas de Renda Mínima</b> .....	<b>42</b>
<b>CAPÍTULO 3 - AUDITORIA DE DESEMPENHO</b> .....	<b>46</b>
<b>3.1 Auditoria de desempenho e a “Nova Gestão Pública”</b> .....	<b>46</b>
<b>3.2 Definições</b> .....	<b>48</b>
<b>3.3 Breve histórico</b> .....	<b>51</b>
<b>3.4 Os 4E’s como critérios na avaliação de desempenho de programas</b> .....	<b>57</b>
<b>CAPÍTULO 4 - O PROGRAMA CHEQUE-CIDADÃO</b> .....	<b>59</b>
<b>4.1 Considerações iniciais</b> .....	<b>59</b>
<b>4.2 Renda Mínima e Pobreza</b> .....	<b>61</b>
<b>4.3 No Brasil</b> .....	<b>63</b>
<b>4.4 O Programa Cheque Cidadão</b> .....	<b>70</b>
4.4.1 Objetivos e metas do programar .....	72
4.4.2 Critérios de seleção e ingresso no programa .....	73
4.4.3 Fluxograma do Programa .....	75
4.4.4 Disque-Denúncia .....	78
<b>CAPÍTULO 5 - A INSPEÇÃO DO TCE-RJ NO PROGRAMA CHEQUE-CIDADÃO</b> .....	<b>79</b>
<b>5.1 Resumo e Achados da Inspeção do TCE-RJ</b> .....	<b>82</b>
5.1.1 Objetivos e metas do programa .....	83
5.1.2 Público-Alvo, Critérios de Elegibilidade e seleção dos beneficiários .....	84
5.1.3 Vinculação e apoio institucional; Recursos disponíveis e custos do programa .....	88
5.1.4 Critérios de permanência e desligamento, duração e reajuste do benefício .....	91
5.1.5 Pesquisa com os Beneficiários .....	94
<b>5.2 Identificação dos 4E’s na Inspeção Ordinária TCE/RJ</b> .....	<b>95</b>
5.2.1 Eficiência .....	95
5.2.2 Eficácia .....	96

5.2.3	Efetividade .....	96
5.2.4	Eqüidade .....	97
5.2.5	Sustentabilidade .....	97
<b>CAPÍTULO 6 - PESQUISA DO IETS NO PROGRAMA CHEQUE CIDADÃO .....</b>		<b>98</b>
<b>6.1</b>	<b>Resumo e Achados da Pesquisa.....</b>	<b>98</b>
6.1.1	Metodologia da pesquisa.....	101
<b>6.2</b>	<b>Achados da Pesquisa .....</b>	<b>103</b>
6.2.1	Objetivos e metas do programa .....	104
6.2.2	Público-Alvo; Critérios de Elegibilidade e seleção dos beneficiários.....	104
6.2.3	Vinculação e apoio institucional; Recursos disponíveis e custos do programa.....	105
6.2.4	Critérios de permanência e desligamento, duração e reajuste do benefício .....	108
6.2.5	Pesquisa com os Beneficiários .....	109
<b>6.3</b>	<b>Identificação dos 4E's na pesquisa .....</b>	<b>121</b>
6.3.1	Eficiência .....	121
6.3.2	Eficácia .....	122
6.3.3	Efetividade .....	122
6.3.4	Eqüidade .....	123
6.3.5	Sustentabilidade .....	123
<b>6.4</b>	<b>Discussões em torno dos resultados .....</b>	<b>124</b>
<b>CAPÍTULO 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>		<b>129</b>
<b>CAPÍTULO 8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>133</b>
<b>ANEXO A – Inspeção do TCE-RJ .....</b>		<b>138</b>
<b>ANEXO B – Pesquisa no Programa Cheque Cidadão realizada pelo IETS.....</b>		<b>154</b>
<b>ANEXO C – Entrevista realizada na Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania, do Governo do Estado do Rio de Janeiro em julho de 2008 .....</b>		<b>179</b>

## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Sempre haverá quem defenda outros usos para qualquer recurso público. Sempre haverá resistência ideológica para qualquer tipo de intervenção estatal. Sempre haverá controvérsia em torno de políticas públicas [...]. Escolhas políticas, mesmo quando solidamente apoiadas em avaliações técnicas, sempre envolvem julgamento de valor (ABRANCHES, 1987).

A idéia de prover uma renda mínima à parcela pobre da população data de muitos séculos (VANDERBORGHT e PARIJS, 2006), mas no Brasil essa questão foi abordada concretamente somente a partir dos anos 90, com a discussão do projeto de Lei nº 80/1991, apresentado pelo senador Eduardo Suplicy, instituindo o “Programa de Garantia de Renda Mínima” (PGRM) brasileiro.

Na verdade, o chamado “Projeto Suplicy” nunca entrou em vigor, pois não foi aprovado pela Câmara dos Deputados. Entretanto, ele foi o motor propulsor que incentivou a apresentação de inúmeras propostas de programas de transferência de rendas em nível Federal, Estadual e Municipal.

De fato, os Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) vêm se multiplicando desde 1995, por iniciativas estaduais e municipais, e têm como particularidade o fato de acoplarem objetivos de garantia de patamares mínimos de renda familiar a objetivos de melhoria de desempenho escolar e saúde dos seus membros em idade escolar. Entre os impactos positivos desses PGRM estão a melhora do perfil nutricional e do desempenho escolar dos filhos e acesso a outros benefícios (DRAIBE, 1998), enquanto se revelam modestos seus efeitos sobre a ampliação da renda e o emprego (ROCHA, 2006).

Contudo, estudos recentes (NERY, 2005) vêm registrando queda, ainda que modesta, nos índices de desigualdade de renda no Brasil, devido principalmente a expansão dos programas de transferência de renda. Entre os anos de 2001 e 2004, segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando a renda domiciliar *per capita*, o coeficiente Gini<sup>1</sup> da economia brasileira vem melhorando<sup>2</sup>. Não obstante esta queda gradual, o coeficiente Gini brasileiro ainda é um dos mais altos do mundo. Como bem observa Neri (2006):

[...] A desigualdade de renda brasileira está entre as maiores do mundo. Tomemos a medida de desigualdade mais usual entre os analistas: o índice de Gini, que varia de zero a um. Quanto maior o resultado, mais desigual é a sociedade. Numa situação utópica, na qual a renda de todos fosse exatamente igual, o índice de Gini seria zero. No extremo oposto, se um único indivíduo concentrasse toda a renda da sociedade, ou seja, todos os demais teriam renda zero, o índice Gini seria um. Portanto, o nosso índice Gini de 0,568 significa que estamos mais próximos da perfeita iniquidade do que da perfeita igualdade. (NERI 2006, p.137):

A falta de coordenação entre os Poderes e entre órgãos gestores, financiadores e executores de políticas públicas é a principal causa apontada em estudos recentes sobre esse tema (SABÓYA e ROCHA, 1998).

Santos (1993) afirma que a cidadania, no Brasil, está confinada a regras demasiadas e a participação política não se traduz em estabilidade democrática, principalmente devido à má qualidade de suas Instituições. A complexa burocracia estatal produz entraves na distribuição de recursos, de modo que as famílias são cadastradas em mais de um programa, que têm objetivos similares, enquanto famílias que necessitam de auxílio de renda não são beneficiadas. Mais: o custo de implantação, acompanhamento e gestão desses programas são altos. Haveria então, no país, uma crise de governabilidade traduzida na incapacidade de implementação de políticas públicas sociais.

---

<sup>1</sup> Coeficiente Gini é um indicador de desigualdade que varia de 0 a 1 quanto mais próximo de zero maior a igualdade, quanto mais próximo de um maior a desigualdade.

<sup>2</sup> Os coeficientes Gini foram 0,594 em 2001, 0,587 em 2002, 0,581 em 2003 e 0,569 em 2004 Neri (2006).

Por outro lado, ainda nos anos 90, o processo de gestão e avaliação das ações governamentais iniciou, no Brasil, um processo de amadurecimento. Dada a crescente necessidade de se prestar contas à sociedade da utilização dos recursos públicos e do aumento dos problemas de ordem econômica e social, os governos vêm tentando reorganizar o processo de planejamento, orçamento e gestão das suas ações.

Novas expressões como *Accountability*<sup>3</sup>, Responsabilidade Social<sup>4</sup>, Transparência<sup>5</sup>, tornaram-se centrais nos debates de uma “nova” administração pública. Neste ambiente de transformações, as políticas de gestão pública foram orientadas a aumentar as suas eficiência, economicidade e efetividade como critério de avaliação de seu desempenho, em face à crescente demanda social em busca de resultados.

Nesse contexto, com o número crescente de programas sociais e a necessidade de dar transparência ao sistema de gestão e gastos públicos, os Tribunais de Contas brasileiros, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU), começam a implantar as chamadas Auditorias de Desempenho em programas sociais, englobando os processos de implementação, monitoramento do programa e avaliação de impacto final para identificar os modelos que interferem e modifiquem a condição social dos beneficiados.

---

<sup>3</sup> *Accountability* – não existe na língua portuguesa palavra que tenha o sentido dessa expressão que significa o compromisso de prestar contas de uma responsabilidade que foi outorgada a uma entidade pública. O principal papel do Controle Externo é garantir a “accountability” democrática nas dimensões de legalidade/conformidade e resultado/desempenho das políticas públicas.

<sup>4</sup> *Responsabilidade Social* é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com o público que se relaciona e com objetivos e metas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais, culturais, respeitando a diversidade e promovendo a melhoria das desigualdades sociais.

<sup>5</sup> *Transparência* significa fornecer ao sistema segurança razoável de que pessoas e instituições responsáveis pela gestão pública tomarão decisões corretas. O papel das EFS, nesse sentido, é fornecer informações relevantes, confiáveis numa linguagem que atenda aos diversos públicos-alvo envolvidos em determinada política pública.

Os tribunais de contas são Entidades de Fiscalização Superior (EFS), que representam as instituições responsáveis por trabalhos de controle externo do setor público e são reconhecidas internacionalmente (GOMES, 2003). No Brasil, além do TCU, os Tribunais de Contas dos Estados (TCE) são exemplos de EFS. No mundo, temos como exemplos de EFS, o *National Audit Office* (NAO) britânico, a *Cour des Comptes* francesa e o Tribunal de Contas Europeu.

De seu lado, o TCU elaborou e aprovou, através da portaria nº 144 de 10 de julho de 2000, (BRASIL, 2000), a primeira versão do manual para a realização de *Auditorias de Natureza Operacional*, anteriormente denominado Manual de Auditoria de Desempenho, aprovado pela portaria nº 222 de 28 de abril de 1998. Assim sendo, para o TCU, as Auditorias de Natureza operacional dividem-se em dois tipos básicos: as Auditorias de Desempenho Operacional, que são voltadas para o exame da ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia; e a Avaliação de Programa, cujo objetivo é examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais. Em nosso trabalho utilizaremos o termo *auditoria de desempenho* como sinônimo do termo *Auditoria de natureza operacional* cunhado pela EFS TCU.

Como se vê, a exemplo do TCU, cresce a responsabilidade das EFS na melhora da qualidade do gasto público, dado o seu desenho institucional e o dever jurisdicional de fiscalizar, cooperando com seus Jurisdicionados no desenvolvimento de novos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Assim, o propósito desse estudo é conhecer e analisar os indicadores de desempenho de eficiência, eficácia, efetividade, equidade – os chamados “4E’s” – e sustentabilidade de um programa social que possam ser aplicados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) no campo das Auditorias de Desempenho.

É oportuno destacar que o TCE-RJ estabeleceu em seu Plano Estratégico para 2008/2011, como objetivo para o período, dentre outros, “Adotar novas modalidades e aprimoramento de técnicas de controle externo” (TCE-RJ, 2007, p. 6). Entre as ações estabelecidas visando este objetivo (Objetivo 4), destacamos a difusão das “Auditorias Operacional, de Desempenho e Ambientais”, com a implementação de “Técnicas de Auditoria” (TCE-RJ, 2007, p. 6).

Como o próprio TCE-RJ já havia realizado, em 2004, uma Inspeção Ordinária no Programa Cheque-Cidadão, implantado em 1999 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, selecionamos este Programa como *estudo de caso*, com o propósito de avaliar e identificar os indicadores dos critérios de avaliação de desempenho (eficiência, eficácia, efetividade, equidade e sustentabilidade).

O Programa Cheque-Cidadão foi implantado em 1999 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, visando oferecer um complemento de renda que possibilitasse às famílias mais pobres do Estado suprirem suas necessidades básicas de alimentação. A Inspeção do TCE-RJ foi realizada entre os dias 01.01.2004 e 30.09.2004, nas Secretarias de Estado de Ação Social e Secretaria de Estado da Infância e da Juventude, com foco nos beneficiários do Município de Campos dos Goytacazes, visando a uma “Auditoria Operacional” no Programa, a fim de verificar a compatibilidade entre os objetivos por ele estabelecidos e sua operacionalização.

Todavia, em 2003, esse mesmo Programa foi objeto de estudo pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), uma entidade privada sem fins lucrativos, em parceria com o Observatório Social de Favelas (OSF), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com financiamento do *International Food Policy Research Institute* (IFPRI). Tal estudo focou-se nos beneficiários do Município do Rio de Janeiro e visava o levantamento de uma série de informações qualitativas e quantitativas, que possibilitassem o entendimento de todo o processo de planejamento e operacionalização do Programa Cheque-Cidadão, além de uma análise do perfil socioeconômico do público beneficiário.

Assim, procurou-se identificar nestes dois estudos todo o processo de formulação da política pública desde a implantação do Programa, analisando os indicadores de desempenho ali avaliados. A idéia foi comparar esses dois estudos, realizados por entidades de desenho institucional diverso. O propósito disso foi identificar eventuais complementaridades entre eles, contribuindo para o desenvolvimento de metodologias aplicáveis a auditorias de desempenho semelhantes, a serem realizadas pelo TCE-RJ.

Para isso, houve necessidade de um mapeamento da Legislação do TCE-RJ, bem como o acesso a documentos de trabalho relativo à execução da Inspeção em tela, e da pesquisa realizada pelo IETS do programa em análise.

A pesquisa bibliográfica se deu através de consultas a livros, dissertações, teses, artigos em revistas especializadas, relatórios de trabalho, textos veiculados na Internet. A pesquisa documental no TCE-RJ ficou restrita às possibilidades de acesso à informações da Inspeção, em alguns casos, somente através dos documentos digitalizados (GEDOC) disponíveis na rede *Intranet* do Tribunal.

Foi realizada, ainda, uma pesquisa de campo que consistiu de entrevista com atores sociais da Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania, do Governo Estadual atual, que teve como intenção saber as condições do encerramento do programa.

Esta dissertação de mestrado pertence ao campo de estudo das auditorias de desempenho realizadas por Tribunais de Contas Brasileiros em programas sociais governamentais e, o enfoque desse trabalho está na identificação e verificação dos critérios de avaliação nos dois eventos acima descritos.

Este trabalho visa, em especial, a contribuir para o entendimento do desenho institucional do Programa Cheque-Cidadão, seu conteúdo operacional (análise de processos), sua efetividade (análise de desempenho) e, seu impacto na população-alvo, contribuindo assim para a melhoria do controle e transparência dos gastos públicos no Brasil.

A presente dissertação está dividida em duas partes lógicas principais, além das Considerações Finais, das Referências Bibliográficas e dos Anexos, quais sejam, o Referencial Teórico e o Referencial Prático. O Referencial Teórico constitui-se dos primeiros quatro capítulos, onde são apresentados os conceitos-chave necessários à compreensão do trabalho. Tais conceitos embasarão as análises do Referencial Prático, constituído dos capítulos cinco e seis.

O primeiro capítulo trata da introdução ao tema em estudo, onde o assunto desta dissertação é contextualizado. Pretendeu-se dar uma perspectiva geral do assunto, apresentando os objetivos da pesquisa e das análises empreendidas, além de alguns comentários acerca da metodologia aplicada.

O segundo capítulo centra-se no arcabouço teórico associado às políticas públicas. Ali os conceitos-chave são definidos, com foco nos aspectos relacionados à avaliação de políticas. O foco desse capítulo é a metodologia proposta por Draibe (1998).

O terceiro capítulo dedica-se a descrever aspectos gerais sobre o tema “auditoria de desempenho”, onde é feito um breve histórico do conceito e definidos os termos-chave sobre o assunto. Esse capítulo também apresenta os critérios a serem adotados por uma EFS em uma *auditoria de desempenho* de um programa de governo, que é o foco deste trabalho.

Já o quarto capítulo trata de descrever o Programa Cheque-Cidadão, contextualizando-o no seio dos Programas de Garantia de Renda Mínima e tecendo algumas reflexões acerca das medidas de combate à pobreza no mundo e no Brasil.

O quinto capítulo, o primeiro do Referencial Prático, apresenta os resultados dos levantamentos das informações relativas à avaliação do Programa Cheque-Cidadão realizada pelo TCE-RJ em inspeção de 2004. Ali os indicadores de desempenho foram explorados e tabulados.

O sexto capítulo, o segundo e último do Referencial Prático, resulta das análises realizadas nas informações do estudo do IETS sobre o Programa em epígrafe.

As considerações finais deste trabalho são objeto do capítulo sete e as referências bibliográficas são indicadas no capítulo oito. Esta dissertação tem, ainda, três anexos: um relativo à Inspeção do TCE-RJ, outro que se refere aos questionários e dados da Pesquisa realizada pelo IETS e por último a entrevista realizada com atores sociais da Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania, do atual Governo do Estado do Rio de Janeiro em julho de 2008.

## **CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este capítulo apresenta o arcabouço teórico associado às políticas públicas. Aqui os conceitos-chave são definidos, com foco nos aspectos relacionados à avaliação de políticas. O foco desse capítulo é a metodologia de programas proposta por Sabóya e Rocha (1998).

### **2.1 GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Existe uma miríade de conceitos para definir políticas públicas. A extensa literatura sobre o tema produz, mesmo nos dias de hoje, um grande número de definições de política, cada uma privilegiando um modelo das ciências públicas que pode ser utilizado para análise de políticas públicas, exemplificando:

De acordo com Grupos de Interesse, as políticas públicas seriam o resultado do equilíbrio atingido na luta entre grupos. Segundo a Teoria das Elites, as políticas públicas podem ser vistas como o resultado das preferências e dos valores de uma elite dominante, visto que as elites influenciariam as massas mais do que vice-versa. Através de um enfoque Marxista, as políticas públicas são políticas de classe visto que o Estado capitalista é um Estado de classe.

Segundo os autores: Franco e Cohen apud Oliveira (2002), uma política pública é composta por ações que se inserem entre uma situação existente e uma situação desejada. A política pública é implementada para transformar uma situação identificada como problema público em uma outra situação desejável pelo Estado.

Saraiva (2006), afirma tratar-se de:

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões que são condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. (SARAIVA 2006, p.6).

Etzioni *apud* Saraiva (2006) define política pública como uma forma mais abrangente de tomada de decisão, em que as decisões são consideradas em conjunto e o ambiente para as decisões é sistematicamente analisado e revisto. Já Souza (2007) resume política pública como a área de conhecimento que visa, simultaneamente, a colocar o governo em ação e/ou a analisar essa ação e, se necessário, a propor mudanças no rumo dessas ações.

Poderíamos citar aqui uma infinidade de outras definições, contudo o foco deste trabalho de pesquisa é a gestão das políticas públicas, mais precisamente, em avaliação de desempenho última fase de um ciclo de uma política pública. Neste sentido, ressaltamos aqui a importância que o ambiente e os atores nele inseridos possuem na gestão de políticas públicas, bem como na contribuição para a sua avaliação de desempenho.

Oliveira (2005) afirma que o processo de planejamento de políticas públicas, em geral, exige a interação de diversas organizações dentro do Estado e destas com a sociedade civil e o setor privado. Reforçando tal idéia, Souza (2007) comenta que qualquer teoria de política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

[...] As definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. (SOUZA, 2007, p. 69)

Os diferentes autores mencionados coincidem no conceito geral e nas características essenciais das políticas públicas. Desenho e formato concretos de uma política pública dependerão de cada sociedade concreta em que seja aplicada. O estágio de maturidade da sociedade favorecerá ou não a aplicabilidade e eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados e os atores envolvidos no processo decisório desta.

O processo de uma política pública não possui uma racionalidade manifesta. O Estado, ao planejar uma política pública, não pode deixar de incluir no processo de formulação a importância do contexto político, social e econômico e as interações com os atores envolvidos *stakeholders*<sup>6</sup> no ambiente em que se dará o contexto da política pública.

Diversas características do ambiente político e sócioeconômico influenciam a natureza das políticas públicas adotadas e seus efeitos nos cidadãos. As prioridades e decisões daqueles que fazem a política (*policy makers*) não estão determinadas só pela razão técnica. O poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político são os que realmente determinam as prioridades para a construção da política pública, segundo Saraiva (2006).

Variados são os estudos no campo das políticas públicas. Segundo Souza (2007), foram desenvolvidos diferentes modelos de formulação e análise de políticas públicas, todos com significativas contribuições ao estudo do tema.

Neste trabalho de pesquisa enfocaremos o modelo denominado ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Muitos estudiosos consideram que a política pública é um ciclo que pode ser dividido, mesmo que apenas na teoria, em fases distintas.

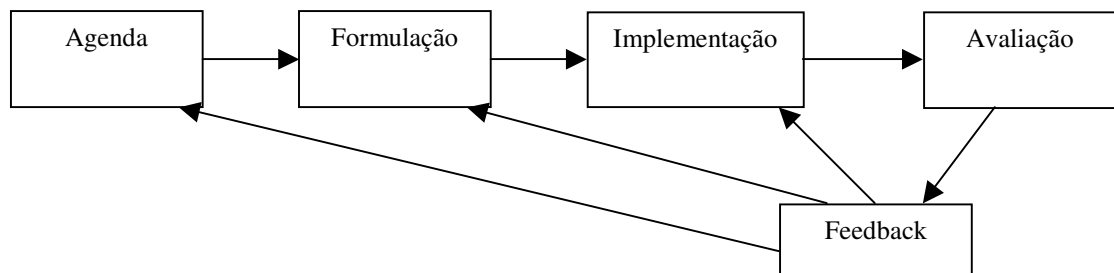
---

<sup>6</sup> *Stakeholders* – este conceito refere-se a todos atores envolvidos no processo de uma Política Pública.

Segundo Saraiva (2006), sete são as fases básicas de uma política pública: formação da agenda; elaboração da política pública; formulação; implementação; execução; acompanhamento e avaliação.

Diante das diferentes classificações, neste trabalho será adotada a classificação de Carvalho (2006), que resume e abrange as demais classificações citadas, cujas fases são: agenda, formulação, implementação e avaliação, como demonstrado na figura a seguir:

**Figura 2-1. Ciclo de Políticas Públicas.**



FONTE: Adaptado de Carvalho (2006)

Seguindo essa linha de estudo, o primeiro passo de uma política pública é o estabelecimento de uma agenda (*agenda setting*). Antes que a escolha de uma política pública possa ser feita, um problema da sociedade tem que ser aceito como parte da agenda política. O que coloca uma questão na agenda é a percepção de que algo está errado e que pode ser melhorado após uma intervenção pública, Peters (1986).

O processo de formação da agenda de políticas governamentais procura investigar de que forma uma questão específica se torna importante em um determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. Para isso, é necessário que uma imagem, ou um consenso em torno de uma política, faça a ligação entre o problema e uma possível solução. Assim, é possível afirmar que uma política pública somente será levada a efeito se conseguir entrar na agenda política. Trata-se de uma decisão quase sempre política, subsidiada por informações técnicas sobre o problema e suas possíveis soluções.

O segundo estágio é a formulação da política (*policy formulation*). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real, Souza (2007).

Para Peters (1986), depois que o sistema político aceita um problema como parte da agenda, a questão lógica é o que fazer sobre o problema. Esse processo pode ser chamado de formulação de política pública, significando o desenvolvimento de um mecanismo para resolver um problema público.

O autor aconselha, diante das dificuldades para a formulação de políticas públicas efetivas, a utilização de técnicas específicas para se evitar e antecipar possíveis consequências das ações a serem implementadas, de forma a possibilitar a comparação entre as diferentes alternativas e facilitar a tomada de decisão.

Portanto, é na fase da formulação que é realizado o planejamento da política pública, sendo identificadas as alternativas para tentar solucionar o problema público e selecionada a opção mais adequada para a atuação governamental. É, também, nessa fase que ocorre o diagnóstico do problema público, definindo-se o marco zero ou marco lógico<sup>7</sup>, a partir do qual serão avaliados posteriormente os resultados da política.

Para auxiliar no planejamento, diversos métodos e técnicas podem ser utilizados: como o Marco Lógico, o Mapa de Produtos, o *Benchmarking* e o Modelo de Condições Ambientes, assim definidos nos manuais do TCU (BRASIL, 2000):

Marco Lógico: modelo analítico criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tratando-se de um instrumento de planejamento que visa a retratar como estão logicamente estruturadas as atividades desenvolvidas por programas ou projetos governamentais e que facilita a avaliação de desempenho.

Em sua estrutura são mostradas características fundamentais do programa ou projeto governamental como a finalidade (impacto), o objetivo (resultado direto), os produtos (metas fixadas) e as atividades. Por intermédio dessa ferramenta de gestão devem ser descritos os objetivos, destacando possíveis indicadores, meios de verificação e pressupostos.

O Marco Lógico visa a retratar a estruturação lógica das atividades desenvolvidas por programas ou projetos governamentais, representando uma hierarquia de objetivos, disposta em ordem crescente, na qual a realização do objetivo de determinado nível é condição necessária para a consecução do objetivo do nível subsequente.

---

<sup>7</sup> O termo Marco Lógico ou Marco Conceitual é termo consagrado pelo BID e pela Cepal (BID, 1994). Na literatura norte-americana são utilizadas as expressões: lógica do programa (*program logic*) ou estrutura do programa (*program design*), para designar instrumentos semelhantes aos definidos pelo BID/Cepal.

Segundo o Manual do TCU, essa ferramenta facilita a avaliação de desempenho do programa à medida que se torna possível verificar aspectos importantes como a relação entre os objetivos definidos e a mensurabilidade do impacto almejado.

A seguir, mostramos o exemplo dessa estrutura:

**Tabela 2-1. Estrutura de Marco Lógico.**

<b>DESCRIÇÕES DOS OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEIOS DE VERIFICAÇÃO</b>	<b>PRESSUPOSTOS</b>
FINALIDADE: Definição de como o projeto/programa contribuirá para a solução do problema identificado.	Medem o impacto geral do projeto/programa e devem ser especificados em termos de quantidade e tempo (grupo social e local, quando apropriado).	São as fontes de informação que se podem utilizar para verificar que os objetivos foram alcançados. Podem incluir material publicado, observação direta, pesquisas de opinião, etc.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões importantes, necessárias para a sustentabilidade (continuidade no tempo) dos benefícios gerados pelo projeto/programa.
OBJETIVO: Resultado direto a ser obtido a partir da geração dos bens e serviços produzidos pelo projeto/programa (produto).	Descrevem o impacto gerado ao final do projeto/programa. Devem incluir metas que reflitam a situação ao finalizar o projeto/programa. Cada indicador deve ser expresso em termos de quantidade, qualidade e tempo dos resultados a serem alcançados.	São as fontes que o gestor e o avaliador podem consultar para ver se os objetivos estão sendo alcançados. Podem indicar que existe um problema e sugerem a necessidade de mudanças nos componentes do projeto/programa. Podem incluir material publicado, observação direta, pesquisa, etc.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que o projeto/programa contribua significativamente para o alcance da finalidade.
PRODUTOS: Bens e serviços necessários, expressos em termos de trabalho concluído (sistemas instalados, pessoal capacitado, bem ofertado, etc).	Descrições concisas e claras de cada um dos produtos que devem ser concluídos durante a execução. Cada um deve especificar a quantidade, a qualidade e a oportunidade das obras, serviços e bens que serão realizados.	Essa célula indica onde o gestor ou avaliador pode encontrar as fontes de informação para verificar se os resultados dos planejados foram realizados. As fontes podem incluir observação direta, relatórios de auditoria interna, etc.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que os produtos previstos no projeto/programa alcancem o objetivo para o qual foram realizados.
ATIVIDADES: São as tarefas que o gestor deve executar para gerar cada um dos produtos do projeto/programa e que implicam custos, listadas em ordem cronológica para cada produto.	Essa célula deverá conter o orçamento para cada produto a ser produzido pelo projeto/programa.	Essa célula indica onde o gestor ou avaliador pode obter informação para verificar se o orçamento foi executado como previsto. Normalmente constitui o registro contábil da unidade executora.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões (fora do controle do gestor do projeto/programa) que têm que ocorrer para que os produtos possam ser gerados.

FONTE: Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU (BRASIL, 2000a).

Mapa de Produtos: técnica utilizada para obtenção de indicadores de desempenho, considerando produto como um bem, serviço ou condição resultante de atividade de uma organização ou indivíduo. Essa ferramenta é composta de três elementos básicos: insumos, produtos intermediários e produtos finais. Nela, o importante é o produto final em cada fase.

Para o TCU, uma administração pública voltada para resultados deve direcionar sua atenção para seus produtos. Todavia, muitos gestores apresentam resistência a esse enfoque já que estão habituados a administrar insumos (pessoal, recursos financeiros e outros) e processos (atividades desempenhadas).

A elaboração do Mapa de Produtos tem como finalidades obter de forma clara os objetivos, mostrar as relações de dependência entre os produtos, identificar áreas e setores responsáveis pelos produtos críticos e estabelecer as bases para o trabalho de definição de indicadores de desempenho.

No Manual do TCU é sugerido que para a elaboração do Mapa de Produtos exista a participação do pessoal da organização, pois são eles que conhecem a atividade desempenhada. Por intermédio de *workshop*, com a utilização de técnicas como o *brainstorm*<sup>8</sup>, os participantes devem ser incentivados a identificar os possíveis produtos resultantes das atividades da instituição.

---

<sup>8</sup> *Brainstorm*: técnica de resolução criativa de problemas, foi inventada por Alex F. Osborn em 1938, O objetivo principal desta técnica é produzir um maior número de idéias possíveis sobre um problema particular e necessariamente real.

Após essa identificação, devem ser selecionados aqueles produtos que realmente são essenciais para a atividade em questão. Deve-se também verificar a seqüenciação temporal entre eles, isto é, que produto pode ser obtido em fase anterior a outro e de que forma esses produtos se relacionam entre si e com o produto final. Desenhado o produto final, não genérico, mas mensurável, é possível construir indicadores de desempenho para as ações a serem implementadas.

*Benchmarking*: técnica voltada para identificação e implementação de boas práticas de gestão, mediante comparação de desempenho e boas práticas para aperfeiçoar o trabalho desenvolvido.

Em manual específico sobre o assunto, o TCU cita três tipos de *benchmarking*: organizacional, de desempenho e de processo. No primeiro, é feita a comparação entre uma organização e outras similares, para identificar boas práticas. No segundo, a comparação é realizada por intermédio de utilização de padrões e de indicadores de desempenho, relacionados aos aspectos da produtividade, dos recursos e, quando possível, da qualidade do serviço. No último tipo, é feita a comparação, quantitativa ou qualitativa, de processos organizacionais, podendo também ser externa ou interna a uma organização.

A seguir, apresentamos as características dos três tipos de *benchmarking*:

**Tabela 2-2. Características dos Tipos de Benchmarking.**

<b>TIPO DE BENCHMARKING</b>	<b>COMPARAÇÕES ENTRE:</b>	<b>IMPACTO</b>
ORGANIZACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura organizacional</li> <li>• Estratégicas (compras, recursos humanos, etc)</li> <li>• Diferentes abordagens para solução de problemas, prestação de serviços, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gera novas idéias</li> <li>• Identifica oportunidades para aperfeiçoamento</li> <li>• Permite conhecer a existência de boas práticas</li> <li>• Contextualiza os achados do estudo</li> </ul>
DE DESEMPENHO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores quantitativos</li> <li>• Produtividade</li> <li>• Utilização de recursos</li> <li>• Custos</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Qualidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifica diferenças significativas no desempenho, questionando sua existência e incentivando a melhora no padrão de desempenhos considerados inferiores</li> </ul>
DE PROCESSO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimentos</li> <li>• Sistemas gerenciais</li> <li>• Processos Administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfatiza a existência de boas práticas</li> <li>• Emite recomendações sobre como os principais procedimentos devem ser melhorados de modo a alcançar patamares de excelência</li> </ul>

FONTE: Técnica de Auditoria Benchmarking do TCU (BRASIL, 2000b).

Modelo de Condições Ambientais: modelo que identifica os fatores internos e externos que influenciam o objeto, exibindo as interações e inter-relações existentes entre os vários grupos de interessados, indicando se são ou não estáveis, complexas ou concorrentes. Nesse modelo, a equipe de trabalho deve, além de identificar as partes envolvidas, qualificar as relações existentes entre elas.

Assim, com base no problema público identificado e utilizando as ferramentas de gestão apresentadas aqui, é possível realizar o planejamento da política pública, definindo seus objetivos, metas e resultados esperados, assim como indicadores de desempenho, que serão úteis, principalmente, para a fase de avaliação da política pública.

Após a formulação de uma política, na qual é escolhida a alternativa que, *a priori*, mostrou-se mais adequada para a situação, chega-se à fase de implementação da política (*policy implementation*), que abrange a atuação governamental, colocando em prática as ações planejadas, de forma direta, ou indiretamente, por intermédio de agentes diversos.

Oliveira (2005) argumenta que o estudo da implementação exige um entendimento de sua complexidade e interação com o planejamento. O resultado do planejamento, incluindo sua implementação, deve ser observado como uma série de eventos que, isoladamente, parecem simples, todavia são dependentes de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o resultado esperado. Ele conclui afirmando que muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada.

Para Peters (1986), após a formulação de uma política pública e sua legitimação por intermédio de legislação autorizativa, é necessária a implementação das ações planejadas para que a política seja, de fato, executada. Ele comenta que as políticas públicas não falham por conta própria, mas existe uma diversidade de fatores que podem limitar a habilidade do sistema político em tornar efetivas as políticas públicas. Raramente esses fatores afetam uma política isoladamente, mas todas as possibilidades devem ser consideradas no planejamento das políticas e na conversão delas em serviços reais para os cidadãos.

O autor acrescenta que a implementação é um passo vital no processo de governo porque envolve colocar programas em ação e produzir efeitos para os cidadãos. A dificuldade é conseguir produzir os efeitos desejados e ao mesmo tempo evitar os inesperados ou inoportunos, que podem levar ao fracasso as metas inicialmente propostas.

Menicucci (2007) afirma que na visão clássica a implementação é vista como a fase do ciclo de políticas públicas na qual se executam atividades necessárias ao cumprimento das metas definidas na formulação. Entretanto, ela comenta que estudos recentes na área criticam essa visão linear, chamando a atenção para o aspecto processual do ciclo de políticas públicas e sobre os efeitos retroalimentadores da implementação nas outras fases, alegando que, na verdade, a formação de uma política acontece da interação entre a formulação, a implementação e a avaliação.

Para ela, o sucesso de uma política pública está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os implementadores em torno dos objetivos das políticas e do suporte político daqueles por ela afetados.

Assim, fica aparente a necessidade de trabalhar uma política pública de forma integrada. Ainda que teoricamente a política seja visualizada como um processo cíclico com fases distintas, as mesmas devem ser integradas, permitindo a interação e a retroalimentação recíproca.

Assim surge a importância da avaliação da política (*policy evaluation*) que é a última fase do ciclo de políticas públicas a ser abordada e o foco deste trabalho.

Neste ponto é necessário que façamos um breve histórico e a descrição de alguns conceitos e definições pertinentes ao campo de estudo de avaliação de uma política pública, que servirão de base para uma proposta metodológica de Auditoria de Desempenho de uma política pública pelo Órgão TCE-RJ.

## 2.2 AVALIAÇÃO: UM BREVE HISTÓRICO

O ato de avaliar é inerente à espécie humana. Durante seu processo evolutivo, desde os primórdios do seu aparecimento na Terra, há centena de milhares de anos, até os dias de hoje o homem avalia a natureza, as intempéries, o ambiente e também se auto-avalia no contexto social e *habitat* natural.

Como bem compara Mokate (2002), alegando que Deus foi o primeiro avaliador do Mundo:

*[...] La evaluación nació el séptimo día de la Creación, cuando Dios miró todo lo que había creado y declaró “Es bueno”. Con esa sola frase, Dios se convierte en el primer evaluador del mundo.”(MOKATE, 2002, p 89).*

Ou ainda segundo Scriben *apud* Fitzpatrick (1991), que sugeriu que a Avaliação Formal das Artes e Ofícios remonta aos primeiros produtos da era da pedra lascada e que sua evolução poderia ser acompanhada até o processo de fabricação e avaliação de espadas dos samurais. No setor público, a avaliação formal era utilizada pelas autoridades chinesas desde o ano de 2000AC, como método de seleção de servidores públicos.

Entretanto, foram necessários vários séculos para que o ato de avaliar formalmente fosse incorporado como parte integrante do processo de programas sociais, educacionais e de decisões políticas em todo mundo.

Durante os séculos XVIII e XIX vários processos formais ou não-formais foram implementados, para avaliação de desempenho, principalmente na área de educação. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, passaram a realizar avaliação do desempenho de alunos e, também, avaliação de desempenho de instituições educacionais. As avaliações de desempenho das instituições educacionais de ensino médio e universidades eram condições necessárias para o credenciamento e obtenção de verbas junto ao governo.

No início do século XX, outras áreas sociais também foram submetidas a pesquisas avaliatórias, tais como: estudos de administração, eficiência das instituições de ensino, investigações de corrupções locais e outras.

Segundo Fitzpatrick *et. al.* (2004), em meados da década de 1930, mais da metade dos Estados Unidos tinha implementado alguma forma de testes estaduais educacionais padronizados, baseados em normas de referência dos programas adotados pelas escolas. Os testes implantados nas escolas visavam à avaliação do aprendizado curricular de alunos e, também, a aplicação de testes de personalidade e perfis de interesses dos alunos da rede de ensino americana.

Na década de 40 e início da de 60, a pesquisa social, como método de pesquisa para melhorar um determinado programa, ganhou vigor e consistência e foram feitos vários tipos de avaliação em diversos tipos de programa como: programas de moradia pública, programas de reabilitação de criminosos, programas de prevenção de delinquência e outros.

Entretanto, as pesquisas que foram realizadas, até início da década de 1960, não trouxeram grandes avanços para o avanço conceitual metodológico do tema avaliação de programas. Os programas Guerra à Pobreza e a *Great Society*<sup>9</sup>, que tiveram como objetivos criar uma Agenda Governamental para equalizar as diferenças sociais e aumentar as oportunidades de cidadãos em toda sociedade americana, foram os grandes motivadores do desenvolvimento conceitual e metodológica de avaliações.

Esses dois programas foram objetos de questionamento por parte de senadores e deputados do Congresso Americano, que queriam saber a relação custo-benefício e a eficiência desses programas. Visto que a mídia denunciava para a sociedade vários casos de desperdícios de verbas públicas, incompetência administrativa e malversação dos fundos recebidos.

Para muitos estudiosos, entretanto, a aprovação da Lei do Ensino Fundamental e Médio (LEFM)<sup>10</sup> de 1965, pelo Congresso dos Estados Unidos, foi responsável pelo surgimento de uma nova abordagem contemporânea ao tema: Avaliação de Programas. Esta lei foi considerada à época o programa federal de ensino mais caro da história americana.

A avaliação desse programa foi uma exigência de lei pelo Congresso Americano, assim, Fitzpatrick *et al.* (2004) entendem que nesse momento:

[...] O campo da avaliação de programas educacionais nasceu da noite para o dia (embora fosse uma criança frágil e desajeitada durante alguns anos)". (FITZPATRICK et al., 2004, p.69).

---

<sup>9</sup> *Great Society* é um pacote de medidas anunciadas pelo Presidente dos Estados Unidos da América, Lyndon Johnson em 1964.

<sup>10</sup> Essa lei propunha um enorme aumento do financiamento Federal da educação, com dezenas de milhares de bolsas Federais para escolas municipais e estaduais e para universidades e órgãos regionais (FITZPATRICK et al, 2004, p. 69).

Desde seu nascimento, até os dias de hoje, a avaliação de programas sociais tem evoluído consideravelmente em todo o mundo. Os crescentes desafios globais como concentração de rendas, escassez de recursos e déficits orçamentários de países impõem cada vez mais desafios para se criar e manter programas sociais. Legisladores e sociedade civil precisam de informações precisas e confiáveis sobre a eficiência e eficácia destes programas, perguntas recorrentes são feitas por todos envolvidos no processo de programas sociais. Qual a relação custo-benefício de um programa? Qual é o grau de eficiência de cada parte de um programa? Seus objetivos foram atingidos? Qual sua eficácia? O que pode ser feito para melhorar um Programa? A resposta a estas perguntas é a principal tarefa da Avaliação de programas, objeto desse trabalho. A seguir apresentaremos as definições pertinentes do tema central Avaliação.

## **2.3 DEFINIÇÕES**

O processo de avaliação de um programa de política governamental, em especial na área social, não tem um modelo universal, que se possa adotar como referência. Cada programa tem características e especificidades que influenciam no desenho e formato da avaliação, mas existem definições e classificações básicas que auxiliam o entendimento do tema.

### **2.3.1 Avaliação**

Este trabalho se propõe a utilizar o termo Avaliação, dentro do conteúdo e contexto de um programa de política social, que gere melhoria de condições de vida ou acréscimo de cidadania a indivíduos de uma sociedade.

O tema Avaliação, atualmente, tem sido debatido na área acadêmica por muitos estudiosos de todo mundo, os quais apresentam em seus trabalhos conceitos e metodologias diversas que muito contribuem para o estudo e desenvolvimento da avaliação de programas. Há uma grande diversidade de definições sobre avaliação.

Segundo Scriven (1991), avaliação se refere ao “processo de determinar o mérito e valor de algo” e, portanto, constitui um processo que “engloba alguma identificação de padrões relevantes..., alguma investigação de desempenho do que se avalia com base nestes padrões..”.

Fitzpatrick *et al.* (2004), acrescentam que:

[...] Uma definição mais extensa diria que avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios. (FITSPATRICK *et al.*, 2004, p. 35).

No conceito abaixo, de Garcia (2001), a definição desse autor se expande para a mudança de um quadro situação inicial referencial e o valor desejável de mudança (metas alcançadas).

Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos. (GARCIA, 2001 p. 31)

Vedung (1997) propõe que a avaliação consiste em uma análise cuidadosa e retrospectiva do mérito e valor da administração, produtos e impactos governamentais, que tem por objetivo julgar um papel em situações futuras de ação prática. Esta definição tem como enfoque da avaliação na análise sistemática do processo de gestão e resultados de uma iniciativa com a finalidade de se utilizar estas informações nos processos gerenciais e decisórios de uma política pública de programa social.

Os autores Cohen e Franco (2000) definem avaliação como “uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”. (COHEN e FRANCO, 2000 p. 77).

A Unicef (1990) define avaliação como sendo o exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos.

A maioria das definições do termo Avaliação, o define como sendo um processo, que poderíamos chamar de *processo de avaliação*, dividido em diversas fases de uma cadeia lógica de eventos sequenciais, que são os seguintes: análise quantitativas de cumprimentos de metas, identificação de indicadores de desempenho, eficiência, eficácia e processos de gerenciamento de resultados a objetivos inicialmente propostos, que visam a analisar o mérito e validade de uma ação pública.

Este trabalho visa a identificar, nesse estudo de caso, os indicadores de desempenho (4E's) dentro das fases desta cadeia lógica de eventos que se chama processo de avaliação.

Um ponto importante para se destacar no processo de avaliação é quanto às diferenças e complementaridades que existem entre o monitoramento e a avaliação.

### 2.3.2 Monitoramento e Avaliação

Embora o processo de monitoramento seja diferente do processo de avaliação os mesmos são complementares entre si. Visto que para se fazer uma avaliação necessitamos de uma boa informação, gerada pelo monitoramento, para julgar a eficiência e eficácia de determinadas ações no cumprimento dos objetivos programados.

Neste sentido, A UNICEF (1991) define monitoramento como:

[...] um acompanhamento sistemático e periódico de execução de uma atividade, que busca determinar o grau em que seu desenvolvimento coincida com o programado, com o fim de determinar, oportunamente, deficiências, obstáculos ou necessidades de ajuste na execução.

O BID (1997) acrescenta que o monitoramento “busca comprovar a efetividade e eficiência do processo de execução, mediante a identificação dos aspectos limitantes e vantajosos...”. O propósito do monitoramento é de detectar os pontos fortes e fracos dos processos de execução de um programa para se ter uma boa gestão de procedimentos.

Mokate (2002), no sentido de complementaridade, enumera algumas das principais características de destaque nos processos de monitoramento e avaliação aplicados às iniciativas sociais:

1. A avaliação se propõe a verificar de maneira rigorosa o cumprimento de atividades, uso de recursos, entrega de produtos e serviços e obtenção de objetivos e que gere valor para a população-alvo;
2. A avaliação faz parte integral do processo de gestão e chega a cumprir seu fim; apóia-se e afeta-se diretamente com os processos gerenciais e decisórios;

3. A avaliação pode ser uma atividade interna ou externa da gerência;
4. As avaliações de processos (monitoramento) e as avaliações de objetivos ou resultados acompanham o processo de gestão. O monitoramento e a avaliação se realizam simultaneamente com a gestão.

### **2.3.3 Avaliação Quantitativa ou Qualitativa?**

Um dos debates mais freqüente nas avaliações de programas sociais é sobre qual método deve ser utilizado para coleta de dados e análise de indicadores de um programa social: quantitativo ou qualitativo.

As análises quantitativas se aplicam na obtenção de dados que analisam a probabilidade de um modelo, a verificação de uma teoria ou hipótese. Estes sintetizam informações mediante indicadores originados dos dados e de informações estatísticas ou registros. Neste método, geralmente, se utiliza um grupo de controle experimental ou estatístico com o intuito de determinar o efeito de impacto atribuído ao objeto que se está avaliando. A pesquisa quantitativa enfatiza a padronização, a precisão, a objetividade e a confiabilidade da mensuração e, ainda, a possibilidade de reproduzir e generalizar suas conclusões.

As análises com enfoque qualitativo propõem o desenvolvimento de conceitos e idéias mediante padrões de tendências dos dados compilados. Esta emprega múltiplos métodos para coleta de dados como: técnicas de entrevistas estruturadas ou semi-estruturadas, sessões com grupos focais, análise de conteúdos, estudos de casos e métodos etnográficos. Em relação à análise dos dados utiliza-se uma abordagem indutiva, extraindo seus conceitos da massa de detalhes particulares que constituem o banco de dados. O método qualitativo tende a ser mais flexível que o método quantitativo.

No campo da pesquisa de programas sociais existe uma enorme dificuldade de se fazer uma avaliação qualitativa, uma abordagem substantiva, focada no indivíduo, onde os resultados perseguidos são: melhoria de auto-estima, melhoria das condições sociais, acessos a bens de cidadania (carteira de identidade, título de eleitor, alfabetização, condições de higiene, pessoal e ambiental) e outros. Tornando assim o ato de avaliar diferente e moldado de acordo com as especificidades do objetivo e do tipo de programa a ser avaliado.

#### **2.3.4 Critérios de avaliação e indicadores**

Para se medir o desempenho de um programa necessitamos de medidas para a aferição dos resultados. Essas medidas de desempenho são chamadas de: critérios de avaliação. A utilização ou a combinação desses critérios depende de várias características do tipo de avaliação e do programa a ser avaliado. Algumas são: Avaliações (interna ou externa) avaliações (*ex-ante* ou *ex-post*), circunstâncias da avaliação; contexto da avaliação e do propósito da avaliação, e outras.

Segundo o manual da Unicef, estas medidas de desempenho usuais são:

**Eficiência.** Significa a menor relação custo-benefício possível para alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

**Eficácia.** A medida do grau que o programa atinge os seus objetivos e metas;

**Efetividade ou impacto.** Indica se o projeto tem efeitos positivos no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, sócio-culturais, institucionais e ambientais;

**Eqüidade.** Procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades dos usuários;

**Sustentabilidade.** Mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através de um programa social, após o seu término;

**Análise custo-efetividade.** Similar à idéia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;

**Satisfação dos beneficiários.** Avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa.

### 2.3.5 Metodologias de avaliação

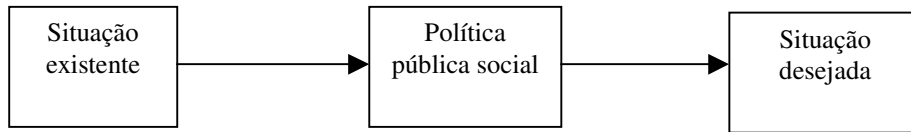
Assim como há uma diversidade de definições sobre o termo Avaliação, há, também, um grande número de modelos e técnicas, de diversos autores, que podem ser utilizados pelos avaliadores. A adoção de uma prática específica varia em função das características do programa, das perguntas a serem respondidas, do perfil do avaliador, dos propósitos da avaliação, das expectativas dos interessados, do nível de suporte institucional e da disponibilidade de recursos para a sua realização.

A seguir destacamos ensinamentos de renomados autores em metodologia de avaliação de programas, visando a uma contribuição desses estudos para formar um arcabouço teórico que contribua para a escolha de uma metodologia de Auditoria de Desempenho pelo TCE-RJ.

Franco e Cohen (1993) conceituam a metodologia de avaliação de uma política social segundo dois eixos. O primeiro eixo é a avaliação segundo o tipo de estudo desejado: Investigação, Investigação avaliativa, Avaliação e Monitoramento. O segundo é sobre o ciclo completo de uma política social: a concepção ou idéia inicial, o diagnóstico, a elaboração do projeto, a avaliação *ex-ante*, a correção, a implementação, a avaliação de processos, a correção, a conclusão do projeto e, finalmente, a avaliação *ex-post*.

Nesse sentido, os autores classificam os procedimentos de Avaliação pertencentes a um quadro geral de análises de políticas públicas sociais. O pressuposto dessa metodologia é de que uma política pública compreende todos os fluxos de procedimentos e ações entre uma situação pré-existente e uma posterior desejada conforme o fluxograma da figura 3, abaixo:

**Figura 2-2. Fluxograma de uma Política Social.**



Cohen e Franco (1992) conceituam a avaliação como uma cadeia de objetivos inter-relacionados, que podem se denominar de: impactos, efeitos, produtos e processos que os autores definem como:

- **Processos.** Conjunto de atividades que se realizam para alcançar um objetivo máximo.
- **Fim.** Objetivo máximo para o qual vai contribuir a iniciativa, ou seja, como a iniciativa vai contribuir na solução de um problema ou satisfação de uma necessidade.
- **Propósito.** O impacto direto, o resultado da utilização dos componentes, o encontro da oferta da iniciativa com a demanda efetiva e sustentável da população objeto.
- **Componentes.** As obras, serviços, informação ou capacitação oferecidas pela iniciativa.
- **Atividades.** As ações e tarefas principais que devem ser implementadas para gerar os componentes da iniciativa.

Esses autores fazem ainda distinção entre os conceitos de avaliação *ex-post* e avaliação de impactos. As avaliações *ex-post* são de dois tipos: avaliação de processos e avaliação de impacto. A de processo objetiva a eficiência da operação do projeto da política pública implementada (meios e fins) em relação ao contexto, que pode ser organizacional ou balanço institucional social, ou econômica. Não é uma avaliação final e sim, uma avaliação periódica. A avaliação de impacto serve para se avaliar a efetividade da política pública, isto é, a modificação da situação inicial antes da política pública ser implementada.

Assim sendo, Franco e Cohen adotam uma metodologia de avaliação de impacto ou efetividade utilizada num momento posterior a aplicação da política e esta produzindo seus efeitos esperados definitivamente. Os autores propõem, para quantificar e qualificar os resultados, a utilização de indicadores de impacto quais sejam: produtividade, eficiência, eficácia e outros compreendidos na tabela 3.

**Tabela 2-3. Indicadores de impacto.**

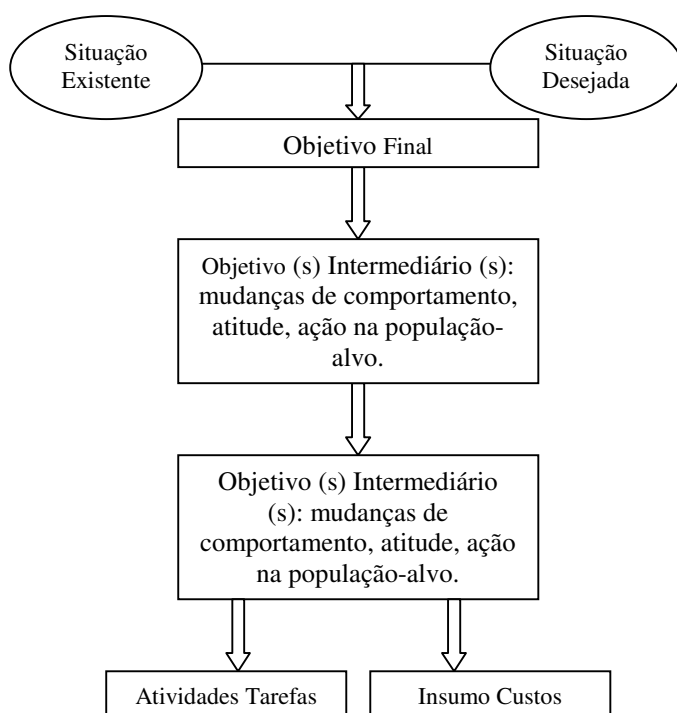
INDICADOR	FÓRMULA:	CONCEITO
Rendimento	Prestação realizada/Recursos utilizados	Recurso disponível $\geq$ produtividade
Eficácia	$(L/Tr) / (M/Tp)$	$>1$ mais que eficaz; $=1$ eficaz; $<1$ menos que eficaz.
Eficiência	$[L / (Tr \times Cr)] / [M / (Tp \times Cp)]$	L (metas); M (metas planejadas); Tr (tempo real); Tp (tempo planejado); Cr (custo real); Cp (custo planejado)
Efetividade	Logrado / programado = resultado / objetivo.	Obtenção do efeito programado.

Esses autores apresentam em seus estudos um conjunto de definições de alcance amplo que auxiliam a modelagem de um modelo definido de avaliação de políticas públicas específica. Focando, especificamente, os objetivos; Metas; populações-alvo e efeitos da política pública.

Mokate (2002) coloca grande ênfase no conceito de marco conceitual. Segundo a autora, a maioria das políticas sociais não define, de maneira clara e objetiva, quais são os resultados esperados e a transformação desejada quando da aplicação de uma política social pública, ou seja, a construção de um marco conceitual.

Mokate define o marco conceitual como sendo uma cadeia de objetivos que desenha os meios e fins que se possam utilizar para se obter uma transformação social desejada, qual seja, o objetivo final. A figura mostra um esboço genérico do que seja o marco conceitual de uma avaliação.

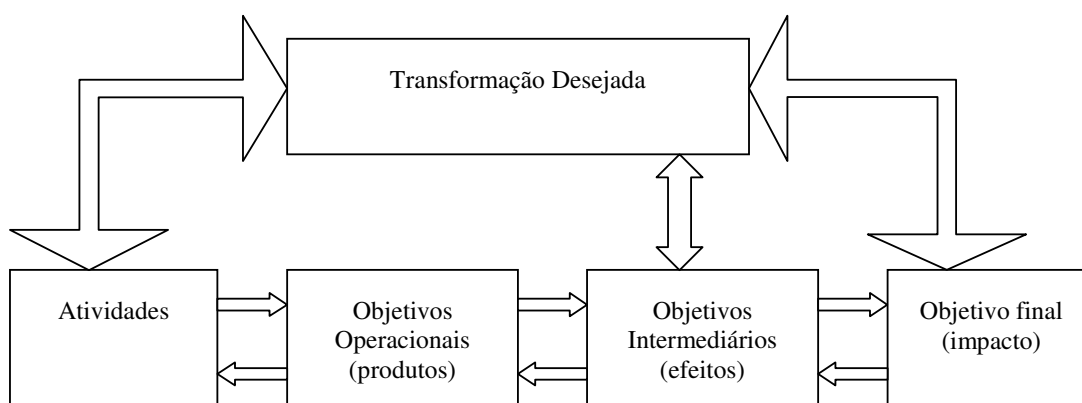
**Figura 2-3. Visão Genérica do Marco conceitual.**



Podemos assumir que a construção de um marco conceitual deve explicitar os seguintes elementos básicos: o que se propõe como objetivo, a forma de se obter esse objetivo e as relações esperadas entre objetivos e meios.

O marco conceitual pode ser visto ainda, segundo Mokate, como um fluxo de eventos ou atividades (insumos), que geram produtos que produzem efeitos intermediários e finais numa cadeia lógica em que se busca o alcance de uma transformação desejada, como ilustra a figura abaixo.

**Figura 2-4. Fluxograma do Marco Conceitual – monitoramento e avaliação como seguimento e prova de hipóteses sobre relações causais esperadas.**



Fonte: Mokate (2002).

As avaliações da produção que estão relacionadas com as atividades e a dos resultados intermediários (efeitos), no fluxo da matriz conceitual da figura 5 envolvem variáveis que podem ser controladas pelo sistema gerencial do programa. A avaliação de impacto de médio e longo prazo é influenciada por fatores internos e por externalidades que podem afetar o efeito ou transformação desejada. Assim sendo, devem-se utilizar metodologias de avaliação de impacto que complementam e auxiliam a avaliação de produto corrigindo-se o rumo do programa para a consecução de seus objetivos finais.

Além da ênfase no marco conceitual, a autora avalia que a construção de indicadores relevantes que sintetizem informações quantitativas ou qualitativas sobre um acontecimento permite caracterizar as ações, atividades, ganhos e efeitos durante o processo de monitoramento e avaliação de um programa.

Segundo Mokate, os indicadores relevantes para um processo de avaliação devem ser definidos segundo três dimensões:

- O marco conceitual da avaliação;
- Os critérios de avaliação, que devem incluir um conjunto mínimo de critérios, eficácia, eficiência, equidade e sustentabilidade;
- Os diversos atores e suas perspectivas de demandas e informações.

Com os elementos do fluxo da cadeia de objetivos que se constitui o marco conceitual de um programa (atividades, produtos, objetivos intermediários e objetivo final) podemos definir indicadores para se avaliar um tipo específico de programa.

A definição e construção destes indicadores deverá ser baseada em critérios avaliativos e numa cadeia lógica de eventos, anteriormente definida, como marco conceitual. Estes indicadores devem, também, basear-se em função da perspectiva dos atores envolvidos durante todas as fases do programa, quais sejam: no processo de implantação, no monitoramento e na avaliação.

A tabela 2-4 representa uma matriz de uma cadeia lógica de eventos contendo os critérios mínimos de avaliação, propostos por Motake (2002), com o fluxo da cadeia de objetivos (marco conceitual) e a descrição de indicadores em relação a cada critério de avaliação.

**Tabela 2-4. Indicadores e Cadeia de objetivos.**

<b>TABELA MATRICIAL</b>				
<b>FLUXO DA CADEIA DE OBJETIVOS</b>	<b>ATIVIDADES</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS</b>	<b>OBJETIVOS FINAIS</b>
<b>DESCRIÇÃO DOS INDICADORES</b>				
<b>EFICÁCIA</b>	Quantidade e qualidade dos insumos e atividades	Quantidade e qualidade do serviço oferecido/qualidade de execução dos componentes	Utilização do serviço pela população objeto	Mudanças nos padrões de bem estar da população objeto
<b>EFICIÊNCIA</b>	Custos unitários e totais de insumos e atividades / distribuição de custos por tipo de insumo e atividade	Custo por unidade de capacidade instalada / Indicadores de eficiência técnica	Custo por pessoa ou família atendida Indicadores de eficiência interna permanência, uso de serviços	Custo por unidade de impacto / Indicadores de eficiência externa
<b>EQÜIDADE</b>	Distribuição por região, percentual de ingresso, grupo de população	distribuição de oferta por região ou por grupo relevante	Utilização sustentada do serviço por região percentual de ingresso de outro grupo	Mudanças nos indicadores de bem-estar por região, percentual de ingresso
<b>SUSTENTABILIDADE</b>	Fontes de financiamento montantes de recursos / Grau de sensibilidade a decisões políticas	Evidência de aplicação de estratégias para obter sustentabilidade	Evidência de participação comunitária e solidariedade comunitária com relação ao programa	Evidência de sustentabilidade do impacto do programa

Fonte: Motake, Karen M.(2002).

Motta (1997) considera que o monitoramento, o controle e a avaliação, embora sejam tarefas diferentes, fazem parte da mesma tarefa gerencial de supervisionar e verificar o desempenho de um programa. Assim o autor situa estas tarefas, interdependentes entre si, que pertencem ao campo da atividade de planejamento e dentro de um sistema integrado em que nenhuma será eficaz sem a concorrência das outras.

O autor conclui que o monitoramento produz informações; o controle as usa em ações gerenciais; a auditoria verifica se os procedimentos são corretos e éticos e a avaliação julga o desempenho, para saber se este tem como foco o cliente. Nesse sentido o autor define que avaliar é a diferença que uma ação pública traz para a comunidade, ou seja o valor ou utilidade econômica e social.

Motta (1997) afirma ainda que a avaliação deve cumprir várias dimensões que ajudem a compreender a realidade total e que, também, deve ser incluído na avaliação parâmetros valorativos de ética e moral, além de técnicas e racionalidade sobre resultados, qualidade e eficiência.

Assim, ele considera três dimensões básicas fundamentais no processo de avaliação: fatos, ações e valores. Essas dimensões se referem ao objeto que se deseja julgar. Os fatos e processos são medidas de eficiência; as ações e os resultados são medidas de avaliação de eficácia e os valores e impacto produzem a medida de efetividade.

O autor define essas três medidas de desempenho como sendo:

- **Eficiência.** É o cumprimento de normas com redução dos custos e sua utilidade é a verificar se a ação foi executada segundo a melhor relação custo/resultado possível;
- **Eficácia.** O alcance de resultados ou a quantidade e qualidade dos serviços;
- **Efetividade.** É verificar se a ação implementada responde adequadamente às demandas e às necessidades da comunidade.

- Podemos resumir estas três formas de avaliação na tabela 2-5.

**Tabela 2-5. Indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.**

INDICADORES	CONCEITO	PERGUNTA?	OBJETIVO	FORMA DE AVALIAÇÃO	MEDIDAS DE AVALIAÇÃO
EFICIÊNCIA	Cumprimento de normas e procedimentos de redução de custos	Como aconteceu?	Verificar se o programa foi executado de forma mais competente e da melhor relação custo/benefício	Produção de informações para medir processamento de insumos e efeitos destes nos resultados.	1.Procedimentos; 2 Razão insumo/produto e 3. Custo/resultado
EFICÁCIA	Alcance dos resultados e qualidade de produtos e serviços.	O que aconteceu?	Verificar se os resultados previstos foram alcançados em quantidade e qualidade.	Produção de informações sobre os resultados alcançados	1. Diferenças entre resultados previstos e os efetivamente alcançados.2. Qualidade.
EFETIVIDADE	Impacto da decisão pública.	Que diferença faz?	Verificar se os resultados são compatíveis com as demandas e apelos da comunidade.	Produção de informações sobre os valores e necessidades implícitos e e explícitos no alcance dos objetivos.	Adequação: Satisfação das necessidades que originou a política pública.Equidade: distribuição justa de recursos.Propriedade política: resposta às demandas da comunidade.

Fonte:Adaptado de MOTTA (1997).

As metodologias de avaliação apresentadas por estes autores apresentam ensinamentos que convergem no sentido de que, nos dias de hoje, a avaliação de desempenho não representa somente uma ferramenta gerencial ou um modismo que passará com o tempo mas, sim uma necessidade, premente, para formuladores, avaliadores e gestores públicos que procuram o êxito no planejamento, controle e gerenciamento das políticas públicas.

## **2.4 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA**

O rápido florescimento, no Brasil, de programas de transferência de renda a uma parcela do grande contingente de pobres e desvalidos de nossa sociedade, conjugado com o amadurecimento do processo de gestão pública, vêm conferindo centralidade e destaque à questão da avaliação tanto nos processos de implementação quanto dos resultados e impactos dessas políticas sobre a população-alvo objeto desses programas sociais.

A avaliação desses programas de renda mínima, enquanto alternativas de política social de combate à pobreza, constitui-se a grande motivação de estudos e debates por órgãos e sociedade acadêmica em geral. Essas políticas sociais de transferência de renda a indivíduos e famílias carentes se situam entre as mais controversas políticas e ações sociais. O intenso debate teve, quando da implantação dos primeiros programas internacionais, e tem, até os dias de hoje, agora entre seus eixos principais o questionamento da eficácia no combate à pobreza e na autonomização econômica das famílias e indivíduos beneficiados por este tipo de política social.

Nesse sentido, o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e o IPEA estabeleceram um convênio para estudos e pesquisas que visavam a conhecer os programas de renda mínima. O NEPP avaliou e acompanhou por dez meses o primeiro Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRFM) implantado na cidade de Campinas (SP), no ano de 1994.

Ainda no ano de 1995, o Distrito Federal e o município de Ribeirão Preto (SP) iniciavam seus programas, o Programa Bolsa Familiar para educação (Bolsa-Escola) e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRM), respectivamente. Vários outros projetos de lei que propunham o PGRFM começaram, a partir do ano de 1995, a tramitar no Legislativo Estadual e Municipal da Federação. Diante da proliferação deste tipo de programa, o NEPP, em 1999, iniciou pesquisa para conhecer e sistematizar esses programas em andamento. Até dezembro de 1996 existiam nove programas em andamento em municípios dos estados de: São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo e Roraima.

O objetivo da pesquisa do NEPP nos nove programas em andamento foi conhecer e comparar os seguintes elementos destes programas:

- Objetivos do Programa;
- Critérios de elegibilidade do programa;
- Cálculo do valor do Benefício;
- Prioridades e sistemas de pontuação para a seleção
- Lista de espera;
- Financiamento;
- Mudanças nos programas.
-

A partir dessa pesquisa, Draibe, Fonseca e Montali (1998) elaboraram uma metodologia de modelo básico para avaliação de programas da natureza de PGRFM, como os da pesquisa em Campinas e em outros oito municípios de diversos estados. Entretanto esse modelo básico não tem o caráter de universalização de avaliação de programas de transferência de renda em geral. Nesse sentido Draibe *et al.* (1998) afirmam que:

[...] são poucos e recentes os estudos e pesquisas que deles tratam, não tendo ainda se acumulado nesse campo suficiente conhecimento metodológico e competência técnica indispensáveis para a boa qualidade das avaliações. Para além das investigações típicas desse teor, a avaliação de resultados e impactos e, mais ainda, as avaliações comparativas entre programas tendem a serem caras e de difícil execução. (DRAIBE *et al.*, 1998, p. 231-232).

Sabóya e Rocha (1998), tendo como estudo o caso de implantação do Programa Bolsa-Escola, na região do Paranoá (DF), também desenvolveram uma metodologia de avaliação de programas de renda mínima, com três módulos distintos: sendo dois direcionados para a forma de implementação do programa e um para a avaliação de impacto ou resultados. Os autores ainda mencionam um quarto módulo destinado à avaliação de processo de programas que seria para a análise dos custos, fonte de financiamento, condições de execução, articulação entre órgãos do governo e partes interessadas e outras condicionantes do programa.

A proposta metodológica do primeiro módulo analisa o processo de seleção dos beneficiários procurando indicar se o programa atingiu as metas estabelecidas de alcance e mobilização da população-alvo. No programa pesquisado do Distrito Federal, os autores avaliaram o sistema de pontuação de seleção das famílias beneficiadas comparando as famílias não-selecionadas com as famílias selecionadas que foram inscritas no programa. Esta comparação permitiu analisar a focalização da população-alvo do programa, bem como a eficácia do processo seletivo de beneficiários.

O segundo módulo consistiu na avaliação da focalização do programa comparando as características das famílias beneficiárias com as da população residente no DF que atendia aos critérios de seleção do programa. Nesse segundo módulo foram utilizados dados do PNAD/IBGE para estimação da população-alvo do programa.

O terceiro módulo metodológico aborda a mensuração e análise dos resultados do programa, que se propõe a verificar o impacto do programa na população beneficiária. Os autores, na pesquisa realizada no programa do DF, estabelecem esse terceiro módulo mas não fazem a pesquisa dos impactos esperados nas famílias assistidas por esse programa alegando que:

[...] efeitos sobre emprego e melhorias de renda de forma auto-suficiente (as quais representariam o rompimento do ciclo de pobreza) são objetivos que só podem ser considerados como medida de sucesso de um programa de renda mínima no longo prazo. (SABÓYA e ROCHA, 1998, p.257).

Tanto na análise dos resultados da Inspeção do TCE-RJ, quanto na pesquisa realizada pelo IETS, no Cheque-Cidadão, capítulos quinto e sexto, respectivamente, foi utilizada a metodologia para avaliação de programas da natureza de PGRFM, proposta por Draibe *et al.* (1998) apresentada neste capítulo.

## **CAPÍTULO 3 - AUDITORIA DE DESEMPENHO**

Examinaremos neste capítulo, as questões conceituais, empíricas e administrativas abordadas por esta nova atividade de avaliação ou de revisão governamental, chamada Auditoria de Desempenho, cujo objetivo é comprovar a legalidade e legitimidade dos atos praticados pelas administrações governamentais, avaliando-se os resultados alcançados de acordo com os preceitos constitucionais de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Este capítulo também apresenta os critérios a serem adotados por uma EFS em uma Auditoria de Desempenho de um programa de governo. Apresenta ainda o tema: Auditoria de Desempenho, dentro do campo das práticas administrativas de entidade pública governamental denominada Nova Gestão Pública (NGP).

### **3.1 AUDITORIA DE DESEMPENHO E A “NOVA GESTÃO PÚBLICA”**

Segundo (Pollitt et al., 1999), a Auditoria de Desempenho, insere-se no campo das práticas administrativas de entidade pública governamental denominado Nova Gestão Pública (NGP) que inclui: tipos de auditoria de desempenho (*performance audit*) baseadas em critérios de eficiência, economia, efetividade, boas práticas de gestão (*best practices*), boa governança, qualidade de serviço e atendimento de metas cujas justificativas estão próximas dos valores de gerenciamento do tipo *sigma*, que enfoca a eficiência (custos) e a efetividade (*outputs/outcomes*) como o principal valor do gerenciamento público, enquanto que a *accountability* de conformidade pode ser relacionada com modelos que refletem idéias da Administração Pública Progressista (HOOD e JACKSON, 1991), os quais referem-se, entre outros, a formas tradicionais de auditoria de conformidade baseada na legalidade do ato, em demonstrativos financeiros e contábeis, processos de certificação, do cumprimento do devido processo legal.

Essas práticas visam o desenvolvimento de processos de *accountability* (responsabilização) e transparência da gestão no âmbito do serviço público e se baseiam em justificativas e valores do tipo *theta*, revelando que o gerenciamento público deve ser organizado de forma a privilegiar e controlar aspectos de honestidade e de justiça.

Os valores do tipo *lambda* ressaltam a flexibilidade e a robustez administrativa como principais valores que devem nortear o gerenciamento público<sup>11</sup>. Estes valores do tipo *sigma*, *theta* e *lambda* são conjuntos de valores administrativos em gerenciamento público que justificam um argumento administrativo.

Nesse sentido a auditoria de conformidade se relaciona com o modelo de estatal de organização burocrática orientada por normas e regras rígidas e a Auditoria de Desempenho seria um modelo gerencial de administração voltada para a capacidade técnica e especialização.

Os preceitos e práticas administrativas da NGP podem ser aplicadas na atividade de controle externo exercido pelas EFS's nacionais, entretanto, não se pode aplicar essas práticas indistintamente, é necessário gerar conhecimento da realidade brasileira e fortalecer a capacidade de análise do País para fundamentar propostas que consigam convencer os Órgãos de Controle Externo da necessidade de aplicação de tais práticas.

Lima (2003) entende que:

[...] Não é possível transportar pura e simplesmente idéias bem sucedidas em outros países nem abrir um livro de um dos papas da NGP e sair aplicando cegamente seus conselhos. No entanto é possível aprender com base nas diversas experiências internacionais. (LIMA 2003, p. 68)

---

<sup>11</sup> Hood The rise of new public management (NPM). Classics of Public Administration. 5ª edição, p. 503-16.

Nesse sentido Polidano (1999) *apud* Lima argumenta que:

[...] Os diferentes níveis de desenvolvimento da burocracia brasileira nos diversos setores da administração, bem como a existência de setores modernos na sociedade brasileira ao lado de estruturas sociais ultrapassadas, podem sugerir que se adote uma combinação de arranjos típicos da burocracia tradicional com preceitos da NGP. (LIMA 2003, p. 68)

De acordo com Pollitt (1995) *apud* Lima, os preceitos de práticas administrativas tornaram-se uma cesta de compras na qual vários países coletam idéias para a modernização do Setor Público de acordo com suas possibilidades e interesses político-administrativos.

No contexto das práticas administrativas da NGP de aperfeiçoamento e modernização de sua estrutura administrativa, o TCE-RJ estabeleceu em seu Plano Estratégico para 2008/2011, como objetivo adotar novas modalidades e aprimoramento de técnicas de controle externo, incluindo também a Auditoria Operacional, de Desempenho e Ambiental, com a implementação de novas Técnicas de Auditoria, TCE-RJ (2007).

### **3.2 DEFINIÇÕES**

Neste trabalho o Termo Auditoria de Desempenho, engloba dois tipos de Auditorias, prescritas no manual do TCU, quais sejam: Auditoria de desempenho operacional, que é voltada para o exame da ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia e Avaliação de programa, cujo objetivo é examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.

A Auditoria de Desempenho, de acordo com Pollitt *et al.* (1999) *apud* Gomes, está relacionada ao atendimento de alguns critérios, além dos 3 E's (eficiência, economia e efetividade), estes são:

- Boa prática de gestão, que consiste em verificar se o auditado possui um bom sistema de gestão, cujas atividades podem ser comparadas com modelos ou padrões de bom gerenciamento através de *benchmarking*;
- Boa governança, que estabelece uma visão sistêmica e externa à organização. Esse critério se relaciona com a visão de coordenação das ações governamentais;
- O da qualidade de serviço, cuja medida de sucesso é o atingimento das expectativas de seus usuários;
- O atendimento de metas, que envolve a extensão da medida de sucesso ou fracasso no atendimento das metas declaradas ou estabelecidas por normas.

Esses autores, no estudo de cinco EFS's (Inglaterra, Holanda, França, Finlândia e Suécia), concluíram que os modelos relacionados com as boas práticas de gestão (*best practices*) se constituem a maioria dos trabalhos de Auditoria de Desempenho desenvolvidos por estas EFS's. Os critérios de desempenho de eficiência e efetividade têm sido menos investigados do que as questões de boas práticas de gestão.

Barzelay (1997) afirma que Auditoria de Desempenho é um nome incompleto para se definir todos os modelos cognitivos mentais que a atividade de avaliação e controle governamental incorpora. Segundo o autor, os critérios de Auditoria de Desempenho podem ser vistos como subcategorias do nome Auditoria de Desempenho. Ele classifica os seguintes tipos de auditoria:

- De eficiência, que examina as funções organizacionais, os processos e os elementos do programa para se avaliar se os insumos aplicados se transformam em produtos de forma ótima, sob o enfoque dos custos despendidos;
- De efetividade, em que se examina o impacto provocado pelos programas sobre os resultados finais atingidos;
- De capacidade de gerenciamento do desempenho, em que se avalia se o auditado tem capacidade de gerenciar os processos de forma eficiente e eficaz;
- De informações de desempenho, em que se verifica a precisão das informações não financeiras geradas pelas entidades auditadas;
- De revisão de melhor prática de gestão, em que se identifica qual função está sendo desempenhada com excelência, procurando entender as razões do sucesso;
- De avaliação de risco, indicando a gestores, formuladores e gerentes, os problemas que podem surgir caso o programa seja mantido na mesma direção concebida ou estabelecida de gerenciamento;
- E por último, a revisão geral de gestão, quando as revisões vão além das auditorias de desempenho gerencial e se avalia a organização como um todo e

não mais os programas. Este último tipo busca solucionar problemas ou sucessos dentro de uma gama de atividades do programa objeto de auditoria.

Antes de estabelecermos os critérios de avaliação a serem adotados em uma Auditoria de Desempenho de um programa, por uma EFS, relataremos um breve histórico da evolução da avaliação de programas pelas entidades EFS.

### **3.3 BREVE HISTÓRICO**

A avaliação de programas teve um crescimento expressivo nos anos 60 a partir de dois eventos. O primeiro, como citado, anteriormente, foi o lançamento dos programas Guerra à Pobreza e a *Great Society*, nos anos 60 nos Estados Unidos, cujo objetivo era criar uma Agenda Governamental para equalizar as diferenças sociais na sociedade americana. O segundo evento foi a criação de programas de assistência e ajuda a países em desenvolvimento pelo Banco Mundial e BIRD, que condicionavam esses empréstimos ao desenvolvimento e fortalecimento de ações no sentido de se fomentar a avaliação de programas políticos de governo, pois o grande volume de recursos dos empréstimos demandava formas aprimoradas de controle.

A partir da década de 70, a crise fiscal progressiva, comum a todos os países, consolidou a avaliação de programas como forma de controle, principalmente, em função da escassez de recursos e da grande pressão por aumento da eficiência governamental e fez com que a auditoria de programas, viesse a compor a agenda das Entidades de Fiscalização Superior, as EFS.

A atividade de auditoria governamental, a cargo das EFS, antes centrada nos aspectos financeiros e de legitimidade das operações realizadas e dos recursos empregados, rapidamente seguiu essa tendência e ampliou o escopo mais tradicional de sua atuação para empreender trabalhos mais voltados a analisar a eficiência e a eficácia dos resultados da ação governamental.

Nos anos 70, vários países promulgavam leis e procedimentos para a auditoria de avaliação de programas governamentais visando, continuamente, a melhorar a administração pública, no sentido de se encontrar melhores e mais efetivas, eficientes e econômicas medidas de prover os serviços de governo e de levar a cabo as funções públicas.

Nos Estados Unidos, no âmbito do U.S. *General Accounting Office* (GAO), a avaliação de programas já era realizada de forma direta desde 1980, ano da criação do Instituto para Avaliação de Programas, o qual em 1983 se transformou na Divisão de Metodologia e Avaliação de Programas: *Program Evaluation and Methodology Division* (PEMD).

Nesse contexto, para incrementar a avaliação de programas, no Canadá, foi sancionada uma lei de 1977, que conferiu competência ao *Office of the Auditor-General* (OAG) para alertar o Parlamento nos casos em que o Governo não tivesse estabelecido procedimentos de mensuração e comunicação da efetividade dos seus programas.

Nos anos 80 e 90, vários países da Europa como Holanda, Suécia e Dinamarca delegavam às suas EFS a competência para a Auditoria de Desempenho de programas governamentais. A exemplo da Corte Federal de Auditoria da República Federal da Alemanha, que tinha como missão o estudo e avaliação de programas que não cumpriam a totalidade de seus objetivos e para estimar até que pontos eram cumpridos os objetivos, bem como se poderiam ter sido cumpridos utilizando menos recursos (eficiência e eficácia dos programas).

A avaliação de programas no Brasil é relativamente recente e tem como marco inicial o lançamento do conhecido plano de metas de 1995, denominado “Brasil em Ação”, composto de 42 programas prioritários do governo federal. Sob esse novo modelo, a gestão pública passou a ser analisada do ponto de vista dos resultados dos programas, que às vezes envolviam mais de um ministério, e essa evolução iria apressar o processo de incorporação das técnicas de avaliação de programas públicos às auditorias de natureza operacional que já vinham sendo realizadas pelo TCU.

Um segundo marco se estabelece a partir da reformulação do Plano Plurianual (PPA) e dos Orçamentos da União, por intermédio do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. O art 6º do decreto estabeleceu que os programas e projetos implantados de 2000 a 2003 seriam objeto de avaliação física e financeira, com a finalidade de aferir seus resultados a partir de metas pré-definidas.

As demandas por avaliações na esfera governamental continuaram crescentes, sendo mais um exemplo a aprovação da Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que aprova mudanças no modelo do PPA-Orçamento, estabelecendo a obrigatoriedade de realização de sua avaliação a cada exercício e que em linhas gerais prescreve para os programas de governo:

- programas organizados segundo a lógica de projeto, com etapas, prazos e metas definidos;
- um gerente para cada programa, responsável por custos e metas;
- sistema de informações gerenciais de uso compartilhado; e
- divulgação de resultados, visando ao controle social.

A partir desses dois eventos o TCU em sintonia com o lançamento do programa “Brasil em Ação”, de 1995, desenvolveu, com o apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e parceria da *Virginia Polytechnic Institute and State University e a National Academy of Public Administration* (NAPA) o “Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos”, que visava à especialização de seus técnicos em Avaliação de Desempenho de programas.

No aperfeiçoamento e aprimoramento de sua missão institucional o TCU criou, em dezembro de 2000, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog).

O TCU, com a criação da secretaria e o aperfeiçoamento de seu corpo instrutivo, incorpora na sua relação de atribuições a avaliação de programas públicos, quanto à eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, sinalizando às unidades sob sua jurisdição, às outras EFS nacionais e a toda a sociedade a relevância e importância crescente do tema Avaliação, que a partir de então e até os dias de hoje, assume e ganha espaço cada vez maior na agenda dos órgãos do controle externo e, conseqüentemente, na de pesquisadores e instituições de pesquisa de programas governamentais.

Nesse sentido, a Auditoria de Desempenho foi incorporada, recentemente, no rol de atribuições das EFS do estado brasileiro. O TCU foi o pioneiro na realização desse tipo de auditoria, à exemplo do TCU, outras EFS's, como as do Estado da Bahia e de Pernambuco, estão trilhando o caminho aberto pelo TCU e incorporando, assim, a Auditoria de Desempenho em suas atribuições na fiscalização de programas executados por seus Jurisdicionados.

Nesse novo contexto, que muda o foco da atividade de fiscalização das EFS brasileiras passando da legitimidade e conformidade da ação governamental para a análise do juízo e do mérito da ação pública, enfatizada através do exame da eficiência, da efetividade e eficácia, um novo cenário de indagações se vislumbra no papel das EFS quanto à avaliação de programas: Que metodologia adotar na avaliação de programas? Qual é o melhor desenho do Programa? Avaliações *ex-ante* ou avaliações *ex-post*?

Como toda inovação, a avaliação de programas tem enfrentado muita resistência à sua implantação. Com isso, conquistou defensores e críticos, em função dos diversos aspectos políticos envolvidos no exame de programas governamentais. Devido ao fato de que sua implantação é recente nas EFS do mundo e no Brasil – somente o TCU realiza auditorias de desempenho de programa – diversos problemas têm surgido dentre os quais destacamos:

- recursos limitados, humanos e financeiros;
- exigüidade de tempo disponível para a realização, freqüentemente alguns meses, quando não algumas semanas e;
- pressão para desviar avaliadores para projetos considerados pela administração como mais urgentes, e outros.

O Banco Mundial (1998) enumera os seguintes problemas comuns, em países em desenvolvimento, que decidem pela implantação da avaliação de programas:

- reduzido interesse e compromisso dos níveis políticos com a função de avaliação;
- insuficiência de mecanismos para utilização dos resultados das avaliações;
- preocupação exclusiva com a formulação e implementação dos programas e projetos, em detrimento da sua avaliação;
- alto custo da avaliação e acesso restrito a metodologias de menor custo e;
- insuficiência de pessoal qualificado para a execução das avaliações.

Como uma forma de contornar estes problemas, o Banco Mundial tem auxiliado, desde 1987, os países tomadores de empréstimos com empréstimos específicos para desenvolvimento de programas que auxiliem a capacidade de avaliação de projetos nestes países (Brasil, Chile, China, e outros). E ainda apoiando agências de desenvolvimento regionais através do *Evaluation Capacity Program* (ECDP).

A despeito dos diversos problemas e fatores limitantes para implantação e realização efetiva de uma avaliação de programas, acima listados, as EFS precisam estabelecer critérios de avaliação para realizar uma Auditoria de Desempenho.

### **3.4 OS 4E'S COMO CRITÉRIOS NA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE PROGRAMAS**

Da multiplicidade de definições de avaliação, apresentadas no item 2.3 do Capítulo 2 do referencial teórico, duas se destacam, quais sejam: a de Scriven (1991), que se relaciona com uma avaliação de responsabilização de resultados e a de Cohen e Franco (2000), que se refere, diretamente, a um instrumento ou atividade de melhoria da gestão pública quando expressa a eficácia dos programas e a eficiência na alocação dos recursos. Nesse sentido, entendemos que essas duas definições englobam a competência institucional de uma EFS na avaliação de um programa, qual seja, examinar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a legitimidade da ação pública.

Outro ponto que merece destaque no arcabouço teórico apresentado no capítulo 1 é a prescrição da UNICEF quanto aos indicadores de desempenho para a avaliação de um programa que engloba os 3E's do parágrafo anterior mais os indicadores de equidade, sustentabilidade, análise custo-benefício e satisfação dos usuários.

A utilização ou combinação desses critérios depende do tipo de programa a ser avaliado, das circunstâncias da avaliação, do contexto da avaliação e do propósito da avaliação.

Desses critérios, elencados pela Unicef, elegemos quatro (4E's) para utilizar como critério de avaliação de programas sociais. A eficácia, a efetividade, a eficiência e a equidade. Contextualizando-os nos resultados das pesquisas realizadas pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) e o Observatório Social de Favelas (OSF), em 2003, e na Inspeção Ordinária realizada na Secretaria de Estado de Ação Social e na Secretaria de Estado da Infância e da Juventude do Governo do Estado do Rio de Janeiro pelo TCE-RJ em 2004.

O motivo da escolha deve-se ao fato de que entendemos que os três primeiros, eficácia, efetividade, eficiência se referem às principais dimensões do desempenho. E que o último, equidade, é um princípio indispensável em qualquer política ou programa social.

A combinação das três dimensões do desempenho e equidade com as variáveis custo, tempo e qualidade podem fazer com que se possa medir e avaliar um programa social que tenha como foco grupos vulneráveis da população como os do programa Cheque-Cidadão, analisando assim sua eficácia combinada com a equidade do programa.

## **CAPÍTULO 4 - O PROGRAMA CHEQUE-CIDADÃO**

Este capítulo, último do Referencial Teórico, tem o objetivo de apresentar e descrever o Programa Cheque-Cidadão, que é o estudo de caso escolhido por nossa pesquisa para inserir o TCE-RJ no tema da avaliação de desempenho de Programas de Garantia de Renda Mínima. Tecemos ainda, neste capítulo, algumas reflexões e considerações acerca do tema renda mínima e pobreza no mundo e no Brasil.

### **4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O tema avaliação de desempenho de programas é instrumento necessário e imprescindível para a melhoria da gestão pública, na medida em que fornece informações valiosas para gestores, legisladores e pesquisadores. A avaliação também é uma forma de *accountability* governamental que fornece transparência aos gastos públicos, tornando os gestores da *res pública* responsáveis perante a população.

Dentre de uma gama considerável de programas auditados pelo TCE-RJ, na última década, elegemos o Programa Cheque-Cidadão para ser objeto de pesquisa para este trabalho, por força de dois motivos:

O primeiro foi o grande clamor da mídia denunciando irregularidades e falhas fazendo com que o TCE-RJ realizasse várias auditorias de conformidade no programa, que serão enfocadas no capítulo 6. O Segundo, a dimensão alcançada por esse programa que em julho de 2002 representava cerca de 60 mil famílias beneficiadas, bem como a sua forma peculiar de implementação, com a participação das igrejas no processo de seleção de beneficiários e no processo de distribuição de benefícios através dessas entidades religiosas.

Após pesquisa, verificamos que o Programa Cheque-Cidadão foi ainda objeto de pesquisa, no início de 2003, pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) em parceria com o Observatório Social de Favelas (OSF), financiada pelo *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), no Município do Rio de Janeiro, que visava a Avaliação de processos ou institucional, cujo objetivo principal foi o levantamento de uma série de informações qualitativas e quantitativas, que possibilitassem o entendimento de todo o processo de planejamento e operacionalização do Programa Cheque-Cidadão e se fizesse uma análise do perfil socioeconômico do público beneficiário.

A inspeção realizada pelo TCE-RJ e a pesquisa realizada pelo IETS sobre o Programa Cheque-Cidadão serão abordadas nos capítulos 5 e 6, que pertencem ao referencial prático do estudo de caso deste trabalho.

## 4.2 RENDA MÍNIMA E POBREZA

Até o século XVI, a assistência aos pobres na Europa era fruto da caridade local e muitas vezes tinha como coordenação uma instituição religiosa. Nessa época a subsistência dos mais desvalidos não era garantida pelos governos locais e a noção de uma renda mínima de cidadania era por todos desconhecida. A primeira noção de renda de cidadania se deve a obra “Utopia” de Thomas More (1478-1535), que foi publicada em Louvain em 1516. Nela, o viajante Rafael a recomenda ao Arcebispo de Cantuária como instrumento mais eficaz do que a pena de morte no combate à criminalidade.

No entanto, o primeiro plano detalhado e argumentado para a garantia de uma renda mínima, *De Subventionem Pauperum* (1526), se deve a Johannes Ludovicus Vives (1492-1540), humanista de origem judia catalã e professor em Louvin, amigo de Thomas More.

O plano era dedicado aos burgomestres e escabinos da cidade flamenga de Bruges e propõe a legitimidade do poder municipal de prestar assistência aos pobres. Vives entendia que a assistência pública seria muito mais eficaz do que a privada por ser mais bem distribuída entre todos os necessitados.

Em vários municípios europeus foram adotadas formas de assistência aos pobres e desvalidos, baseadas no plano de Johannes. Nos países baixos em 1531 e na Escócia em 1579. Em 1601, na Inglaterra, foram promulgadas as *Poor Laws*<sup>12</sup>, leis sobre os pobres. Estas impõem que os municípios forneçam, aos pobres e desvalidos, assistência em gêneros e que em troca obriguem a trabalhar os que forem capazes, em *Workhouses*, criadas especificamente para este objetivo assistencial.

Em 1948, a Grã-Bretanha, através do *National Assistance Act*, passa a ter um mecanismo de renda mínima, suficiente para atender as famílias em suas necessidades de subsistência complementando os benefícios de seguridade contra doença, invalidez, desemprego involuntário e velhice. Vários países europeus, nos anos seguintes, criaram mecanismos de assistência complementar em programas nacionais de garantia de renda. Países Baixos em 1963, Bélgica em 1974 e outros.

Nos Estados Unidos também foi criado o *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), em 1935 para assistir famílias pobres, que em 1996 foi transformado no programa *Temporary Assistance to Needy Familie* (TANF). Esse programa Federal prevê recursos em dinheiro para creches, subvenção à transportes urbanos e outras necessidades básicas da família. Em 1964 foi criado pelo então presidente dos EEUU, Lyndon B. Johnson, o programa *Food Stamps*, que fornece a adultos disponíveis no mercado de trabalho cupom para a compra de alimentos, que pode ser trocado em lojas conveniadas.

---

<sup>12</sup> *Poor Laws* ou Lei dos Pobres, mecanismo legal criado e reeditado várias vezes na Inglaterra para regular a pobreza através da assistência social. Em 1601 foi instituída lei Nacional responsabilizando as paróquias pela sobrevivência de seus pobres diferenciando os merecedores de assistência sem restrições dos incapacitados para o trabalho, os com capacidade para o trabalho e por último os que, avessos ao trabalho, teriam que freqüentar casas de correção.

Na América Latina, vários programas de transferência de renda foram implementados na última década. Na Argentina, o programa *Asignación Familiar*, que se baseia na complementação de renda dos trabalhadores que tenham filhos freqüentando a rede escolar. Na Venezuela, o programa *Subsídio Familiar*, que também transfere renda mínima com a condicionalidade de crianças matriculadas na rede de ensino. Em outros países como Colômbia, Costa Rica, Uruguai, também foram criados programas de transferência de renda, a maioria apresentando a condicionalidade de freqüência escolar de crianças.

#### **4.3 NO BRASIL**

Segundo Pontes (2004) a assistência à pobreza e fome no Brasil era encargo de religiosos e justificada como uma conseqüência moral do caráter do pobre. É a conhecida expressão da “culpabilização das vítimas”. O que vem sendo o discurso recorrente para as práticas assistencialistas em políticas sociais.

O dilema da fome e pobreza, como questão política, foi introduzido na agenda pública em 1946, ano em que Josué de Castro publicou o livro: *Geografia da fome*, destacando que a subnutrição de milhões de brasileiros não tem relação causal com a fatalidade, seja ela de ordem climática ou religiosa. Mas sim com um perverso sistema de distribuição da renda nacional.

No primeiro governo Vargas as iniciativas de proteção ao trabalhador valiam somente para algumas corporações profissionais e excluía, portanto, os que estavam fora do mercado formal. Aos pobres, restava a caridade religiosa ou pública.

Ainda segundo Pontes, a maioria das políticas sociais para os pobres da era Vargas até a ditadura militar eram eivadas de clientelismo político e assistencialismo estatal que não reduziam e tampouco erradicavam a pobreza. Essas políticas sociais tinham ainda um papel ideológico conservador mantendo a população submetida à alienação política, à restrição da liberdade e ao clientelismo dominante. Privando assim um grande contingente de pessoas da concepção básica de cidadania, qual seja, direitos civis, políticos e sociais a todos cidadãos.

O sistema brasileiro de proteção social, ao longo do tempo, adquiriu traços corporativistas privilegiando algumas categorias profissionais, na área de aposentadorias. Entretanto, o traço que mais se distingue em sua dinâmica é o clientelismo, ou seja, a utilização de políticas sociais como moeda de troca de políticos, permitindo assim que personalidades e grupos de poder dominem órgãos previdenciários, afetando assim a hegemonia de alocação de recursos e a expansão dos programas sociais (Draibe, 1990).

A Constituição Federal de 1988 inseriu, através do artigo 194, a Seguridade Social, que se compõe em Política de Saúde, da Previdência Social e da Política de Assistência Social. O Brasil, a partir da constituição de 88, deu um passo significativo no campo da proteção social de seus cidadãos. A partir desse momento, a Assistência Social rompe com o estigma de cultura de favor e clientelista, passando a ser uma política de direito de todo cidadão brasileiro, beneficiando a todos, mesmos os excluídos do mercado de trabalho.

Entretanto, somente a partir de 1991, quando foi apresentado e aprovado, no Senado Federal, o projeto de Lei nº 80/1991 do Senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), inicia-se o debate sobre programas de Transferência de Rendas no Brasil, fazendo com que o tema faça parte da Agenda Pública de governos nacionais.

O programa desse projeto de lei destinava-se a beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, com uma renda que corresponde a 2,25 salários mínimos, em valores de 2005. Este projeto de lei não foi à votação na Câmara Federal e, portanto não foi aprovado e sancionado pelo Congresso Nacional.

Ainda em 1991, os debates sobre Renda Mínima incorporaram um novo elemento, a educação, como condicionalidade vinculada aos programas de Renda Mínima. É proposta uma transferência de renda de um salário mínimo a toda família que mantivesse filhos ou dependentes de sete a quatorze anos freqüentando regularmente a escola pública. A pretensão desta condicionalidade visa a garantia da focalização dos programas nos pobres e também de que a política social a curto prazo possa amenizar a pobreza e a longo prazo romper a reprodução do ciclo vicioso desta.

Como bem observa Abegão (2003),

[...] Aliam-se, portanto, duas perspectivas de combate à pobreza numa mesma política: uma emergencial voltada para a melhoria das condições de vida das famílias assistidas, possibilitada pelo rendimento mensal adicional à receita familiar; e outra de longo prazo, cujo objetivo é romper com o ciclo de reprodução da pobreza através do acesso dos filhos dessas famílias carentes à educação. (ABEGÃO 2003, p.7).

Em 1995, foram implantados os primeiros programas de Renda Mínima no Brasil, nos âmbitos estadual e municipal. Dentre eles, podemos citar as iniciativas-piloto do Programa Bolsa-Escola de Brasília, implantado pelo então governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque (PT) e do PGRM do município de Campinas, no Estado de São Paulo, instituído pelo então Prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB). Esses programas atingiam, preferencialmente, famílias pauperizadas com crianças até 14 anos e tinham como condicionalidade a educação vinculada ao programa de transferência de renda.

A partir desses projetos-piloto, multiplicaram-se os projetos de lei de PGRM. Em 1997, seis capitais já tinham seus programas implantados (Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Natal, Salvador, Vitória), além de Santos e Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo e Londrina no Paraná. Segundo Draibe (1996b), em setembro de 1996, 89 propostas de projetos de PGRM estavam em tramitação nas casas legislativas de 16 estados e 88 municípios, com grande concentração nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro<sup>13</sup>.

Em 1996, o Governo Federal iniciou as primeiras experiências com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o início de implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

---

<sup>13</sup> Estas iniciativas, segundo Telles (1998) parecem relacionadas com o aumento das transferências de recursos da União para os municípios, após a constituição de 88; a descentralização das responsabilidades dos programas sociais e a concentração da renda nacional que teve o viés do recrudescimento da pobreza.

Em 2001, no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, houve a expansão dos programas de Renda Mínima do Governo Federal com o desenvolvimento dos já existentes e a criação de dois novos: o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. A implantação destes programas foi descentralizada e alcançou a maioria dos municípios brasileiros. Nesse ano, também se iniciaram os debates sobre uma Renda de Cidadania, para todos os brasileiros sem restrição. O início do debate deve-se ao lançamento do livro do Senador Suplicy<sup>14</sup> e a apresentação de seu projeto de lei nº 266 de 4 de dezembro de 2001 ao Congresso Nacional, propondo uma Renda Básica de cidadania a todos brasileiros e estrangeiros residindo no Brasil por mais de cinco anos.

De acordo com SUPPLY (2004), o Presidente Lula sancionou em 08 de janeiro de 2004, o projeto de Lei 10.835/04, que instituiu a Renda Básica de Cidadania. Essa Lei garante a todos os brasileiros residentes no país, e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem anualmente, um benefício monetário, podendo ser pago em parcelas iguais e mensais, iniciando-se pelas camadas mais necessitadas da população. Ainda segundo o autor, o Brasil é o primeiro país do mundo a aprovar uma lei de renda básica de cidadania.

---

<sup>14</sup> Suplicy, EM. Renda de cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez/Perseu Abramo; 2002.

Em outubro de 2003, no primeiro mandato do governo Lula, foi criado o Programa Bolsa-Família com a intenção de racionalizar e unificar quatro dos Programas até então vigentes de transferências de renda: o Bolsa-Escola; o Bolsa-Alimentação; o Auxílio-Gás e o Cartão-Alimentação. O principal motivo da unificação desses programas deve-se ao fato de que através de um estudo, realizado pela Casa Civil, foi identificado que eles apresentavam superposições de cadastramento de beneficiários e dificuldades de gerenciamento (Suplicy, 2004).

Com a unificação do Programa Bolsa-Família o governo Lula elevou, consideravelmente, os recursos orçamentários da União destinados a esse programa, visando ao atendimento de um contingente maior de beneficiários.

O programa Bolsa-Família tem como objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de renda associado à garantia de acesso aos direitos sociais básicos, saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

O programa apresenta como condicionalidades a serem cumpridas pela família para a percepção do benefício mensal:

- Na área da educação, frequência mínima de 85% da carga horária mensal de crianças ou adolescentes de seis a quinze anos de idade da família beneficiária matriculada em estabelecimento de ensino;
- Na área da saúde o cumprimento da agenda de saúde e nutrição cujas famílias tenham em sua composição gestantes, nutrízes e ou crianças menores de sete anos constituída de exames de rotina, pré-natal, vacinação e acompanhamento nutricional.

O Bolsa-Família unificou, inicialmente, quatro programas federais a saber: o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação O Vale-Gás e Cartão-Alimentação. Posteriormente, através da portaria GM/MDS 666/05, integrou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Além do Bolsa-Família, vários programas de transferência de renda foram criados e são executados no Brasil na última década, entretanto, não se dispõe de elementos de avaliação e acompanhamento de tais projetos que permitam a confecção de um banco de dados sobre a influência desses na melhoria dos níveis de pobreza da população, evolução de indicadores de nível de cidadania de pobres e excluídos e efetivo acesso destes à riqueza e aos bens e serviços socialmente produzidos no país.

No Rio de Janeiro, em 1999, foi criado o Programa Compartilhar/Cesta do Cidadão, instituído através do Decreto nº 25.681 de 05.11.1999, sofrendo alterações pelo Decreto nº 32.740, de 03.02.2003.

Este programa conhecido como Cheque-Cidadão é o estudo de caso desta dissertação e será apresentado a seguir no item 4.4 deste capítulo.

A despeito do grande número de programas implantados, os níveis de pobreza não têm diminuído na mesma proporção do aporte de recursos investidos nesses programas. Verifica-se, especialmente, a falta de coordenação entre poderes governamentais, entre órgãos gestores, financiadores e executores de políticas públicas.

A burocracia estatal complexa produz entraves na distribuição de recursos. Famílias são cadastradas em mais de um programa, que tem objetivos similares, enquanto famílias que necessitam de auxílio de renda não são beneficiadas. O custo de implantação, acompanhamento e gestão são altos. Então, a pergunta recorrente persiste nos dias de hoje. Como avaliar estes programas de transferência de renda? Qual a efetividade dos mesmos? Como avaliar a eficiência? Qual a metodologia de avaliação a se adotar? Quais são os impactos reais desses programas? Que tipos de indicadores devem ser propostos e avaliados? Qual o desenho mais eficiente e efetivo? Que tipo de auditoria e avaliação deve ser conduzido pelas Entidades de Fiscalização Superior – EFS<sup>15</sup>?

#### **4.4 O PROGRAMA CHEQUE CIDADÃO**

O Governo do Estado do Rio de Janeiro implantou, no final de 1999, o Programa Cheque-Cidadão, com o objetivo central de oferecer um complemento de renda que possibilitasse às famílias mais pobres do estado suprir suas necessidades básicas de alimentação. Sendo uma política compensatória, um dos principais diferenciais desse programa consiste na utilização de instituições religiosas para a seleção dos participantes e distribuição dos benefícios.

---

<sup>15</sup> Entidade de Fiscalização Superior é o nome pelo qual as Instituições responsáveis por trabalhos de controle Externo do setor público são reconhecidas internacionalmente. O Tribunal de Contas da União – TCU, O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, O *National Audit Office* – NAO britânico, a *Cour des Comptes* da França e outros são exemplos de EFS.

A dimensão alcançada por esse programa (em julho de 2002 eram cerca de 60 mil famílias beneficiadas) representa por si só, motivação suficiente para a realização de avaliações, mas a sua forma peculiar de implementação, com utilização de igrejas para seleção de beneficiários e, outras particularidades que interferem, principalmente, na focalização do programa despertam de modo particular o interesse público.

O programa Compartilhar/Cesta do Cidadão, mais conhecido como Cheque-Cidadão, foi instituído na gestão do Governador Anthony Garotinho através do Decreto nº 25.681, publicado em 05/11/1999. De acordo com esse Decreto o programa seria implementado pela Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, por intermédio da Fundação para Infância e Adolescência (FIA).

No referido Decreto consta que o programa destina-se a assistir famílias carentes do Estado do Rio de Janeiro, distribuindo mensalmente cupons no valor de R\$ 100,00 para a aquisição somente de produtos alimentícios e de higiene pessoal em estabelecimentos comerciais previamente cadastrados pela FIA em parceria com a ASSERJ (Associação dos Supermercados do Estado do Rio de Janeiro). O Gabinete Civil do governo seria responsável pelo cadastramento das famílias beneficiárias e a distribuição dos cupons, no que poderia contar com a colaboração de entidades assistenciais e religiosas. As famílias para serem selecionadas precisariam atender alguns requisitos.

Em 13/04/2000, foi publicado no Diário Oficial o Decreto nº 26.172, que transferiu para a Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania a coordenação do programa, passando o Serviço Social a ser responsável pela sua implementação.

É importante ressaltar que no Decreto de criação do programa não se encontra nenhuma referência ao número de famílias a serem atendidas, ao tempo de duração do benefício, à forma de seleção, à existência de algum tipo de estudo em que o programa estivesse baseado e, por fim, ao papel das entidades assistenciais e religiosas.

#### **4.4.1 Objetivos e metas do programar**

De acordo com o Decreto nº 25.681, o Programa Cheque-Cidadão destina-se a assistir famílias carentes do Estado do Rio de Janeiro, entregando cupons no valor de R\$ 100,00 para aquisição de produtos alimentícios e de higiene pessoal essenciais às famílias.

No Relatório Anual 2000/2001, produzido pelo Serviço Social, o programa destina-se a “assistir famílias carentes”, tendo por base os princípios constitucionais emanados nos artigos 226 e 227 da Constituição Federal, que destinam especial proteção do Estado à família. Este relatório também cita os seguintes objetivos específicos do programa:

- Beneficiar as famílias carentes que necessitam de apoio governamental em face da sua situação econômica / social e que passam no momento por dificuldades financeiras;
- Garantir a essas famílias o direito a proteção do Estado, previsto no artigo 227 da Constituição Federal, no que se refere à alimentação;
- Beneficiar as famílias independentemente de qualquer contribuição pecuniária ao Estado;
- Sem prejuízo de outras ações assistenciais, efetuar a distribuição de Cupons Especiais no valor de R\$ 100,00 mensais. Estes cupons serão trocados, nos estabelecimentos previamente credenciados, por quaisquer produtos alimentícios e de higiene, não podendo ser utilizado para aquisição de bens de consumo duráveis, bebidas alcoólicas, fumo e derivados.

No documento, denominado, Atualização do Plano Plurianual de Assistência Social / 2001, também elaborado pelo Serviço Social, consta que:

- O Projeto Compartilhar / Cheque-Cidadão é destinado a assistir as famílias carentes, com baixa renda e necessidades específicas, através de instituições religiosas de qualquer filosofia (Evangélica, Católica e Espírita), independentemente de qualquer contribuição pecuniária, com um cupom no valor de R\$ 100,00 mensais. Esses cupons poderão ser trocados por quaisquer produtos alimentícios e de higiene, objetivando a garantia de uma renda mínima àquelas famílias situadas no patamar da miséria absoluta e que atendam às exigências pré-estabelecidas. O objetivo do programa cita mais uma vez o direito das famílias à proteção do Estado, previsto nos artigos: 226 e 227 da Constituição Federal.

#### **4.4.2 Critérios de seleção e ingresso no programa**

No primeiro decreto, as exigências para a seleção das famílias eram:

1. Possuir renda familiar de até R\$ 136,00;
2. Manter os filhos em idade escolar frequentando a escola<sup>16</sup>;
3. Manter os filhos menores de 10 anos em dia com o calendário de vacinação.

---

<sup>16</sup> A idade escolar foi interpretada como de 7 a 14 anos pela primeira gestão do programa, tendo na segunda sido ampliada para até 18 anos.

Em 18/08/2000, foi publicado o Decreto nº 26.993 que alterou a primeira exigência para: renda familiar *per-capita* igual ou inferior a 1/3 do salário mínimo vigente no Estado. A justificativa foi que estavam seguindo as recomendações da Comissão de Estatística das Nações Unidas, que apresenta um sistema de Indicadores Sociais Mínimos (ISM) com diversas informações atualizadas sobre aspectos demográficos, trabalho, rendimentos, educação e condições de vida.

O programa Cheque-Cidadão iniciou-se na região metropolitana do Rio, sendo aos poucos ampliado para o interior do Estado.

O Decreto nº 29.011, em 16/08/2001, instituiu uma subdivisão do programa, que é direcionada à população maior de 60 anos. O Programa Cheque-Cidadão Idoso é similar ao outro, só que o valor do cheque é de R\$ 50,00. Também funciona sob a coordenação da SASC, sendo a Fundação Leão XIII responsável pela execução e fiscalização.

Os critérios de seleção do Cheque-Cidadão Idoso são:

- Ter idade mínima de 60 anos;
- Integrar unidade familiar cuja renda bruta mensal per capita resulte em fração igual ou inferior a 1/3 do salário mínimo em vigor e;
- Residir em comunidade onde seja possível fiscalizar-se a distribuição do benefício; diretamente ou através de entidades locais credenciadas.

O decreto também não estabelece uma meta de atendimento, mas em alguns documentos fornecidos pela SASC consta que deveria atender a cerca de cinco mil idosos<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> De acordo com dados fornecidos pela SASC, em outubro de 2002, foram distribuídos 4.697 Cheques Cidadão Idoso.

Ao longo da pesquisa, também foram encontradas informações sobre outra subdivisão do programa, que seria direcionada à área rural da região Norte Fluminense do estado. O Cheque-Cidadão Rural beneficiaria cinco mil trabalhadores durante o período sazonal da colheita da cana de açúcar. Não foi achado nenhum decreto de institucionalização desse programa.

#### **4.4.3 Fluxograma do Programa**

A figura 1<sup>18</sup> (Anexo A) mostra o fluxo de operações em que consiste o programa. Por meio dele pode-se observar que o início do programa se dá na escolha das entidades que serão credenciadas para distribuir os benefícios.

As entidades podem ser convidadas pelo Governo do Estado a participarem do programa, ou podem demonstrar interesse através de carta enviada ao governo. Elas precisam preencher algumas informações cadastrais (localização, dados do voluntário que será o responsável pelo programa, etc.), apresentar documentação relativa ao estatuto ou contrato social em vigor, apresentar a inscrição no Cadastro Geral do Contribuinte Estadual e Municipal (CGC) e passar por uma avaliação prévia. Os voluntários participam de palestras promovidas pela própria SASC onde suas funções são detalhadas.

As entidades podem, de acordo com o seu tamanho, entregar 30, 50 ou 100 benefícios. É importante citar que, mesmo não constando essa informação nos decretos, o trabalho prestado pelas entidades credenciadas é voluntário, não recebendo nada do Estado e não podendo cobrar nada dos beneficiários.

---

<sup>18</sup> A figura foi obtida no Relatório de Inspeção Especial do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2000).

Os decretos que instituem o programa não especificam o papel dessas entidades. Como consta no 1º parágrafo do artigo 3º do Decreto Nº 25681 – Ao Gabinete Civil caberá, ainda, o cadastramento das famílias beneficiárias e a distribuição dos cupons de que trata o art. 2º, para o que poderá contar com a colaboração de entidades assistenciais e religiosas.

Na prática, o que foi observado, é que desde o início são essas instituições que efetivamente selecionam os beneficiários e distribuem os cheques, cabendo, primeiro ao Gabinete Civil e depois ao Serviço Social da SASC, a aprovação ou não, da documentação dos candidatos enviada pelas entidades. Como essas instituições devem selecionar os candidatos é algo que em momento algum foi fixado pelos órgãos coordenadores do programa, fazendo com que não seja um processo padronizado.

O passo 4 é a entrega dos cheques às famílias selecionadas. Essa entrega é realizada diretamente pelas entidades credenciadas e ocorre uma vez ao mês (normalmente no início). Primeiro os voluntários, representando suas instituições, comparecem a SASC para buscar os cheques e, logo depois, repassam aos beneficiários.

De acordo com a “gestão Garotinho”, a SASC aproveita o momento em que os voluntários vão buscar os cheques e/ou entregar as notas fiscais para promover palestras sobre o funcionamento do programa, as tarefas dos voluntários, a importância do seu papel para o sucesso do programa, e outras instruções.

No momento da distribuição dos cheques aos beneficiários, assinam uma lista que é apresentada a SASC para seu controle. Cada cheque é nominal ao beneficiário e não pode ser transferido para outra pessoa, também tem que ser totalmente utilizado em uma única compra que precisa ser realizada durante o mês de sua validade.

Os beneficiários de posse do cheque dirigem-se aos supermercados credenciados e efetuam suas compras. O supermercado deve fornecer ao beneficiário o cupom fiscal referente a sua compra, para que ele a entregue na instituição credenciada que a repassa a SASC. O supermercado também precisa preencher no verso de cada cheque recebido o número da nota fiscal de compra, bem como a identidade do comprador.

As demais etapas do fluxograma referem-se ao convênio celebrado entre a FIA e a ASSERJ, onde foram estabelecidas as condições de execução do programa, cabendo a ASSERJ as seguintes funções:

1. Credenciar os estabelecimentos associados que manifestem interesse em participar do programa;
2. Orientar e fiscalizar os estabelecimentos credenciados quanto à arrecadação dos cupons por estes recebidos;
3. Enviar a FIA até o último dia útil de cada mês, para fins de reembolso, os cupons já utilizados pelos beneficiários.

Os cupons que chegam até a FIA são conferidos por esta, que, após a checagem com as notas fiscais encaminhadas pelas instituições religiosas, efetua a liquidação e o pagamento dos mesmos junto a ASSERJ<sup>19</sup>. O último passo é o repasse dos valores aos respectivos supermercados, tarefa realizada pela própria ASSERJ.

---

<sup>19</sup> A “gestão Benedita” afirma que a FIA não tem estrutura para checar os quase 60 mil cheques que são distribuídos mensalmente com todas as notas fiscais entregues pela ASSERJ, portanto este processo é feito por amostragem.

A nota fiscal da compra realizada pelos beneficiários também serve como instrumento de controle da forma de utilização dos mesmos, ou seja, as instituições credenciadas ou a própria SASC podem verificar o tipo de mercadorias que estão sendo adquiridas com o cheque<sup>20</sup>.

#### **4.4.4 Disque-Denúncia**

Na gestão do Governo Garotinho, foi criada uma central telefônica, disque-denúncia, que garantia o anonimato a qualquer cidadão que denunciasse fraudes ou qualquer tipo de irregularidade no programa Cheque-Cidadão.

---

<sup>20</sup> Ver mais sobre os grupos de alimentos ou mercadorias adquiridas pelos beneficiários em SILVA (2001).

## **CAPÍTULO 5 - A INSPEÇÃO DO TCE-RJ NO PROGRAMA CHEQUE-CIDADÃO**

O Programa Compartilhar Cheque-Cidadão atingiu, até setembro de 2004, 78.626 (setenta e oito mil, seiscentos e vinte e seis) famílias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e, no período de Janeiro a Dezembro de 2004, foram incluídas 25.548 (vinte e cinco mil, quinhentas e quarenta e oito) famílias, somente no Cheque-Cidadão, o que representa um acréscimo de 32,49 % (Doc. TCE nº 46.955-7/04).

A população de miseráveis<sup>21</sup> no Estado do Rio de Janeiro, que recebe uma renda per capita de até 1/3 do salário mínimo, representa 13,63%<sup>22</sup> da população total no Estado, sendo, portanto, esse grupo populacional o mais necessitado desse tipo de políticas públicas de renda mínima, dadas suas carências nutricionais e necessidade de políticas sociais sérias com vista a sua reintegração social.

O volume de recursos despendidos através desse Programa, que, somente no período de 01.01 a 30.09.2004, foi de R\$ 57.883.380,40 (cinquenta e sete milhões, oitocentos e oitenta e três mil, trezentos e oitenta reais e quarenta centavos), de acordo com levantamento realizado durante a Inspeção, fls. 42 do Doc. TCE nº 46.955-7/04, fez com que o programa cheque-cidadão fosse objeto de várias inspeções pelo TCE-RJ.

Além dessa inspeção Ordinária de 2004, o programa cheque-cidadão foi objeto de duas outras inspeções do TCE-RJ. A primeira foi a Inspeção Especial, Processo TCE-RJ n.º 110.639-2/00, com o objetivo específico de apurar as seguintes irregularidades e fatos:

---

<sup>21</sup> Definição de miseráveis segundo a FGV aqueles cuja renda per capita até 1/4, 1/3 e 1/2 do salário mínimo.

<sup>22</sup> Dados extraídos do IBGE – Censo 2000.

- Por que as igrejas evangélicas representavam 85% das instituições responsáveis pela distribuição dos referidos cheques?;
- A Incompatibilidade das informações fornecidas pela FIA e o Gabinete Civil;
- Renda familiar de beneficiados superior à prevista pelo Programa;
- Cadastramentos em duplicidade de beneficiados;
- Descontrole do processo de liquidação/pagamento;
- Falta de fiscalização dos estabelecimentos filiados.

Esse Processo recebeu voto, em sessão plenária de 01.07.2004, pela Ciência ao Plenário e Arquivamento, tendo como Relator o Conselheiro Aluísio Gama de Souza.

A segunda, através do Processo TCE-RJ n.º 108.467-9/04, referente à Inspeção Ordinária realizada com base no período de 01/01 a 29/06/2004, sendo informado que: A SAS não realizava visitas às instituições, com o objetivo específico de verificar as operações relacionadas à distribuição dos cheques aos beneficiários e, questionando as causas que levaram à concentração no processo distributivo dos cupons Cesta do Cidadão observada na Inspeção anterior, Processo TCE n.º 110.639-2/00, que não ficaram esclarecidas. Este processo recebeu voto em sessão plenária de 26.10.2004, pela Ciência ao Plenário, com Comunicação da Decisão, Determinação e Arquivamento, tendo como Relator o Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar.

O TCE-RJ, ao proceder esta inspeção durante o período 01/01 a 30/09/2004, tinha como pressuposto principal fazer uma auditoria de conformidade para se ter um real juízo de valor acerca das despesas efetuadas através do Programa Compartilhar Cheque-Cidadão justificada no pressuposto de seu papel institucional, previsto no inciso II, do artigo 1º, da Lei Complementar n.º 63/90.

Em adição aos pressupostos de conformidade, legalidade e do montante das despesas do programa, a Inspeção procurou conhecer o desenho e funcionamento de distribuição dos benefícios às instituições envolvidas no processo, o papel das igrejas, (avaliação de processos), a eficácia de seus objetivos (avaliação de impacto) abordando assim os seguintes questionamentos em relação ao programa:

- Quais os critérios de distribuição do cheque-cidadão?
- Qual é o perfil dos beneficiários deste cheque?
- A que tipo de contrapartida(s) está obrigado o beneficiário para garantir a continuidade do benefício recebido?
- Qual é o perfil das Instituições que distribuem o cheque e quais os critérios para sua eleição?
- Como são selecionados os supermercados para o fornecimento da cesta de produtos?
- O Programa está sendo realmente eficaz no atendimento de seus objetivos?
- De que forma o poder público mantém o controle sobre estas operações?

## 5.1 RESUMO E ACHADOS DA INSPEÇÃO DO TCE-RJ

A Inspeção realizada pelo TCE-RJ, não pode ser considerada uma avaliação de programa *ex-post facto* do Programa Cheque-Cidadão, tampouco, pode ser considerada uma auditoria de conformidade, visto que incorpora outros questionamentos além dos usuais de uma auditoria de conformidade.

Analizando os trabalhos de auditoria realizados, foi verificado que não foi utilizado uma metodologia que, usualmente, se utiliza para a avaliação de programas desse tipo, Programas de Garantia de Renda Mínima, como é o caso do Programa Cheque-Cidadão.

Verificou-se, ainda, que não foi utilizado, pelos profissionais do TCE-RJ, recursos de *benchmarking* tais como: dados bibliográficos de programas similares, experiências de estudiosos e *expertise* de profissionais do meio acadêmico, como o Núcleo NEPP da Universidade de Campinas e, também, de gestores de programas de PGRM, que foram iniciados em meados da década de 90, conforme já mencionado, no referencial Teórico, nas experiências pioneiras de Campinas e do Distrito Federal.

Entretanto, como forma de visualizar uma aproximação entre os achados da pesquisa IETS e os da Inspeção do TCE-RJ, adotaremos a ordem sequencial de análise proposta por Draibe (1998), enumerando os achados desta Inspeção na ordem dos achados da pesquisa do IETS. O intuito desta estratégia não é de se fazer comparações entre os dois eventos e sim obter aprendizado e conhecimentos necessários para o debate e gestação de conhecimento que possam ser aplicados em futuras inspeções do TCE-RJ que tenham o cunho e padrão de auditorias operacionais (desempenho), buscando assim o aprimoramento da gestão pública fazendo com que a execução, inspeção e o acompanhamento de programas sociais pelo TCE-RJ, possam trazer para a sociedade, efetivamente, o sentido de criar valor público tão bem descrito e enfatizado por Moore<sup>23</sup> apud Barzelay (1993).

### **5.1.1 Objetivos e metas do programa**

O objetivo do programa: assistir famílias carentes do Estado, Por meio da distribuição de cupons, no valor de R\$ 100,00 (cem reais), para aquisição de cestas de produtos essenciais a famílias sendo os requisitos de integração ao programa os do decreto nº 32.740/03.

Quanto à meta proposta, de atingir cem mil beneficiários, no período de dois anos, após o início do programa. Essa não foi atingida, haja vista que do início do programa até o mês de setembro de 2004, mês da inspeção, a SAS atendeu a 78.626 (setenta e oito mil, seiscentos e vinte e seis) famílias (doc. TCE nº 46.955-7/04).

---

<sup>23</sup> Moore (1995) em sua obra: *Creating Public Value: Strategic Management in Government*.

### 5.1.2 Público-Alvo, Critérios de Elegibilidade e seleção dos beneficiários

No intuito de verificar a aplicação dos critérios de elegibilidade e seleção do público beneficiado pelo programa, a equipe de inspeção do TCE-RJ elaborou a tabela 0-1, Anexo A, que em síntese visava verificar a equidade na distribuição do cheque-cidadão, qual seja, que o público contemplado pelo programa fosse a camada dos mais pobres e miseráveis entre os pobres e miseráveis de todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A elaboração da tabela tinha como objetivo intermediário esclarecer a notícia publicada no Diário Oficial de 14 de maio de 2004 de que o número de beneficiados em cada município seria definido de acordo com o tamanho da população. Fato que o Subsecretário da SAS, Sr. Ricardo Bittar, negou em entrevista concedida à equipe de inspeção em 04/11/04 Figura 0-5, Anexo A, quando perguntado se a quantidade de famílias beneficiadas era proporcional à população do município, respondendo que: “Não existe esse critério, em nenhum momento houve esse critério”.

A coluna 09, da referida tabela, demonstra a quantidade de miseráveis para cada Cheque-Cidadão, por município. O valor é resultante da multiplicação do número de habitantes (2a. coluna) pela proporção de miseráveis<sup>24</sup> (7a. coluna) divididos pela quantidade de contemplados (6a. coluna) do benefício.

Da tabela, foram extraídos alguns dados relevantes sobre a distribuição do benefício, quais sejam:

---

<sup>24</sup> Os valores desta coluna foram obtidos a partir do Mapa do Fim da Fome no Estado do Rio de Janeiro (Fonte: CPS/IBRE/FGV).

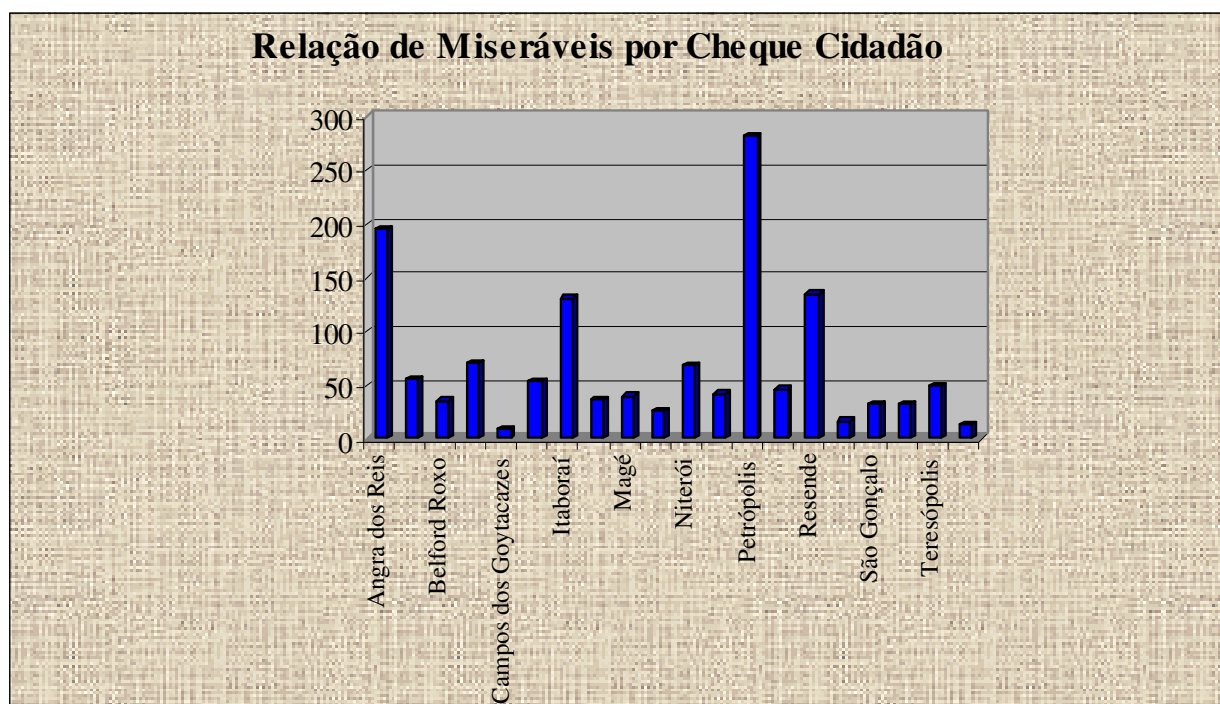
- De janeiro a agosto de 2004 foram incluídos 16.380 beneficiados. Sendo que 44,44% (7.279) no município de Campos e 34,47% (5.646) no município do Rio de Janeiro e o restante 21,09% nos outros municípios;
- Do total das inclusões, 86,05% (7.836) foram no município do Rio de Janeiro;
- Campos foi o município que mais recebeu Cheque-Cidadão, do início do programa até setembro de 2004 (7.185), com uma relação de um benefício para cada 9,66 miseráveis (9a. coluna).
- Fazendo a correlação de Campos, 1 cupom para cada 9,66 miseráveis, com outros municípios foi verificado que Campos foi altamente privilegiado na distribuição de cheques como destaque: Parati, (1 cupom / 315,73 miseráveis), Campos tem 32 vezes mais cheques; Paraíba do Sul (1 cupom / 201,92 miseráveis), Campos tem 20 vezes mais cheques; Petrópolis (1 cupom / 283,06 miseráveis) Campos tem 29 vezes mais cheques; São João da Barra (1 cupom / 117,44 miseráveis), Campos tem 12 vezes mais cheques, Valença (1 cupom / 571,32 miseráveis, Campos tem 59 vezes mais cheques e, outros.
- Municípios com altos índices de pobreza e miséria em sua população; Magé, Belford Roxo, Guapimirim, Rio das Flores, Rio Claro, Miracema, Queimados, Quissamã, Japeri, Paty do Alferes, São Francisco de Itabapoana e, outros tiveram um número de beneficiários bem inferior aos dos municípios de Campos e Rio de Janeiro;

Com o intuito de corrigir algumas distorções do critério de seleção, em função do número de habitantes, foi elaborada a tabela 5-1, com a relação de miseráveis por cheque cidadão de municípios com população acima de cem mil habitantes.

**Tabela 5-1. Relação de miseráveis por Cheque-Cidadão.**

Municípios com mais de 100.000 Habitantes	Nº de Habitantes	Relação de Miseráveis por Cheque Cidadão
Angra dos Reis	118.890	196,23
Barra Mansa	170.409	56,03
Belford Roxo	434.119	35,24
Cabo Frio	126.456	70,45
Campos dos Goytacazes	405.726	9,66
Duque de Caxias	774.508	53,19
Itaboraí	186.972	130,76
Macaé	131.795	36,92
Magé	205.527	39,55
Nilópolis	153.556	25,53
Niterói	454.830	68,14
Nova Iguaçu	919.329	41,87
<b>Petrópolis</b>	284.434	283,06
Queimados	121.841	46,00
Resende	103.995	135,33
Rio de Janeiro	5.798.361	16,29
São Gonçalo	888.843	32,79
São João de Meriti	448.909	32,40
Teresópolis	137.343	49,89
Volta Redonda	241.431	12,89

**Figura 5-1. Relação de miseráveis por Cheque-Cidadão nos municípios com população acima de cem mil habitantes.**



Analizando os dados de distribuição dos cheques nos municípios com população acima de cem mil habitantes foram extraídas as seguintes conclusões:

- O município de Itaboraí, cujo IDH é inferior ao município de Campos, representa um percentual de 7,38% dos cheques distribuídos no município de Campos ou seja um cheque / cada 130,76 miseráveis;
- O município do Rio de Janeiro, tem 1 cheque / cada 16,29 miseráveis enquanto o município de Petrópolis tem 1 cheque / cada 283,06, ou seja, representa, somente, um percentual de 5,75% dos cheques distribuídos no município do Rio de Janeiro;
- O município de Belford Roxo, IDH inferior ao de Campos, com número de habitantes semelhante teve 1 cheque / cada 35,24, ou seja representa um percentual de 27,41% dos distribuídos em de Campos e;

- Outros municípios como Queimados, Magé, com IDH inferiores ao de Campos, foram menos contemplados pelo programa do que Campos dos Goytacazes.

A verificação do critério de seleção da população-alvo, feita pela equipe do Tribunal, a partir de indicadores de pobreza e miséria da fome no Estado do Rio de Janeiro permitiu concluir que não foram realizados estudos prévios para se determinar quem seriam os mais pobres e miseráveis de todos os municípios do Rio de Janeiro contrariando, portanto, a argumentação do Subsecretário Sr: Bittar que afirma:

[...] Há muitas famílias chegando, pobres, querendo entrar no Cheque-Cidadão. O critério é a necessidade. A pobreza existe em qualquer lugar, o desemprego aumentou, a falta de renda, lamentavelmente pobre existe em qualquer lugar, e nós estamos chegando ao nível dos miseráveis. O critério é a fome. Onde tem fome e nós podemos chegar com o cheque, é linear. (ANEXO A)

Em sua entrevista, o Sr. Bittar afirma que a instituição religiosa voluntária é quem indicaria as famílias que poderiam ingressar no programa. Entretanto, em Campos dos Goytacazes, ao contrário dos outros municípios, quem fazia a distribuição dos cheques (95%) era a FIA e não as instituições religiosas.

### **5.1.3 Vinculação e apoio institucional; Recursos disponíveis e custos do programa**

O programa Cheque-Cidadão esta vinculado e tinha o apoio institucional das seguintes entidades da tabela:

**Tabela 5-2. Entidades de apoio institucional.**

Secretaria	Responsabilidade
Secretaria de Estado de Ação Social	<b>Cadastramento das famílias beneficiadas, distribuição dos cupons, com o apoio de entidades assistenciais e religiosas, além dos Pólos da FIA.</b>
Secretaria de Estado da Infância e Juventude, através da FIA - Fundação para a Infância e Adolescência	Credenciamento dos estabelecimentos filiados a ASSERJ, controle, acompanhamento e arquivamento dos cheques cidadãos e das notas fiscais advindas das compras dos beneficiários, formação dos processos de pagamento.
Secretaria de Estado de Saúde	Através do Programa Estadual de Acesso à Alimentação – PEAA – realiza o empenhamento, a liquidação e o pagamento das despesas relativas ao Programa em questão.

A rede de distribuição do cheque cidadão constitui-se, principalmente, de instituições religiosas, por ocasião da inspeção estas instituições tinham a distribuição da tabela abaixo:

**Tabela 5-3. Participação das entidades religiosas.**

TIPO DE ENTIDADE	QTDE	%
Assembléia de Deus	518	37,32
Outras	197	14,19
Igreja Batista	187	13,47
Católica	166	11,96
Pentecostal	81	5,83
Metodista	76	5,47
Centro Espírita	56	4,03
Presbiteriana	40	2,88
Universal do Reino de Deus	22	1,58
Congregacional	21	1,51
Quadrangular	15	1,08
Adventista	9	0,64
TOTAL	1388	100

Figura 5-2. Participação das Entidades Religiosas Cadastradas.

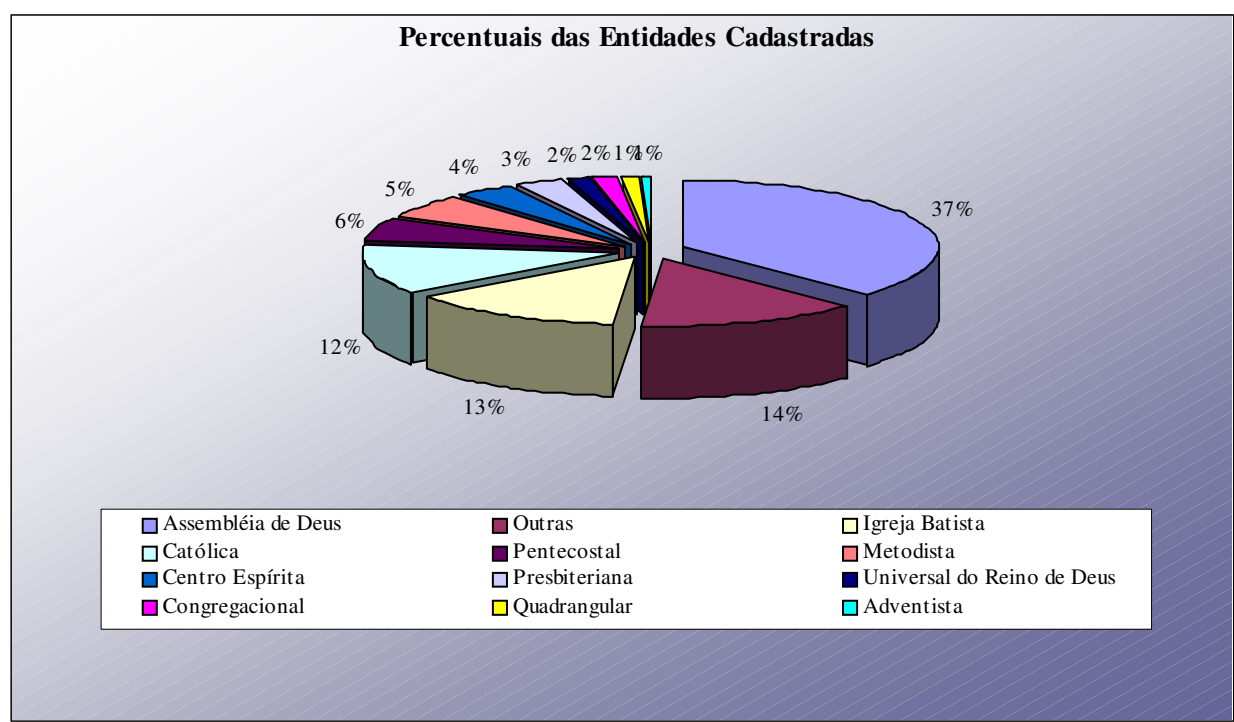
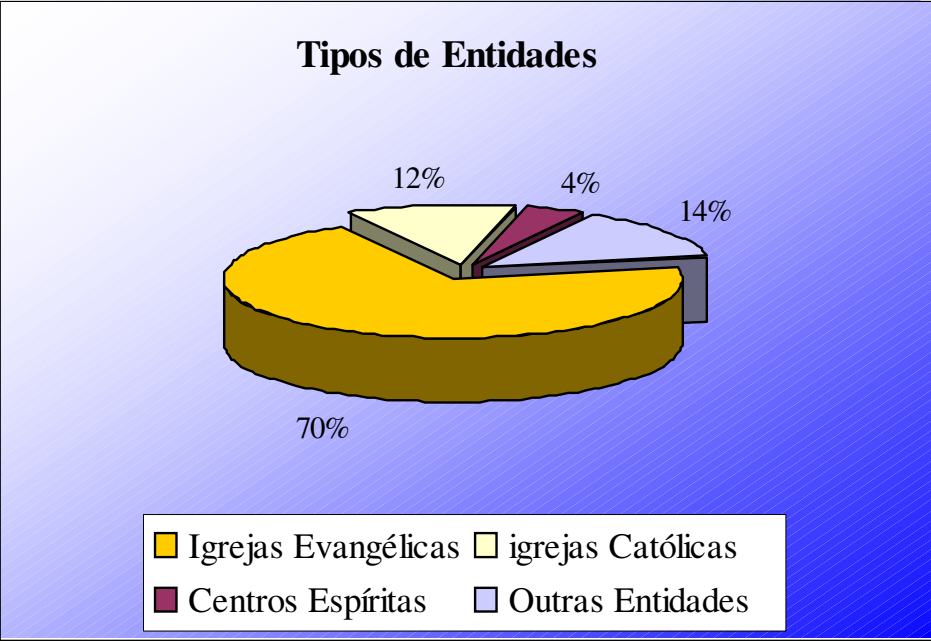


Figura 5-3. Tipos de Entidades Religiosas.



Quanto ao questionamento da grande proporção de participação das igrejas evangélicas no processo de seleção, cerca de 70%, em relação a participação de outros credos na distribuição do Cheque-Cidadão a equipe de inspeção considerou suficiente a argumentação trazida por intermédio de entrevista com o Sr. Bittar que diz:

[...] a pergunta de porque temos tantas igrejas evangélicas cadastradas. Mas, de uma informação que obtive através do IBGE, temos 80.000 (oitenta mil) igrejas evangélicas no Estado do Rio de Janeiro e 1.200 (um mil e duzentos) igrejas católicas, que são localizadas nos centros de bairro.

A Igreja evangélica, nos últimos 25 anos teve um crescimento fantástico, e diferentemente da igreja católica, entram dentro das comunidades mais carentes, porque suprem as necessidades dos grupos mais humildes, que não tem vínculo familiar, etc, eles juntam, se unem em torno de uma igreja e através da palavra de Deus, eles se unem, e ali tem os encontros, as festinhas, e ali passa a funcionar como um pequeno clube, etc. A Igreja católica não tem representação lá dentro, elas têm a igreja matriz e uma capelinha, onde o padre vai lá uma vez por mês. Mas não tem essas ramificações dentro da comunidade mais carente. A interiorização das igrejas evangélicas é muito maior, são diversas ramificações da igreja evangélica.

E, proporcionalmente, o número de igrejas católicas é maior que o das igrejas evangélicas, se você pegar 10% de igrejas evangélicas, 10% de 80.000 seria 8.000, mas hoje no programa temos somente 800 igrejas, o que representa 1%, e 10% de 1.200 seria 120, mas proporcionalmente, com relação ao Programa, chega a 12%. Há um disparate muito grande entre um grupo e outro.(Cf. ANEXO A)

#### **5.1.4 Critérios de permanência e desligamento, duração e reajuste do benefício**

Para a verificação do motivo de desligamento de 154 (cento e cinquenta e quatro) beneficiários do programa foi selecionada uma amostra de 54 (cinquenta e quatro).

Dos selecionados pesquisados, 6 (seis) tinham endereço inexistentes; 41 (quarenta e um) eram trabalhadores da Usina de Açúcar Santa Cruz e tinham domicílio em outro estado; somente 6 (seis) foram entrevistados, sendo que dois foram excluídos por possuírem renda *per capita* acima da média prevista no programa; 2 (dois) estavam desempregados, mas foram excluídos pelo mesmo motivo. 3 (Três) afirmaram ter conseguido o cheque com políticos, entretanto, não possuíam os requisitos para participar do programa.

Entrevistado, o Sr. Bittar, quando indagado sobre quais seriam os procedimentos para o desligamento do beneficiário do sistema, respondeu que:

[...] O nosso nível de contato, nesse caso, é através da denúncia. O voluntário diz que fulano já tem emprego, isso entra como uma denúncia. Então é feita uma visita social pela nossa assistente social para o desligamento. O desligamento não é feito pelo voluntário, para não vulnerabilizar o voluntário. O voluntário, que está na ponta, muitas vezes também é fragilizado, devido às reações do beneficiário, então ele prefere comunicar a equipe da SAS para que seja procedida a visita social para o desligamento.(Cf. ANEXO A)

Com relação aos incluídos no programa foi verificado que 20% dos entrevistados possuíam renda *per capita* superior a exigida no decreto do programa e ainda que 20% dos pesquisados tiveram acesso ao programa por meio de algum político e não através de uma entidade religiosa.

Quanto à duração e reajuste do benefício, não foi mencionado no relatório de inspeção nenhum elemento vinculado a esses quesitos. Também foi efetuado o controle sobre a fase de cadastramento dos beneficiários incluídos no período de janeiro a setembro de 2004 da análise e foi verificado que:

- A existência de **53** (cinquenta e três) beneficiários inscritos sem indicação do respectivo endereço.
- Um número expressivo de **2.475** (dois mil, quatrocentos e setenta e cinco) beneficiários inscritos com endereço incompleto, sendo 1.322 (um mil, trezentos e vinte e dois) sem registro da rua e do nº do endereço, 47 (quarenta e sete) beneficiários sem o registro do bairro, 1.106 (um mil, cento e seis) endereços sem o complemento (nº da casa, etc.).

- A existência de 13 (treze) registros, no campo “endereço”, preenchidos como “não informado”.

Foi constatada a ocorrência de 44 pessoas com o mesmo número de cadastro na Receita Federal (CPF) e, portanto, estas pessoas recebem o cheque em duas cidades, ou seja, o mesmo indivíduo recebe no mesmo mês dois cheques, um no endereço de Campos dos Goytacazes, Centro, e outro no Rio de Janeiro, Abolição.

Foram verificados o controle sobre a emissão e controle dos cupons emitidos do cheque bem como o controle e análise das notas fiscais dos supermercados, credenciados através da ASSERJ. Não foram verificados quaisquer tipos de irregularidades nessas análises.

Dois questionamentos feitos ao Subsecretário, Sr. Bittar, na entrevista, merecem destaque nos achados dessa inspeção. O primeiro se refere à existência de mecanismos de avaliação das condições sociais dos beneficiários, por parte da SAS. O Sr. Bittar na ocasião da entrevista respondeu que:

[...] Nós permanentemente fazemos uma avaliação do Programa Cheque Cidadão. Temos um trabalho desenvolvido em parceria com a UERJ em que foi feita uma pesquisa do PRODEMAN - Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas do Estado do Rio de Janeiro, do Instituto de Pesquisa da UERJ, em que foi feito um levantamento e fizeram recomendações para uma melhor avaliação do Programa. A pesquisa foi paga pela FAPERJ.

Os beneficiários são incentivados a nos informar quando conseguirem um emprego, mas que eles possam enganar a gente, podem, sem dúvida. Você tem um conjunto de 100.000 famílias, em que um, se conseguir um emprego hoje, quando o beneficiário consegue um emprego e começa a trabalhar, o voluntário ou os próprios vizinhos vão informar. Nós fazemos, ainda, uma amostragem, e temos também o Fala Cidadão, onde qualquer cidadão pode fazer a denúncia. Então nossa equipe vai lá, fotografa, e faz o relatório.

Nós fazemos um Relatório de denúncia e de acompanhamento diário, em forma de amostragem. Cada assistente social, coordena um grupo de voluntários e escolhe, aleatoriamente, alguns voluntários de seu grupo e faz as visitas. (Cf. ANEXO A)

O segundo se refere à existência de algum mecanismo por parte dos gestores do programa que vise à medição da eficácia do programa. O Sr. Bittar relata que:

[...] Sim, a gente faz esse tipo de acompanhamento (Relatório do PRODEMAN). Esse eu fiz no ano retrasado, mas o perfil da clientela não mudou. É também feita uma avaliação nossa, diária, mas não com essa profundidade, de, por exemplo, ter conhecimento do que o beneficiário está comprando. Eles pegaram um quantitativo de 400, 500 notas fiscais do supermercado e verificaram o que está sendo consumido pelas famílias beneficiárias e foi avaliado que vai perfeitamente de encontro ao atendimento das necessidades da família. Foi recomendado, por exemplo, que se compre mais material de higiene, pois foi visto que o gasto está um pouco abaixo do mínimo necessário.

Nas palestras que são realizadas com os voluntários, as assistentes sociais se utilizam deste material. (Cf. ANEXO A)

### **5.1.5 Pesquisa com os Beneficiários**

Do total de 296 inclusões de beneficiários do programa no município de Campos dos Goytacazes foram selecionados 284 para serem entrevistados pela equipe de inspeção. Entretanto, 264 beneficiários da amostragem, isto é, aproximadamente 93% não puderam ser encontrados, por terem sido cadastrados com endereço inexistente (Doc. no. 10 do Documento TCE no. 50.627-2/04). Esta constatação nos leva a crer em indícios de irregularidades e fraudes no sistema de cadastramento de beneficiários.

Assim sendo, foram entrevistados somente 20 (vinte) beneficiários do programa de um total de 264 selecionados inicialmente.

O questionário da entrevista, consiste em um formulário de entrevista semi-estruturada para se obter informações quanto à renda do beneficiário; à escolaridade de filhos e às condições socioeconômicas dos beneficiários do programa.

Foram obtidas as seguintes informações das entrevistas às famílias:

Quanto aos filhos em idade escolar; 6 (seis) possuíam somente 1 filho, 7 (sete) possuíam 2 filhos, e 7 (sete) possuíam 3 ou mais filhos. Quanto ao acesso ao programa, 4 (quatro) declararam ter tido acesso ao cheque cidadão através de algum político. Quanto à renda, 4 (quatro) possuíam renda per capita superior a 1/3 do salário mínimo ou patrimônio que demonstrava condições socioeconômicas superiores à média.

## **5.2 IDENTIFICAÇÃO DOS 4E'S NA INSPEÇÃO ORDINÁRIA TCE/RJ**

### **5.2.1 Eficiência**

A exemplo da pesquisa do IETS, a inspeção do TCE/RJ não conseguiu encontrar indicadores do custo por pessoas atendidas pelo programa, no intuito de verificar a eficiência do programa.

A eficiência interna do programa é comprometida, conforme exposto no subitem 5.1.5 em que 93% dos beneficiários dos 264 da amostragem das inclusões não puderam ser localizados, pelos técnicos da Inspeção o que revela indícios de irregularidades e fraudes no sistema de cadastramento de beneficiários. Além desta irregularidade, foram encontradas outras como beneficiários com o mesmo número de CPF que recebiam o cheque em duas cidades; 2.475 beneficiários com o endereço residencial incompleto, e outras que comprometem a eficiência interna de gerenciamento do programa.

### **5.2.2 Eficácia**

Para medir a eficácia elegemos o critério de atendimento das condicionalidades de matrícula escolar e saúde, que são as condições estabelecidas no decreto para obtenção do benefício do programa cheque cidadão.

O relatório de inspeção menciona, somente, a quantidade de filhos em idade escolar das vinte famílias entrevistadas na pesquisa domiciliar, especificando que: quanto aos filhos em idade escolar, 6 possuíam somente 1 filho, sete possuíam 2 filhos, e sete possuíam 3 ou mais filhos. Assim, entendemos que o indicador de eficácia não foi alcançado na Inspeção do TCE-RJ.

### **5.2.3 Efetividade**

Segundo o Sr. Bittar foi feita uma pesquisa do PRODEMAN - Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas do Estado do Rio de Janeiro, do Instituto de Pesquisa da UERJ, em que foi feito um levantamento e fizeram recomendações para uma melhor avaliação do Programa. A pesquisa foi paga pela FAPERJ.

O Sr. Bittar afirma ainda que é feita uma avaliação pela FIA do tipo de consumo dos beneficiários do cheque, realizada através das notas fiscais dos supermercados filiados ao sistema do programa.

#### **5.2.4 Equidade**

Este foi um dos indicadores mais pesquisados pela equipe de inspeção, que se utilizou de fontes de pesquisa para traçar o mapa da fome do Estado com o intuito de verificar se os municípios do Rio de Janeiro e Campos dos Goytacazes foram os mais beneficiados com a inclusão de 79% dos 16.380 beneficiários do cheque, no período de janeiro a agosto de 2004.

Os dados encontrados, na tabela 0-1, Anexo A, revelam que estes dois municípios foram favorecidos com a inclusão de beneficiários em 2004 e ainda que outros municípios com um contingente populacional de pobres e miseráveis muito superior aos dos municípios do Rio e Campos tiveram uma relação de quota de cheques por miseráveis muito inferior à relação observada de cheques distribuídos destes municípios.

#### **5.2.5 Sustentabilidade**

As fontes orçamentárias do programa eram oriundas de dotações orçamentárias da FIA, recursos do Tesouro Estadual. Entretanto, segundo entrevista do Sr. Bittar, “O orçamento está dentro da Saúde, sendo empenhado pela Secretaria de Saúde, mas o Programa é executado pela SAS. A Secretaria de Ação Social faz o cadastramento, faz a distribuição dos cheques, nós temos as assistentes sociais e fazemos a entrega do cheque” (Cf. AnexoA).

## **CAPÍTULO 6 - PESQUISA DO IETS NO PROGRAMA CHEQUE CIDADÃO**

### **6.1 RESUMO E ACHADOS DA PESQUISA**

A pesquisa realizada pelo IETS teve como principal objetivo levantar uma série de informações qualitativas e quantitativas, que possibilitassem o entendimento de todo o processo de planejamento e operacionalização do programa, além da análise do perfil socioeconômico do público beneficiário. A idéia era que ao final do estudo fosse possível:

- Conhecer o desenho e as metas do programa;
- Identificar os pontos críticos da operacionalização do programa;
- Entender o processo de seleção dos beneficiários;
- Conhecer o perfil socioeconômico do público beneficiado;
- Levantar a opinião dos beneficiários sobre o funcionamento do programa;
- Cotejar a localização das instituições religiosas distribuidoras do benefício com as regiões mais pobres do município.
- Avaliar o papel das igrejas no funcionamento do programa;

A Pesquisa foi realizada pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), com as parcerias do Observatório Social de Favelas (OSF), realizando as entrevistas de campo com os beneficiários do Programa e do IFPRI (*International Food Policy Research Institute*), que financiou os trabalhos de campo.

A parceria com o OSF deveu-se ao fato de que este é um núcleo de estudo com jovens universitários de comunidades carentes cujo objetivo é produzir informações sobre as carências e potencialidades dessas comunidades.

Nesse sentido, as comunidades escolhidas para a pesquisa foram as que possuíam núcleos do OSF. As comunidades do município do Rio de Janeiro, escolhidas para universo da pesquisa, junto aos beneficiários do programa Cheque-Cidadão, foram as seguintes:

- Zona Sul – comunidade conhecida como Pavão/Pavãozinho/Cantagalo, localizada entre os bairros de Copacabana e Ipanema; e Chapéu Mangueira/Babilônia, localizada no Leme.
- Zona Norte – todas as comunidades localizadas na Maré.
- Zona Oeste – comunidade conhecida como Vila Kennedy localizada em Bangu.
- Baixada de Jacarepaguá – comunidade conhecida como Rio das Pedras localizada entre os bairros de Itanhangá, Jacarepaguá, Anil, Freguesia, Gardênia Azul e Tanque.

Em julho de 2002 existiam 1.902 beneficiários do programa que residiam nas comunidades selecionadas para a pesquisa e 34 instituições distribuidoras dos cheques também localizadas nessas comunidades.

Segundo o referencial teórico apresentado na Parte I, a pesquisa realizada pelo IETs, foi uma pesquisa de avaliação de processos ou institucional do programa Cheque-Cidadão, cujo objetivo é a investigação e o acompanhamento de forma sistemática e periódica de desenvolvimento dos processos internos de programas sociais. A pesquisa teve como principal objetivo levantar uma série de informações, através de métodos de análise qualitativas e quantitativas, que possibilitassem o entendimento de todo o processo de planejamento e operacionalização do programa, e ainda, estabelecer com a pesquisa uma análise do perfil socioeconômico do público beneficiário.

Inicialmente, em novembro de 2002, foram realizadas semi-entrevistas com gestores do programa e funcionários do programa que tinham como objetivo entender e avaliar o programa quanto aos seguintes aspectos:

- O planejamento do programa e seu funcionamento;
- A operacionalização do programa, a participação das igrejas;
- O processo de seleção dos beneficiários e;
- Os pontos positivos e negativos do programa.

Após essa primeira fase, entrevistas com os gestores, foi elaborado um questionário<sup>25</sup> para os beneficiários, população-alvo do programa, que visava, em primeira instância a traçar um perfil socioeconômico dos beneficiários, a sua visão do funcionamento do programa, bem como a sua opinião sobre ele.

---

<sup>25</sup> O questionário de levantamento de condições sócio-econômicas foram baseados em metodologia utilizada pelo IBGE em pesquisas domiciliares como o Censo e a PNAD.

### 6.1.1 Metodologia da pesquisa

**População Alvo** – beneficiários do programa, que residem nas comunidades selecionadas.

**Período de Referência** – o período compreendido entre os dias 01 e 31 de janeiro de 2003.

**Desenho e Seleção da Amostra** – o levantamento estatístico das informações referentes aos beneficiários foi realizado por uma amostra probabilística, dimensionada a partir do cadastro<sup>26</sup> de todos os beneficiários do programa, que continha as seguintes informações: nome, sexo, endereço e a instituição religiosa por meio da qual ele recebia o cheque. A partir desse cadastro foi possível filtrar todos os beneficiários que moravam nas comunidades selecionadas. O desenho amostral é de amostragem estratificada proporcional.

A tabela 18 apresenta o total de beneficiários de cada comunidade, o percentual relativo ao total de beneficiários e a quantidade de entrevistadores por comunidade.

**Tabela 6-1. Distribuição dos entrevistadores por comunidades selecionadas da pesquisa.**

<b>Comunidades Selecionadas</b>	<b>População Alvo</b>	<b>Distribuição (%)</b>	<b>Entrevistadores</b>
Vila Kennedy	554	29	5
Maré	650	34	6
Rio das Pedras	256	13	3
Chapéu Mangueira/Babilônia	173	9	2
Pavão/Pavãozinho/Cantagalo	269	14	4
Total	1.902	100	20

Fonte: pesquisa cheque cidadão.

<sup>26</sup> Data de julho de 2002.

Na definição da amostra foi considerado um grau de exatidão de 5%, significando assim que 1 (uma) em cada 20 (vinte) amostras selecionadas pode ser de baixa qualidade. A variável para a definição do tamanho da amostra foi o sexo dos beneficiários, indicado, por meio dos cadastros, como sendo de 20% e 80%, respectivamente, para homens e mulheres beneficiados. Com isso, o intervalo do tamanho da amostra calculado foi entre 256 e 400 beneficiários. O tamanho da amostra foi aumentado para 500, por questões administrativas de utilização de mão-de-obra dos pesquisadores do OSF de forma equivalente nas comunidades pesquisadas. A amostra obtida na pesquisa corresponde a 483 beneficiários, ou seja, 25% do total de beneficiários do programa, que vivem nas comunidades selecionadas.

**Coleta de Informações** – após a seleção dos beneficiários, a coleta das informações foi realizada por de pesquisa direta, com entrevistadores que se dirigiam ao domicílio desses beneficiários para entrevistá-lo e a outros moradores do domicílio.

**Instrumentos de Coleta** – as informações foram obtidas pela aplicação de um modelo de questionário composto de 5 (cinco) partes (Cf. Anexo B), quais sejam:

- Bloco 1 – Características do Domicílio;
- Bloco 2 – Inventário de Bens do Domicílio e da Família do Beneficiário;
- Bloco 3 – Levantamento das Despesas do Domicílio;
- Bloco 4 – Relação dos Moradores e suas Principais Características e
- Bloco 5 - Qualidade do Serviço.

Processamento de Dados – a máscara para a entrada dos dados em meio magnético foi feita no programa CSPro 2.2. Para a tabulação dos resultados da pesquisa utilizou-se o programa SAS System for Windows V8.

## **6.2 ACHADOS DA PESQUISA**

A pesquisa realizada pelo IETS, como dito anteriormente, contempla o módulo mínimo de projeto de avaliação de PGRM proposto por Draibe (1998), que se restringe a uma avaliação institucional (avaliação de processos) e ao estudo do perfil das famílias atendidas pelo programa no momento de ingresso no programa.

Assim sendo, os achados da pesquisas serão organizados segundo essa ordem cronológica.

Na avaliação de processo, a pesquisa identifica nas organizações em que os programas são implementados os fatores facilitadores ou restritores ao bom desempenho deste. Nessa dimensão, a avaliação é desenvolvida por meio das principais variáveis organizacionais e do comportamento e opiniões dos gestores implementadores do programa.

Nessa dimensão institucional, as principais variáveis a serem identificadas na pesquisa realizada para avaliação de processos referem-se aos seguintes aspectos com os respectivos achados:

### **6.2.1 Objetivos e metas do programa**

O objetivo do programa Cheque Cidadão é o explicitado no decreto 25.681, já relatado no referencial teórico e na Inspeção do TCE-RJ.

Quanto à meta estabelecida, um documento da SAS registrava a intenção do atingimento de 100 mil famílias até dezembro de 2002. Entretanto, essa meta não chegou a ser atingida. Em dezembro de 2002, a quantidade era de, somente, 60 mil beneficiários.

### **6.2.2 Público-Alvo; Critérios de Elegibilidade e seleção dos beneficiários**

O público-alvo são as famílias pobres e miseráveis de todo o Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, não foram realizados estudos ou pesquisas prévias pela SAS para identificar o mapa da fome do Estado do Rio de Janeiro, com o intuito óbvio de distribuir o programa com o mínimo de equidade exigido em um programa de renda mínima. Os gestores do programa disseram que tinham a intenção de começar pelo município do Rio de Janeiro e depois expandir o programa para todos municípios do Estado.

A seleção e aprovação dos beneficiários era prerrogativa do Gabinete Civil, segundo o decreto Nº 25.681, “Ao Gabinete Civil caberá, ainda, o cadastramento das famílias beneficiárias e a distribuição dos cupons de que trata o art. 2º, para o que poderá contar com a colaboração de entidades assistenciais e religiosas”. Entretanto, a pesquisa identificou que estas instituições eram que, efetivamente, selecionavam os beneficiários e distribuíam os cheques, sendo que a aprovação da documentação do candidato ao benefício era feita pelo Gabinete Civil e pelo Serviço Social da SASC.

Os requisitos para a seleção de candidatos não obedeciam a um processo padronizado e não havia no decreto de instituição do programa a definição de atribuições das entidades assistenciais e religiosas envolvidas no processo institucional do programa.

### **6.2.3 Vinculação e apoio institucional; Recursos disponíveis e custos do programa**

O programa estava vinculado ao Gabinete Civil e ao Serviço Social da SASC e tinha o apoio de outras entidades assistenciais (FIA) da ASSERJ e de entidade religiosas sendo em sua maioria, igrejas evangélicas.

A questão referente à participação majoritária da igreja evangélica no processo de eleição e distribuição do cheque-cidadão gerou muita polêmica e ainda, nos dias de hoje, existem questionamentos quanto ao tipo de assistencialismo praticado com a implantação do programa. A participação das igrejas no programa é considerada, por muitos, como uma forma de clientelismo praticado com fins eleitoreiros pelo então Governador Anthony Garotinho e sua sucessora, Rosinha Garotinho. Fato culturalmente enraizado desde o tempo do coronelismo até os dias de hoje por grande parte da elite governante do país.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro realizou uma Inspeção Especial em 2000 a pedido do Sr. Milton Temer e do deputado estadual Chico Alencar, para a apuração de várias irregularidades denunciadas, pela mídia, no programa.

O representante da gestão Garotinho defendia a preferência da escolha das entidades religiosas por três motivos: primeiro, por estas não cobrarem pelo serviço reduzindo assim, significativamente, o custo operacional do programa; segundo, o fato de que as entidades religiosas estão em contato direto com a população carente de pobres e miseráveis realizando atividades assistenciais a estes e terceiro, a extensa rede de capilaridade destas que permeiam os diversos bolsões de pobreza de todo o Estado.

A participação da igreja evangélica é significativa no processo do programa. Em julho de 2002, somente 2 (duas) das 452 instituições localizadas no município do Rio de Janeiro não pertenciam ao campo religioso. Essa relevância foi observada por levantamento. A tabela abaixo apresenta a distribuição das igrejas por credo cadastradas no programa.

**Tabela 6-2. Distribuição das instituições religiosas localizadas no município do Rio de Janeiro de acordo com o credo a que pertencem.**

	Total	%		Total	%
Assembléia de Deus	166	37	Evangélicas	364	81
Católica	59	13	Católicas	59	13
Batista	56	12	Espíritas	20	4
Evangélica	64	14	Outras	7	2
Pentecostal	26	6	Não religiosa	2	0
Espírita	20	4	Total	452	100
Universal	20	4			
Metodista	20	4			
Presbiteriana	9	2			
Adventista	3	1			
Outras	7	2			
Não religiosa	2	0			
Total	452	100			

Fonte: Pesquisa cheque cidadão 2003.

Os recursos do programa seriam, de acordo com o decreto de criação, provenientes das dotações orçamentárias da FIA, recursos do Tesouro Estadual. Entretanto, a pesquisa não teve acesso ao volume de recursos gastos com o programa.

Segundo o representante da gestão Garotinho, o principal destaque é o baixo custo financeiro do programa. Contudo, não apresentou planilha ou estudo que comprovasse a sua afirmativa. Declara ainda que:

[...] Um dos grandes problemas dos programas sociais brasileiros é o altíssimo gasto com o custeio, em alguns casos o gasto com o custeio é equivalente ao valor transferido aos beneficiários. No caso do Cheque Cidadão o gasto operacional é bastante reduzido devido ao uso de trabalho voluntário. O custo dos profissionais da SASC que trabalhavam no programa e da emissão dos cheques era muito pequeno, em torno de R\$ 20 mil reais por mês. (entrevista com o representante da gestão anterior).(Cf. ANEXO B)

O representante da gestão Benedita, tinha, entretanto, uma visão diferente:

[...] A verba do pagamento do benefício é uma verba carimbada. Mesmo que se faça um grande trabalho de triagem, que consigamos tirar pessoas que não estão no perfil, que não deveriam estar recebendo o benefício; essa economia não poderia ser revertida nem em instalações, nem em funcionários e nem em infra-estrutura. A verba é carimbada somente para o pagamento de benefícios, não se pode destiná-la para a parte administrativa do programa. Nós precisamos de mais veículos, mais funcionários, mesmo que estagiários, mais espaço, para podermos fazer o controle do programa, principalmente para fazermos visitas sociais sistemáticas. E fazer uma triagem fina de 100% dos beneficiários, porque temos certeza de que muita gente que está ali não precisa, pelas denúncias se percebe isso". (entrevista com um representante da "gestão Benedita. (Cf. ANEXO B)

Segundo a pesquisa, durante os meses de outubro a julho de 2002, foram distribuídos 997.402 cheques totalizando um montante de R\$ 100 milhões de reais, supondo-se o valor unitário de R\$ 100,00 por cheque-cidadão. Os responsáveis pelo gerenciamento do programa não tinham estimativa dos valores referentes aos custos administrativos do programa como: custos de funcionários da FIA, custos dos funcionários da SASC, custos de impressão de cupões e outras despesas de custeio inerentes a esse tipo de programa.

#### **6.2.4 Critérios de permanência e desligamento, duração e reajuste do benefício**

Exceto as condicionalidades de educação e saúde, o programa não estabelece critérios para a permanência das famílias beneficiárias e também não define critérios de desligamento, tais como descumprimento das exigências de contrapartida, esgotamento do prazo do programa, autonomização das famílias ou outros.

Os únicos critérios de permanência no programa são a renda e as condicionalidades de que as crianças em idade escolar estejam matriculadas na escola e as menores de 10 anos tenham a carteira de vacinação em dia.

Não havia acompanhamento ou monitoramento para verificar a frequência escolar na condicionalidade educacional, bastando o beneficiário apresentar o documento de matrícula escolar.

Na contramão de outros PGRM, em que a condicionalidade educacional prevê a matrícula e frequência escolar, a gestão Garotinho entendia que:

[...] Essa é uma outra questão. O programa foi colocado em prática exigindo a matrícula, quem tem que controlar a frequência não somos nós é a escola, aliás, isso é muito mal feito nas escolas públicas do RJ. Meninos faltam o mês inteiro e não existe nenhum programa para saber porque ele está faltando, de ir a casa verificar; mas esse é um dever da secretaria de educação, o nosso dever é a obrigatoriedade da matrícula da criança. (Cf. ANEXO B)

Não era previsto no decreto inicial ou em qualquer documento o reajustamento do valor do cheque do benefício.

### **6.2.5 Pesquisa com os Beneficiários**

A pesquisa com os beneficiários selecionados, por processo de amostragem, tem o intuito de possibilitar o conhecimento do perfil, no ingresso no programa, dessas famílias e possibilitar a análise das condições socioeconômicas da população beneficiada e, ainda, entender e perceber a visão dos beneficiários sobre o programa.

#### **6.2.5.1 Perfil Socioeconômico**

Segundo levantamento fornecido pela SASC, em julho de 2002 existiam 158 mil pessoas beneficiadas pelo Cheque-Cidadão, o que corresponde a 57% do público potencial<sup>27</sup> estimado em 280 mil pessoas no município do Rio de Janeiro (Censo 2000).

Os domicílios pesquisados revelam uma alta densidade populacional; 23% possuem 7 (sete) ou mais moradores.

A composição familiar é composta de 57% de filhos, 18% de chefes familiares ou responsáveis; 11% de cônjuges. A chefia familiar é representada por 51% do sexo feminino. As mulheres representam 55% do universo de pessoas que recebem o benefício nas 05 comunidades pesquisadas.

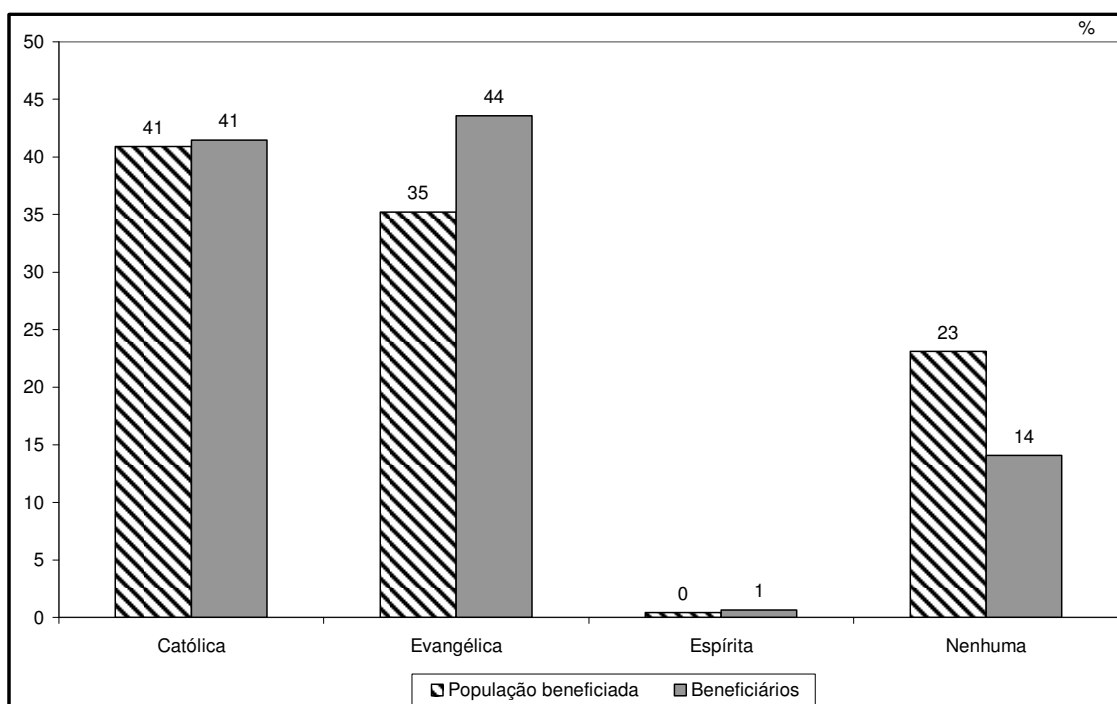
Decompondo-se a população beneficiada por faixa etária, as crianças representam 52% (faixa etária de 0 a 14 anos), os jovens até 24 anos, 14%; e adultos, 33%. Quase 50% dos beneficiários se concentram na faixa de 30 a 39 anos.

---

<sup>27</sup> Esse número foi estimado a partir do total de beneficiários multiplicado pelo número médio de pessoas por domicílio encontrado nas famílias beneficiárias pesquisadas.

Quando se avalia o credo religioso, que tanta polêmica tem suscitado no programa, notamos que a religião evangélica é significativa em relação às demais religiões dos beneficiários do programa, figura abaixo.

**Figura 6-1. Distribuição da população beneficiada e dos beneficiários por religião.**

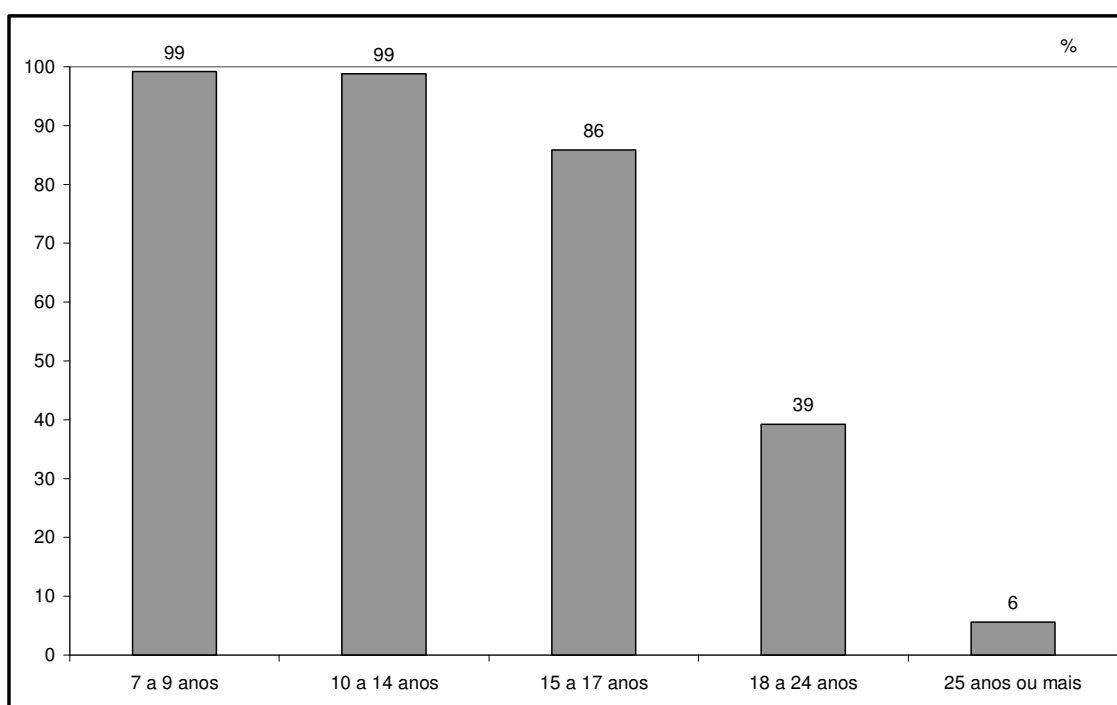


Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003

Quanto a variável socioeconômica Escolaridade, foi verificado que na população adulta, maiores de 25 anos, esta é muito baixa e não chega a cinco anos de estudo. Sendo que 80% não completaram o ensino fundamental.

Com relação à condicionalidade freqüência escolar, a pesquisa domiciliar mostra que quase 100% das crianças estão na escola; sendo que o percentual cai para 86% entre adolescentes e somente 14% entre jovens de 18 a 24 anos (quadro abaixo). Deve-se salientar que a pesquisa não tem meios para saber se o aluno está realmente freqüentando a escola regularmente. Este controle deveria ser feito em parceria dos gestores do programa com a Secretaria da rede municipal de ensino do município do Rio de Janeiro.

**Figura 6-2. Freqüência à escola por faixa etária.**



**Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003**

A condicionalidade vinculada à saúde, carteira de vacinação de filhos menores de 10 anos teve a confirmação de 98% dos entrevistados.

### 6.2.5.2 Indicadores de inserção no Mercado de Trabalho

Apenas 31% dos moradores exerciam alguma atividade remunerada antes da família começar a receber o Cheque-Cidadão. Esse percentual sobe para 50% quando se refere somente ao beneficiário principal.

A tabela abaixo elucida bem a precariedade dessas famílias quanto à inserção no mercado de trabalho. A taxa de ocupados é de somente 35% da população beneficiada. Os dados obtidos na pesquisa possibilitaram o cálculo da taxa de desemprego, que chega a 19% para a população beneficiada.

**Tabela 6-3. Inserção no Mercado de Trabalho.**

	<b>População beneficiada (%)</b>	<b>Beneficiários (%)</b>	<b>Responsável (%)</b>
Ocupados	35	56	69
Inativos	57	33	18
Desempregados	8	11	12
Total	100	100	100

	<b>População beneficiada</b>	<b>Beneficiários</b>	<b>Responsável</b>
Total	10.349	1.902	1.909
População em Idade Ativa (PIA - 10 anos ou mais)	6.786	1.899	1.909
População Economicamente Ativa (PEA = Ocupados + Desempregados)	2.945	1.269	1.550
Taxa de participação (PEA/PIA)	43	67	81
Taxa de desemprego (Desempregados/PEA)	19	16	15

	<b>População beneficiada (%)</b>	<b>Beneficiários (%)</b>	<b>Responsável (%)</b>
Empregado com CTPS	23	21	25
Empregado sem CTPS	19	9	18
Trabalhador doméstico com CTPS	3	6	4
Trabalhador doméstico sem CTPS	6	10	5
Conta própria	44	52	45
Outros	0	0	0
Total	100	100	100

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão 2003.

A baixa escolaridade e a falta de qualificação técnica dessa população se refletem na baixa inserção no mercado formal de trabalho. Somente 23% dos empregados possuem carteira de trabalho, sendo que entre os beneficiários principais esse percentual cai para 21%. O trabalho por conta própria é maioria e representa 44% da população beneficiária e 52% dos beneficiários.

### 6.2.5.3 Renda

A renda domiciliar total, exceto o valor do cheque-cidadão tem média de R\$ 296,00. A média da renda domiciliar *per capita* é de R\$ 58,00. A tabela abaixo mostra o percentual por faixas de renda domiciliar total e *per capita*, sendo que 67% das pessoas têm renda total acima de R\$ 200,00.

**Tabela 6-4. Renda.**

<b>Renda domiciliar total</b>	
	<b>%</b>
0	5
até R\$ 100,00	10
R\$ 101,00 até 200,00	18
acima de R\$ 200,00	67
<b>Total</b>	<b>100</b>

<b>Renda domiciliar total média</b>	<b>R\$ 296</b>
-------------------------------------	----------------

<b>Renda domiciliar per capita</b>	
	<b>%</b>
0	5
até R\$ 40,00	29
R\$ 41,00 a R\$ 70,00	37
R\$ 71,00 a R\$ 100,00	18
mais de R\$ 100,00	11
<b>Total</b>	<b>100</b>

<b>Renda domiciliar per capita média</b>	<b>R\$ 58</b>
--	---------------

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão 2003.

#### 6.2.5.4 Condições de moradia

As condições de moradia levantadas é um indicador obtido através de várias variáveis que medem o nível de precariedade da habitação e do entorno onde esta se localiza.

A pesquisa realizada objetivou conhecer o tipo de habitação dos beneficiários; o número de cômodos, as condições de serviços públicos, água, energia elétrica, esgotos e outros; e também as condições de localização da moradia no espaço urbano (condomínios, bairros, favelas e outros).

A maioria, 65% moram em domicílio próprio e 22 % em imóvel cedido por pais, parente ou outra pessoa da família, geralmente no mesmo terreno. Somente 7% declaram morar em imóvel alugado.

A maioria das residências é de estrutura em alvenaria (95%) e em torno de 67% têm revestimento externo. Os serviços públicos, essenciais à moradia, estão presentes na maioria das residências pesquisadas. Energia elétrica com 100% , água encanada em 91% (89% através da rede geral de distribuição); esgotos sanitários com 89% dos domicílios. A maioria dos domicílios (89%) tem pelo menos um banheiro<sup>28</sup> dentro do imóvel.

O lixo doméstico é coletado diretamente por serviços de limpeza em (65%) e 34% colocado em caçambas para coleta.

---

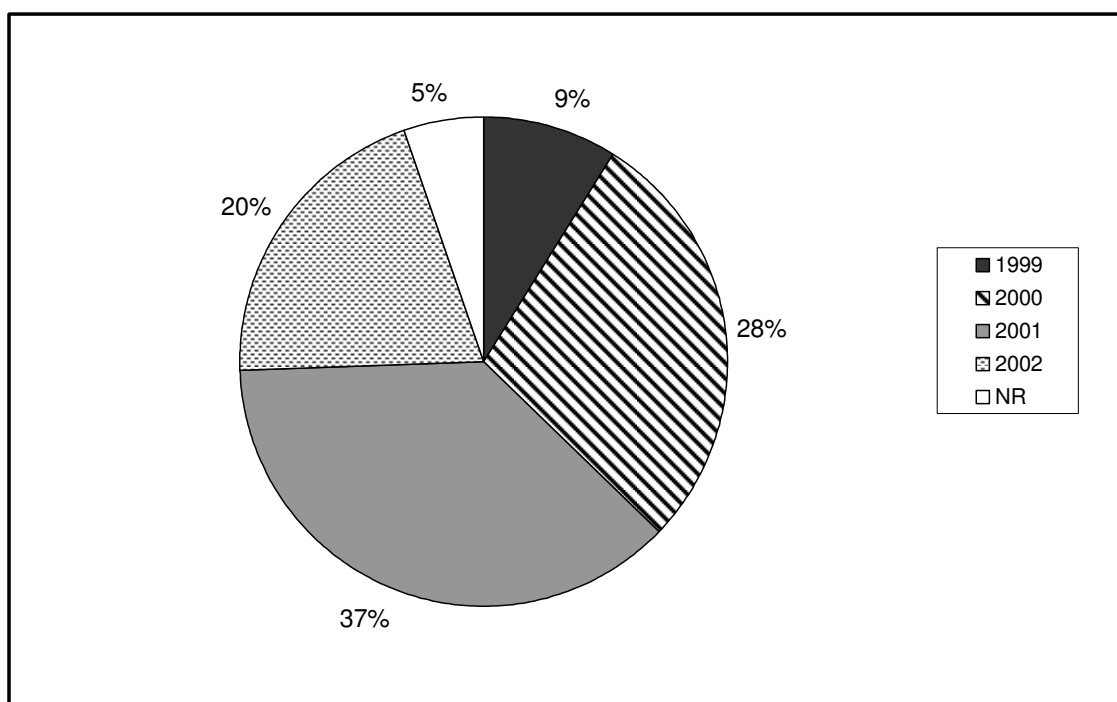
<sup>28</sup> Nesse caso, banheiro requer a existência de sanitário e chuveiro ou banheira dentro do domicílio.

Os bens mais presentes nos domicílios entrevistados foram: fogão (99%), geladeira (95%), ventilador (92%) e televisão colorida (93%), que atualmente já são comuns nas moradias mais pobres. Como se verifica na tabela 0-2, Anexo B, os bens com valores monetários mais elevados (ar condicionado, microcomputador, microondas, etc.) não são muito representativos.

#### **6.2.5.5 Opiniões dos beneficiados em relação ao programa**

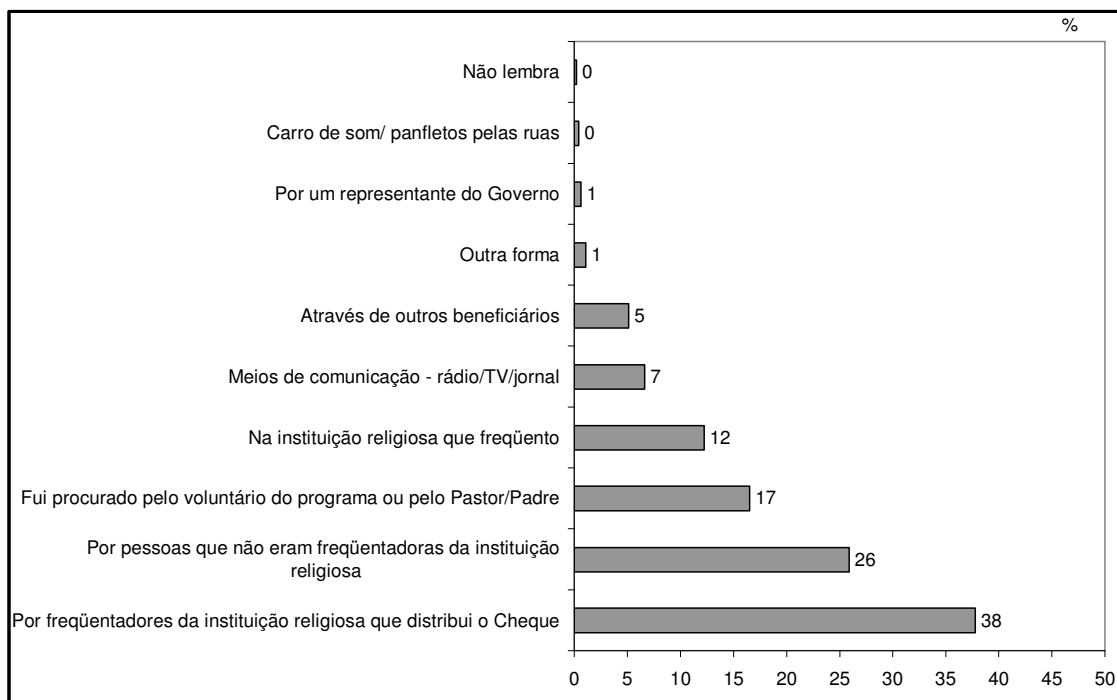
A figura 11 abaixo, mostra que do total de entrevistados, 1902 pessoas, 37% participam do programa há mais de dois anos, sendo que 9% entraram no programa em 1999 e, portanto, recebem o benefício por três anos. Usualmente, os PGRM estabelecem um limite de tempo de no máximo dois anos para a concessão do benefício, Draibe (1998). No PGRM cheque-cidadão não foi fixado um prazo limite de concessão do benefício pelos gestores e responsáveis pelo programa. No ano de 2002 ingressaram em torno de 380 beneficiários no programa, que corresponde a 20% do universo de entrevistados.

**Figura 6-3. Distribuição dos beneficiários por ano de entrada no programa.**



**Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003**

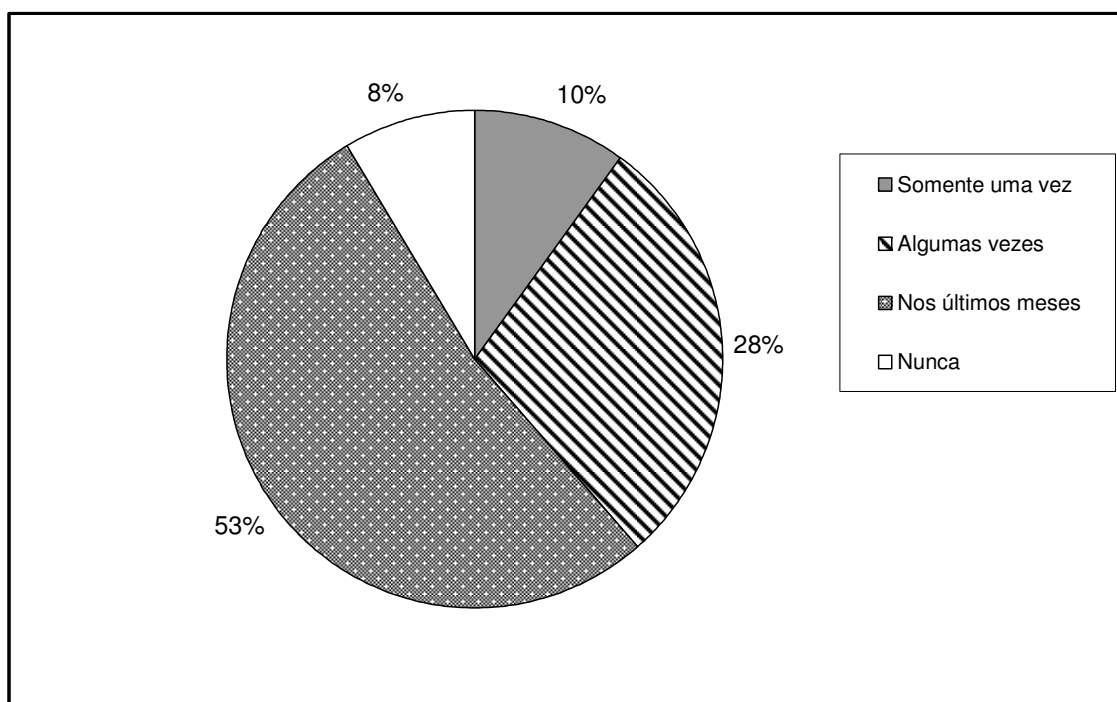
Foi pesquisado de que maneira os beneficiários do programa ficaram sabendo do programa cheque-cidadão. A figura 11, apresenta mais um indicador que nos remete ao uso e centralidade da igreja. De acordo com a tabela abaixo 38% dos beneficiários ficaram sabendo do programa através da igreja evangélica.

**Figura 6-4. Como os beneficiários souberam do programa.**

**Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003**

Dada a urgência do recebimento do benefício pelas pessoas pobres cadastradas e selecionadas, foi pesquisado o lapso temporal entre a inscrição no programa e o efetivo recebimento do cheque pelas famílias beneficiárias e sua regularidade, tendo sido verificado que 46% dos beneficiários levaram dois meses ou mais para começar a receber o benefício após a inscrição; que 36% levaram um mês e, somente, 15% receberam o primeiro cheque em menos de um mês. Quanto à regularidade do pagamento do benefício, praticamente todos os beneficiários deixaram de receber pelo menos uma vez o cheque cidadão, figura 12 abaixo.

**Figura 6-5. O benefício deixou de ser pago em algum mês?**



**Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003**

Quanto à pontualidade na data de entrega dos cheques, somente 13% dos entrevistados afirmam que a entrega dos cupons nunca atrasou, enquanto cerca de 60% dizem que já atrasou algumas vezes ou atrasou nos últimos meses e, ainda, para 26% dos beneficiários, a entrega dos cheques sempre atrasa ou não tem data certa para ocorrer.

Visto as entidades religiosas, principalmente as igrejas evangélicas, concentrarem grande parte da operacionalização desde a escolha do beneficiário até a entrega do benefício, foi pesquisada junto aos beneficiários a avaliação do atendimento dessas instituições. Como resultado, a grande maioria dos beneficiários (90%) avalia o atendimento prestado pela instituição religiosa como bom, já para 7% foi classificado como razoável e apenas 3% o avaliam como ruim. Para o total de entrevistados que classificaram o trabalho das instituições religiosas como razoável ou ruim, foi questionado o motivo dessa avaliação negativa, tendo sido as opções descritas na figura 0-6, Anexo B.

A entrevista procurou saber o desejo dos beneficiários de receber o Cheque-Cidadão por outro tipo de instituição e a forma de recebimento, dinheiro ou crédito bancário. A idéia de o benefício ser pago em dinheiro é aceita por um percentual um pouco maior (20%), mas, mesmo assim, o índice de rejeição é muito alto (74%). Foi observado pelos entrevistadores o receio dos beneficiários receberem o benefício em espécie (dinheiro), o gasto poderia ser desviado para itens de compra menos importantes no sustento da família. O pagamento do benefício por cartão magnético bancário é o meio de recebimento mais aceito pelos entrevistados (47%), não obstante o fato de que esse foi o que alcançou o maior percentual de indecisos (10%).

Também foi pesquisado o nível de satisfação dos beneficiários do cheque em relação aos supermercados cadastrados pela ASSERJ (supermercados) cujo resultado está na Figura 09 Anexo B: Opinião dos beneficiários em relação aos supermercados que aceitam o Cheque-Cidadão.

A pesquisa buscou identificar se o ingresso do cheque na renda familiar modificou a preferência de gêneros alimentícios da família, identificando assim o grupo de alimentos mais consumidos após o recurso extra do cheque. A figura 10 do Anexo B identifica os laticínios e carnes como os mais consumidos, o que comprova uma melhora nutricional da família após o ingresso de recurso.

O questionário contemplava um rol de perguntas referentes à forma de utilização da renda extra proporcionado pelo cheque às famílias beneficiadas. A figura 11 do anexo B identifica um percentual de 20% como sendo compra de material escolar para as crianças e reforma de moradia com um percentual de 16%. Um percentual de 36% dos entrevistados não identificaram nenhuma forma de opções de gasto extra relacionados no questionário.

Do total de beneficiários, 35% informaram que algum morador da sua casa, ou ele mesmo, participa de outro programa do governo ou recebe qualquer outro benefício social. O programa Bolsa-Escola foi apontado por 72% desses entrevistados e o Vale-Gás por 10% (esses dois programas são promovidos pelo governo federal). Esse fato é importante, na medida em que demonstra uma sobreposição de programas atendendo uma família, enquanto outras não são assistidas por nenhum.

A percepção dos beneficiários sobre o tipo de auxílio que suas famílias mais necessitam é algo no mínimo curioso para os formuladores de políticas públicas. Do total de entrevistados, 37% apontaram o trabalho como a principal necessidade de seus familiares, já cerca de 33% afirmam que casa própria ou material de construção seriam os auxílios mais importantes apontados pelos beneficiários como os que suas famílias mais precisam, Figura 0-12, Anexo B.

Itens como educação, alimentação e dinheiro são os menos apontados na pesquisa de auxílios que as famílias mais necessitam. Esta conclusão pode ser analisada por vários vieses, um deles, referente à educação, seria de que não há por parte dos órgãos gestores a fiscalização da frequência efetiva de alunos da rede pública, o que significa uma segurança para o beneficiado bastando somente a apresentação da matrícula da criança para a obtenção e manutenção do benefício. Outro, seria de que eles já se sentem bem atendidos com relação à educação. Quanto ao dinheiro e alimentação, há uma percepção de que a família está atendida em suas necessidades pelo benefício complementar de renda do cheque-cidadão. Enfim, vários tipos de interpretação podem ensejar a discussão e argumentação dessa percepção controversa da pesquisa quanto ao tipo de maiores necessidades de famílias pobres de nossa sociedade.

No quesito referente à avaliação geral do programa, 96% afirmaram estar satisfeitos com o programa Cheque-Cidadão, não obstante a quase totalidade de avaliação positiva do programa. Grande parte dos entrevistados acha que o valor do benefício deveria ser aumentado (reajustamento); muitos reclamam de atrasos nos pagamentos e outras reclamações que estão relacionadas com o processo de distribuição dos benefícios.

## **6.3 IDENTIFICAÇÃO DOS 4E'S NA PESQUISA**

### **6.3.1 Eficiência**

A vinculação da igreja no sistema do programa, segundo o representante da gestão Garotinho, reduziu significativamente o custo operacional do programa. Esse representante, em entrevista, alega que um dos grandes problemas dos programas sociais no Brasil é o gasto com custeio, que muitas vezes corresponde ao valor transferido aos beneficiários.

Segundo a pesquisa, os responsáveis pelo gerenciamento do programa não tinham estimativa dos valores dos custos do programa referentes a salários dos funcionários da FIA, dos funcionários da SASC, dos custos de impressão de cupões e outras despesas de custeio do programa. Assim sendo os gestores do programa não tinham indicadores de custo por pessoa atendida pelo benefício e outros indicadores de eficiência interna do programa.

Verificamos ainda que falta eficiência quanto ao lapso temporal entre a inscrição no programa e o efetivo recebimento do cheque pelo beneficiário pois foi verificado que 46% dos beneficiários levaram dois meses ou mais para o recebimento do cheque.

### **6.3.2 Eficácia**

A pesquisa domiciliar verificou, nas condicionalidades de matrícula escolar e saúde, uma eficácia de 100% entre os beneficiários entrevistados. Entretanto, o atendimento dessas condicionalidades não representa uma esperança futura de rompimento do ciclo da pobreza deste grupo populacional, porque não foi incluído o monitoramento da frequência e do desempenho escolar do aluno na rede pública de ensino.

### **6.3.3 Efetividade**

A pesquisa identificou através da pesquisa domiciliar que houve uma melhora nutricional da família após o ingresso de recurso do programa cheque-cidadão. Identificando os laticínios e carnes como os mais consumidos após a renda (figura 0-5 do anexo B).

De uma maneira geral, foi percebido, através da pesquisa domiciliar, que o nível de satisfação dos beneficiários do programa é de uma maneira geral bom, entretanto, para se avaliar o impacto do programa nas famílias deveria ser feito uma verificação a longo prazo.

#### **6.3.4 Equidade**

Conforme dito anteriormente, não foram realizados estudos ou pesquisas prévias pela SAS para identificar o mapa da fome do Estado do Rio de Janeiro. Segundo os gestores do programa, a intenção era de começar o atendimento à população pobre do Rio de Janeiro e depois expandir o programa para os outros municípios do Estado.

Embora a seleção e aprovação dos beneficiários, segundo o decreto no. 25.681, pertencesse ao Gabinete Civil do governo, a pesquisa identificou que as instituições religiosas eram as que efetivamente selecionavam os beneficiários e distribuíam os cheques.

Como justificativa para este fato, o Sr. Bittar alegava que as instituições religiosas estavam mais perto da pobreza e miséria e, portanto, tinham como avaliar os beneficiários do programa.

#### **6.3.5 Sustentabilidade**

As fontes orçamentárias do programa eram oriundas de dotações orçamentárias da FIA, recursos do Tesouro Estadual. A pesquisa não teve acesso ao volume de recursos gastos com o programa.

## **6.4 DISCUSSÕES EM TORNO DOS RESULTADOS**

No Brasil, a última década registrou a implementação de vários tipos de programas sociais assistenciais, dirigidos aos segmentos populacionais de pobres e miseráveis de nossa sociedade. Com isso, o País acumulou um expressivo volume de estudos, experiências e reflexões que permitem fazer um balanço dessas ações, quanto ao significado e alcance de resultados que contribuam para a redução da pobreza e, também, de constituição de uma política pública, no plano institucional, voltada para o enfrentamento e eliminação do ciclo perverso da pobreza.

Contudo, a continuidade de práticas clientelistas e concepções tradicionalistas tende a minimizar as mudanças ocorridas ignorando, assim, com uma visão míope e preconceituosa, as inovações e mudanças expressivas nesta área de política social aos mais desvalidos.

É senso comum que as medidas e os resultados dessas políticas ainda são modestos, conforme demonstrado pelos resultados obtidos, especialmente em decorrência de três fatores: a enorme dimensão do contingente de pobres e miseráveis, a crescente heterogeneidade da situação de pobreza e a grande legião de desempregados. Entretanto, a reflexão sobre os resultados desta dissertação – em que pesem os limites impostos pelos prazos, somados ao fato de ser uma primeira experiência do autor como pesquisador – estas primeiras conclusões levam à perceber que o fenômeno da pobreza não é impossível de ser superado.

O exame e estudo das mudanças ocorridas em nossa política social, com a introdução dos programas do tipo Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), fazem com que possamos ter um diagnóstico do alcance e significado dos mesmos, os quais poderão servir de base e orientação para a consecução do objetivo primordial de todos esses programas, qual seja, a melhoria de sua efetividade.

Nesse contexto, destaca-se o Programa Cheque-Cidadão, implantado em 1999 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, visando a oferecer um complemento de renda que possibilitasse às famílias mais pobres do Estado suprirem suas necessidades básicas de alimentação, o qual se enquadra na tipologia dos PGRM.

O principal objetivo desta dissertação foi identificar todo o processo de formulação da política pública, desde a implantação do Programa Cheque Cidadão, analisando os indicadores de desempenho avaliados em inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro (TCE-RJ), em 2004 e em estudo realizado pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), em 2003. O foco principal deste trabalho, portanto, é a aplicação de determinada metodologia de auditoria de desempenho em PGRM, visando a abrir uma discussão sobre a aplicação deste tipo de auditoria no âmbito do TCE-RJ.

Nesse sentido, a combinação das três dimensões do desempenho (eficácia, eficiência e efetividade) com a da equidade – que compõem, assim, os chamados “4 Es” –, além das variáveis custo, tempo e qualidade, permitem medir e avaliar um programa social que tenha como foco grupos vulneráveis da população, como os do Programa Cheque Cidadão, analisando, assim, sua efetividade e alcance.

A idéia foi comparar esses dois estudos, realizados por entidades de desenho institucional diverso. O propósito disso foi identificar eventuais complementaridades entre eles, contribuindo para o desenvolvimento de metodologias aplicáveis a auditorias de desempenho semelhantes, a serem realizadas pelo TCE-RJ.

O levantamento de achados e informações dos dois eventos analisados mostra, em ambos os casos, a total falta de planejamento do Programa Cheque Cidadão. As falhas estruturais de planejamento e gerenciamento estão presentes desde a publicação do decreto Decreto Nº 25.681 de 05.11.1999, que não especificava as atribuições das entidades assistenciais e religiosas, junto ao programa, até o desconhecimento total de gestores e beneficiários, do prazo de duração do programa.

Verifica-se, através das entrevistas colhidas junto ao ex-Subsecretário da Fundação para Infância e Adolescência (FIA), Sr. Bittar, a preocupação principal de defender o Programa quanto ao fato veiculado pela imprensa sobre a participação da Igreja Evangélica na seleção e distribuição do Cheque Cidadão. Esta participação foi aceita pelo TCE-RJ, mas que se coloca no fórum de discussões como tendo um viés clientelista.

Tanto na Inspeção realizada pelo TCE-RJ, quanto na pesquisa do IETS, não foram identificados uma cadeia lógica de eventos, tais como marco-lógico, monitoramento, indicadores de desempenho, estudos prévios de mapa da fome do Rio de Janeiro, e outros elementos técnicos necessários para a implantação de um programa deste porte, que, segundo seus gestores, tinha como meta atender 100 mil pessoas em todo o estado do Rio de Janeiro. Identificamos alguns pontos sensíveis do programa que foram abordados algumas vezes na pesquisa do IETS, outras na inspeção do TCE-RJ.

O primeiro se refere a questão da equidade que, pelos dados e depoimentos coletados, é consenso que a grande maioria das pessoas beneficiárias eram pobres e algumas miseráveis. Entretanto, foi detectado que um grande número de pessoas não foram localizadas tanto na pesquisa (189 beneficiários) quanto na inspeção (1.322 beneficiários) por não terem registro de nome de rua e número do domicílio. Este número elevado de beneficiários não localizados induz possíveis fraudes na aprovação e ou cadastramentos irregulares.

Ainda sobre a equidade, a inspeção do TCE-RJ identificou que houve um privilégio na concentração de beneficiários no município do Rio e em Campos do Goytacazes, em detrimento de outros municípios mais necessitados, quanto ao critério de miseráveis por beneficiários inscritos no programa conforme exposto no capítulo 5.

O segundo é quanto a questão da renda que, de acordo com as entrevistas realizadas, quase 30% das pessoas beneficiárias apresentam renda superiores ao valor de referência para obtenção do benefício.

O terceiro ponto é relativo a frequência escolar que não foi definida como condicionante vinculante ao Programa, bastando a comprovação da matrícula escolar das crianças como cumprimento desta condição. A condicionalidade de frequência escolar aliada a outros elementos estruturantes de emprego e renda é considerada como um dos pressupostos que pode, no longo prazo, romper com o ciclo da pobreza de nossa população.

O quarto e último ponto sensível é o que mais suscitou dúvidas e discussões em torno deste programa de renda mínima. Este se refere ao seguinte questionamento: O Programa Cheque Cidadão é uma política de favor? A utilização das igrejas trouxe ganhos efetivos ao programa tornando-o mais eficiente e eficaz?

As respostas a estas perguntas podem estar nas entrelinhas das entrevistas realizadas pelo IETS. Os pesquisadores perceberam, nos beneficiários, um grande receio em criticar ou avaliar negativamente o Programa. Os entrevistados demonstravam nitidamente que tinham medo de perder o benefício conquistado. Não foram poucos os beneficiários que afirmaram, nas entrevistas, a obrigatoriedade de participar de cultos religiosos para continuar a receber o benefício. Essas percepções fazem com que o benefício prestado seja visto com um forte viés clientelista, uma política de favor prestada pelos gestores e idealizadores do Programa Cheque Cidadão.

Um depoimento marcante quanto ao aspecto clientelista está contido em entrevista a um beneficiário do programa, realizada por Bravo (2002):

[...] Foram praticamente unânimes respostas como a de Leonira: O cheque cidadão foi criado porque o governador é uma pessoa muito boa, generosa, e gosta de ajudar os pobres. Ele sabe das dificuldades da gente, do que a gente sofre. Ele tem pena de nós. Qualquer um podia ter feito e não fez, só ele. Ninguém liga para pessoa carente como a gente. Nem emprego, eles dá. O Garotinho não. Ele sabe da vida que a gente leva, por isso quis ajudar”. (Leonira, 40 anos, 1a. série, desempregada, 4 filhos, moradora da Favela do Dendê, Ilha do Governador).

Certos depoimentos mostraram, com todas as cores, a grande relação de subalternidade e subserviência que tanto caracteriza as relações sociais hierarquizadas brasileiras, em que pobres, miseráveis e excluídos perdem a identidade própria, a cidadania e suas carências imediatas são supridas através da elite governante, segundo critérios assistencialista de ajuda e favor.

## CAPÍTULO 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao refletir sobre os achados relacionados ao problema central desta dissertação e às questões à ele relacionadas, com ênfase ao Programa Cheque Cidadão, no que tange às responsabilidades de análise do Tribunal de Contas, descritos e discutidos no capítulo anterior, apresentamos nossas considerações finais.

No contexto atual em que a sociedade exige desempenho e responsabilização dos gestores de programas, consideramos que as EFS brasileiras devem mudar o foco da atividade de fiscalização, passando da simples análise da legitimidade e conformidade de atos e da ação governamental, para a análise de resultados e do juízo de mérito e do valor da ação pública, enfatizada através do exame da eficiência, da eficácia, da efetividade, da equidade e da economicidade das ações e programas públicos.

Nesse sentido, as EFS podem e têm o dever de, no seu papel institucional, contribuir para a responsabilização dos agentes públicos e de disponibilizar para a sociedade informações sobre o desempenho das ações de governo.

Como contribuição, elencamos alguns procedimentos para que o TCE-RJ aperfeiçoe o seu papel institucional de guardião da *res publica* e sua responsabilidade social perante os cidadãos, a exemplo de outras EFS brasileiras, em especial o Tribunal de Contas da União, bem como outras estrangeiras como o *General Accounting Office* (GAO), nos Estados Unidos, e o *Office of the Auditor-General* (OAG), no Canadá, citadas no referencial teórico, que utilizam em seus trabalhos a avaliação de desempenho de programas.

Com esse objetivo sugerimos:

- A criação de um grupo de trabalho ou Coordenadoria específica para fiscalização e avaliação de Programas de Governo, com funcionários de carreira especializados em avaliação de Programas;
- Estabelecer convênios com outras EFS, que tenham experiência em avaliação de desempenho;
- Formar grupos multidisciplinares para especialização em cursos sobre o tema avaliação de programas;
- Realizar fóruns sobre o tema, convidando estudiosos e expertises em avaliação de programas; e
- Formar parcerias com universidades e Prefeituras para administrar cursos e passar conhecimento; e outras.

Ainda como forma de contribuição da inserção do TCE-RJ no campo da auditoria de desempenho, apresentamos mais algumas sugestões, as quais foram elaborados no formato de uma tabela, com indicadores de desempenho, específicos para programas do tipo de Programa de Garantia de Renda Mínima, à exemplo do Programa Cheque Cidadão, que podem ser verificados e monitorados em uma avaliação formativa de programa.

A tabela abaixo, não tem a pretensão de ser exaustiva e completa, entretanto, entendemos que ela é uma sugestão, uma consideração final mais estruturada e exemplificativa que encerra, em seu arcabouço, uma direção que sintetiza, tanto no caso deste estudo, quanto de novos estudos similares, um esboço do que é possível ser realizado pelo TCE-RJ em seus desafios avaliativos de PGRM.

**Tabela 7-1 Indicadores de desempenho propostos para uso do TCE-RJ em avaliações de PGRM**

<b>Indicador</b>	<b>Periodicidade</b>	<b>Fórmula de Cálculo</b>	<b>Análise do Indicador</b>
Percentual de gasto Administrativo	anual	Custo administrativo direto/valor total dos benefícios transferidos por ano x 100.	Reflete a parcela, com relação ao total de recursos do programa, que é gasta com atividades administrativas. A superação de um parâmetro preestabelecido ensejaria a adoção de medidas de contenção de gastos para evitar que recursos do programa fossem desviados da área finalística.
Percentual de acesso ao programa por município	mensal	(Nº famílias recebendo transferência financeira/ Nº estimado de famílias pobres) x 100.	Indica o acesso das famílias pobres ao programa no município. Se o indicador muito distante de 100%, significa que pode estar havendo problema no cadastramento e será necessário busca ativa das famílias pobres.
Percentual de cumprimento da condicionalidade educação por município	mensal	(Nº de crianças com frequência escolar igual ou superior a 85%/(Nº de crianças atendidas) x 100, por município.	Indica o grau de cumprimento da condicionalidade na área da educação. Se o valor do indicador for muito menor que 100% o gestor municipal deveria ser alertado para que atuasse junto à família e as escolas.
Percentual das condicionalidades de saúde por município.	mensal	(Nº de famílias cumprindo a agenda de saúde ou nutrição/Nº de famílias atendidas) x 100, por município.	Indica o grau de cumprimento da condicionalidade na área da saúde. Se o valor do indicador for muito menor que 100% o gestor municipal deveria ser alertado para que atuasse junto à família e as unidades de saúde.
Percentual de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades	Semestral	(Nº de municípios que realizam o monitoramento das condicionalidades/Nº total de municípios atendidos) x 100	Reflete as execuções das atividades municipais com relação ao monitoramento das condicionalidades. Se o indicador for muito menor que 100%. Os gestores estaduais devem atuar junto aos gestores municipais.
Percentual de famílias que não sacaram o benefício, por município.	mensal	(Nº de benefícios não sacados/Nº total dos benefícios disponibilizados) x 100, por município.	Percentual de benefícios que estão à disposição do beneficiário e não foram sacados. O valor ideal do indicador é zero. O aumento no valor do indicador deve alertar o gestor para a realização de busca ativa dos beneficiários que não sacaram os recursos.
Percentual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha da pobreza, por município.	anual	(Nº de famílias cuja RFPC após o recebimento do benefício ultrapassa a linha da pobreza/Nº de famílias atendidas) x 100, por município	Permite mensurar o percentual de famílias que, em razão de transferências financeiras do programa, passaram a ter renda familiar acima da linha de pobreza.
Percentual de famílias mais pobres atendidas por município.	mensal	(Nº de famílias com RFPC < R\$ atendidas/Nº de famílias atendidas)/(Nº estimado de famílias com RFPC < R\$XX,00/Nº estimado de famílias pobres), por município	Este indicador está definido para assumir valor maior do que 1 caso haja favorecimento do critério estudado (renda), por exemplo proporção de famílias atendidas com (*)RFPC < R\$ XX,00 atendidas maior do que a proporção do número estimado de famílias com (*)RFPC < R\$XX,00 na população de famílias pobre estimada do município. Menor que 1 no caso contrário e igual a 1 quando não há favorecimento. Um valor de 1,10 indica que o segmento está recebendo recursos 10% superiores comparado com uma situação de neutralidade (1,00).

(\*) R\$ XX valores em reais referentes a Renda Familiar Per Capita (RFPC).

A metodologia empregada no presente estudo favoreceu a obtenção de dados e possibilitou uma leitura ampla dos resultados, revelando por outro lado, que muito ainda merece ser investigado, diante da complexidade do tema e das questões críticas que giram em torno de qualquer programa de políticas sociais, devido à significância de seu papel para a sociedade e dos riscos de clientelismo e outros males anti-sociais que destroem a nobreza dos objetivos pretendidos.

## CAPÍTULO 8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEGÃO, L. H.. Estudo sobre os fundamentos para uma Engenharia de interesse Social. Tese de D.Sc. COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2002.

AMARANTE, Maria C. N. Justiça ou equidade nas relações de consumo. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS S.A., 1997.

ARPON, Andréia S. “Uma esmola para um homem que é são, ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão” - Contribuições para uma avaliação do programa cheque cidadão. Dissertação de mestrado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2004.

AZEVEDO, S. de. Desigualdades sociais e reforma do Estado Os desafios da Gestão metropolitana no federalismo brasileiro. In: FLEURY, S. (org.). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha, p. 127-185. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BETTO, F. A fome como questão política. In: BETTO, Frei (org.). Fome Zero: textos fundamentais, p. 21-31. Rio de Janeiro: GARAMOND, 2004.

BRASIL. Manual de Auditoria de Natureza Operacional. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000a.

\_\_\_\_\_. Técnica de Auditoria Benchmarking. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000b.

\_\_\_\_\_. Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000c.

BRAVO, Rosangela A. Programa compartilhar/cheque cidadão: Difícil equacionamento entre carências e direitos. Dissertação de mestrado, EBAPE, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2002.

CANO, Inácio. Introdução à avaliação de programas sociais. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CASTANHAR, José C. e COSTA, Frederico J. L. da. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, 37 (5), p. 969-92. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

COHEN, E., FRANCO, R. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis, RJ: VOZES, 2007.

DRAIBE, S. M. A Construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. Caderno de Pesquisa no. 34 NEPP. Campinas: UNICAMP, 1998.

DRAIBE, S.; FONSECA, A.M. e MONTALI, L. Programas de renda mínima para famílias carentes: Levantamento das experiências e metodologia de avaliação. In: LOBATO, Ana Lúcia (org.). Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. p. 203-250. Brasília: IPEA, 1998.

GIL, Antônio C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: ATLAS S.A., 1997.

GOMES, Marcelo B. O papel do TCU na Avaliação de Programas de Governo: em Busca de um Governo de Resultados. In: BRASIL, Prêmio Serzedello Corrêa 2003: monografias vencedoras: avaliação de programas públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005.

IBGE – FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.  
<<http://www.ibge.gov.br>>

IETS – INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE.  
<<http://www.iets.org.br>>

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. <<http://www.ipea.gov.br>>

LIMA, Paulo Daniel Barreto. A Excelência em Gestão Pública: A trajetória e a estratégia do Gespública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LIMA, Dagomar H. Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental: o papel do Tribunal de Contas da União. In: BRASIL, Prêmio Serzedello Corrêa 2003: monografias vencedoras: avaliação de programas públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005.

MARCONI, Marina de A., LAKATOS, Eva M. Técnicas de pesquisa. São Paulo: ATLAS S.A., 1982.

MENICUCCI, Telma. A Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, Gilberto et al.. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

MINAYO, Maria C. de S., ASSIS, Simone G. de, SOUZA, Edinilsa R. de Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

MOKATE, Karen M. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluation como herramienta de la gerencia social*. In: Revista do Serviço Público, 53 (1), p. 89-131. Brasília: ENAP, 2002.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Fundamentos da Política Pública. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

MOTTA, Paulo R. M. Avaliação na administração pública: eficiência, eficácia e efetividade In Textos da Disciplina Planejamento Estratégico, Rio de Janeiro: FGV/EBAP/CIPAD, 1997, mímeografia, Parte IV.

NERI, Marcelo Desigualdade, Estabilidade e Bem-Estar Social In Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente. Revista de Administração Pública, 37 (5), p. 129-58. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

NOGUEIRA, Marco A., As possibilidades da Política: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: PAZ E TERRA S.A., 1998.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS DO RIO DE JANEIRO.  
<<http://www.observatoriodefavelas.org.br>>

OCDE (2002). Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, Policy Brief, October, 2002.

OLIVEIRA, Alfredo Gontijo. Propriedades Emergentes nas Ciências Exatas: Transposições de Conceitos, Modelos e Metodologias. In: DOMINGUES, Ivan. Conhecimento e Transdisciplinaridade II: Aspectos Metodológicos. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2005.

OLIVEIRA, João B. Uma metodologia de avaliação de impacto de políticas públicas no Brasil. Dissertação de mestrado, EBAPE, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2002.

OLIVEIRA, João Bosco. Uma Metodologia de Avaliação de Impacto de Políticas Públicas no Brasil. Dissertação apresentada para conclusão do curso de Mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV, 2002.

PETERS, B. Guy. American Public Policy: Promise and Performance. 2. ed. New Jersey: Chatam House Publishers, 1986.

PONTES, Reinaldo N. A evolução do combate à pobreza no Brasil e o papel do Fome Zero. In: BETTO, Frei (org.). Fome Zero: textos fundamentais. Rio de Janeiro: GARAMOND, 2004. p. 35-46.

RIO DE JANEIRO. Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro para o quadriênio 2008-2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.rj.gov.br>> . Acesso em: 13/06/2008.

SABÓYA, João e ROCHA, Sônia. Programa de renda mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do DF. In: LOBATO, Ana Lúcia (org.). Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998. p. 251-284.

SANTOS, Luiz Alberto dos e CARDOSO, Regina Luna dos Santos. Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil: problemas e perspectivas. Artigo apresentado no XV Concurso de ensayos del CLAD. Caracas, 2001.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública (versão resumida) In: Textos da Disciplina Políticas Públicas II Rio de Janeiro, FGV/EBAPE, 2007, mimeografia.

SHAFRITZ, Jay M., HYDE, Albert C., PARKES, Sandra J. Classics of public administration. Belmont USA: THOMSON WADSWORTH, 2004.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Artigo apresentado no CLAD/2000. República Dominicana, outubro de 2000.

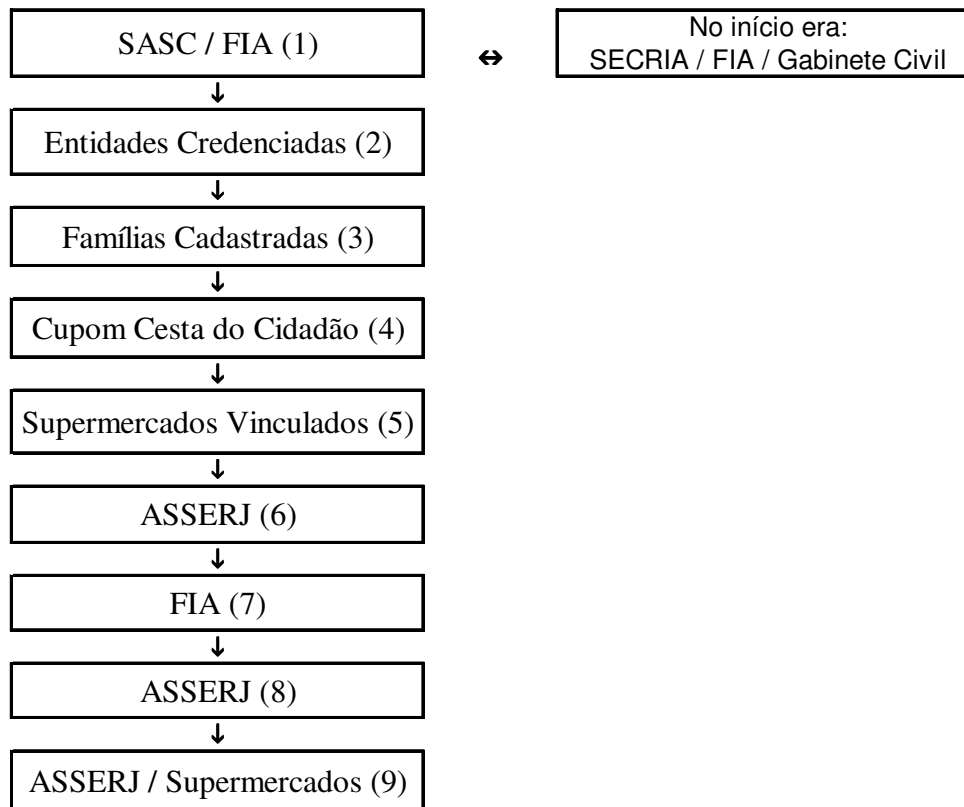
SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto et al.. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SUPLICY, Eduardo M. Renda de cidadania: A saída é pela porta. São Paulo: Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2002.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão social metodologia, casos e práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2007

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Tem Razão a Administração? Ensaio da Teoria Organizacional. 2ª ed. Ijuí: Unijuí, 2004.

**ANEXOS**

**ANEXO A – Inspeção do TCE-RJ****Figura A-1 Fluxograma do Programa.**

Fonte: Inspeção TCE 2001.

**Tabela A-1**Tabela de distribuição do cheque cidadão por município.

Município	Nº de Habitantes	Quantidade de beneficiários incluídos até agosto	Quantidade de beneficiários incluídos em setembro	Quantidade de beneficiários excluídos	Quantidade de contemplados	Proporção de Miseráveis	Relação nº de Habitantes por Cheque cidadão	Relação miseráveis por Cheque cidadão
Angra dos Reis	118.890	63	7	1	95	15,68	1.251	196,23
Aperibe	8.008	42	1	0	42	12,55	190	23,93
Araruama	82.565	54	0	1	185	16,58	446	74,00
Areal	9.874	21	18	0	21	13,51	470	63,52
Arraial do Cabo	23.817	0	37	0	37	9,46	643	60,89
Armação de Búzios	18.062	17	1	7	73	10,44	247	25,83
Barra do Pirai	88.195	23	2	19	965	12,54	91	11,43
Barra Mansa	170.409	15	0	16	347	11,41	491	56,03
Belford Roxo	434.119	287	5	142	2.768	22,47	156	35,24
Bom Jesus de Itabapoana	33.315	2	1	6	219	14,89	152	22,65
Cabo Frio	126.456	21	0	10	282	15,71	448	70,45
Cachoeira de Macacu	48.414	13	2	8	281	13,73	172	23,66
Cambuci	14.624	0	9	0	9	17,21	1.624	279,64
Campos dos Goytacazes	405.726	7.279	296	145	7.185	17,11	56	9,66
Cantagalo	19.750	0	9	0	17	15,49	1.161	179,96
Carapebus	8.652	1	0	2	77	12,01	112	13,49
Cardoso Moreira	12.585	0	0	0	89	20,73	141	29,31
Carmo	14.923	37	1	0	37	15,96	403	64,37
Casimiro de Abreu	21.997	26	0	0	27	9,46	814	77,07
Comendador Levy Gasparian	7.920	0	34	0	34	16,72	232	38,95
Conceição de Macabu	18.638	46	0	1	45	15,76	414	65,67
Cordeiro	18.537	43	5	0	43	13,45	431	57,98
Duas Barras	10.299	24	4	12	88	15,34	117	17,95
Duque de Caxias	774.508	178	23	122	2.956	20,30	262	53,19
Engenheiro Paulo de Frontin	12.152	11	0	0	39	12,20	311	38,01
Guapimirim	37.921	10	0	6	219	19,95	173	34,54
Iguaba Grande	15.037	85	3	0	99	11,43	151	17,36
Itaboraí	186.972	43	2	3	305	21,33	613	130,76
Itaguaí	81.928	100	8	91	1.389	19,66	59	11,60
Italva	12.607	1	0	1	96	15,91	131	20,89
Itaocara	22.931	46	0	0	46	13,94	498	69,49
Itaperuna	86.248	7	1	11	350	12,85	246	31,67
Japeri	83.210	56	0	21	768	30,00	108	32,50
Lage do Muriaé	7.897	21	4	11	92	20,59	85	17,67
Macaé	131.795	197	123	9	297	8,32	443	36,92
Magé	205.527	57	27	13	1.110	21,36	185	39,55
Mangaratiba	24.777	4	0	0	43	14,99	576	86,37
Marica	76.552	98	0	0	101	14,29	757	108,31
Mendes	17.252	18	0	2	36	10,02	479	48,02
Mesquita	0	24	0	6	677			
Miguel Pereira	23.768	86	0	2	98	12,64	242	30,66
Miracema	26.964	6	0	3	152	19,95	177	35,39
Natividade	15.037	10	4	3	195	17,98	77	13,86
Nilópolis	153.556	55	0	24	812	13,50	189	25,53

Município	Nº de Habitantes	Quantidade de beneficiários incluídos até agosto	Quantidade de beneficiários incluídos em setembro	Quantidade de beneficiários excluídos	Quantidade de contemplados	Proporção de Miseráveis	Relação nº de Habitantes por Cheque cidadão	Relação miseráveis por Cheque cidadão
Niterói	454.830	82	131	7	518	7,76	878	68,14
Nova Friburgo	172.526	0	0	2		7,10		
Nova Iguaçu	919.329	337	29	240	4.145	18,88	221	41,87
Paracambi	38.767	33	0	8	439	14,96	88	13,21
Parati	29.444	0	0	0	13	13,94	2.264	315,73
Paraíba do Sul	37.234	26	0	0	26	14,10	1.432	201,92
Paty de Alferes	24.762	78	17	0	81	21,20	305	64,81
Petrópolis	284.434	2	0	2	83	8,26	3.426	283,06
Pinheral	19.449	0	0	0	86	16,30	226	36,86
Piraí	22.053	48	0	0	50	15,53	441	68,50
Porciúncula	16.001	49	0	0	49	21,17	326	69,13
Porto Real	12.083	2	0	4	101	18,34	119	21,94
Quatis	10.725	23	0	1	100	13,95	107	14,96
Queimados	121.841	38	2	76	592	22,35	205	46,00
Quissamã	13.674	18	1	22	65	19,30	210	40,60
Resende	103.995	0	0	2	79	10,28	1.316	135,33
Rio Claro	16.137	2	0	0	87	17,52	185	32,50
Rio das Flores	7.621	16	0	0	33	19,93	230	46,03
Rio das Ostras	36.370	1	66	1	66	10,82	551	59,62
Rio de Janeiro	5.798.361	5.647	7.836	1.469	37.015	10,40	156	16,29
Santa Maria Madalena	10.441	3	0	4	88	15,37	118	18,24
Santo Antônio de Pádua	38.496	18	0	11	346	12,38	111	13,77
São Fidélis	36.697	14	0	10	292	16,47	125	20,70
São Francisco de Itabapoana	41.373	2	104	0	177	30,02	233	70,17
São Gonçalo	888.843	260	104	39	3.822	14,10	232	32,79
São João da Barra	27.596	0	68	6	45	19,15	613	117,44
São João do Meriti	448.909	250	0	92	2.257	16,29	198	32,40
São José de Uba	6.410	0	0	0	101	20,60	63	13,07
São José do Vale do Rio Preto	19.228	17	10	0	18	15,69	1.068	167,60
São Pedro da Aldeia	63.117	29	89	1	50	14,46	1.262	182,53
Sarapuçaia	17.112	15	0	1	73	16,16	234	37,88
Saquarema	52.317	5	1	1	104	14,53	503	73,09
Seropédica	65.119	35	0	4	852	21,85	76	16,70
Silva Jardim	21.250	0	0	0	59	24,02	360	86,51
Tanguá	25.863	14	0	11	171	20,67	151	31,26
Teresópolis	137.343	1	0	2	253	9,19	542	49,89
Três Rios	71.732	17	0	14	335	13,89	214	29,79
Valença	65.981	0	0	0	17	14,72	3.881	571,32
Varre-Sai	7.842	4	0	4	86	23,57	91	21,49
Vassouras	31.164	0	8	0	8	15,22	3.895	592,89
Volta Redonda	241.431	167	13	157	1872	9,99	128	12,88
<b>Total</b>		<b>16.380</b>	<b>9.106</b>	<b>2.889</b>				

- **1ª Coluna:** relaciona os municípios que estariam recebendo cheque cidadão até o mês de setembro de 2004, conforme documentação constante às fls. 55/69 do Doc. TCE nº 46.955-7/04.
- **2ª Coluna:** relaciona a quantidade de habitantes em cada município de acordo com o Censo Demográfico do IBGE no ano de 2.000 (Doc. nº 04 do Documento TCE nº 50.627-2/04).
- **3ª Coluna:** relaciona a quantidade de beneficiários incluídos de janeiro a agosto de 2004 em cada município, conforme dados extraídos do CD encaminhado pela SAS em atendimento à solicitação da equipe de inspeção (Doc. nº 05 do Documento TCE nº 50.627-2/04).
- **4ª Coluna:** relaciona a quantidade de beneficiários incluídos em setembro de 2004 em cada município, conforme dados extraídos do CD encaminhado pela SAS em atendimento à solicitação da equipe de inspeção, conforme documentação constante às fls. 69 do Doc. TCE nº 46.955-7/04.
- **5ª Coluna:** relaciona a quantidade de beneficiários excluídos de janeiro a setembro de 2004 em cada município, conforme dados extraídos do CD encaminhado pela SAS em atendimento à solicitação da equipe de inspeção, conforme documentação constante às fls. 69 do Doc. TCE nº 46.955-7/04.
- **6ª Coluna:** relaciona a quantidade de beneficiários contemplados até setembro de 2004 em cada município. Salientamos que os valores foram extraídos da relação das entidades com seus respectivos voluntários constante às fls. 55/68 do **Doc. TCE 46.955-7/04**.
- **7ª Coluna:** relaciona o percentual da população que recebe até 1/3 do salário mínimo por membro da família. Este percentual foi utilizado, pois se trata de uma das exigências para se receber o cupom. Utilizamos o Mapa do Fim da Fome (FGV), e extraímos a média aritmética dos percentuais de 1/2 e 1/4 do salário mínimo (Doc. nº 04 do Documento TCE nº 50.627-2/04) às fls. 55/68.
- **8ª Coluna:** demonstra a quantidade de habitantes para cada cheque cidadão, por município. Este valor é resultado da divisão do nº de habitantes (2ª coluna) e a quantidade de contemplados (6ª coluna).
- **9ª Coluna:** demonstra a quantidade de miseráveis para cada cheque cidadão, por município. Este valor é resultante da seguinte equação: multiplica-se o nº de habitantes (2ª coluna) pela proporção de miseráveis (7ª coluna) e divide-se pela quantidade de contemplados (6ª coluna).

Figura A-2 Levantamento de beneficiários com duplicidade de benefício e endereço.

MUNICÍPIO	BAIRRO	BENEFICIÁRIO	CPF	ENDEREÇO
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL RICARDO DO E SANTO	734323778	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL RICARDO DO ESPIRITO SANTO	734323778	ESTRADA DO BAJURU
PATY DE ALFERES	RIO PRADO	SILVIO AMARO DA FONSECA	766443752	DO QUILOMBO
CACHOEIRAS DE MACACU	ABOLICA	SILVIO AMARO DA FONSECA	766443752	EST. DO QUILOMBO Nº 23
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL FRANCISCO RANGEL BARRETO	1755416717	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL FRANCISCO RANGEL BARRETO	1755416717	ESTRADA DE QUIXABA SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	JOSE ROBSON GOMES	1755457740	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	JOSE ROBSON GOMES	1755457740	ESTRADA DA QUIXABA CASA 1
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	VALDECY DO ESPIRITO SANTO	1765963729	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	VALDECY DO ESPIRITO SANTO	1765963729	ESTRADA DE CARDEIRO SN
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MARCOS ROGERIO PEIXOTO GONÇALVES	1766026745	RUA PRINCIPAL SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MARCOS R. P. GONÇALVES	1766026745	
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	ODAIR JOSE P. GONÇALVES	1766032710	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	ODAIR JOSE PEIXOTO GONÇALVES	1766032710	ESTRADA MATO ESCURO
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	RICARDO MACHADO ROCHA	1766569790	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	RICARDO MACHADO ROCHA	1766569790	ESTRADA DA CONCHA 368
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL BARRETO	1767435703	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL BARRETO	1767435703	ESTRADA DE CARDEIRO SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	PAULO RODRIGUES DA SILVA	2699215759	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	PAULO RODRIGUES DA SILVA	2699215759	ESTRADA MATO ESCURO
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	ROBERTO DA SILVA F. NETO	2705890742	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	ROBERTO DA SILVA FRANÇA NETTO	2705890742	ESTRADA MATO ESCURO SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	PEDRO MACHADO DE SOUZA	3044529719	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	PEDRO MACHADO DE SOUZA	3044529719	ESTRADA BAJURU SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL FRANCISCO DA SILVA	3046057784	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL FRANCISCO DA SILVA	3046057784	ESTRADA DO MATO ESCURO
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	REINALDO SILVA SANTOS	3053421771	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	REINALDO SILVA SANTOS	3053421771	ESTRADA DA QUIXABA SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	OZIEL MACHADO DE ALMEIDA	3071133707	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	OZIEL MACHADO DE ALMEIDA	3071133707	ESTRADA DE ATO ESCURO SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	PAULO SERGIO PEIXOTO MACHADO	3950365770	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	PAULO SERGIO PEIXOTO MACHADO	3950365770	ESTRADA MATO ESCURO 183
RIO DE JANEIRO	REALENGO	MAISA CARLOS DOS SANTOS	4754191706	R BELISARIO DE SOUZA 747
DUQUE DE CAXIAS	REALENGO	MAISA CARLOS DOS SANTOS	4754191706	R BELISARIO DE SOUZA 747
RIO DE JANEIRO	CAMPO GRAN	RUTE MARIA CARNEIRO	5178101740	R THIAGO MENDES 10,....
RIO DE JANEIRO	CAMPO GRAN	RUTE MARIA CARNEIRO	5178101740	RUA CHICO MENDES N 10
RIO DE JANEIRO	BANDEIRANTE	MANOEL F NOGUEIRA	8104248782	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL FRANCISCO NOGUEIRA	8104248782	ESTRADA DO CARDEIRO SN
RIO DE JANEIRO	RECREIO DOS	MARIA EMILIA DA SILVA TEODORO	8531027756	ESPERANÇA 28 C
SAO FIDELIS	IGUALDADE	MARIA JOSE DA SILVA SOUZA	8531177723	RUA DA IGUALDADE 664 FDS
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MARCELO DE SOUZA	8924754718	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MARCELO DE SOUZA	8924754718	ESTRADA DA QUIXABA 58
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL FRANCISCO CAETANO	9193732759	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL FRANCISCO CAETANO	9193732759	ESTRADA DA QUIZABA
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	JOAO FRANCISCO FERREIRA FLOR	9386721775	ESTRADA DE MATO ESCURO 148
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	JOAO FRANCISCO FERREIRA FLOR	9386721775	
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	UELBER ALMEIDA MENDONÇA	9695604781	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	UELBER ALMEIDA MENDONÇA	9695604781	ESTRADA AGUA PRETA SN
SAO FRANCISCO DE ITABAPOAN	GARGAU	NADIA SOUZA COSTA	10005211760	BECO 1 Nº 20
SAO FRANCISCO DE ITABAPOAN	GARGAU	NADIA SOUZA COSTA	10005211760	BECO 1 Nº 20
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	RODRIGO DE ALMEIDA SILVA	10108547710	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	RODRIGO DE ALMEIDA SILVA	10108547710	ESTRADA DE CAIMBORA SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MAGNO DE SOUZA CORDEIRO	10347213723	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MAGNO DE SOUZA CORDEIRO	10347213723	ESTRADA AGUA PRETA SN
MACAE	NOVA ESPERA	JANDERSON BARROS COUTINHO	10646545760	RUA TRAV UNIAO NR 40
MACAE	NOVA ESPERA	JANDERSON BARROS COUTINHO	10646545760	RUA TRAV UNIAO 40
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MARCIANO DE SOUZA RANGEL	10921373783	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MARCIANO DE SOUZA RANGEL	10921373783	RUA PRINCIPAL 23 CASA 2
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MESSIAS TEIXEIRA DE ALMEIDA	10977010775	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MESSIAS TEIXEIRA DE ALMEIDA	10977010775	ESTRADA DO MATO ESCURO
RIO DE JANEIRO		MATALICIO RODRIGUES DA SILVA	11191745708	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	NATALICIO RODRIGUES DA SILVA	11191745708	ESTRADA DE MATO ESCURO
SAO FIDELIS		GRIVALDO RANGEL VIEIRA	15964920829	PUREZA
CAMPOS DOS GOYTACAZES	SATURNINO B	GRIVALDO RANGEL VIEIRA	15964920829	ESTRADA DO PIRES SN
ITAGUAI	CENTRO	ALEXANDRE DE CASTRO SILVA	32062818734	TRAVESSA GUILHERME BRIGS 34
ANGRA DOS REIS	CENTRO	ALEXANDRE DE CASTRO SILVA	32062818734	TRAVESSA GUILHERME BRIGS 34
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL SALES FILHO	50152564772	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL SALES FILHO	50152564772	ESTRADA CAZUMBA SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	VALDENI PEREIRA DE ALMEIDA	69283702700	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	VALDENI PEREIRA DE ALMEIDA	69283702700	ESTRADA DO MATO ESCURO
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL RIBEIRO MANHAES	69642176734	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL RIBEIRO MANHAES	69642176734	ESTRADA CAZUMBA 108
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	JOAO DA SILVA	72867809720	ESTRADA DE MATO ESCURO
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	JOAO DA SILVA	72867809720	
RIO DE JANEIRO	BANDEIRANTE	MANOEL DE FATIMA	75355191720	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL DE FATIMA	75355191720	ESTRADA AGUA PRETA SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL ALMIR N PEIXOTO	79602843772	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL ALMIR NUNES PEIXOTO	79602843772	ESTRADA MATO ESCURO 137
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL BARRETO VIANA	83022201753	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL BARRETO VIANA	83022201753	ESTRADA AGUA PRETA SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL JOCELINO PEIXOTO MACHADO	90586824715	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL JOCELINO PEIXOTO MACHADO	90586824715	ESTRADA MATO ESCURO SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	PAULO ROBERTO PESSANHA	91189616734	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	PAULO ROBERTO PESSANHA	91189616734	ESTRADA DE CAZUMBA SN
RIO DE JANEIRO	ABOLICA	MANOEL GENECI PEREIRA DA SILVA	91455103772	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	CENTRO	MANOEL GENECI PEREIRA DA SILVA	91455103772	ESTRADA DO AZEITONA SN
CAMPOS DOS GOYTACAZES	PARQUE LEOP	BITA DE CASSIA PAIXAO PEREIRA	91641209704	RUA MIRANDA PINTO, 124
CAMPOS DOS GOYTACAZES	PARQUE LEOP	BITA DE CASSIA PAIXAO PEREIRA	91641209704	RUA MIRANDA PINTO, 124 CASA 2

**Figura A-3 Entrevista com Sr. Antônio (Gerente da FIA).**

<b>OBJETIVO DA ENTREVISTA</b> Conseguir informações junto ao responsável pela fiscalização das notas fiscais (aquisições por parte dos beneficiários), dos cheques cidadãos e arquivamento dos respectivos processos (FIA).	
Responsável: Antônio Luiz M. Martins – Gerente do Programa Compartilhar Cheque Cidadão	DATA : 12 / 11 / 2004
LOCAL DA ENTREVISTA: Fundação para a Infância e Adolescência - FIA Rua Voluntários da Pátria, nº 120 – Botafogo – Rio de Janeiro	HORÁRIO 11 : 30 h
<b>PARTICIPANTES</b> Felipe Alberto Paiva Caldas- Matr. 02/2703 – Inspetor Setorial Cláudia Cordeiro Suhett Franco – Mat. 02/3066 – Assistente Pedro Calixto Brandão Mendes – Mat.02/3391 – Técnico de Controle Externo	
<p><b>1. Qual é o papel da FIA no Programa Compartilhar Cheque Cidadão?</b>  <b>R:</b> <i>A atribuição da FIA no programa é simplesmente verificar se os cupons, após as compras, estão dentro dos critérios estabelecidos na legislação em vigor, montar os processos e enviar para a Secretaria Estadual de Saúde para efetuar o pagamento (para eles serem liquidados).</i></p> <p><b>2. De que forma são verificadas as notas fiscais?</b>  <b>R:</b> <i>São analisadas em torno de 10% (dez por cento) das notas fiscais (pois é praticamente impossível verificarmos todas as notas fiscais das compras efetuadas), verificamos o que os beneficiários compram (se está dentro do parâmetro de renda mínima).</i></p> <p><b>3. Na fase da liquidação, quando se verifica alguma irregularidade, que procedimento são adotados?</b>  <b>R:</b> <i>Quando verificamos alguma irregularidade devolvemos o cheque a ASSERJ (Associação dos Supermercados do Estado do Rio de Janeiro) para que a mesma tome as providências cabíveis.</i></p> <p><b>4. Como é feito o credenciamento dos estabelecimentos que recebem o cheque cidadão?</b>  <b>R:</b> <i>O credenciamento é com a ASSERJ, diretamente a FIA não tem nenhuma influência.</i></p> <p><b>5. Após o recebimento dos cupons, a FIA monta um processo para futuro pagamento. Esses processos são realizados mês a mês, por entidade, em cada Município ?</b>  <b>R:</b> <i>Não, os cupons são agrupados por mês de competência, ou seja, o mês de emissão do cheque.</i></p> <p><b>6. O que é verificado na análise dos cupons?</b>  <b>R:</b> <i>Primeiro se separa por mês de competência, e depois é verificado se há no cupom o número da nota fiscal de compra (cupom fiscal), da data e o valor da compra.</i></p> <p><b>7. Quantas pessoas verificam as notas fiscais de compra?</b>  <b>R:</b> <i>Somente eu verifico as compras.</i></p> <p><b>8. Geralmente o pagamento se dá quanto tempo após a distribuição do cupom, já que este só tem validade de 01 (um) mês?</b>  <b>R:</b> <i>Após as compras e a verificação das notas fiscais, são 05 (cinco) dias úteis.</i></p> <p><b>8. Como os cupons distribuídos em um determinado Município devem ser utilizados naquele mês, existe algum documento informando sobre o valor pago, a quantidade de cupons, a quantidade de beneficiados e o número dos processos especificamente, daquele Município, naquele determinado mês?</b>  <b>R:</b> <i>Temos todas essas informações sim, a exceção são os Municípios.</i></p> <p><b>9. Onde são arquivados os processos e as notas fiscais (cupons fiscais)?</b>  <b>R:</b> <i>Aqui mesmo na FIA.</i></p>	

10. **Por quanto tempo se mantém arquivados as notas fiscais de compras e os respectivos processos?**

**R:***Durante 05 (cinco) anos.*

ASSINATURA DO(S) INSPETOR(ES)

ASSINATURA DO ENTREVISTADO

**Figura A-4 Entrevista com Sr. Izaura (Gerente do programa cheque cidadão).**

<b>OBJETO DA ENTREVISTA</b> Conseguir informações sobre o Programa Compartilhar Cheque Cidadão	
<b>LOCAL DA ENTREVISTA</b> Rua Pinheiro Machado, s/n.º, Palácio da Guanabara, Prédio Anexo	<b>DATA/HORÁRIO</b> 11/11/2004 - 13:30 h
<b>PARTICIPANTES</b> Felipe Alberto Paiva Caldas- Matr. 02/2703 – Inspetor Setorial Cláudia Cordeiro Suhett Franco - Matr.02/3066 – Assistente Pedro Calixto Brandão Mendes - Matr.02/3391 – Técnico de Controle Externo	
<b>METODOLOGIA UTILIZADA</b> Objetivando obter um maior grau de aproveitamento e, com a expressa autorização do responsável, a equipe de inspeção procedeu o registro da presente entrevista com o auxílio de um gravador, e as respostas ora consignadas expressam, fielmente, as idéias do responsável, tendo sido apenas procedida a conversão da linguagem oral para a escrita.	
<b>SÍNTESE DA ENTREVISTA</b>  Fomos recebidos pela Gerente do Programa Senhora Izaura Colodete Antônio de Sá Freire, que nos prestou os esclarecimentos aqui relatados:  <b>QUESTIONÁRIO:</b>  <b>1. A quantidade de famílias beneficiadas é proporcional à população de cada Município? o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é levado em consideração?</b>  <b>R:</b> “Não existe uma proporcionalidade, nem o uso de índices sócio-econômicos como o IDH. É reconhecidamente uma falha no Programa. Entretanto, existe uma pretensão futura de se utilizar o Índice de Desenvolvimento Humano ou qualquer outro índice com indicadores de pobreza do Estado do Rio de Janeiro para que se faça uma distribuição proporcional à realidade do município envolvido.”  <b>2. Quantos Municípios são contemplados pelo Programa?</b>  <b>R:</b> “88 (oitenta e oito) Municípios.”  <b>3. Quais os 04 (quatro) Municípios que ainda não foram contemplados com o Cheque Cidadão?</b>  <b>R:</b> “Rio das Ostras, São Sebastião do Alto, Trajano de Moraes e Macuco.”  <b>4. Qual a quantidade de denúncias efetuadas através do Programa Fala Cidadão para a SAS, no que se refere ao Programa Compartilhar Cheque Cidadão?</b>  <b>R:</b> “A incidência de denúncias é muito baixa, em média 15 (quinze) denúncias por mês. Todas as denúncias que chegam ao nosso conhecimento são apuradas e acompanhadas. A maioria das denúncias é originária de pessoas que foram excluídas do Programa. Existem também aquelas motivadas pela insatisfação das pessoas que questionam o porquê de determinada família receber o benefício e não elas.”  <b>5. O ano de 2004 foi um ano de eleições. A SAS realizou cadastramento neste período? Onde?</b>  <b>R:</b> “Sim. Foram realizados cadastramentos nos Municípios de Campos dos Goytacazes e Rio de Janeiro.”  <b>6. Com relação aos cadastramentos realizados neste ano, os mesmos foram objeto de denúncias?</b>  <b>R:</b> “Sim, no Município do Rio de Janeiro. Todas as denúncias recebidas foram apuradas”  <b>7. Candidatos a cargos eletivos exercem algum tipo de influência no processo de cadastramento ou na distribuição dos cheques?</b>	

**R:** “Não. Inclusive, é vedado, ao candidato, realizar distribuição de cheques.”

**8. Qual é o quantitativo de pessoas envolvidas no processo de distribuição do Cheque Cidadão?**

**R:** “40 (quarenta) pessoas.”

**9. Quantas Assistentes Sociais a SAS dispõe para a execução do Programa?**

**R:** “03 (três) Assistentes Sociais.”

**10. A SAS realiza visitas aos beneficiários do Programa, assim como às entidades credenciadas? Qual a periodicidade das visitas mês?**

**R:** “Sim. São realizadas visitas 02 (duas) vezes por mês. Quando os cheques são entregues aos voluntários, e quando os mesmos nos entregam as notas fiscais, a chamada “prestação de contas”. Neste mesmo dia, a equipe que efetuou a entrega dos cheques aos voluntários visita, aleatoriamente, entidade(s) religiosa(s). Concomitante a essas visitas, outras equipes do Programa realizam reuniões com os beneficiários do Programa.”

**11. Todos os cupons são distribuídos em um mesmo mês?**

**R:** “Sim, até porque a validade do cheque é até o último dia do mês impresso no mesmo. Após, o cheque cidadão perde sua utilidade não mais sendo aceito pelos estabelecimentos comerciais”

**12. A data de distribuição dos cupons é a mesma em todos os Municípios?**

**R:** “Não. As datas são diferentes, uma vez que, no interior, a entrega dos cupons, em determinados casos, é feita através de malote ou de Sedex, para os Batalhões da Polícia Militar que funcionam no lugar dos Pólos da Fia em localidades onde estes não existem. Os voluntários vão buscar os cheques nos Batalhões, que daí levam para as suas respectivas igrejas, onde serão distribuídos aos beneficiários.”

**13. A SAS costuma fazer visitas às instituições credenciadas no dia da distribuição dos cheques?**

**R:** “Sim. Quando os voluntários vão buscar os cheques nos pólos, eles são obrigados a informar os dias que serão realizadas as distribuições. Diante do calendário, fazemos o acompanhamento das entregas dos cupons.”

**14. Após o recebimento do cupom, o estabelecimento o encaminha para a Associação de Supermercados. A partir deste momento, qual o próximo trâmite?**

**R:** “A Associação de Supermercados encaminha os cupons para a Secretaria da Infância e Juventude, ou seja, estes não passam pela SAS.”

**15. É sabido que para o beneficiado ter direito ao cheque é necessário que tenha efetuado a devida prestação de contas. Esta prestação é encaminhada à SAS? Ela é analisada anteriormente pelo voluntário?**

**R:** “Sim. A Prestação de Contas, que é entrega do cupom fiscal (nota fiscal), é encaminhada a SAS. Antes disso porém, esse cupom fiscal passa pelo crivo dos voluntários, ou seja, verifica-se o que a família consumiu (comprou) com o Cheque Cidadão.”

**16. Qual é o papel das entidades religiosas em relação ao Programa?**

**R:** “Essas entidades são a extensão da SAS, fazendo papel de agentes sociais frente às famílias beneficiárias.”

**17. São produzidos Relatórios Gerenciais acerca do Programa? Qual a sua periodicidade?**

**R:** “Sim. Todas às vezes que se fazem visitas domiciliares, visitas às entidades e entregas de Cheques são produzidos relatórios circunstanciais, constando o parecer do agente e/ou assistente social.”

**18. No ato da inscrição, as pessoas beneficiárias são obrigadas a efetuar comprovação renda?**

**R:** *“Sim. Solicitamos que o beneficiário faça uma declaração de próprio punho, declarando a sua condição econômica junto à apresentação da cópia da Carteira de Trabalho, assinada ou não.”*

**19. Que aspecto favorável a Sra apontaria no Programa?**

**R:** *“A ajuda às famílias, uma vez que o Programa tem um impacto muito grande sobre as mesmas.”*

**20. Que aspecto desfavorável a Sra apontaria no Programa?**

**R:** *“A falta de um acompanhamento mais efetivo às famílias para que esse impacto seja feito de forma qualitativa e não somente quantitativa.”*

**21. Já estão sendo realizados cadastramentos on-line?**

**R:** *“Não. Na verdade o que houve foi um recadastramento remoto, ou seja, as famílias beneficiárias de Campos foram recadastradas “on line”, através de uma centro de processamento montado naquele município. As informações eram enviadas em tempo real ao servidor instalado aqui na SAS. Com isso, a emissão dos cheques não ficou prejudicada e conseqüentemente as famílias receberam o benefício na data prevista.”*

ASSINATURA DO(S) INSPETOR(ES)

ASSINATURA DO ENTREVISTADO

**Figura A-5 Entrevista com o Sub-Secretário do programa cheque cidadão, Sr. Bittar.**

<b>OBJETO DA ENTREVISTA</b> Conseguir informações sobre o Programa Compartilhar Cheque Cidadão	
<b>LOCAL DA ENTREVISTA</b> Rua Pinheiro Machado, s/n.º, Palácio da Guanabara, Prédio Anexo	<b>DATA/HORÁRIO</b> 04/11/2004 - 11:00 h
<b>PARTICIPANTES</b> <b>Felipe Alberto Paiva Caldas- Matr. 02/2703 – Inspetor Setorial</b> <b>Cláudia Cordeiro Suhett Franco - Matr.02/3066 – Assistente</b> <b>Pedro Calixto Brandão Mendes - Matr.02/3391 – Técnico de Controle Externo</b>	
<b>SÍNTESE DA ENTREVISTA</b>  <p>- Fomos recebidos pelo Subsecretário, Dr. Ricardo Luiz Bittar, que nos prestou os esclarecimentos aqui relatados:</p> <p><b>QUESTIONÁRIO:</b></p> <p><b>1. Como é o funcionamento do Programa Compartilhar Cheque Cidadão?</b></p> <p><b>R:</b> Primeiro é realizado o cadastramento das Instituições que tem interesse em participar do Programa. Essas Instituições são religiosas e, mesmo, Associações Sindicais, elas podem se inscrever, demonstrando interesse, como voluntárias, não havendo nenhuma contrapartida, a não ser esse ato de filantropia delas, porque elas tem que vir aqui, e, após o cadastramento dos beneficiários, elas pegam o cheque, levam o cheque, existe toda uma dinâmica do trabalho voluntário.</p> <p>Há uma outra modalidade que nós entregamos a FIA, que foi uma das nossas vinculadas e hoje faz parte da SEIJ, e ela, através de seus Pólos, distribuídos pelo Estado, realiza a distribuição do Cheque Cidadão em áreas onde nós não temos um controle mais efetivo, como Quissamã, Macaé, Campos, e regiões mais ao norte do Estado. É muito mais fácil você levar até o Pólo, e o Pólo fazer a distribuição.</p> <p><b>2. O Cheque Cidadão tem várias vertentes. A SAS fica com todas as vertentes?</b></p> <p><b>R:</b> Na maior parte delas a SAS faz a emissão e fica com o cadastro.</p> <p>Por exemplo, na Secretaria do Estado de Saúde temos o cheque hanseníase, para as pessoas portadoras de hanseníase. Esse cheque é de R\$ 91,00 (noventa e um reais), sendo que nove reais são para o pagamento da passagem. Quem faz a distribuição deste cheque é a Secretaria do Estado de Saúde, através dos Postos de Saúde.</p> <p>O cheque pescador artesanal, quem controla e cadastra é a Secretaria de Agricultura, ele é fornecido através de seu departamento de pesca.</p> <p>O cheque rural, também se encontra dentro da Secretaria de Agricultura, é dado num período de 6 (seis) meses por ano, quando o trabalhador fica sem corte de cana, sendo distribuído através dos sindicatos.</p> <p><b>3. E o cheque para portadores de deficiência?</b></p> <p><b>R:</b> Nós não temos o cheque deficiente, ele ainda não existe, é uma proposta, os portadores de deficiência muitas vezes se torna um estorvo para a família, pois não tem capacidade laboriosa, então com o cheque, ela se torna contribuinte na renda familiar, mas isso ainda está somente no Projeto.</p> <p><b>4. O Cheque Cidadão, então, pura e simples, é executado pela SAS?</b></p> <p><b>R:</b> O orçamento é da Saúde. O Cheque é empenhado pela saúde, o controle é realizado pela FIA, e nós fazemos o cadastramento e a distribuição.</p> <p><b>5. Quanto ao orçamento do Programa, em que Secretaria se encontra?</b></p> <p><b>R:</b> O orçamento está dentro da Saúde, sendo empenhado pela Secretaria de Saúde, mas o Programa é executado pela SAS. A Secretaria de Ação Social faz o cadastramento, faz a distribuição dos cheques, nós temos as</p>	

*assistentes sociais e fazemos a entrega do cheque.*

**6. E a FIA tem participação?**

**R:** *A FIA tem participação na medida em que ela é a que recebe o cheque cidadão dos supermercados, organiza os processos, os PD para a saúde.*

*Aconteceu o seguinte, com a nova estrutura orçamentária e a saída da FIA da estrutura da SAS,*

*Deixe-me fazer só um pequeno histórico. Foi uma recomendação antiga do TCE para que o orçamento ficasse com a FIA, na época. Como o Programa tem um impacto na infância, que é a questão da cartela de vacinação e a frequência nas escolas, entenderam, os conselheiros, na época, que o orçamento deveria ficar na FIA.*

*Assim a SAS continuava fazendo o que faz hoje, e a FIA fazia os pagamentos. Com a saída da FIA daqui, ela continuou fazendo o pagamento, mas ela faz com a Saúde, então a FIA e a SAS são ordenadoras de despesa do Programa.*

**7. E quanto ao Cheque Trabalhador Rural e Pescador Artesanal, a SAS não tem nenhuma participação, é isso?**

**R:** *Não, a SAS só faz o cheque e controlamos os arquivos deles porque nós temos toda a metodologia, nós temos já o know hnow, mas o credenciamento e distribuição é feito por eles.*

**8. Quantos municípios estão sendo atingidos com o Programa Cheque Cidadão?**

**R:** *80 Municípios.*

**9. Como são selecionadas as instituições para o engajamento no Programa Compartilhar Cesta Cidadão?**

**R:** *O credenciamento é realizado aqui, quem tem interesse faz. Nós não buscamos as Entidades Religiosas, quem quiser se credencia aqui. Nós temos um banco de dados com as entidades religiosas que tem interesse em participar do programa.*

**10. A quantidade de famílias beneficiadas é proporcional a população do município?**

**R:** *Não existe esse critério, em nenhum momento houve esse critério.*

**11. Existe alguma relação entre o número de habitantes e o número de instituições religiosas credenciadas?**

**R:** *Tem muitas famílias chegando, pobres, querendo entrar no cheque cidadão. O critério é a necessidade. A pobreza existe em qualquer lugar, o desemprego aumentou, a falta de renda, lamentavelmente pobre existe em qualquer lugar, e nós estamos chegando ao nível dos miseráveis. O critério é a fome. Onde tem fome e nós podemos chegar com o cheque, é linear.*

**12. A manifestação então é da instituição?**

**R:** *Mas nós temos critérios de seleção, ela tem que ter sede, CNPJ, tem que ter um voluntário qualificado. Cada Instituição só pode atender até 50 ou 100 famílias. Quando é, por exemplo, uma sede de uma igreja grande, então ela pode atender a 100 famílias. Mas 90% das igrejas atendem a até 50 famílias.*

**13. Mas existem algumas instituições menores que recebem a apenas 30 famílias?**

**R:** *Até menos de 30.*

*Aí vem a pergunta de porque temos tantas igrejas evangélicas cadastradas. Mas, de uma informação que obtive através do IBGE, temos 80.000 (oitenta mil) igrejas evangélicas no Estado do Rio de Janeiro e 1.200 (um mil e duzentos) igrejas católicas, que são localizadas nos centros de bairro.*

*A Igreja evangélica, nos últimos 25 anos teve um crescimento fantástico, e diferentemente da igreja católica, entram dentro das comunidades mais carentes, porque suprem as necessidades dos grupos mais humildes, que não tem vínculo familiar, etc, eles juntam, se unem em torno de uma igreja e através da palavra de Deus, eles se unem, e ali tem os encontros, as festinhas, e ali passa a funcionar como um pequeno clube, etc. A Igreja católica não tem representação lá dentro, elas têm a igreja matriz e uma capelinha, onde o padre vai lá uma vez por mês. Mas não tem essas ramificações dentro da comunidade mais carente. A interiorização das igrejas evangélicas é muito maior, são diversas ramificações da igreja evangélica.*

*E, proporcionalmente, o número de igrejas católicas é maior que o das igrejas evangélicas, se você pegar 10% de igrejas evangélicas, 10% de 80.000 seria 8.000, mas hoje no programa temos somente 800 igrejas, o que representa 1%, e 10% de 1.200 seria 120, mas proporcionalmente, com relação ao Programa, chega a 12%. Há um disparate muito grande entre um grupo e outro.*

*Tem os grupos menores de outras denominações religiosas, mas eles são menos organizados, inclusive porque houve um recrudescimento muito grande da religião afro-brasileira.*

**14. Que tipos de pré requisitos devem ser preenchidos pelo beneficiário para que o mesmo tenha acesso ao cheque cidadão?**

**R:** *São os que estão no Decreto que regulamenta.*

**15. Como ocorre o acompanhamento da família beneficiada?**

**R:** *A família beneficiária é acompanhada pelos nossos Assistentes Sociais e pelos nossos voluntários, que dão a esse Programa um diferencial muito grande, porque nos faz ter um custo menor.*

*Se não fosse o voluntariado, teríamos um custeio aumentado em razão de necessitarmos de pessoas para entregar o cheque cidadão a essas 100.000 famílias. Se tivéssemos de ter essa logística de entrega do cheque teríamos que ter, pelo menos, mais 1.000 funcionários públicos.*

*Eu tenho um acompanhamento sobre o voluntário, o voluntário leva o cupom com uma listagem e trás a documentação assinada pelo beneficiário e trás as notas de compra do beneficiado e a assinatura dele.*

*Nós identificamos o local onde implantar o cheque cidadão, então o voluntário é capacitado, recebe todas as informações, aprende a lidar com as diversas situações, aprende quais são suas obrigações, estando capacitado, ele busca, com orientação de nossa assistente social, famílias em situação de maior risco social e a assistente social faz uma análise da documentação, conferindo a veracidade dos fatos.*

*Um dos elementos de obrigatoriedade no Programa é o CPF, porque o CPF é um número único, evitando duplicidade no sistema. Este é até um limitador, porque muitas pessoas não tem dinheiro para tirar o CPF, pois está custando em torno de R\$ 6,00, mas nós não abrimos mão do CPF. Nós damos um prazo para o cadastramento do beneficiário no Programa.*

*O beneficiado somente vai poder ter direito a receber novamente com a prestação de contas.*

**16. Provavelmente você não tem uma quantidade enorme de pessoas para controlar isso. Você não corre risco de haver distorções, tal como ocorreu no Bolsa Família?**

**R:** *Há sempre esta possibilidade, cabe a nós detectarmos o fato, para evitarmos essa possibilidade. Nós já levamos pessoas presas, e cada vez que isso ocorre, fazemos questão de dar publicidade ao fato para coibir aqueles que estejam cometendo alguma irregularidade.*

**17. Existem mecanismos de avaliação das condições sociais do beneficiário, por parte da SAS?**

**R:** *Nós permanentemente fazemos uma avaliação do Programa Cheque Cidadão. Temos um trabalho desenvolvido em parceria com a UERJ em que foi feita uma pesquisa do PRODEMAN - Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas do Estado do Rio de Janeiro, do Instituto de Pesquisa da UERJ, em que foi feito um levantamento e fizeram recomendações para uma melhor avaliação do Programa. A pesquisa foi paga pela FAPERJ.*

*Os beneficiários são incentivados a nos informar quando conseguirem um emprego, mas que eles possam enganar a gente, podem, sem dúvida. Você tem um conjunto de 100.000 famílias, em que um, se conseguir um emprego hoje, quando o beneficiário consegue um emprego e começa a trabalhar, o voluntário ou os próprios vizinhos vão informar. Nós fazemos, ainda, uma amostragem, e temos também o Fala Cidadão, onde qualquer cidadão pode fazer a denúncia. Então nossa equipe vai lá, fotografa, e faz o relatório.*

*Nós fazemos um Relatório de denúncia e de acompanhamento diário, em forma de amostragem. Cada assistente social, coordena um grupo de voluntários e escolhe, aleatoriamente, alguns voluntários de seu grupo e faz as visitas.*

#### **18. A quantidade de assistentes sociais é satisfatório?**

**R:** *Não, precisaria de mais pessoal, como não é satisfatório o número de médicos, de professores, mas ficamos presos ao custeio, etc. Mas aumenta a cada dia o número de beneficiários, então nós vamos aumentando a carga de trabalho de cada assistente social.*

#### **19. Existe algum mecanismo para a medição da eficácia do Programa?**

**R:** *Sim, a gente faz esse tipo de acompanhamento (Relatório do PRODEMAN). Esse eu fiz no ano retrasado, mas o perfil da clientela não mudou. É também feita uma avaliação nossa, diária, mas não com essa profundidade, de, por exemplo, ter conhecimento do que o beneficiário está comprando. Eles pegaram um quantitativo de 400, 500 notas fiscais do supermercado e verificaram o que está sendo consumido pelas famílias beneficiárias e foi avaliado que vai perfeitamente de encontro ao atendimento das necessidades da família. Foi recomendado, por exemplo, que se compre mais material de higiene, pois foi visto que o gasto está um pouco abaixo do mínimo necessário.*

*Nas palestras que são realizadas com os voluntários, as assistentes sociais se utilizam deste material.*

#### **20. E se o beneficiário comprar, por meio do cheque cidadão, um cigarro ou bebida?**

**R:** *Ele não compra, porque vem escrito no cheque que é vedada a compra de bebidas e cigarros. Nós fazemos essa verificação, também, por amostragem. E não temos nenhum caso de compra de bebida ou cigarro com cheque cidadão, pois são três níveis de compactuação: do beneficiário com o caixa e com o gerente. Nós temos casos de compra de muita quantidade de um só produto, o que indica comercialização. Quando isso ocorre, o beneficiário é retirado do Programa.*

#### **21. Quais os procedimentos para o desligamento do beneficiário do sistema?**

**R:** *O nosso nível de contato, nesse caso, é através da denúncia. O voluntário diz que fulano já tem emprego, isso entra como uma denúncia. Então é feita uma visita social pela nossa assistente social para o desligamento. O desligamento não é feito pelo voluntário, para não vulnerabilizar o voluntário. O voluntário, que está na ponta, muitas vezes também é fragilizado, devido as reações do beneficiário, então ele prefere comunicar a equipe da SAS para que seja procedida a visita social para o desligamento.*

#### **22. E como é o relacionamento com os supermercados credenciados?**

**R:** *Nós pagamos à Associação de Supermercados, que distribui para os seus filiados. Os supermercados mandam o cupom para a Associação, que junta os cupons, separa por área e mandam para a FIA.*

#### **23. Existe a possibilidade do voluntário não distribuir o cheque e fazer a compra no supermercado?**

**R:** *Não, existiu um caso, de um voluntário, não de má fé, mas para atender a uma família beneficiária do Programa, com pessoa doente, em estado terminal, por uma questão humanitária, fez as compras para levar para a família, com a carteira de identidade da beneficiária. Houve uma divergência na assinatura, então isso chegou a nós sob forma de denúncia do supermercado, e ela não chegou a concretizar a compra, foi comprovada a enfermidade na família beneficiada, da família passando fome, num barraco, e nós tivemos de arranjar um tutor para a família beneficiada.*

*O supermercado atesta, o beneficiário não assina, quando há uma desconfiança por parte do caixa ou gerente do supermercado, ele examina a carteira de identidade e confere a foto da pessoa com a da carteira de identidade. Eles realizam as compras, geralmente, em supermercados de menor porte, que são os grandes beneficiários do cheque.*

**24. Quando o cidadão vai receber o cheque dele, ele tem que assinar um comprovante?**

**R:** *Sim, para comprovar que ele recebeu o cheque (que é um cupom, cheque é somente um nome de fantasia, para ser cheque tem que ter lastro).*

**25. Além daqueles critérios básicos, como cumprimento do ano letivo pelos filhos, caderneta de vacinação em dia e renda de R\$ 86,00 por pessoa, existem outros? Eu li uma reportagem em que se falava na obrigatoriedade de frequentar curso profissionalizante.**

**R:** *Nunca houve. Nós, particularmente temos um sonho de fazer esse paralelo. Existe a vontade, mas entra aí uma série de dificuldades, tais como, o problema de transporte, de deslocamento do local onde o beneficiário mora para o local do curso, o problema de alimentação dele, são tantas as questões e o custo. .. Eu pensei no FAT – que é um programa do governo federal, onde você recebe um atendimento desta forma, mas a disponibilização de vagas foi um quantitativo muito pequeno, mas isso seria, na verdade, o ideal.*

**26. Qual é o aspecto mais favorável e o mais desfavorável do Programa?**

**R:** *São vários aspectos favoráveis:*

*1º aspecto: cidadania, se você perguntar a essas pessoas, que são as grandes beneficiárias desse projeto, quando elas foram no supermercado antes do cheque, elas vão dizer que nunca foram. Eles trabalham fazendo biscoito e vão lutando, a cada dia, para comer, entram numa tendinha e compram um ovo, um pouco de arroz. Com o cheque eles podem entrar num supermercado e escolher o seu feijão, o seu arroz, a sua pasta de dente, é o direito de escolha, de discernimento entre uma coisa e outra, é a cidadania, você restitui a ele, como qualquer cidadão, o direito de ir e comprar em um supermercado.*

*2º aspecto: impacto na saúde, na medida em que, tendo a sua alimentação, ele agora garante a melhoria da sua qualidade de vida e, também, por ter essa exigência de ter a cartela de vacinação em dia, o seu filho também está protegido, através da imunização.*

*3º aspecto: impacto sobre a educação, com a obrigatoriedade da criança estar matriculada na escola.*

*4º Impacto: na economia do Estado, são R\$ 6.000.000,00 a R\$ 7.000.000,00 por mês, que entram na roda da economia, girando essa roda, e fazendo com que pequenos armazéns possam aumentar a oferta de empregos, então é um outro lado positivo.*

*Quanto ao aspecto desfavorável, seria não podermos oferecer cursos para que essas pessoas saiam dessa situação, não ter ainda um orçamento maior para poder disponibilizar a possibilidade deles saírem da situação social em que se encontram, mas emprego, quem dá é o empresário, é o crescimento do país. Se o país teve um recrudescimento de 2%, na realidade diminuiu o número de empregos e encolheu a economia, e piorou a situação do povo. Então, mesmo que eu faça a capacitação desse pessoal, onde está garantido o emprego para eles? O crescimento não está acontecendo.*

**27. Esse programa está atingindo a quem deveria ser atingido, poderiam existir casos de indivíduos que poderiam deixar de receber o cheque cidadão dentro do Sistema?**

**R:** *Se você pegar qualquer programa social você lida com uma margem de erros. Mas eu te garanto que é um número muito pequeno de erros. Se nós tivéssemos uma economia pujante, em crescimento, onde se percebesse um aumento permanente da oferta de emprego, isso seria bem factível, mas a realidade nossa não é essa, na nossa realidade aumenta o desemprego e aumenta as dificuldades da família.*

*O que pode acontecer, muitas vezes, é que a pessoa consegue uma renda sazonal, vendendo algum produto, por*

*exemplo, o beneficiário sabe que hoje ele tem uma renda, mas depois que passou essa época de grande consumo, ele perde, então ele mesmo numa questão de defesa pessoal, pois sabe que hoje ele tem e amanhã não tem, então ele quer ter aquela garantia para a família dele e não fala para a gente, ele sabe que pelo menos a alimentação de sua família está garantida, e se ele sabe que para ele entrar novamente no Programa cheque cidadão, é muito difícil retornar, então ele simula, não é por maldade, nem de má fé. Má fé seria se um de nós aqui, que não precisamos do cheque cidadão recebêssemos.*

**28. Vamos supor que nos municípios X,Y e Z, existissem 10.000 famílias com as condições necessárias para entrar no Programa, mas não exatamente todas essas famílias estão recebendo o cheque cidadão, como é a seleção?**

**R:** *No Estado do Rio de Janeiro temos 1.500.000 de pessoas abaixo da linha de pobreza, se nós atingirmos 100.000 famílias, que representam uma média de 500.000 pessoas beneficiadas diretamente, ainda ficamos em débito com 1.0000 de pessoas. Se a gente tem um voluntário e o voluntário é um parceiro nosso, do governo, ele, por estar na ponta, identifica muito mais as pessoas que são mais necessitadas dentro de sua micro comunidade do que eu posso identificar. E geralmente o voluntário é uma pessoa com um padrão melhor de vida, que vem aqui de graça, custeia suas próprias despesas, e não recebe nada, ele identifica muito mais, porque as pessoas da sua comunidade vão a ela pedir alguma coisa. Então ele tem muito mais sensibilidade do que a SAS com qualquer outra metodologia.*

**29. Não tem o risco da população fazer mais filhos para entrar em Programas como este?**

**R:** *Este foi um dos argumentos do Cesar Maia, que foi desmontado. A população do Rio de Janeiro não está crescendo. Muito pelo contrário, nós temos um Estado de velhos. Entre as massas mais humildes, por não ter o conhecimento sobre como evitar uma gravidez e por não ter o dinheiro para comprar, por exemplo, existe um facilitador, mas as mulheres querem evitar, mas não tem informação. Mas essa população não vem crescendo.*

*O Cheque Cidadão, com absoluta certeza, é um grande programa social. Hoje o Bolsa Família até copia, de uma certa forma, mas o custo deles é muito maior do que o nosso porque eles não tem uma rede de voluntários, todos são pagos.*

ASSINATURA DO(S) INSPETOR(ES)

ASSINATURA DO ENTREVISTADO

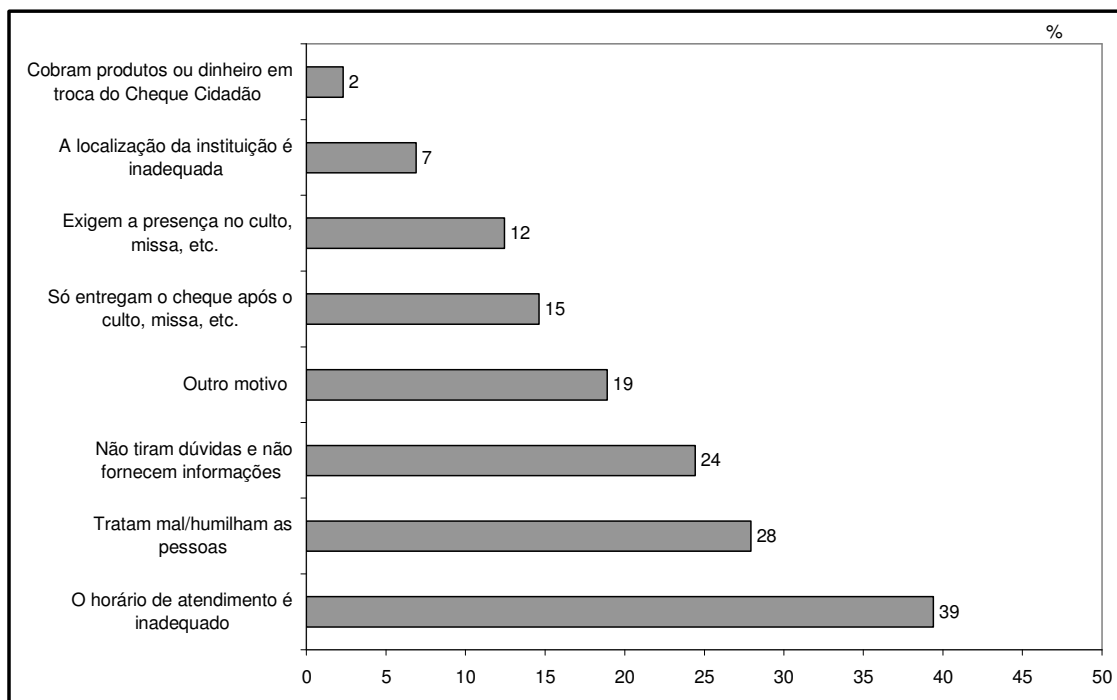
## ANEXO B – Pesquisa no Programa Cheque Cidadão realizada pelo IETS

**Tabela B-1** Tipo de bens de consumo duráveis existentes nos domicílios

	%
<b>Fogão a gás</b>	
Possui	99
Não possui	1
<b>Geladeira</b>	
Possui	95
Não possui	5
<b>Chuveiro elétrico ou a gás</b>	
Possui	31
Não possui	69
<b>Máquina de lavar roupa</b>	
Possui	20
Não possui	80
<b>Telefone celular</b>	
Possui	14
Não possui	86
<b>Telefone fixo</b>	
Possui	25
Não possui	75
<b>Microondas</b>	
Possui	4
Não possui	96
<b>Filtro de água</b>	
Possui	52
Não possui	48
<b>Ventilador ou circulador</b>	
Possui	92
Não possui	8
<b>Televisão a cores</b>	
Possui	93
Não possui	7
<b>Televisão preto e branco</b>	
Possui	4
Não possui	96
<b>Antena parabólica</b>	
Possui	2
Não possui	98
<b>Aparelho de som</b>	
Possui	57
Não possui	43
<b>Ar condicionado</b>	
Possui	3
Não possui	97
<b>Microcomputador</b>	
Possui	1
Não possui	99
<b>Videocassete</b>	
Possui	22
Não possui	78
<b>Automóvel</b>	
Possui	2
Não possui	98
<b>Casa, apartamento, conjugado, ....*</b>	
Possui	1
Não possui	99
<b>Loja</b>	
Possui	1
Não possui	99
<b>Trailer, barraca, ...</b>	
Possui	2
Não possui	98

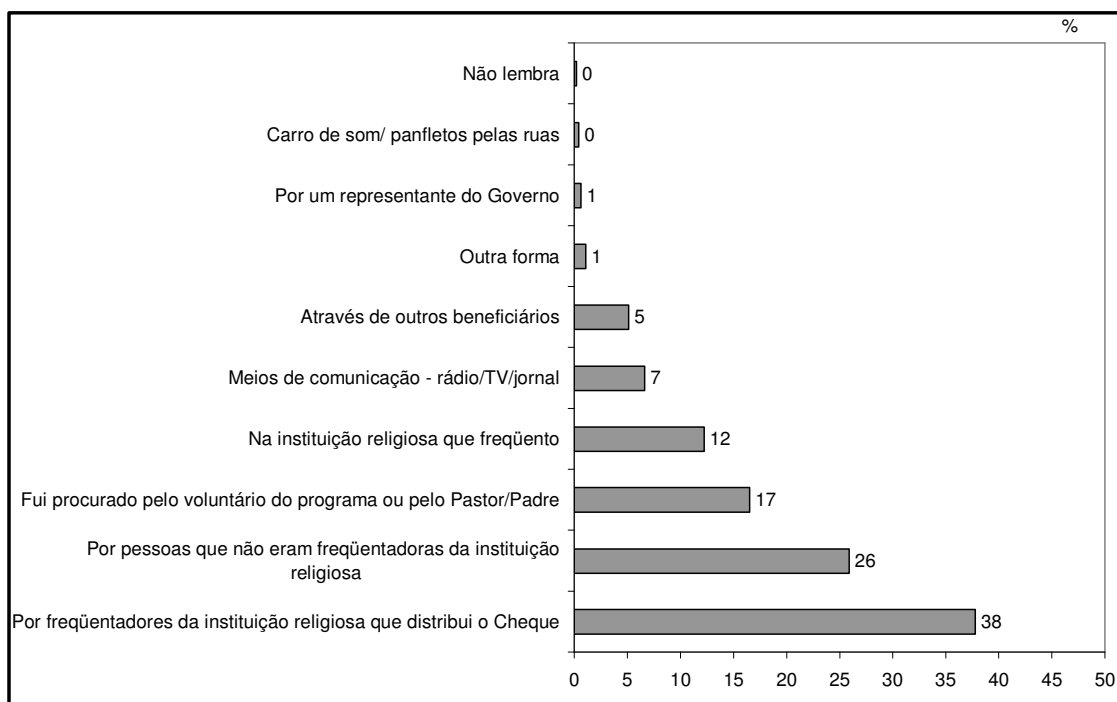
\* Não conta com o imóvel em que reside.

**Figura 0-6. Motivos pelos quais os beneficiários avaliaram o atendimento prestado pela instituição religiosa como razoável ou ruim.**



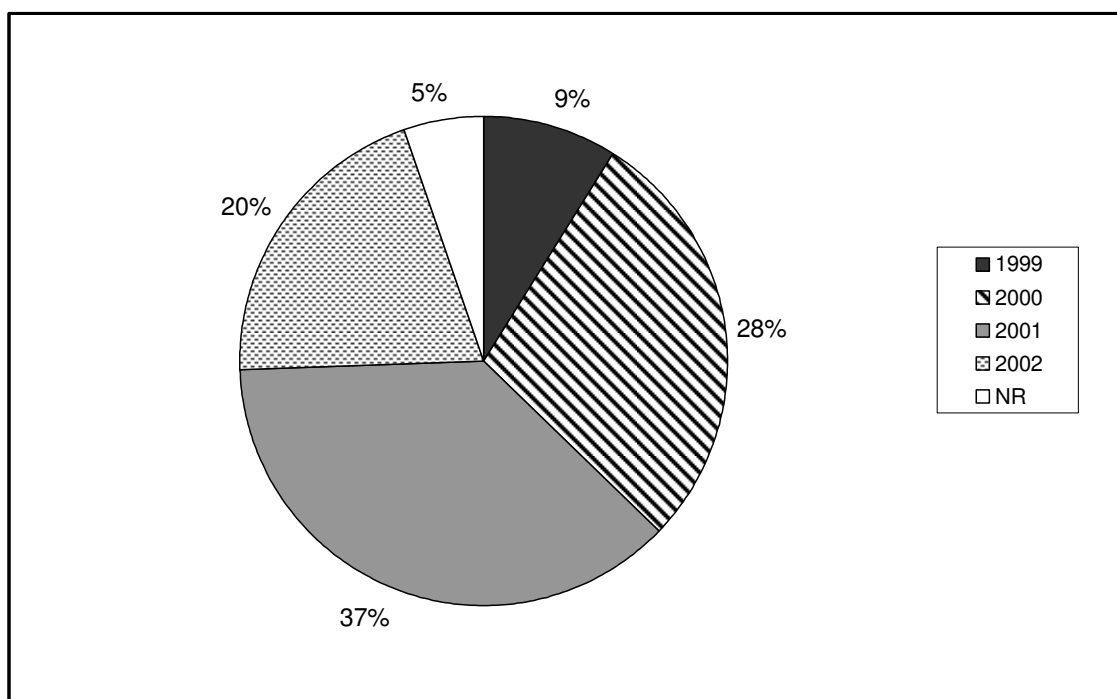
Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003

**Figura 0-7. Como os beneficiários souberam do programa.**



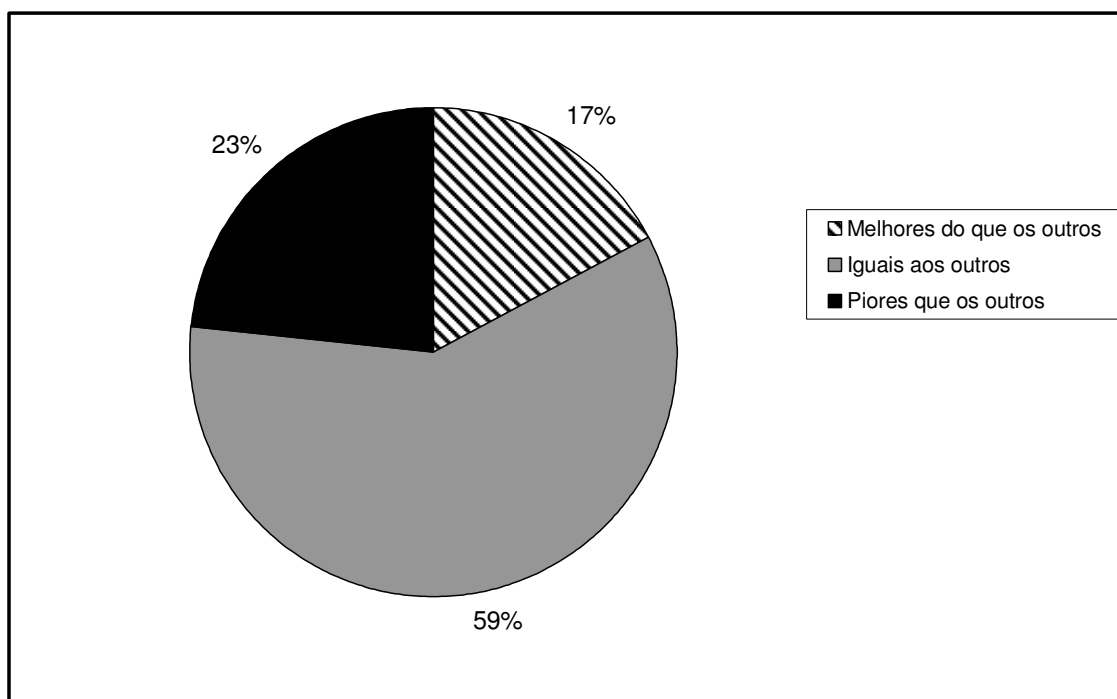
Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003

**Figura 0-8. Distribuição dos beneficiários por ano de entrada no programa.**

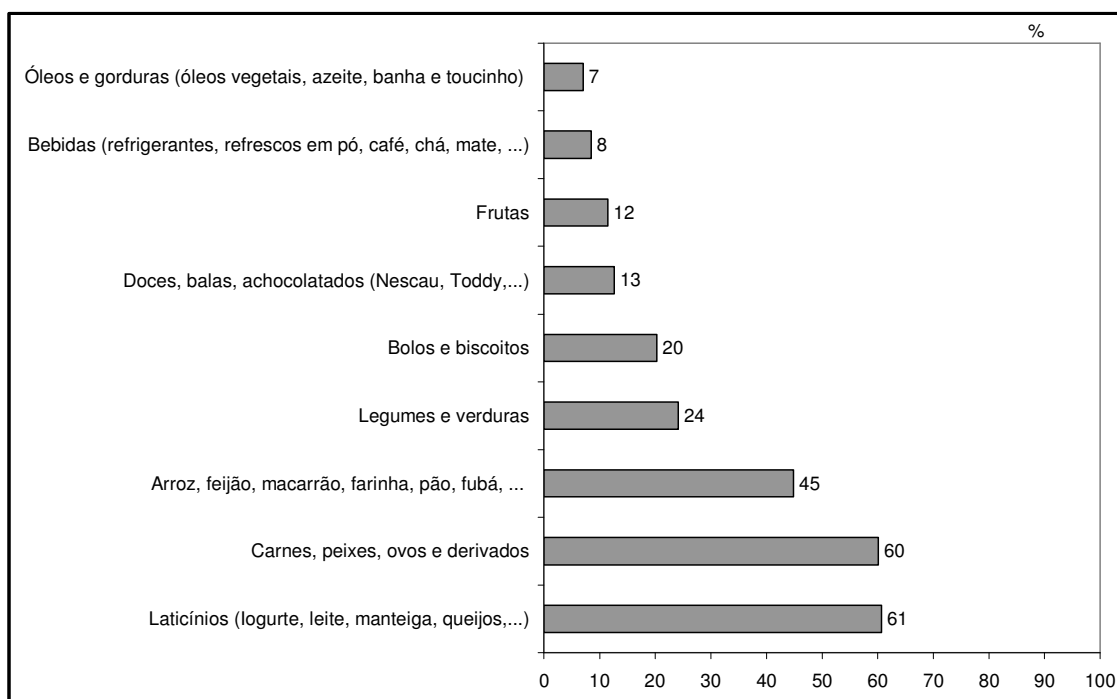


Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003

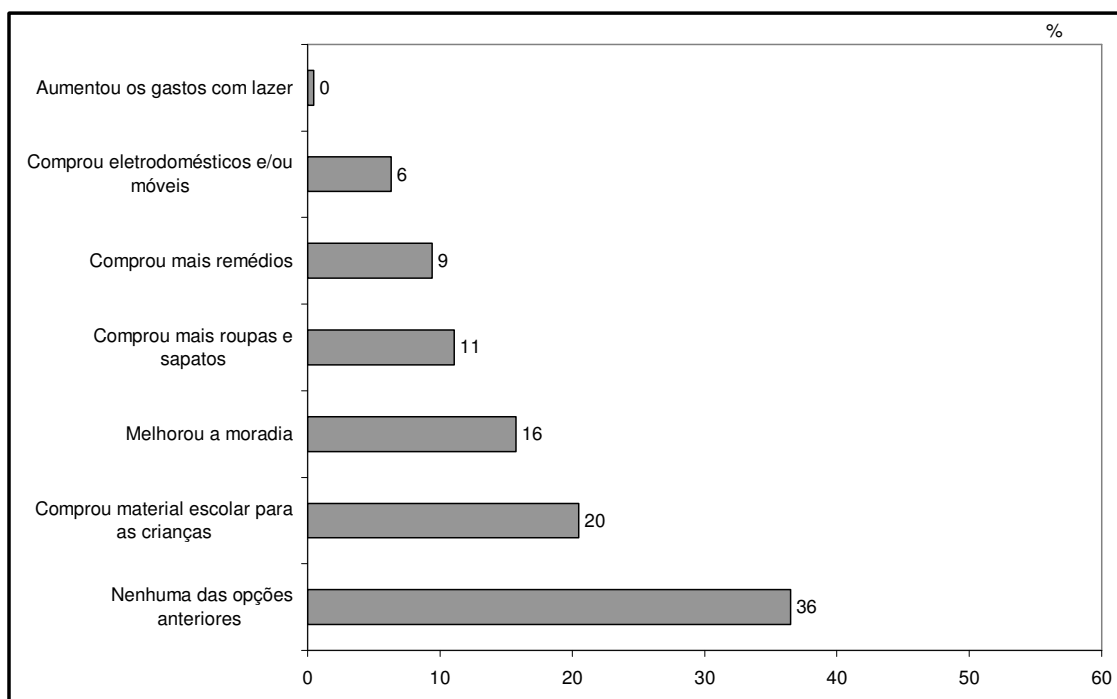
**Figura 0-9. Opinião dos beneficiários em relação aos supermercados que aceitam o Cheque Cidadão.**



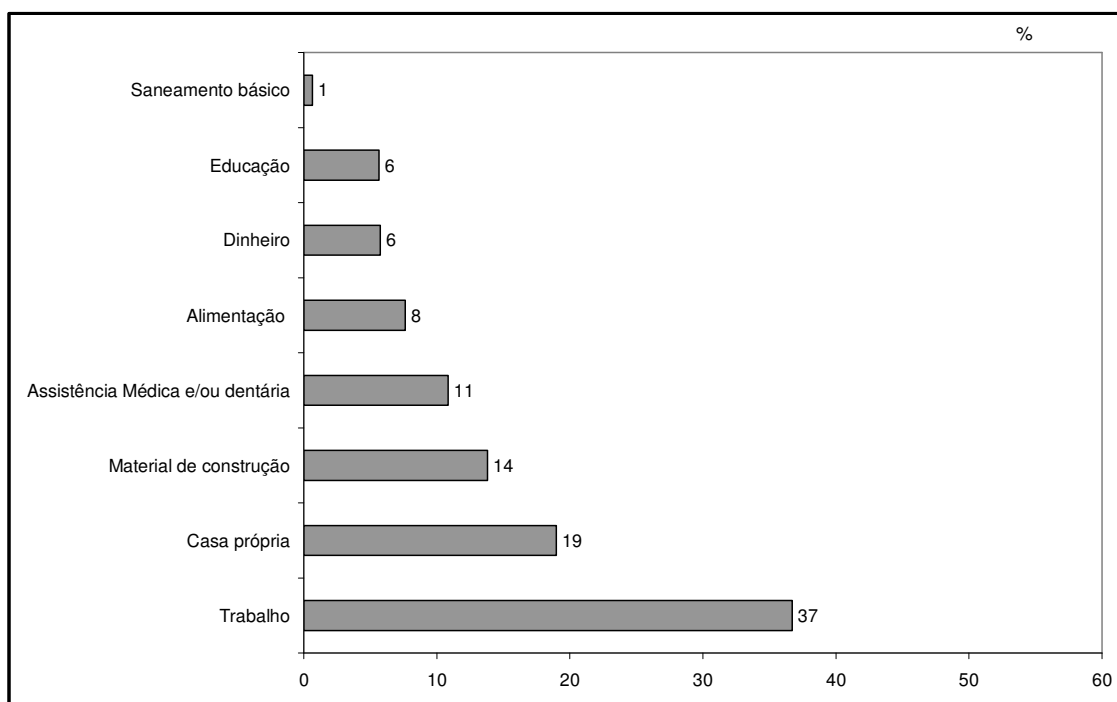
Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003

**Figura 0-10. Alimentos mais consumidos pelas famílias dos beneficiários após o ingresso no programa.**

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003

**Figura 0-11. Formas de utilização da “renda extra” proporcionada pelo Cheque Cidadão as famílias beneficiadas.**

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003

**Figura 0-12. Tipos de auxílios apontados pelos beneficiários como os que suas famílias mais precisam**

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Cheque Cidadão – 2003

## QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS COM OS GESTORES

Nome do entrevistado, cargo e papel desempenhado na época do planejamento do programa, durante e agora.

### *Gestão Garotinho*

- 1) O que é o programa Cheque-Cidadão? Qual o seu principal objetivo? Quando ele efetivamente começou?
- 2) Como surgiu a idéia de um programa de renda mínima? Foi baseado em algum estudo sobre a pertinência desse tipo de política no Estado do Rio? Foi inspirado em alguma outra experiência? Porque o programa foi direcionado para a alimentação? Quais as metas definidas no início do programa? Existia um período determinado para a duração do programa? Qual o público-alvo? Qual o impacto esperado?
- 3) Existe alguma documentação sobre o programa (projeto, planejamento, planilha de custos, diário oficial, etc.)?
- 4) Qual a fonte financiadora? São recursos do próprio Estado? Foi retirada verba de outro programa para financiar este? Qual? Quanto é gasto mensalmente com o programa? Qual o peso desse programa no orçamento da SASC e do Estado?
- 5) Como foi feita a articulação do programa com as instituições parceiras? Qual o papel da FIA e porque essa instituição? Das instituições religiosas? Da associação de supermercados? Da Fundação Leão XIII? Foi feita alguma outra parceria para viabilizar o programa?
- 6) Porque igrejas como distribuidoras do benefício? Como foram selecionadas as instituições religiosas? Quais os critérios de seleção? Obedeceu a alguma distribuição geográfica? Ou pontos mais pobres do estado? O que as instituições precisavam fazer/ter para participar do programa? (teve algum tipo de inscrição? Onde foi feita?) Porque somente igrejas evangélicas no início?
- 7) Porque o número de beneficiários varia entre as igrejas? Quais os critérios para a divisão das cotas de beneficiários entre as igrejas?
- 8) Como foram definidos os critérios de elegibilidade do programa? Eles eram cumpridos com rigor? Ocorreram mudanças ao longo do programa? Quem selecionava os beneficiários? A SASC acompanhava o processo de seleção (verificava se as igrejas divulgavam, se era aberta a toda a comunidade,...)? Como?
- 9) Havia um formulário de inscrição dos beneficiários? Como foi elaborado esse formulário? Desde o início as informações contidas nesse formulário eram armazenadas em algum sistema informatizado? Eles estão arquivados (papel)? Todos os beneficiários preencheram esse formulário? Quem preenchia esses formulários (as próprias pessoas ou os voluntários)?
- 10) Para o cadastramento dos beneficiários eram exigidos alguns documentos? Quais? Além dos documentos a SASC exigia que as igrejas comprovassem outras informações (número de filhos, ocupação, escolaridade dos pais, etc.)? A SASC tem conhecimento de exigências extras criadas por alguma entidade religiosa para o cadastramento dos beneficiários?
- 11) A SASC acompanhava regularmente (recadastramento) a permanência dos beneficiários dentro dos critérios de seleção, ou somente no momento da entrada? Como era feito esse acompanhamento? Caso não haja, porque?
- 12) A SASC ou as igrejas possui lista de espera de possíveis beneficiários? Com que informações?
- 13) Como é o processo de distribuição dos cheques?
- 14) Como foi feita a escolha dos supermercados que aceitam os cheques? Quais os critérios?
- 15) Como o programa tem como objetivo principal suprir as necessidades básicas de alimentação, havia um levantamento prévio, no ato da seleção, das condições nutricionais das famílias? Existe algum tipo de acompanhamento nutricional da utilização do cheque?
- 16) As informações cadastrais dos beneficiários foram utilizadas para alguma avaliação, ou reformulação do programa, ou ainda, para auxiliar em outro programa do governo? Já foi realizada alguma avaliação do programa? Isso estava previsto no início? Caso não tenha sido feito, porque?
- 17) Existe material de divulgação do programa?

- 18) Qual a sua opinião sobre os pontos positivos e negativos do programa? Suas sugestões para o aperfeiçoamento do programa?

**Gestão Benedita** (além das perguntas acima que se referem ao funcionamento atual do programa, fazer também as perguntas abaixo)

- 19) Qual a situação do programa quando vocês assumiram? Quais os principais problemas?
- 20) Quais mudanças vocês pretendiam fazer e quais realmente fizeram? Essas mudanças eram baseadas em que?
- 21) Vocês fizeram algum tipo de avaliação do programa?
- 22) A gestão atual utilizou as informações cadastrais dos beneficiários para auxiliar outro programa do governo, ou mesmo para estudar o perfil dos beneficiários?
- 23) Quais são os pontos positivos e negativos do programa? (no formato antigo e atual)

**PESQUISA SOBRE O PROGRAMA CHEQUE CIDADÃO**  
**Questionário**

Meu nome é ..... sou aluno da Universidade ..... e estou participando de uma pesquisa sobre o **Programa Cheque Cidadão**. O Objetivo desta pesquisa é obter uma série de informações sobre a qualidade desse programa. Sua participação é voluntária, mas é essencial para realização dessa pesquisa. Todas as informações individuais prestadas para esta pesquisa têm caráter confidencial e só serão utilizadas para fins estatísticos.

COMUNIDADE	BAIRRO	QUESTIONÁRIO	ENTREVISTADOR	BENEFICIÁRIO
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Nome do Beneficiário:	
Endereço:	
Bairro:	Município:

<b>Telefone para contato:</b>	
<b>Você recebeu ou recebe o CHEQUE CIDADÃO?</b>	SIM <input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/>

I – TIPO DE ENTREVISTA		II – VISITAS EFETUADAS	
01	<input type="checkbox"/> Realizada	Número da Visita	Dia e Mês
02	<input type="checkbox"/> Recusa	01	<input type="text" value="__"/> <input type="text" value="__"/>
03	<input type="checkbox"/> Endereço não encontrado	02	<input type="text" value="__"/> <input type="text" value="__"/>
04	<input type="checkbox"/> Beneficiário não encontrado	03	<input type="text" value="__"/> <input type="text" value="__"/>
05	<input type="checkbox"/> Nunca foi beneficiário		
06	<input type="checkbox"/> Não realizada por outros motivos		

[illegible]

### BLOCO 1 – CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO

<b>01. Tipo do domicílio:</b>		
1 [ ] Casa    2 [ ] Apartamento    3 [ ] Cômodo		
<b>02. Qual a condição de ocupação deste domicílio?</b> (o entrevistador deve ler as opções)		
1 [ ] Próprio, já pago	4 [ ] Cedido por empregador	7 [ ] Outra condição
2 [ ] Próprio, ainda pagando	5 [ ] Cedido de outra forma	
3 [ ] Alugado	6 [ ] Invadido	
<b>03. Qual o material <u>predominante</u> na construção das paredes deste domicílio?</b>		
1 [ ] Alvenaria / tijolo sem revestimento	3 [ ] Madeira aparelhada	5 [ ] Outro
2 [ ] Alvenaria / tijolo com revestimento	4 [ ] Estuque, palha, taipa revestida, madeira aproveitada	
<b>04. Este domicílio tem água canalizada?</b>		
1 [ ] Sim, em pelo menos um cômodo	3 [ ] Não ( <b>pule para o quesito 06</b> )	
2 [ ] Sim, fora do domicílio mas dentro da propriedade		
<b>05. A água canalizada neste domicílio é proveniente de:</b>		
1 [ ] Rede geral de distribuição	3 [ ] Caixa d'água coletiva	
2 [ ] Poço ou nascente	4 [ ] Outra forma	
<b>06. Quantos banheiros existem dentro deste domicílio?</b> (caso todas as repostas sejam 0 pule para o quesito 8)		
[ ] Apenas com sanitário    [ ] Com chuveiro e sanitário    [ ] Apenas com chuveiro		
<b>07. O esgoto sanitário deste domicílio é ligado à:</b>		
1 [ ] Rede geral coletora de esgotos	4 [ ] Fossa rudimentar	7 [ ] Outra forma
2 [ ] Rede pluvial	5 [ ] Vala	
3 [ ] Fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto	6 [ ] Direto para o rio, lago ou mar	
<b>08. Este domicílio tem iluminação elétrica?</b>		
1 [ ] Sim    2 [ ] Não		
<b>09. O lixo deste domicílio é:</b> (o entrevistador deve ler as opções)		
1 [ ] Coletado diretamente por serviço de limpeza	4 [ ] Jogado em terreno baldio ou logradouro	
2 [ ] Coletado indiretamente (colocado em caçambas)	5 [ ] Jogado em rio, lagoa, etc.	
3 [ ] Enterrado ou queimado na propriedade	6 [ ] Outro destino	

**BLOCO 2 - INVENTÁRIO DE BENS DO DOMICÍLIO E DA FAMÍLIA DO BENEFICIÁRIO**

<b>A - Tipo de bem</b>	<b>Quanto tem no domicílio?</b> (preencha com 99 caso não tenha o bem)
<b>01.</b> Fogão a gás	
<b>02.</b> Geladeira	
<b>03.</b> Chuveiro elétrico ou a gás	
<b>04.</b> Máquina de lavar roupa	
<b>05.</b> Telefone celular	
<b>06.</b> Telefone fixo	
<b>07.</b> Microondas	
<b>08.</b> Filtro de água	

<b>A - Tipo de bem</b>	<b>Quanto tem no domicílio?</b> (preencha com 99 caso não tenha o bem)
<b>09.</b> Ventilador ou circulador	
<b>10.</b> Televisão a cores	
<b>11.</b> Televisão preto e branco	
<b>12.</b> Antena parabólica	
<b>13.</b> Aparelho de som	
<b>14.</b> Ar condicionado	
<b>15.</b> Microcomputador	
<b>16.</b> Videocassete	

<b>B - Tipo de bem</b>	<b>Quanto a sua família tem?</b> (preencha com 99 caso não tenha o bem)
<b>17.</b> Automóvel [       ] ano [       ] ano	
<b>18.</b> Casa, apartamento, conjugado, ....	
<b>19.</b> Loja	
<b>20.</b> Trailer, barraca, ...	

**BLOCO 3 - LEVANTAMENTO DAS DESPESAS DO DOMICÍLIO NO MÊS DE JANEIRO DE 2003**

	<b>Item</b>	<b>Valor do gasto no mês de janeiro de 2003 em R\$ (preencha com 99 se não houver o gasto)</b>
<b>1.</b>	Luz	
<b>2.</b>	Água	
<b>3.</b>	Gás	
<b>4.</b>	Telefone (inclusive celular)	
<b>5.</b>	Aluguel ou prestação habitacional	
<b>6.</b>	Alimentação (incluindo o valor do benefício)	
<b>7.</b>	Transporte (gasolina, ônibus, van, etc.)	
<b>8.</b>	Saúde (remédios, consultas, exames, etc.)	
<b>9.</b>	Vestuário (roupas, sapatos, acessórios, etc.)	
<b>10.</b>	Educação (mensalidade, cursos, creche, livros, etc.)	
<b>11.</b>	Lazer, cultura, esportes,...	
<b>12.</b>	Outra despesa:	
<b>13.</b>	Outra despesa:	

# **BLOCO 4 - RELAÇÃO DOS MORADORES E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS**

**Agora eu vou pedir várias informações sobre cada pessoa que mora aqui na sua casa.**

01. Nº de Ord.	02. Nome:	03. Condição na família	04. Sexo	05. Idade	06. Naturalidade	07. Religião	08. Escolaridade (última série concluída com aprovação)	09. Frequenta escola ou creche?	10. Por que não frequenta escola?
01									
02									
03									
04									
05									
06									
07									
08									
09									
10									
11									
12									

<b>02 – Condição na família:</b> Pessoa responsável .....01 Cônjuge, companheiro(a) .....02 Filho(a), enteado(a) .....03 Pai, Mãe, Sogro(a) .....04 Neto(a), Bisneto(a) .....05 Irmão, Irmã .....06 Outro parente .....07 Agregado(a) .....08 Pensionista .....09 Empregado(a) doméstico(a) .....10 Parente do(a) empregado(a) doméstico11 Individual em domicílio coletivo .12	<b>06 – Naturalidade:</b> <table border="1"> <tr> <td>11 – Rondônia</td> <td>28 – Sergipe</td> </tr> <tr> <td>12 – Acre</td> <td>29 – Bahia</td> </tr> <tr> <td>13 – Amazonas</td> <td>31 – Minas Gerais</td> </tr> <tr> <td>14 – Roraima</td> <td>32 – Espírito Santo</td> </tr> <tr> <td>15 – Pará</td> <td>33 – Rio de Janeiro</td> </tr> <tr> <td>16 – Amapá</td> <td>35 – São Paulo</td> </tr> <tr> <td>17 – Tocantins</td> <td>41 – Paraná</td> </tr> <tr> <td>21 –Maranhão</td> <td>42 – Santa Catarina</td> </tr> <tr> <td>22 – Piauí</td> <td>43 – Rio Grande do Sul</td> </tr> <tr> <td>23 – Ceará</td> <td>50 – Mato Grosso do Sul</td> </tr> <tr> <td>24 – Rio Grande do Norte</td> <td>51 – Mato Grosso</td> </tr> <tr> <td>25 – Paraíba</td> <td>52 – Goiás</td> </tr> <tr> <td>26 – Pernambuco</td> <td>53 – Distrito Federal</td> </tr> <tr> <td>27 – Alagoas</td> <td>00 – Outro país</td> </tr> </table>	11 – Rondônia	28 – Sergipe	12 – Acre	29 – Bahia	13 – Amazonas	31 – Minas Gerais	14 – Roraima	32 – Espírito Santo	15 – Pará	33 – Rio de Janeiro	16 – Amapá	35 – São Paulo	17 – Tocantins	41 – Paraná	21 –Maranhão	42 – Santa Catarina	22 – Piauí	43 – Rio Grande do Sul	23 – Ceará	50 – Mato Grosso do Sul	24 – Rio Grande do Norte	51 – Mato Grosso	25 – Paraíba	52 – Goiás	26 – Pernambuco	53 – Distrito Federal	27 – Alagoas	00 – Outro país	<b>07 – Religião:</b> Católica .....1 Evangélica.....2 Espírita.....3 Testemunha de Jeová.....4 Budista.....5 Messiânica.....6 Nenhuma.....7	<b>08 – Escolaridade (última série concluída com aprovação):</b> Analfabeto.....1 Sabe ler e escrever.....2 1ª série do 1º grau.....3 2ª série do 1º grau.....4 3ª série do 1º grau.....5 4ª série do 1º grau.....6 5ª série do 1º grau.....7 6ª série do 1º grau.....8 7ª série do 1º grau.....9 8ª série do 1º grau.....10 1ª série do 2º grau.....11 2ª série do 2º grau.....12 3ª série do 2º grau.....13 Superior incompleto.....14 Superior completo.....15 Pós-graduação ou mais...16	<b>09 - Frequenta escola ou creche?</b> Sim, escola .....1 Sim, creche.....2 Não.....3 <hr/> <b>10 - Porque não frequenta escola?</b> A escola pública é distante...1 Precisa trabalhar.....2 Precisa cuidar dos irmãos menores ou outros parentes...3 Não conseguiu vaga este ano..4 Não quer estudar.....5 Desistiu devido a repetência..6 Outros.....7 Não sabe.....8
11 – Rondônia	28 – Sergipe																															
12 – Acre	29 – Bahia																															
13 – Amazonas	31 – Minas Gerais																															
14 – Roraima	32 – Espírito Santo																															
15 – Pará	33 – Rio de Janeiro																															
16 – Amapá	35 – São Paulo																															
17 – Tocantins	41 – Paraná																															
21 –Maranhão	42 – Santa Catarina																															
22 – Piauí	43 – Rio Grande do Sul																															
23 – Ceará	50 – Mato Grosso do Sul																															
24 – Rio Grande do Norte	51 – Mato Grosso																															
25 – Paraíba	52 – Goiás																															
26 – Pernambuco	53 – Distrito Federal																															
27 – Alagoas	00 – Outro país																															

**SOMENTE PARA MENORES  
DE 10 ANOS**
**DADOS DOS MORADORES E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS**
**CARACTERÍSTICAS DE TRABALHO E RENDA DOS MORADORES DE 10 ANOS OU MAIS**

Nº de Ord.	11. A carteira de vacinação está em dia? (Se responder Sim, pule para o quesito 13)	12. Porque não está em dia?	13. Exercia alguma atividade remunerada antes de receber o Cheque-Cidadão?	14. Em relação à trabalho, o que fez na semana de 02 a 08 de fevereiro/03? (Respostas 3, 4, 5, 6 ou 7, pule para quesito 18)	15. Qual a ocupação exercida neste trabalho? (trabalho principal)	16. Qual a posição na ocupação? (trabalho principal)	17. Renda bruta recebida em janeiro/03: (trabalho principal)	18. Outros rendimentos em jan/03 (exceto Cheque Cidadão)
01								
02								
03								
04								
05								
06								
07								
08								
09								
10								
11								
12								

<b>11 - A carteira de vacinação dos menores de 10 anos está em dia?</b> (Se responder Sim, pule para o quesito 13) Sim.....1 Não.....2  <b>12 - Porque não está em dia?</b> Não existe posto de saúde próximo.....1 Dificuldade em ser atendido pelo posto de saúde . 2 Desconhece as vacinas que devem ser dadas..... 3 Não levou a criança no dia da vacinação.....4 Não acha importante vacinar as crianças.....5 Perdeu a carteira de vacinação.....6 Outros.....7 Não sabe .....8	<b>13- Exercia alguma atividade remunerada antes de receber o Cheque-Cidadão?</b>  Sim.....1 Não.....2	<b>14 - Em relação à trabalho, o que fez na semana de 02 a 08 de fevereiro/03?</b> Trabalhou.....1 Tinha trabalho mais não trabalhou 2 <b>(Quem responder as opções abaixo, pule para o quesito 18)</b> Procurou trabalho.....3 Era aposentado ou pensionista.....4 Era estudante.....5 Cuidou dos afazeres domésticos.....6 Outra.....7	<b>16 - Qual a posição na ocupação?</b> Empregado com CTPS.....1 Empregado sem CTPS.....2 Trabalhador doméstico com CTPS.....3 Trabalhador doméstico sem CTPS.....4 Empregador.....5 Conta própria.....6 Cooperativado.....7 Funcionário público ou militar.....8 Aprendiz ou estagiário remunerado.....9 Trabalhador não remunerado.....10 Trabalhador na produção para consumo próprio .....11
--	---	--	---



<b>11. O(a) senhor(a) saberia informar porque essas pessoas não conseguiram receber o Cheque Cidadão?</b> (admite múltipla escolha)			
1	<input type="checkbox"/>	Porque não preenchiam as exigências do programa	
2	<input type="checkbox"/>	Porque não foram procuradas pelo voluntário do programa ou pelo Pastor/Padre	
3	<input type="checkbox"/>	Porque não permitiram que elas se inscrevessem	
4	<input type="checkbox"/>	Porque não foram selecionadas	
5	<input type="checkbox"/>	Porque não possuíam / apresentaram os documentos necessários a inscrição	
6	<input type="checkbox"/>	Porque a instituição religiosa a que pertencem não participa do programa	
7	<input type="checkbox"/>	Porque acabaram os cheques	
8	<input type="checkbox"/>	Não sabe informar	
9	<input type="checkbox"/>	Outro	motivo. Especifique:
<b>12. Depois que o(a) senhor(a) se inscreveu no programa, quanto tempo demorou para receber o primeiro benefício?</b>			
1	<input type="checkbox"/>	Menos de 1 mês	
2	<input type="checkbox"/>	1 mês	
3	<input type="checkbox"/>	2 meses ou mais	
4	<input type="checkbox"/>	Não lembra	
<b>13. Desde que o(a) senhor(a) começou a participar do programa, o benefício deixou de ser pago em algum mês?</b>			
1	<input type="checkbox"/>	Sim, somente uma vez	
2	<input type="checkbox"/>	Sim, algumas vezes	
3	<input type="checkbox"/>	Sim, nos últimos meses	
4	<input type="checkbox"/>	Nunca	
5	<input type="checkbox"/>	Não lembra	
<b>14. Em relação ao pagamento do benefício:</b> (o entrevistador deve ler as opções)			
1	<input type="checkbox"/>	Nunca atrasou	
2	<input type="checkbox"/>	Atrasou algumas vezes	
3	<input type="checkbox"/>	Sempre atrasa	
4	<input type="checkbox"/>	Tem atrasado nos últimos meses	
5	<input type="checkbox"/>	O benefício não tem data certa para ser pago	
<b>15. Quantas vezes por mês o(a) senhor(a) precisa ir até a instituição que entrega o seu Cheque Cidadão para tratar de assuntos relacionados ao benefício (buscar o cheque, entregar a nota fiscal, ...)?</b>			
1	<input type="checkbox"/>	Uma vez	
2	<input type="checkbox"/>	Duas vezes	
3	<input type="checkbox"/>	Três vezes	
4	<input type="checkbox"/>	Mais de três vezes	
5	<input type="checkbox"/>	Nenhuma, porque	
<b>16. A instituição que entrega o seu Cheque Cidadão é distante da sua casa?</b>			
1	<input type="checkbox"/>	Sim	
2	<input type="checkbox"/>	Não	
<b>17. Quanto tempo em média o(a) senhor(a) leva para chegar até essa instituição e voltar para a sua casa?</b>			
_____ horas _____ minutos			
<b>18. Quanto o(a) senhor(a) gasta em transporte sempre que precisa ir até essa instituição e voltar para a sua casa? (quando não houver gastos colocar 99)</b>			
R\$ _____ , _____			
<b>19. Quanto tempo, em média, o(a) senhor(a) espera (em fila, no culto, etc.) quando vai receber o Cheque Cidadão?</b>			
_____ horas _____ minutos			
<b>20. Em geral, o Sr(a). considera o horário ou o dia da semana em que é realizada a entrega do Cheque Cidadão:</b> (o entrevistador deve ler as opções)			
1	<input type="checkbox"/>	Bom	
2	<input type="checkbox"/>	Razoável	
3	<input type="checkbox"/>	Ruim	
4	<input type="checkbox"/>	Não sabe	
<b>21. O(a) senhor(a) tem dificuldade para saber a data de entrega do seu Cheque Cidadão?</b>			
1	<input type="checkbox"/>	Sim	
2	<input type="checkbox"/>	Não	
3	<input type="checkbox"/>	Não sabe / Não lembra	
<b>22. Como o(a) senhor(a) avalia o atendimento dado pela Instituição que entrega o seu Cheque Cidadão?</b>			
1	<input type="checkbox"/>	Bom (passe para o quesito 24)	
2	<input type="checkbox"/>	Razoável	
3	<input type="checkbox"/>	Ruim	

<b>23. Por que?</b> (admite múltipla escolha) 1 [ ] Tratam mal/humilham as pessoas 2 [ ] Não tiram dúvidas e não fornecem informações sobre o programa 3 [ ] O horário de atendimento é inadequado 4 [ ] A localização da instituição é inadequada 5 [ ] Exigem a presença no culto, missa, etc. 6 [ ] Só entregam o cheque após o culto, missa, etc. 7 [ ] Cobram produtos ou dinheiro em troca do Cheque Cidadão 8 [ ] <span style="float: right;">Outro <span style="margin-left: 50px;">Motivo.</span></span>			
Especifique: _____			
<b>24. O(a) senhor(a) preferia receber o Cheque Cidadão através de outra instituição que não uma igreja?</b> (somente para quem respondeu Sim no quesito 03) 1 [ ] Sim                      2 [ ] Não                      3 [ ] Não sabe			
<b>25. O(a) senhor(a) preferia receber o valor do Cheque Cidadão através de um cartão bancário?</b> 1 [ ] Sim                      2 [ ] Não                      3 [ ] Não sabe			
<b>26. O(a) senhor(a) preferia receber o valor do Cheque Cidadão em dinheiro vivo?</b> 1 [ ] Sim                      2 [ ] Não                      3 [ ] Não sabe			
<b>27. Existem supermercados próximos a casa do(a) senhor(a) que aceitam o Cheque Cidadão?</b> 1 [ ] Sim                      2 [ ] Não                      3 [ ] Não sabe / Não lembra			
<b>28. Os supermercados que aceitam o Cheque Cidadão são (em relação aos que não aceitam):</b> (o entrevistador deve ler as opções) 1 [ ] Melhores do que os outros      2 [ ] Iguais aos outros      3 [ ] Piores do que os outros			
<b>29. Desde que o(a) Sr(a). passou a receber o Cheque Cidadão, o que a sua família passou a comer que não comia antes?</b> (o entrevistador lê as opções; admite no máximo 3 opções) 1 [ ] Carnes, peixes, ovos e derivados 2 [ ] Laticínios (Iogurte, leite, manteiga, queijos,...) 3 [ ] Bebidas (refrigerantes, refrescos em pó, café, chá, mate, ...) 4 [ ] Doces, balas, achocolatados (Nescau, Toddy,...) 5 [ ] Arroz, feijão, macarrão, farinha, pão, fubá, ... 6 [ ] Bolos e biscoitos 7 [ ] Legumes e verduras 8 [ ] Frutas 9 [ ] Óleos e gorduras (óleos vegetais, azeite, banha e toucinho)			
<b>30. Desde que o(a) Sr(a). passou a receber o Cheque Cidadão, o que sua família fez?</b> (o entrevistador lê as opções; o entrevistado tem que escolher apenas 1 opção que considera mais importante) 1 [ ] Melhorou a moradia 2 [ ] Comprou mais roupas e sapatos 3 [ ] Comprou material escolar para as crianças 4 [ ] Comprou mais remédios 5 [ ] Comprou eletrodomésticos e/ou móveis 6 [ ] Aumentou os gastos com lazer 7 [ ] Nenhuma das opções anteriores			
<b>31. Algum morador da sua casa participa de outro programa do governo ou recebe qualquer outro benefício social?</b> 1 [ ] Sim (preencha a tabela abaixo)      2 [ ] Não (passe para Quesito 36)      3 [ ] Não sabe (passe para Quesito 36)			
<b>32. Nº de Ord.</b>	<b>33. Nome da instituição</b>	<b>34. Nome do programa ou tipo de benefício</b>	<b>35. Valor médio (R\$)</b>
<b>01</b>			
<b>02</b>			
<b>03</b>			

**36. Na opinião do(a) senhor(a), que tipo de benefício/ajuda a sua família mais precisa?** (o entrevistador lê as opções; o entrevistado tem que escolher apenas 1 opção que considera mais importante)

- 1 [    ] Casa própria
- 2 [    ] Trabalho
- 3 [    ] Educação
- 4 [    ] Alimentação
- 5 [    ] Dinheiro
- 5 [    ] Assistência Médica e/ou dentária
- 6 [    ] Material de construção
- 7 [    ] Saneamento básico

**37. O(a) senhor(a) está satisfeito com o Cheque-Cidadão?**

- 1 [    ] Sim      2 [    ] Mais ou menos      3 [    ] Não

**38. O que o(a) senhor(a) acha que deve ser melhorado/modificado no programa cheque-cidadão?**

---

---

---

\* \* \*

## **MANUAL DO ENTREVISTADOR**

A pesquisa será realizada em uma amostra de 500 beneficiários do Programa Cheque Cidadão que residem nas seguintes comunidades: Vila Kennedy, Rio das Pedras, Complexo da Maré, Chapéu Mangueira/Babilônia, Pavão/Pavãozinho e Cantagalo.

**O entrevistado é somente o beneficiário do Programa Cheque Cidadão**, que irá fornecer informações sobre ele e todos os moradores do seu domicílio.

Essa pesquisa tem como finalidade:

- Traçar o perfil dos beneficiários e das suas famílias;
- Identificar como o beneficiário conheceu o programa e entender seu processo de inscrição e seleção;
- Mapear as possíveis dificuldades relacionadas ao recebimento do benefício;
- Captar a avaliação do beneficiário em relação ao atendimento oferecido pela instituição que repassa o benefício e à qualidade do Programa, e
- Entender a importância do benefício para a alimentação da família.

### **O Programa Cheque Cidadão**

O programa Cheque Cidadão teve início no final do ano de 1999. O principal objetivo deste programa é auxiliar as famílias do Estado do Rio de Janeiro cuja renda máxima por pessoa seja de até 1/3 do salário mínimo. As exigências do programa são para que as famílias mantenham seus filhos menores matriculados em escolas e a carteira de vacinação das crianças em dia. Cada família inscrita recebe um cheque nominal no valor de R\$ 100,00 para ser usado somente na compra de gêneros alimentícios e de higiene pessoal nos supermercados conveniados ao programa.

Dentro deste programa, existe uma subdivisão que é direcionada a população maior de 60 anos. O programa Cheque Cidadão Idoso é similar ao outro, só que o valor do cheque é de R\$ 50,00. O número de beneficiários ainda é pouco significativo.

O cheque normalmente é entregue aos beneficiários no início de cada mês e todo o seu valor deve ser gasto de uma única vez. O beneficiário só pode utilizar o cheque com a apresentação de documento de identidade nos supermercados credenciados. A comprovação de como o benefício foi utilizado é feita por meio da apresentação de notas fiscais.

As entidades responsáveis pela distribuição dos cheques são em sua maioria instituições religiosas, sendo que no interior (do estado) a distribuição também é feita por órgãos do próprio governo estadual. A princípio as instituições religiosas poderiam ser de qualquer credo, mas a maior parte é evangélica. São elas que selecionam as pessoas, as cadastram como beneficiárias e repassam os cheques mensalmente. Além disso, essas entidades também devem recolher as notas fiscais das compras feitas pelos beneficiários e enviá-las ao governo do Estado. As entidades não são remuneradas e nem podem cobrar nada para prestar esse serviço.

### **1- O Entrevistador e o Manual:**

Este manual contém procedimentos, instruções e conceitos que visam orientar o entrevistador na operação de coleta das informações. O sucesso do trabalho de campo está na perfeita conceituação e aplicação das respostas. Portanto, leia atentamente cada tópico, observe sempre que achar necessário e em caso de dúvidas, procure o coordenador de trabalho de campo, durante a coleta.

Todos os campos onde for necessário que o entrevistador escreva alguma palavra esta deverá ser escrita somente em **letra de forma**.

### **2- Conceitos Básicos:**

Os conceitos básicos da pesquisa são aqueles que permitem a caracterização da unidade domiciliar e das pessoas que serão objeto da pesquisa.

### **3- Mês e semana de Referência:**

O mês de referência é sempre o que antecede a semana da coleta. Este servirá de base para o preenchimento das colunas referentes a trabalho e rendimentos dos moradores. Nesta pesquisa o mês de referência é **janeiro de 2003** e a semana de referência é de **2 a 8 de fevereiro de 2003**.

### **4- Preenchimento do Questionário:**

Na folha de rosto do questionário, o entrevistador deverá preencher os campos referentes ao número do seu código, o número de ordem do beneficiário, o endereço do domicílio pesquisado (que poderá ser diferente do fornecido na listagem da amostra de beneficiários) e um telefone para contato, que deverá ser solicitado para posterior supervisão ou esclarecimento de dúvidas. O entrevistador também precisa perguntar logo no início da entrevista se o entrevistado já recebeu ou recebe o Cheque Cidadão e caso a resposta seja negativa encerrar a entrevista assinalando o quesito 05 no Tipo de Entrevista. O entrevistador tem sempre que marcar o Tipo de Entrevista realizada ou não, e o número da visita, juntamente com o dia e mês em que ocorreu.

#### **Tipo de Entrevista:**

01. Realizada – O beneficiário foi encontrado e informou todos os itens do questionário.
02. Recusa – O entrevistador encontrou o beneficiário, mas este se recusou a recebê-lo ou a prestar as informações.
03. Endereço não Encontrado – O endereço do beneficiário não foi encontrado.
04. Beneficiário não Encontrado – O entrevistador encontrou o endereço do beneficiário, mas não conseguiu encontrar o beneficiário.
05. Nunca foi Beneficiário – O entrevistado foi encontrado e declarou nunca ter recebido o benefício.
06. Não realizada por outros motivos – Quando a entrevista não for realizada por qualquer outro motivo que não esteja entre os citados acima.

O campo de observações é destinado para o registro de informações consideradas relevantes pelo entrevistador e que não foram registradas em qualquer outro campo do questionário.

### **BLOCO 1 – DOMICÍLIO**

**01- Tipo de Domicílio:** Assinale com um X a quadrícula, de acordo com o caso, o tipo de domicílio identificado.

01. Casa – quando o domicílio estiver localizado isoladamente em uma construção. Serão ainda casa, quando a unidade estiver nos fundos, acima ou abaixo de uma unidade que não seja com fins de moradia.
02. Apartamento – quando o domicílio estiver localizado junto a um ou mais domicílios. Ex. Sobrado e térreo e prédio de apartamentos onde há espaços comuns a mais de um domicílio.
03. Cômodo – quando o domicílio for composto de apenas um cômodo. Ex: Quarto sem banheiro ou quarto com sanitário e/ou chuveiro mas estes são separados apenas por cortina, ou qualquer outro objeto. O quarto só é considerado como tendo um banheiro quando este é separado por paredes.

**02- Condição de Ocupação do Domicílio:** Assinale a quadrícula com um X , de acordo com o caso. O entrevistador deve ler as opções.

01. Próprio, já pago – quando o domicílio for de propriedade total de um ou mais moradores, independente da condição de ocupação do terreno. Ex: se um morador declarar ter invadido um terreno e construído o seu barraco ele mora em um domicílio *Próprio*.
02. Próprio, ainda pagando – quando o domicílio for de propriedade parcial de um ou mais moradores e ainda não estiver integralmente pago.
03. Alugado – quando o domicílio tiver o aluguel pago, ainda que parcialmente por qualquer morador.
04. Cedido por empregador – quando o domicílio for cedido por empregador (particular ou público) de qualquer um dos moradores. Incluir neste código quando o domicílio for alugado, mas é o empregador quem paga o aluguel.
05. Cedido de outra forma – quando o domicílio for cedido gratuitamente por pessoa que não seja empregadora de algum dos moradores.
06. Invadido – quando o domicílio for ocupado por meio de invasão. Ex: uma casa abandonada que foi invadida pelos atuais moradores.

07. Outra condição – quando o domicílio for ocupado de forma diferente das anteriores.

**03 - Material predominante na construção deste domicílio:** Assinale a quadrícula com um X, de acordo com o caso.

01. Alvenaria / tijolo sem revestimento – para as paredes de tijolo, pedra ou concreto pré-moldado aparentes (sem reboco).
02. Alvenaria / tijolo com revestimento – para as paredes de tijolo, pedra ou concreto pré-moldados que possuem algum revestimento externo.
03. Madeira aparelhada – para as paredes feitas de qualquer tipo de madeira apropriada para esse uso.
04. Estuque, palha, taipa revestida, madeira aproveitada – para as paredes feitas de barro, ou cal e areia com estacas e varas de madeira, estuque ou pau a pique, madeiras de embalagens, tapumes, andaimes, sapê, folha ou casca vegetal.
05. Outro – para as paredes feitas de outro tipo de material não citado acima.

**04 – Este domicílio tem água canalizada:** Assinale a quadrícula com um X, de acordo com o caso. Se a resposta for negativa pule para o quesito 06.

**05- A água canalizada neste domicílio é proveniente de:** Assinale a quadrícula com um X, de acordo com o caso. Se for encontrado algum domicílio com mais de um tipo de abastecimento, assinale o tipo referente ao primeiro código que aparece no questionário.

01. Rede geral de distribuição – quando a canalização for direta da rede geral (CEDAE).
02. Poço ou nascente – quando a canalização for de um poço ou nascente.
03. Caixa d'água coletiva – quando a canalização for feita a partir de uma caixa única com água da rede geral e servido a todos os domicílios.
04. Outra forma – quando a canalização for feita direta de uma caixa d'água a qual essa água é comprada de um caminhão pipa ou da chuva e serve a todos os domicílios.

**06 - Quantos banheiros existem neste domicílio:** Este quesito requer respostas em todos os campos. Quantifique de acordo com as lacunas. Em caso de zero nos três campos é sinal que não há banheiro ou instalação sanitária neste domicílio. Pule para o quesito 08.

**07- O esgoto sanitário deste domicílio é ligado a:** Assinale a quadrícula com um X, de acordo com o caso. Se no domicílio houver mais de uma forma de esgoto sanitário, assinale a forma referente ao primeiro código que aparece no questionário.

01. Rede geral coletora de esgotos – quando for ligada a rede geral.
02. Rede pluvial – quando for ligada a canalização da água da chuva.
03. Fossa séptica ligada a rede coletora de esgoto – quando o esgoto vai para a fossa e só a parte líquida vai para a rede geral.
04. Fossa rudimentar – quando o esgoto for ligado a fossa rústica (poço, buraco,...).
05. Vala – quando o esgoto vai para uma vala a céu aberto.
06. Direto ao Rio, Lago ou Mar – quando for ligado direto a um rio, lago ou mar com canalização ou não.
07. Outra forma – quando não se enquadrar nas categorias anteriores.

**08- Este domicílio tem iluminação elétrica:** Assinale a quadrícula com um X, de acordo com o caso.

**09- O lixo deste domicílio é:** O entrevistador deve ler as opções.

01. Coletado diretamente por serviço de limpeza – quando for coletado por empresa pública ou privada (gari comunitário).
02. Coletado indiretamente (colocado em caçambas) – quando for coletado em caçamba, container ou tanque fora do domicílio para depois ser coletado por serviço de limpeza pública ou privada.
03. Enterrado ou queimado na propriedade – quando for queimado ou enterrado no terreno onde se localiza o domicílio.
04. Jogado em terreno baldio ou logradouro – quando for jogado fora do domicílio.
05. Jogado em rio, lagoa, etc. – quando for jogado em algum rio, lagoa,...
06. Outro destino – quando for dado um tratamento diferente do citado acima.

## BLOCO 2 – INVENTÁRIO DOS BENS DO DOMICÍLIO E DA FAMÍLIA DO BENEFICIÁRIO

Para os quesitos a seguir, referentes ao levantamento de bens duráveis, considere apenas os aparelhos que estiverem em condições de uso, independente de serem próprios, cedidos ou alugados. Especificar quantidades colocando **99** quando o domicílio não tiver tal item. Quantifique também os automóveis para o trabalho desde que sejam utilizados pelos moradores para lazer, e não quantifique a casa/apartamento/cômodo em que ele reside.

## BLOCO 3 – LEVANTAMENTO DAS DESPESAS DO DOMICÍLIO NO MÊS DE REFERÊNCIA (janeiro de 2003)

Os quesitos a seguir, referem-se aos valores gastos em janeiro de 2003 com todos os moradores do domicílio. Nos itens 1 a 5 questionar o valor exato pago em janeiro, e nos outros itens tentar aproximar ao máximo o valor gasto por todos os moradores do domicílio em janeiro. Quando não houver gastos em algum dos itens preencher com **99**.

## BLOCO 4 - RELAÇÃO DOS MORADORES E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Esta parte tem como objetivo buscar informações sobre as características gerais de todos os moradores deste domicílio. O critério de definição das famílias é o compartilhamento da renda, portanto, os moradores do domicílio vão ser todos os que o beneficiário identificar como pessoas que compartilham da renda familiar do seu domicílio.

A primeira coluna desse bloco virá preenchida com o número de ordem dos moradores. A ordenação dos moradores deverá tentar seguir a numeração correspondente a *Condição na Família* de cada morador, ex: a *Pessoa Responsável* pelo domicílio, que corresponde ao código 01 da *Condição na Família*, terá sempre o nº de ordem 01, e assim em diante, desde que possível. Os quesitos estão dispostos em colunas mas o ideal é que se busque informações de cada morador por vez, ou seja, as perguntas deverão ser feitas seguindo a ordem dos quesitos.

O entrevistador não pode esquecer de informar na folha de rosto do questionário, no campo BENEFICIÁRIO, o nº de ordem correspondente ao mesmo.

**Coluna 01 – Número de ordem**

**Coluna 02 – Nome** – preencher o primeiro nome com letra de forma.

**Coluna 03 – Condição de Ocupação** – Listar e classificar as pessoas sempre de acordo com o grau de parentesco em relação a pessoa responsável pela unidade domiciliar. Copiar os códigos do rodapé da página, seguindo os números em ordem crescente. Desta forma a primeira pessoa a ser entrevistada será sempre a pessoa responsável pelo domicílio.

**Coluna 4 – Sexo** – Assinalar com o código correspondente.

**Coluna 5 – Idade** – Assinalar em anos completos. Se idade inferior a 1 ano, registre 99. Quando o entrevistado não souber informar a idade exata de algum dos moradores do domicílio solicitar a idade presumida.

**Coluna 6 – Naturalidade** - Assinale com o código correspondente ao Estado de nascimento.

**Coluna 7 – Religião** – Assinalar com o código correspondente.

**Coluna 8 – Escolaridade** – Solicitar a última série concluída com aprovação. Assinale de acordo com os códigos correspondentes.

**Coluna 9 – Frequenta escola ou creche** - Assinale conforme o caso, de acordo com o código impresso.

**Quesito 10 somente para pessoas de idade entre 7 e 14 anos que tenha respondido código 3(Não) na coluna 09**

**Coluna 10 – Por que não frequenta escola** - Assinale conforme o caso, de acordo com o código impresso.

**Quesitos 11 e 12 somente para os menores de 10 anos**

**Coluna 11 – A carteira de vacinação está em dia** - Assinale o código, conforme o caso. Se a resposta for Sim, pule para o quesito 13.

**Coluna 12 – Por que não está em dia** - Este quesito só será preenchido caso na coluna 11 a resposta tenha sido o código 2 (não).

**Para os moradores menores de 10 anos encerrar o questionário**

**Coluna 13 – Exercia alguma atividade remunerada antes de receber o cheque cidadão** - Assinalar com o código correspondente.

**Coluna 14 – Em relação a trabalho, o que fez na semana de 2 a 8 de fevereiro de 2003** - Assinale de acordo com os códigos impressos no rodapé da página. **Leia as respostas para o entrevistado** e caso ele se enquadre em mais de uma situação, prevalece o primeiro código que aparece em ordem crescente.

**01. Trabalhou** – pessoas que exerceram um trabalho (fixo ou eventual) durante toda ou parte da semana de referência. Inclua neste item a pessoa que:

- Exerceu, mediante pagamento, tarefas desenvolvidas paralelamente aos afazeres domésticos, no próprio domicílio ou no de outra pessoa. Ex: costura, tricô, salgadinhos, tomar conta de crianças, passar roupa, vender sacolé, etc...
- Durante toda a semana de referência, esteve afastada do trabalho, sem ter perdido o vínculo com a empresa em que trabalhava, por estar freqüentando cursos de formação ou especialização profissional.
- Ofereceu serviço e não trabalhou porque não conseguiu clientes. **Ex: Pedreiro que estava disponível para trabalhar durante a semana de referência, mas não conseguiu uma obra.**
- Prestou serviço militar obrigatório.
- Esteve ocupado, sem remuneração, na produção de bens ou serviços, desenvolvida durante pelo menos 15 horas na semana: em ajuda a membro domiciliar; em ajuda a instituição religiosa; beneficiante ou de cooperativismo; como aprendiz ou estagiário.
- Faxineira diarista (quinzenal)

**02. Tinha trabalho, mas não trabalhou** – pessoas que na semana de referência tinham trabalho, mas não trabalharam, por motivo de férias, licença, falta voluntária ao trabalho, greve, doença, más condições do tempo ou outro impedimento temporário, independente da sua vontade. Inclua neste item a pessoa que não trabalhou, mas exerce regularmente (pelo menos uma vez por semana), mediante pagamento, tarefas desenvolvidas paralelamente aos afazeres domésticos no próprio domicílio ou no de outra pessoa. Ex: costura, salgadinhos, vende sacolé,...

**03. Procurou trabalho** – pessoas que estavam a procura de trabalho na semana de referência. Inclua neste item as pessoas que estavam procurando acomodação para instalar local de trabalho, e as pessoas cuja admissão estava na dependência do exame médico a que estava sendo submetida.

**04. Era aposentado ou pensionista** – pessoas aposentadas por tempo de serviço ou invalidez e pensionistas. Incluir também as pessoas que recebem pensão alimentícia. **(crianças que recebem pensão entram como pensionista mesmo que sejam estudantes)**

**05. Era estudante** – pessoas que estejam freqüentando escola ou curso seriado, supletivo ou pré-vestibular, mestrado ou academia militar, mesmo que não tenha comparecido às aulas por doença, férias, falta voluntária, etc. Não serão consideradas as pessoas que estejam fazendo cursos de informática, línguas, etc.

**06. Cuidou dos afazeres domésticos** – pessoas que só cuidam da casa;

**ATENÇÃO:** pessoas que cuidam da casa, mas freqüentam escola, ou recebem pensão, perdem a primeira condição. Assinalar sempre a opção que aparece primeiro.

**07. Outra** – pessoas que não se enquadram em nenhuma das situações anteriormente relacionadas.

**Trabalho Principal** - será considerado como trabalho principal o que a pessoa tiver exercido na semana de referência. Para a pessoa com mais de um trabalho na semana de referência, considera-se como o principal trabalho aquele no qual a pessoa dedicou o maior número de horas na semana de referência. Em caso de igualdade de horas trabalhadas, considera-se como principal aquele que proporcionou maior rendimento. Considerar também a pessoa que estava de férias em seu trabalho principal e na semana de referência realizou outro trabalho. Ex: professora que estava de férias da escola, mas trabalhou como manicure na semana de referência será classificada como Trabalhou e terá como ocupação manicure.

**Coluna 15 – Qual a ocupação exercida neste trabalho** - preencher a ocupação principal que a pessoa tenha desempenhado na semana de referência. A ocupação principal é aquela em que foi destinado o maior número de horas trabalhadas. Não é a profissão. É o cargo, função ou ofício exercido pela pessoa. Especificar a ocupação, ex: vendedor de roupas, vendedor de carros, mecânico de avião, operador de som, operador de raio X,... Não esquecer que Biscateiro é uma ocupação.

**Coluna 16 – Qual a posição na ocupação** - Leia as opções para que o entrevistado informe o código referente a situação em que se enquadra na sua ocupação principal. O entrevistador deve ter cuidado com a posição na ocupação *Conta Própria*, pois caso a pessoa pague um ajudante ela passa a ser classificada como *Empregadora*. Ex: o pedreiro que trabalha por conta própria, mas que pagou um ajudante em uma obra realizada na semana de referência, será classificado como *Empregador* e o ajudante como *Empregado sem CTPS* (carteira de trabalho).

**Coluna 17 – Renda bruta recebida neste trabalho no mês de referência** - Registrar o salário bruto recebido em janeiro de 2003 no trabalho principal, não incluindo férias e/ou décimo terceiro.

**Coluna 18 – Outros rendimentos recebidos no mês de referência, exceto o Cheque Cidadão** - Registrar o somatório de todos os demais rendimentos desta pessoa. Questionar o entrevistado se ele recebeu aluguel, mesada, pensões, aposentadorias, doações, seguro-desemprego (ou qualquer outro programa do governo), etc.

## **BLOCO 5 – QUALIDADE DO SERVIÇO**

Neste bloco o beneficiário fornece informações apenas sobre ele.

- 01.** Informar o mês e o ano do primeiro recebimento do benefício e do último. No caso do entrevistado não lembrar a data correta de quando começou a receber, informar aproximadamente.
- 02.** Perguntar somente aos beneficiários de 60 anos ou mais se recebe o Cheque Cidadão da Terceira Idade. No caso do entrevistado não reconhecer o programa por esse nome, questionar se o valor do benefício é de R\$ 50,00.
- 03.** Assinalar de acordo com a resposta.
- 04.** Assinalar de acordo com a resposta. Admite múltiplas escolhas.
- 05.** Questionar se foi explicado para o beneficiário o que ele ou sua família precisavam ter ou fazer para entrar no programa. Assinalar de acordo com a resposta.
- 06.** Assinalar de acordo com a resposta. Admite múltiplas escolhas. Se o beneficiário citar alguma exigência relacionada a renda, mas a resposta não for exatamente igual ao quesito 1, assinalar o quesito 2 informando o valor fornecido pelo entrevistado.
- 07.** Assinalar de acordo com a resposta.
- 08.** Assinalar de acordo com a resposta. Admite múltiplas escolhas.
- 09.** Excluir casos em que as visitas sejam particulares, ou seja, não relacionadas ao programa (o Pastor ou Padre é amigo da família e vai a casa regularmente). Assinalar de acordo com a resposta.

10. Assinalar de acordo com a resposta. No caso da resposta ser Não pule para o 12.
11. Assinalar de acordo com a resposta. Admite múltiplas escolhas.
12. Assinalar de acordo com a resposta.
13. Assinalar de acordo com a resposta.
14. O entrevistador deve ler as opções. Assinalar de acordo com a resposta.
15. Explicar que a pergunta se trata apenas das vezes em que o beneficiário precisa ir a instituição para tratar de assuntos relacionados ao Cheque (buscá-lo, entregar a nota fiscal, tirar dúvidas, etc.). Assinalar de acordo com a resposta.
16. Assinalar de acordo com a resposta.
17. Ajudar o beneficiário a calcular o tempo médio gasto em locomoção cada vez que ele vai a instituição e retorna para sua casa. Informar as horas e os minutos gastos.
18. Ajudar o beneficiário a calcular o gasto com transporte (somente referente a ele) para cada vez que ele vai a instituição e retorna para sua casa. Informar o valor.
19. Questionar o beneficiário sobre o tempo médio que ele aguarda toda vez que vai receber o Cheque. Informar as horas e os minutos gastos.
20. O entrevistador deve ler as opções. Assinalar de acordo com a resposta.
21. A data de pagamento do cheque pode variar a cada mês, portanto, esse quesito quer identificar se há uma boa divulgação desta data. Assinalar de acordo com a resposta.
22. Assinalar de acordo com a resposta. Se a resposta for Bom pule para o quesito 24.
23. Assinalar de acordo com a resposta. Admite múltipla escolha.
24. Assinalar de acordo com a resposta.
25. Assinalar de acordo com a resposta.
26. Assinalar de acordo com a resposta.
27. Assinalar de acordo com a resposta.
28. O entrevistador deve ler as opções. Assinalar de acordo com a resposta.
29. O objetivo dessa pergunta é perceber a mudança ocorrida na alimentação (que alimentos eles passaram a comer mais) da família do beneficiário devido ao recebimento do Cheque. O entrevistador deve ler as opções. Assinalar no máximo 3 respostas.
30. Essa pergunta tenta identificar o que a família do beneficiário fez (o que ele considerar mais importante) com a renda extra que o Cheque forneceu indiretamente. O entrevistador deve ler as opções. Assinalar apenas 1 resposta.
31. Assinalar de acordo com a resposta. Se a resposta for Sim preencher os quesitos 33, 34 e 35.
32. Nº de ordem dos outros programas / benefício que os beneficiários podem participar ou receber.
33. Informar o nome da instituição que fornece o benefício ou implementa o programa. Ex: Ministério da Educação, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Viva Rio, etc.
34. Informar o nome do programa ou tipo de benefício. Ex: Bolsa-escola, Vale-gás, etc.

- 35.** Informar o valor médio do benefício.
- 36.** Essa pergunta tenta identificar que benefício ou ajuda o entrevistado acredita ser o que a sua família mais precisa no momento. O entrevistador deve ler as opções. Assinalar apenas 1 resposta.
- 37.** Assinalar de acordo com a resposta.
- 38.** Questionar a opinião geral do beneficiário sobre o programa, em principal, o que ele acha que deveria ser modificado.

**ANEXO C – ENTREVISTA REALIZADA NA SECRETARIA DE ESTADO DE AÇÃO SOCIAL E CIDADANIA, DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM JULHO DE 2008**

**OBJETO DA ENTREVISTA**

Conseguir informações sobre a extinção do Programa Compartilhar Cheque Cidadão

**LOCAL DA ENTREVISTA**

**DATA: 27/06/2008**

**Rua Pinheiro Machado, s/n.º, Palácio da Guanabara, Prédio Anexo**

**HORÁRIO: 15:00 h**

**PARTICIPANTES**

Aristóteles Lemos da Silva

**Tânia Nunes – Assistente Social do programa bolsa Família (SEASDH)**

**Lilian Cardoso –Psicóloga Coordenadora do programa Bolsa Família (SEASDH).**

**SÍNTESE DA ENTREVISTA**

**QUESTIONÁRIO**

**1. Quando foi extinto o Programa Compartilhar Cheque-Cidadão?**

**R:** O último cheque distribuído pelo Estado foi referente ao mês de Abril de 2007, que se referia ao pagamento dos meses de Janeiro a Abril de 2007 (quatro meses). Este pagamento foi feito através de Convênio com a CEF e foi pago aos beneficiários através de Ordem de Pagamento na própria CEF.

**2. Quanto tempo demorou o processo de transferência das famílias beneficiárias para o Bolsa-Família?**

**R:** Não houve migração de um benefício para outro. Os beneficiários do cheque-cidadão tiveram que se cadastrar no Bolsa-Família através do município de residência, se tivessem o perfil do outro programa. O prazo foi em torno de quatro a cinco meses.

**3. Qual a função da SEASDH no processo do Bolsa-família?**

**R:** Os estados firmaram com o governo Federal um termo de Adesão na portaria no. 360 do Ministério de Desenvolvimento Social que especifica as atribuições do Estado no Bolsa-Família como: apoio aos municípios, capacitação, Seminários, Encontros, monitoramento, avaliações e outras funções.

**4. Existe, por parte do Estado, monitoramento do bolsa-Família?**

**R:** Passa pela Agenda que especifica o Plano de Ação Estadual. As atribuições dos municípios são o cadastramento, entrevistas sociais e acompanhamento de condicionalidades e do pagamento dos benefícios.

**5. Existe acompanhamento Federal, parcerias, Grupos de Trabalho do bolsa-família?**

**R:** Existe uma parceria entre a SEASDH e a Secretaria Municipal de Assistência Social do município do Rio de Janeiro.

**6. Como é o processo para ingresso no programa bolsa-Família?**

**R:** O processo para ingresso no programa é feito através do município de residência do beneficiário e realizado através das Coordenações municipais do bolsa-família.