

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS. LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - MESTRADO**



**TAÍS SOARES CRUZ**

***O IMPACTO DO PROGRAMA DO LEITE NA VIDA FAMILIAR DOS  
BENEFICIÁRIOS DO RIO GRANDE DO NORTE-NATAL***

**NATAL/RN  
2008**

TAÍS SOARES CRUZ

*O IMPACTO DO PROGRAMA DO LEITE NA VIDA FAMILIAR DOS  
BENEFICIÁRIOS DO RIO GRANDE DO NORTE-NATAL*

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, como requisito para a conclusão do Programa de Pós Graduação Em Ciências Sociais - Mestrado

Orientador Prof. Dr. Lincoln Moraes de Souza

TAÍS SOARES CRUZ

*O IMPACTO DO PROGRAMA DO LEITE NA VIDA FAMILIAR DOS  
BENEFICIÁRIOS DO RIO GRANDE DO NORTE-NATAL*

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, como requisito para a conclusão da Pós Graduação em Ciências Sociais - Mestrado

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Lincoln Moraes de Sousa  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Orientador

---

Examinadora: Prof<sup>ª</sup>.Dra. Irene Alves de Paiva  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Examinadora

---

Prof. Dr. Carlos Alberto Nascimento de Andrade  
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte  
Examinador

Natal/RN  
2008

Dedico este trabalho ao meu orientador, prof. Dr. Lincoln Moraes de Souza, pelo incentivo e pela fundamental colaboração.

## AGRADECIMENTOS

Deus, que me deu muita força, e pela sua existência que me encoraja a continuar lutando por uma vida mais digna sem abandonar meus princípios;

A Santa Edwiges, por graça alcançada;

Ao meu pai, Cristovam Soares Cruz;

À minha mãe, Aldenice Costa da Silva Cruz;

Às minhas primokas, Rafaela Maria e Rafaela Margerie;

À minha querida madrinha Aldelice e ao tio Duarte, pela grande torcida organizada;

Aos meus amigos e colegas, que sempre tiveram orgulho das minhas escolhas na vida pessoal e profissional, e aos que ajudaram na coleta de dados e desenvolvimento do trabalho; Ângelo Simões, Angelike Silva, Carlos Sérgio Albuquerque, Daniele, Des.Osvaldo Cruz, Érika Docinho, Fernanda Gouvêa, Francisca Dariana, Janine, Jussara Navarro, Manuela Patrício, Márcio Maia, Paula Carolina; Patrícia Lora, Dr. Victor de Hollanda, Prof. Fábio, Raquel Taveira, Thaíz Lenna, Thompson Souza, Verinha Maia e Socorro Amorim;

Aos professores da UFRN que desde minha graduação me apoiaram a abraçar a pós-graduação, em especial, prof. Willington Germano, João Emanuel, Geraldo Margela, Spinelli Lindoso, Irene Paiva, Lore Fortes, Fernando Bastos, Elias Nunes, Eleonora Tinoco, Carmélia e Maria da Luz;

Em memória de Neuza Soares da Silva, o meu grande exemplo de mulher;

Ao meu amigo, orientador e grande mestre, prof. Dr. Lincoln Moraes, pela confiança, pela dedicação, pelo jeito simples de passar conhecimento, pelo cafezinho no shopping, e pela compreensão nos momentos em que fui ausente com minhas obrigações de mestrandia.

“Todos os habitantes, mesmo os de condições mais humilde, colaboram, através do seu trabalho e dos variados impostos, para o conjunto da nação e para o aparelho de Estado, tornando-se imprescindível reforçar, na população, a convicção de que ela possui direitos adquiridos e não deve situar-se como pedinte em face de serviços que, legitimamente, lhe são devidos”. (Noberto Alayón)

## RESUMO

O presente estudo visa identificar e avaliar os impactos causados pelo Programa do Leite estadual na vida familiar dos beneficiários de Natal-RN de 2003 a 2008. As entrevistas realizadas nas quatro zonas da cidade apontam o acentuado nível de pobreza dos cadastrados. A inserção das famílias no programa trouxe para elas significativas mudanças nos seus hábitos e costumes. O estudo também revela a fragilidade das populações carentes diante de programas de caráter assistencial. Alguns destes programas acabam tornando-se permanentes por questões políticas e pela falta de independência econômica dos assistidos, causando ainda a dependência deles em relação ao benefício.

Palavras-chave: Programa do Leite; Políticas Sociais; Avaliação de Impactos.

## ABSTRACT

This present study aims to identify and evaluate the impacts caused by the state Programa do Leite in the familiar life of the ones that get this benefit in Natal, from 2003 to 2008. The interviews were done in the four areas of the city and show the high level of poverty of the ones registered in the benefit. The introduction of the families in the program changed their habits. The study also shows the fragility of the poor population inside social welfare works like this one. Some of these programs become permanent by the politicians and by the lack of economic independence of the ones that get the benefit, causing much more dependence of these people on the social program.

Key words: Programa do Leite, Social politics, Impacts avaliation.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES - FOTOS<sup>1</sup>

FOTO 1. Gestantes na entrega do leite .....	53
FOTO 2. Praça dos Ministérios em Brasília-DF .....	56
FOTO 3. Entrega do leite aos beneficiários .....	57
FOTO 4. Fila de espera para o recadastramento .....	59
FOTO 5. Comissão e supervisores analisando a documentação .....	63
FOTO 6. Idosa participando do recadastramento .....	66
FOTO 7. Rio Potengi .....	68
FOTO 8. Lixão de Cidade Nova .....	68
FOTO 9. Bairro de Felipe Camarão .....	70
FOTO 10. Forte dos Reis Magos .....	73
FOTO 11. Favela do Vietnã .....	74
FOTO 12. Ponte Nilton Navarro .....	76
FOTO 13. Casa de palha na Favela da África .....	76
FOTO 14. Aposentada com bebê no colo .....	81
FOTO 15. Estrada que dá acesso a Ponte Nilton Navarro .....	82
FOTO 16. Escola Estadual Josefa Sampaio .....	82
FOTO 17. Rua dos Esquecidos.....	84
FOTO 18. Assentamento em Cidade Nova .....	86
FOTO 19. Favela do Passo da Pátria .....	86
FOTO 20. Beneficiários apresentando a documentação .....	88
FOTO 21. Grupo focal em Felipe Camarão .....	89
FOTO 22. Beneficiária com filha no colo .....	90

---

<sup>1</sup> Crédito das fotos: Taís Soares Cruz e Fernanda Govêa.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES - QUADROS

QUADRO 1. Resumo da Pesquisa .....	28
QUADRO 2. Descrição das funções dos supervisores do programa .....	61
QUADRO 3. Descrição das funções da comissão .....	62
QUADRO 4. Resposta dos entrevistados na entrevista da K&M .....	64
QUADRO 5. Quantitativo por categoria dos beneficiários.....	65
QUADRO 6. Rendimento mensal da população de Felipe Camarão .....	71
QUADRO 7. Rendimento mensal da população de Neópolis .....	72
QUADRO 8. Rendimento mensal da população de Santos Reis .....	75
QUADRO 9. Rendimento mensal da população da Redinha .....	77
QUADRO 10. Perfil dos beneficiários .....	78
QUADRO 11. Pendências por categoria de beneficiários em Natal .....	95
QUADRO 12. Irregularidades no programa .....	96
QUADRO 13. Impactos causados pela documentação solicitada .....	97
QUADRO 14. Impactos referentes à participação da comissão do programa .....	100
QUADRO 15. Impactos positivos e negativos .....	101

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES - GRÁFICOS

GRÁFICO 1. Estrutura etária da população – Felipe Camarão .....	70
GRÁFICO 2. Pessoas responsáveis pelos domicílios por grupo de anos de estudo.....	71
GRÁFICO 3. Estrutura etária da população – Neópolis .....	72
GRÁFICO 4. Pessoas responsáveis pelos domicílios por grupo de anos de estudo .....	73
GRÁFICO 5. Estrutura etária da população – Santos Reis .....	74
GRÁFICO 6. Pessoas responsáveis pelos domicílios por grupo de anos de estudo .....	75
GRÁFICO 7. Estrutura etária da população – Redinha .....	77
GRÁFICO 8. Pessoas responsáveis pelos domicílios por grupo de anos de estudo .....	77
GRÁFICO 9. Categoria dos beneficiários da amostra .....	79
GRÁFICO 10. Ocupação dos entrevistados .....	79
GRÁFICO 11. Estado civil dos entrevistados .....	80
GRÁFICO 12. Escolaridade dos entrevistados .....	80;

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 .....	14
2.Aspectos teóricos e metodológicos sobre a avaliação .....	14
2.1. Tipos de Avaliação .....	18
2.2. Avaliação de Política Alimentar.....	22
2.3. A pesquisa, o problema, a hipótese e os procedimentos metodológicos.....	24
3. O Welfare State e o Brasil .....	29
3.1. Observações sobre os tipos de <i>Welfare State</i> .....	34
3.2. Comentando as políticas públicas .....	38
3.3. Participação da sociedade civil nas políticas sociais no Brasil .....	41
3.4. Pobreza e Políticas Sociais .....	44
CAPÍTULO 3 .....	52
4. O Programa do Leite no RN: dificuldades de avaliação, histórico e características .....	52
4.1. Breve histórico do programa: a origem do Programa do Leite no Brasil e no RN ...	54
4.2. O Programa do Leite no Governo Vilma de Faria (2002-2008): estrutura, organização e características .....	59
CAPÍTULO 4 .....	67
5. Programa do Leite: avaliação dos impactos positivos e negativos.....	67
5.1. Natal: uma cidade de contrastes sociais .....	68
5.2. Perfil socioeconômico dos bairros da amostra .....	69
5.3. O perfil dos beneficiários entrevistados .....	78
5.4. Descrição e análise com base no roteiro de entrevista .....	80
5.5. Análise geral dos impactos do programa na vida dos beneficiários: positivos e negativos.....	90
Capítulo 5 .....	103
5.1. Considerações Finais .....	103
Referências .....	105
Anexos	

## 1. INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2004, a base de pesquisa: Controladoria e Gestão da Tecnologia da Informação (CGTI), integrada ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), fez a seleção de vinte alunos das diferentes áreas do conhecimento objetivando integrar os estudantes ao projeto do Governo do estado do Rio Grande do Norte intitulado: *Reestruturação e modernização do Programa do Leite*. Neste projeto, os alunos atuaram como agente de coleta nos municípios para recadastrar os beneficiários do programa. Os estudantes também foram provocados para elaborar um projeto científico que tivesse alguma relação com o Programa do Leite.

Desta proposta, apareceu a oportunidade da elaboração de um estudo sobre o “*Impacto do Programa do Leite na Vida Familiar dos beneficiários*”. A idéia, mais precisamente, surgiu quando, ainda em dezembro, um servidor da SETHAS (Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social) comentou em uma das reuniões que algumas mulheres estariam engravidando para poder se cadastrarem no programa. A partir daí, surgiu a hipótese de que algumas pessoas poderiam estar mudando sua estrutura familiar, hábitos e costumes em virtude do Programa do Leite.

A idéia de pesquisar tais mudanças foi então levada aos professores da base CGTI e aprovada com a orientação inicial da professora Maria da Luz Góes. Os dados foram coletados em janeiro de 2005, nos municípios de Arês, Vila Flor e Natal e revelaram o acentuado estado de pobreza que vivia as famílias. Os mesmos demonstravam também significativas mudanças na vida dos beneficiários. A relevância dos impactos positivos e negativos, provocaram a presente dissertação. Uma vez, também, que se justificava pela escassez do tema e relevância da avaliação os estudos científicos na área de políticas públicas.

Além desta introdução, o texto está composto pelos seguintes capítulos: Capítulo 1, que trás a parte teórica e metodológica da pesquisa sobre avaliação e os procedimentos metodológicos utilizados; capítulo 2, que introduz uma discussão geral sobre o *Welfare State*, contextualização das políticas públicas no Brasil e a pobreza e as políticas sociais; capítulo 3, no qual aborda os aspectos históricos do Programa do Leite e suas principais características; capítulo 4, onde será tratado o núcleo da pesquisa, ou seja, o impacto do Programa do Leite na vida familiar dos beneficiários e finalizando, a conclusão, na qual será apresentado um resumo dos principais resultados da avaliação.

## CAPÍTULO 1

### 2.Aspectos teóricos e metodológicos sobre a avaliação

Na área das ciências sociais, alguns assuntos têm sido debatidos de forma exaustiva no Brasil (movimentos sociais; desemprego; eleições; atores políticos etc.). Em contrapartida, outros ainda parecem caminhar na tentativa de conquistar um maior espaço nos estudos de caráter científico. Os estudos de avaliação em políticas públicas seria um exemplo disto.

Para Castro (1989), a avaliação de políticas públicas e programas governamentais de corte social constitui um campo particular da pesquisa social, que se expande a partir dos anos 60 nos EUA. Segundo a autora, tal avaliação estava presente nos programas de combate à pobreza implementados pela administração de Johnson. A intenção era encontrar um modelo ou referencial metodológico para poder avaliar o grau de fracasso e sucesso das políticas governamentais na época. No Brasil, tal processo aplica-se em meio à transição política da década de 1980. Para a autora, existia neste período uma necessidade de formulação de políticas sociais mais equânimes. Tais questões estavam ligadas à idéia da garantia do direito do cidadão ao almejado Estado democrático, expostos na Constituição Federal de 1988. Os estudos e diagnósticos da época analisaram a *“perversidade do padrão brasileiro de proteção social consolidado no pós-64, indicando a urgência de reformas que combatessem as profundas desigualdades presentes na estrutura social brasileira”*.

Já Azevedo (1997), afirma que, de fato, o regime militar trouxe sérias conseqüências para as políticas sociais.

O impulso à realização de pesquisas desta natureza ocorria em concomitância com o processo de abertura que terminou por reinstaurar a democracia política no país. Neste contexto, pode vir à tona as perversas conseqüências do “estatismo autoritário” próprio do regime instalado no pós-64, o qual forjara um padrão peculiar de política social que então se herdava. (AZEVEDO, 1997, p.01).

Ainda de acordo esta autora, foi neste período de produção dos estudos das políticas públicas o momento importante para revelar publicamente o quanto as políticas econômicas empreendidas pelo regime autoritário contribuíram para aprofundar a negação dos direitos sociais à maioria.

Para Costa e Castanhar (2003), os estudos avaliativos no Brasil na área de políticas públicas e, em particular, na área de programas sociais, historicamente ficaram à margem das preocupações da administração pública brasileira. Em contrapartida, existia uma atenção maior na formulação dos programas e não das avaliações de implementação e impactos das políticas. Porém, para os autores este desinteresse veio diminuindo com o passar dos anos. As

razões estariam ligadas às mudanças observadas na sociedade brasileira desde a década de 1980.

Os autores concordam com a linha temporal do surgimento das avaliações afirmadas anteriormente por Castro (1989) e Azevedo (1997). Contudo, suas análises contextualizam também a situação econômica da época:

Com efeito, nos anos 1980, a crise da dívida externa e a interrupção de um longo ciclo de crescimento econômico aprofundaram as desigualdades sociais presentes na realidade do país. Por seu turno, as reformas estruturais empreendidas nos anos 1990 – abertura comercial e integração, reforma do Estado, desestatização, entre outras – alargaram ainda mais essas assimetrias na medida em que aumentaram o desemprego, tornaram precário o emprego remanescente e, conseqüentemente, reduziram os salários reais. A conjuntura econômica desfavorável provocou um crescimento da demanda por ações e serviços sociais, especialmente de natureza compensatória. (COSTA E CASTANHAR, 2003, p.971)

Para eles, esse período foi marcado por forte crise econômica e impulsionou o governo a fazer pesquisas de avaliação. Como a pobreza representaria um obstáculo ao desenvolvimento do país, era preciso combatê-la e avaliar sua eficácia. Portanto, houve uma necessidade para que o governo viesse a utilizar a avaliação no processo. Ainda de acordo com Costa e Castanhar (2003), independentemente da conjuntura de crise, a avaliação de desempenho sempre teve importância no setor público e, tal afirmação, justifica-se na medida em que existe uma disparidade entre serviços públicos e privados.

(...) os serviços públicos não têm um mercado consumidor competitivo que possa servir como medida de qualidade e eficácia para sua prestação, sobretudo pelo comportamento da demanda, o Estado é obrigado a proceder a avaliação regular de seus programas e atividades. (...) A avaliação de resultados passa a ser, portanto, pedra fundamental na sustentação da reforma do Estado. (COSTA E CASTANHAR, p.971-972).

Castro (1989), chama atenção para a influência das Ciências Sociais na avaliação em políticas públicas.

Hoje, a vasta literatura (sobretudo americana) dedicada aos estudos de avaliação (...) dispõe de uma variedade de métodos avaliativos, elaborados em função da natureza do objeto examinado e dos objetivos e intenções privilegiadas pelos analistas. Dos enfoques econométricos e de cunho mais quantitativo às abordagens interativas que levam em conta as variáveis contextuais e processuais vinculadas à implementação de políticas em situações específicas, configurou-se um vasto campo de estudos que incorpora um enfoque interdisciplinar bastante influenciado pelas Ciências Sociais, entre outras áreas do conhecimento. (CASTRO, 1989, p.2).

Após esta breve observação sobre o surgimento das pesquisas de avaliação, é importante agora fazer uma exposição conceitual, bem como caracterizá-la enquanto aos seus objetivos e aos tipos principais de avaliação presentes na literatura. Sendo assim, Castro (1989), define a avaliação como uma área de atividades dedicada a coletar, analisar e interpretar informações sobre a formação, implementação e o impacto das ações governamentais que visam a alterar as condições de vida da população. A sua utilidade, seria um instrumento de análise no qual se pode verificar se a política implementada de fato foi efetivada. Para isto, a fórmula seria comparar as disparidades entre metas e resultados.

Figueiredo e Figueiredo (1986), por sua vez, fazem uma distinção entre os tipos e conceitos de avaliação: *avaliação política e de política*. Segundo os autores, a avaliação política elucida o critério ou critérios que fundamentam determinada política, ou seja, as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Este tipo de avaliação também poderia ser interpretada como etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama Avaliação de Política. Neste sentido, avaliação de política seria a avaliação propriamente dita das políticas públicas elaboradas e/ou executadas por determinado órgão ou instituição de caráter público ou privado. Exemplo disto são as políticas de saneamento, habitação, alimentação, educação, entre outras.

Costa e Castanhar (2003), também abordam o tema fazendo uma referência ao conceito de avaliação utilizado pela Unicef em 1990. De acordo com os autores, a definição de avaliação seria algo quase consensual na literatura e sua utilidade aborda as características citadas por Castro (1989), no entanto, vai mais além. Neste sentido, avaliação seria um exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa. Estes poderiam estar em estado final ou em curso. A avaliação levaria em consideração o desempenho, implementação e resultados, tendo em vista constatar sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. Assim, de modo geral, o objetivo da avaliação seria orientar os gestores em relação à necessidade de correções ou até mesmo à suspensão de uma determinada política ou programa.

Sobre a questão da objetividade nos estudos avaliativos, Carvalho (1998), faz uma importante observação. Na visão da autora, as avaliações tradicionais teriam sofrido várias críticas. As questões estariam ligadas ao caráter externo das pesquisas; presença de debilidades metodológicas; preocupação em demasia com a eficiência e pela *“incapacidade de apropriar-se do conjunto de fatores e variáveis contextuais e processuais, que limitam ou potencializam resultados e impactos.”* (CARVALHO, 1998, p. 87).

Até o presente, mostrou-se o conceito e os objetivos das pesquisas de avaliação, porém, uma parte importante, refere-se à questão metodológica. Como mencionou Castro (1989), existe uma preocupação do governo em avaliar a eficácia do programa, usando como



variável a meta descrita inicialmente em determinadas políticas. Entretanto, salienta-se que, ao conceituar e relacionar a eficácia às realizações das metas, tem-se aí um grande problema. Um determinado programa pode ter suas metas atingidas e ser assim caracterizado como eficaz. Mas, o que dizer dos impactos negativos não esperados? É fundamental ressaltar que os estudos avaliativos são importantes também porque, nem sempre, um programa traz em seu processo apenas impactos positivos. Portanto, a limitação avaliativa aos dados do processo das políticas, apenas aos seus objetivos, pode reduzir os benefícios somente aos usuários, uma vez que a constatação de eficácia sob tal critério não aborda a amplitude dos resultados destas políticas e programas.

Na literatura especializada sobre pesquisa de avaliação é visível o consenso de que estes programas são difíceis de serem avaliados pela falta de dados. Para Carvalho (1998), avaliar políticas e programas sociais é um desafio para centros de pesquisas e governo. Outra questão importante colocada pela autora, diz respeito às reivindicações sociais na exigência das avaliações para estas políticas.

(...) os governos têm sido pressionados pela comunidade nacional e internacional, pela sociedade civil organizada e usuários dos serviços sociais em particular, a apresentar maior efetividade e maior eficácia dos serviços/programas ofertados. Sociedade e cidadãos de modo geral estão reivindicando uma relação de transparência e de participação nas decisões em torno de alternativas políticas e pragmáticas. (CARVALHO, 1998, p.88).

Quanto a Draibe (2001), faz referência ao assunto ao dizer que os desafios para estas avaliações conduzem aos problemas de caráter metodológico, uma vez que é difícil definir indicadores por causa da escassez de dados. A questão da falta de informatização dos dados disponíveis, também seria outro obstáculo. Para ela, a importância dos trabalhos avaliativos estaria na oportunidade do governo, entre outras, fazer uma prestação de contas à sociedade, aos sujeitos envolvidos e ao beneficiário sobre as prioridades políticas e resultados atingidos.

A observação feita por Carvalho (1998) e Draibe (2001), é interessante, pois coloca em foco que a relação entre avaliação governamental e a preocupação com a eficácia seria na verdade o resultado de uma pressão social. Destaca-se também que, mesmo diante da pressão social, o Estado ainda não foi capaz de produzir pesquisas de avaliação, suficientes, para atender as demandas dos programas e projetos existentes.

Nesse contexto, podem ser apontadas as complexidades e especificidades das avaliações de políticas públicas destacadas por Carvalho (1998):

Os resultados de uma dada ação social podem ser múltiplos e derivados de múltiplas causas. Esta é uma especificidade a ser enfrentada pela investigação avaliativa. Outra delas é que um programa social possui em geral mais de um objetivo e pressupõe um conjunto articulado de iniciativas

de várias políticas sociais. Os programas de enfrentamento à pobreza, por exemplo, mobilizam iniciativas e ações que são intersetoriais e intergovernamentais. (...) A avaliação precisa captar esta multidimensionalidade sinalizada pelas especificidades do social. (CARVALHO, 1998, p.89).

A observação destacada pela autora, sobre a necessidade de captar a multidimensionalidade das avaliações em políticas públicas, é bastante pertinente e chama, com propriedade, atenção ao olhar atento do avaliador para as especificidades sociais. Este olhar, por exemplo, vai destacar, entre outras coisas, a importância da cultura e da realidade social de cada família beneficiada, inerentes aos impactos das políticas. É por estas questões que Carvalho (1998), refere-se ao dizer que estes programas podem trazer impactos esperados e não esperados; imediatos e de médio prazo. Portanto, estar-se diante de uma sociedade mutável, ou seja, uma sociedade que não é inerte às políticas.

A autora chamou atenção para isto ao dizer que a avaliação no campo social deve estar atenta para apreender os impactos imediatos e mediatos, os múltiplos efeitos/resultados, assim como a multicausalidade dos intervenientes na produção de resultados/impactos. (CARVALHO, 1998, p.90). Como se pôde observar, a avaliação é um estudo bastante complexo. Para sua “eficácia” é necessário trabalhar os inúmeros elementos compostos entre sociedade, cultura e políticas. Para tanto, existem vários tipos de avaliação e, para cada um deles, elementos que caracterizam a metodologia mais adequada para cada política.

Neste sentido, as propostas dos programas devem observar a realidade do público alvo; suas características culturais e sua capacidade de produzir impactos importantes que, às vezes, não são tão perceptíveis. A partir destas observações é que foi possível detectar impactos inesperados no Programa do Leite do governo do Rio Grande do Norte, nos quais, ficou clara a capacidade dos beneficiários “desviarem” as metas do programa, adequando-as às suas próprias necessidades.

## **2.1. Tipos de Avaliação**

Na literatura sobre pesquisas de avaliação, dois trabalhos merecem destaque: Avaliação Política e Avaliação de Políticas (Marcus Figueiredo e Argelina Figueiredo) e Avaliação de Projetos Sociais (Ernesto Cohen e Rolando Franco). Estes autores buscam em seus trabalhos caracterizar as avaliações de políticas, enquanto aos seus conceitos e métodos. Entretanto, neste trabalho, será destacado o texto de Figueiredo e Figueiredo (1986), como principal referência pelas seguintes razões: é um dos mais completos sobre avaliação de impacto; grande parte da literatura no Brasil segue este texto e permite uma adequação melhor

dos dados coletados. Porém, antes de mostrar a classificação feita por estes autores, também será abordado neste capítulo, de forma sucinta, a classificação de Cohen e Franco (1993).

Para estes últimos autores, os tipos de avaliação estão classificados em função do momento em que se realiza e os objetivos que perseguem; quem realiza a avaliação; da escala de projetos e dos destinatários da avaliação. No primeiro caso existem dois tipos de avaliação (*ex-ante*) e (*ex-post*). A primeira proporcionaria “critérios racionais para uma decisão qualitativa crucial: se o projeto deve ou não ser implementado.” Na avaliação *ex post*, existe a necessidade de distinguir “a situação dos projetos que estão em andamento daqueles que já foram concluídos.” Dentro da avaliação *ex-post*, podem ser encontrados outros dois tipos de avaliação: avaliação de processo e avaliação de impacto.

De acordo com os autores, a avaliação de processos tem por objetivo detectar a compatibilidade entre os componentes de um projeto com a sua finalidade. No caso da avaliação de impacto, o objetivo é determinar em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais são seus efeitos secundários (previstos ou não previstos).

A avaliação de processos olha para frente (para as correções ou adequações); a avaliação de impacto olha para trás (se o projeto funcionou ou não), descobrindo causas (Contreas 1981). A primeira procura afetar as decisões cotidianas, operativas; por outro lado, a última se dirige para fora, além do projeto, sendo utilizável para decidir sobre sua eventualidade e continuação, para formular outros projetos futuros e, enfim, para tomar decisões sobre as políticas. (COHEN e FRANCO, 1993, p.109).

A classificação em função de quem realiza a avaliação se divide em: avaliação externa; interna; mista e participativa. Na avaliação externa são pessoas alheias à organização que fazem a avaliação. A interna é realizada dentro da própria organização gestora do projeto. De acordo com os autores, este tipo de avaliação seria positiva porque eliminaria as fricções próprias da avaliação externa. Por outro lado, poderia ter uma garantia menor de objetividade, uma vez que “*a organização agente seria juiz e interessada*”. A avaliação mista proporciona a combinação da avaliação externa e interna. A avaliação participativa inclui a visão dos beneficiários sobre as políticas e programas, diminuindo a distância entre avaliador e beneficiários. A terceira classificação seria em função da escala dos projetos, no qual seria levado em consideração o número de pessoas afetadas pela política e os recursos a elas destinados. As escalas estão divididas entre projetos de avaliação grandes e projetos de avaliação pequenos. A quarta e última classificação seria em função dos destinatários da avaliação. Neste sentido, a avaliação pode ser feita em função dos dirigentes superiores, administradores e dos técnicos que as executa.

O que se pode observar pelo estudo de Cohen e Franco (1993), é uma preocupação em classificar as avaliações de maneira muito técnica. Portanto, o conteúdo do estudo é resumido

em termos de explicações. Também por esta questão, o texto de Figueiredo e Figueiredo (1986), seria mais aproveitado para esta pesquisa, em particular, pois aprofunda questões importantes destacadas por Cohen e Franco (1993) e levanta aspectos centrais.

Como foi exposto anteriormente, existem dois tipos de avaliação segundo Figueiredo e Figueiredo (1986): avaliação política e avaliação de política. A distinção entre elas está em seus objetivos, critérios, métodos e conseqüentemente nos resultados. De acordo com os autores, a avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas conseqüências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas. Neste sentido, a avaliação política constituiria um momento inicial, porque ela avalia a etapa preliminar de uma política ou programa. Essa avaliação corresponde a uma etapa muito importante, porque seria capaz de “sanar” alguns possíveis problemas que possam surgir após a implementação da política. Porém, de acordo com os autores, estes estudos ainda necessitam de ampliação e sistematização.

A avaliação de política analisa a etapa posterior, na qual já seria capaz, por exemplo, detectar se determinada política é eficaz e quais são seus impactos. Avaliando estes aspectos, seria possível também observar se a política ou programa foi um sucesso ou fracasso. Porém, o processo de avaliação para que se possa chegar a esta conclusão está longe de ser simples.

Para os autores, a noção de sucesso ou fracasso está diretamente ligada aos propósitos e razões das políticas. Portanto, um dos passos iniciais da avaliação é buscar nos registros das políticas e programas seu objetivo. Após esta fase, se poderia analisar os resultados e mensurar seus impactos. É neste contexto que Figueiredo e Figueiredo (1986), classificam os propósitos das políticas, dividindo-as sobre dois aspectos: “*a) gerar um produto físico, tangível e mensurável; e b) gerar um impacto, que, tanto pode ser físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões.*” Para Figueiredo e Figueiredo (1986), o produto não revela se os objetivos das políticas foram ou não atingidas. Entretanto, é no impacto que seria possível visualizar se estas metas foram alcançadas. Neste sentido, o impacto de uma política é uma medida de desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos ou propósitos.

Uma das coisas mais importantes da avaliação de impacto é que nela podem-se encontrar revelações que vão além da constatação se as políticas e programas são eficazes ou não, se apenas fracassaram ou tiveram sucesso. A avaliação de impacto pode mostrar também o comportamento dos envolvidos perante as políticas e possíveis soluções para contribuir na melhoria destas.

De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), as avaliações de impacto são mais ambiciosas e complexas que as de processo. A primeira visa à aferição da eficácia, ou seja, constatar se a política ou programa foi implementado de acordo com as diretrizes concebidas

para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu as metas desejadas). No caso das pesquisas de avaliação de impacto, elas revelam os efeitos do programa perante a população-alvo e têm subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre as alterações nas condições sociais. Neste sentido, a principal indagação que deverá ser feita pelo pesquisador é se tais efeitos ocorreriam caso o programa não existisse. A pergunta pode até parecer óbvia, mas não é. Pode-se citar aqui o caso do Programa do Leite, uma vez que alguns beneficiários também recebem ajuda financeira do governo para compra de cestas básicas. Neste caso, a família recebe dois benefícios: o leite e a cesta básica. Portanto, quem está de fato combatendo a desnutrição? O leite, a cesta básica, ou os dois conjuntamente?

No caso deste tipo de política, Figueiredo e Figueiredo (1986) concluem:

Políticas com estes propósitos reservam a si a importância de causarem um efeito esperado, o que condiciona a avaliação ao uso de um critério de aferição de mudanças e de modelos analíticos causais. Diz-se que essas políticas ou programas obtiveram sucesso quando se pode imputar a elas a condição de causa necessária, quando não suficiente, de uma mudança observada. Ou seja, a constatação de que ocorreram mudanças não é suficiente para concluir o sucesso do programa; é necessário demonstrar que elas não ocorreriam (total ou imparcialmente) sem o programa. Em outros termos, é necessário demonstrar que a atuação do programa é empiricamente relevante na determinação da mudança observada. (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, p.106).

O que os autores querem afirmar é que, quando uma política é implementada, obviamente espera-se um resultado, ou seja, um efeito esperado. Assim, a avaliação visará, em princípio, este efeito esperado. Desta forma, a questão colocada na pesquisa será a verdadeira relevância do programa em relação aos efeitos encontrados. Na verdade, os autores mostram que nem sempre os efeitos encontraram os resultados esperados. Para eles, tais resultados classificam-se da seguinte maneira:

a) o resultado esperado é alcançado; b) um resultado não esperado é produzido, sendo, porém positivo; c) resultados do tipo (a) e/ou (b) ocorrem e são bons no ciclo de vida imediato, porém negativo no médio ou longo prazo; d) o resultado esperado é produzido no que diz respeito a cada um membro da população-alvo, isto é, cada indivíduo melhora sua situação social; a médio prazo, a categoria social a que estes indivíduos passam a pertencer piora; e) o resultado esperado não é alcançado, e nenhum outro resultado é produzido; f) um resultado não esperado ocorre, sendo porém negativo. (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p.106).

Para os autores, alguns tipos de resultados estariam diretamente ligados aos problemas encontrados nas políticas e programas. Segundo eles, o problema mais freqüente seria o distanciamento do programa em relação aos objetivos iniciais, trazendo às vezes, distorções

na sua implementação. Outros fatores estariam ligados à baixa cobertura dos programas, à escassez e/ou má utilização de seus recursos financeiros, má qualidade dos serviços prestados (estes com maior incidência) e os de menor incidências seriam o grau de privatização dos programas, a subordinação do programa à política econômica ou a outros objetivos externos, baixa participação dos beneficiários, centralização e uso político ou clientelístico do programa para fins eleitorais. Porém, a falta de integração entre as agências na implementação dos programas seria um dos problemas que aparece com alta incidência nos estudos analisados pelos autores.

Muitos dos problemas apontados por Figueiredo e Figueiredo (1986), puderam ser visualizados durante esta pesquisa. No caso do Programa do Leite no Rio Grande do Norte, observou-se uma deficiência numérica de trabalhos ditos avaliativos. Os poucos trabalhos existentes ainda revelam uma insuficiência conceitual sobre avaliação, bem como não há uma presença significativa de referências de caráter científico nestes trabalhos. É fato o pouco uso de métodos compatíveis com os encontrados na literatura especializada. A produção desses trabalhos (na maioria das vezes feitas pelos próprios governos gestores) está voltada, em geral, aos impactos econômicos do programa. É notória a preocupação em justificar a permanência do benefício, tomando como base a defesa do desenvolvimento do setor pecuário do estado. Entre todas as características encontradas, ressaltam-se também a falta de organização e ausência de material nas secretarias responsáveis para uma possível consulta sobre o programa. Contudo, mesmo constatando muitos obstáculos, foi possível conseguir dados importantes que subsidiassem uma avaliação de política, destacando os impactos do programa na vida das famílias beneficiárias.

## **2.2. Avaliação de Política Alimentar**

Observou-se que o tipo mais adequado para a avaliação do Programa do Leite neste trabalho seria a chamada *avaliação de política*, uma vez que o programa caracteriza-se como uma política de nutrição (suplementação alimentar), tendo como objetivo principal o combate à desnutrição infantil. Na visão de Figueiredo e Figueiredo (1986), as políticas de nutrição ou programas de suplementação alimentar seriam as que ganham maior destaque nas análises de impactos de políticas. O fato pode ser explicado porque esse tipo de assistência tem “maior facilidade” para ser medido (mensurado) do que outras. Neste sentido, o governo poderia apresentar para a população dados que justifiquem os gastos com determinadas políticas e programas.

No caso das gestões de Garibaldi Alves (PMDB) e Vilma de Faria (PSB), estes estudos têm destacado resultados estatísticos apenas sobre o desempenho nutricional nas crianças ou demais categorias atingidas, usando ainda, o leite do programa como variável independente. Porém, o leite tem proporcionado outras mudanças na vida das pessoas atingidas que vão além das previstas, como serão expostas no capítulo 4 deste trabalho. Estas mudanças seriam os denominados impactos não esperados ou não previstos. Ressalta-se aqui também, que o capítulo 4 não visará a aferição da eficácia: se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para sua execução, ou se seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. Desta forma, não será feita uma avaliação de processo (Figueiredo e Figueiredo, 1986), mas uma avaliação de impacto. Porém, não em termos mais comuns de comparar o previsto com o realizado no sentido estrito, mas apreendendo os efeitos do programa sobre a vida familiar e a respectiva análise sobre isto. Além do mais, igualmente foram caracterizados os efeitos ou impactos considerados positivos e negativos, como será visto mais adiante.

Ao se falar em fazer um estudo sobre o impacto do Programa do Leite na vida familiar dos beneficiários, quer dizer que foi feito uma pesquisa junto às famílias para saber como a inserção destas no programa alterou de alguma forma suas estruturas, hábitos e costumes. Assim, essa avaliação de impacto vai além da proposta de outros trabalhos afins que avaliam apenas as mudanças nutricionais dos assistidos.

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986):

De maneira geral, os programas de suplementação alimentar atendem satisfatoriamente às carências nutricionais dos grupos biológicos atingidos, apesar de serem apontados ganhos menos significativos, em termos de valor nutricional, para os que têm acesso a alimentos industrializados. Entretanto, apesar de abrangerem grupos biológicos diversificados e extensos (gestantes, pré-escolar, escolar), os estudos mostram que a suplementação alimentar não contribuí de forma significativa para o aumento da disponibilidade de alimentos no grupo doméstico, representando, porém, um acréscimo significativo de renda familiar. (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986, p.114).

A questão colocada pelos autores apresenta um dado interessante. Em geral, a proposta inicial descrita nos programas dá enfoque ao combate à desnutrição. Porém, como combater a desnutrição distribuindo um litro de leite para uma família que não tem quase o que comer? Provavelmente, numa família onde a média seja de 5,8 pessoas na casa, o leite será consumido por todos, relativizando o objetivo do programa.

Outra questão que põe em cheque a verificação da eficácia através da comparação entre meta e resultado, seria aceitar que apenas o leite no estado combateu a desnutrição. Mas,

paralelamente à distribuição de leite no Rio Grande do Norte e em outros estados do Brasil, existe a distribuição de cestas básicas e outros alimentos que contribuem também no combate à desnutrição. Portanto, na verdade não é tão fácil mensurar a relevância do Programa do Leite no combate à desnutrição quando se aceita essa possibilidade. Outro ponto relevante sobre a questão mencionada acima será apresentado no capítulo 4, onde ficou corroborado, no geral, o impacto do Programa do Leite na renda ou receita familiar segundo os dados dos próprios beneficiários.

### **2.3. A pesquisa, o problema, a hipótese e os procedimentos metodológicos**

De uma maneira geral, pode-se dizer que a pesquisa também adotou elementos exploratórios, uma vez que a hipótese e sua verificação tiveram um caráter muito mais geral e não estritamente estatístico. No tocante especificamente ao problema ou questão geral da pesquisa, ele poderá ser explicitado da seguinte maneira: quais os efeitos ou impactos do programa do leite na vida familiar dos beneficiários? Já a hipótese ou orientação geral, igualmente ampla, pode ser assim formulada: o programa produziu mudanças na estrutura e hábitos familiares. Dito de outra forma ocorreu, igualmente, transformações além daquelas relativas aos aspectos nutricionais.

Como se observa no Quadro 1, resumo da pesquisa, o universo deste estudo compreendeu o estado do Rio Grande do Norte, na cidade do Natal, nos bairros de Felipe Camarão (Zona Oeste), Neópolis (Zona Sul), Redinha (Zona Norte) e Santos Reis (Zona Leste), durante o mês de fevereiro de 2008.

Quanto à pesquisa de campo, a princípio pensou-se em fazer uma entrevista em profundidade com os cadastrados do programa, na primeira gestão do governo Vilma de Faria (2002-2006), delimitando assim a pesquisa. Contudo, não se sabia ao certo o número exato de pessoas que deveriam ser entrevistadas para dar caráter científico à pesquisa. Outro obstáculo seria localizar beneficiários da primeira gestão do governo Vilma de Faria, uma vez que muitos deles, cadastrados em 2003, já poderiam ter saído do programa.

A fim de solucionar o primeiro problema, procurou-se na UFRN professores e estudantes da área de estatística que pudessem indicar qual seria a técnica científica de entrevista mais adequada e exequível. Sendo assim, a indicação foi que se fizesse uma pesquisa qualitativa com grupos focais, sendo um grupo para cada Zona da cidade de Natal. Este tipo de técnica foi indicado visando o tempo reduzido para as entrevistas, bem como a amplitude das mesmas por zonas.

Para Richardson e Wainwright (1999), a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais



apresentadas pelos entrevistados. Segundo os autores, a pesquisa qualitativa revela convicções subjetivas dos indivíduos, e tais preocupações seriam comuns da etnografia, observação participante, pesquisa ação, e outros tipos de pesquisa qualitativa. Esta técnica também permite ao pesquisador a rica observação do comportamento do entrevistado que dificilmente seria detectado usando a aplicação de um questionário fechado. Os grupos focais, ao reunir pessoas de diferentes convicções, proporcionam ao moderador a oportunidade de ver como os indivíduos reagem ao debate. Esta observação, não poderia ser feita em uma entrevista individual.

Neste trabalho, apesar da escolha da técnica de pesquisa qualitativa, houve uma preocupação em mostrar também dados quantitativos relacionados ao perfil dos beneficiários. Estes dados serão apresentados no capítulo 4, em valores absolutos e percentuais, bem como em quadros e gráficos, respectivamente. Porém, tais dados são apenas complementares no referente ao perfil social e econômico dos entrevistados. Sendo assim, a entrevista qualitativa com grupo focal revelou os dados mais importantes para a avaliação de impacto do Programa do Leite.

De acordo com Fraser e Gondim (2004):

A entrevista na pesquisa qualitativa, ao privilegiar a fala dos atores sociais, permite atingir um nível de compreensão da realidade humana que se torna acessível por meio de discursos, sendo apropriada para investigações cujo objetivo é conhecer como as pessoas percebem o mundo. Em outras palavras, a forma específica de conversação que se estabelece em uma entrevista para fins de pesquisa favorece o acesso direto ou indireto às opiniões, às crenças, aos valores e aos significados que as pessoas atribuem a si, aos outros e ao mundo circundante. (FRASER E GONDIM, 2004, p.02).

No referente à delimitação do espaço das entrevistas, a princípio foi cogitado fazer a pesquisa de campo também com beneficiários no interior do RN. Porém, os custos com o deslocamento e o tempo que se gastaria para a conclusão da pesquisa tornariam o trabalho inviável. Assim, a pesquisa com grupos focais ficou delimitada à cidade do Natal, sem que o objetivo desta viesse a ser prejudicado.

Outro aspecto importante foi a escolha dos postos de distribuição do leite, pois são neles onde estão cadastrados os beneficiários do programa. Em geral, estes setores de entrega do leite ficam localizados nas escolas estaduais da cidade. A comissão que faz sua distribuição é composta por professores, funcionários, coordenadores e diretores da própria escola.<sup>2</sup>

De acordo com a planilha elaborada pela SETHAS, existem em Natal 43 postos de distribuição do leite, sendo que a maioria está localizada na Zona Norte da cidade (24 postos).

---

<sup>2</sup> Ver capítulo 3.

Em segundo lugar está a Zona Oeste com 14; em terceiro a Zona Leste com 07 e por último a Zona Sul com 05 postos. De acordo com os responsáveis das comissões, o governo paga a cada um R\$ 80 para que estes realizem o trabalho de cadastrar, recadastrar, fiscalizar e distribuir o leite nas escolas.

Para a seleção das escolas, localizadas por zonas, o procedimento foi pegar o mapa dos postos elaborado pela SETHAS e classificá-los mediante a existência das categorias presentes na escola (gestante, nutriz, criança, desnutrido, portadores de necessidades especiais e idosos). Desse modo, cada escola deveria ter em seus cadastros os beneficiários de todas as categorias abrangidas pelo programa.

Depois da primeira triagem foi colocada uma numeração para cada escola estadual de acordo com a sua zona, e mediante a nova classificação, os números foram sorteados pelos estatísticos da UFRN no *software* UR. Segundo eles, o número mínimo para os grupos focais seria de 08 participantes e o máximo de 15. Supondo uma dificuldade em conseguir pessoas para participarem dos grupos, resolveu-se padronizá-los com o número mínimo. A moderadora foi a própria pesquisadora da dissertação que já possuía curso e experiência em empresa privada com a técnica.

Após a seleção das escolas, realizou-se a escolha dos beneficiários em cada um dos postos de distribuição. Para tanto, foi solicitada ajuda das pessoas que faziam parte da comissão que distribui o leite nas escolas estaduais sorteadas. Portanto, não houve um contato anterior ao dia da entrevista entre a moderadora e os beneficiários. Aos selecionadores foi feito o pedido de que as pessoas indicadas fossem do sexo feminino e, se possível, das diferentes categorias indicadas pelo programa, pois a questão da categoria é importante para uma futura avaliação sobre os impactos entre os diferentes grupos. No entanto, a meta não pôde ser atingida totalmente, porque alguns beneficiários selecionados não compareceram e tiveram que ser substituídos por outros.

Levou-se ainda em consideração a questão mais importante para a pesquisa: entrevistar beneficiários ou responsáveis por estes que fossem capazes de descrever os impactos do programa na vida de suas famílias. Na escola estadual Maria Queiroz (Felipe Camarão), houve a necessidade da participação de dois beneficiários homens. Isto ocorreu porque nem todos os beneficiários selecionados compareceram no horário marcado e não daria tempo para procurar beneficiárias mulheres. O responsável pela comissão na escola conseguiu dois homens responsáveis por beneficiários presentes no dia e os chamou a participarem. Considerou-se que a participação deles não prejudicaria a pesquisa, uma vez serem eles capazes de descrever os impactos do Programa do Leite na vida de suas famílias.

Em cada uma das escolas onde foram realizadas as entrevistas com os grupos focais, foi disponibilizada pela direção uma sala com mesas e cadeiras para a reunião. Em geral, os

ambientes eram ventilados e com boa iluminação, o que dava algum conforto para os participantes.

Na maioria das escolas, os beneficiários foram entrevistados no mesmo dia em que estava marcada a entrega do leite. Isso facilitava a vinda de várias pessoas, uma vez que, caso alguma anteriormente selecionada viesse a faltar, poderia ser substituída por outra. Contudo, como citado anteriormente, a escola Maria Queiroz se diferenciou, uma vez que as aulas já haviam iniciado e por este fator, não teria como entrevistar os beneficiários durante a entrega do leite, pois a mesma é feita durante os dias úteis da semana. Neste sentido, a reunião com o grupo focal em Felipe Camarão ocorreu em um dia de sábado.

Ao dar início à entrevista com os beneficiários, eram distribuídos brindes em forma de incentivo e agradecimento pela presença dos participantes. Após a entrega, foi explicado que a entrevista era parte da coleta de dados de um trabalho da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Também foi ressaltada a inexistência de uma relação da pesquisa com o Governo do Estado. A explicação era pertinente, pois algumas pessoas ficavam preocupadas se as informações repassadas por elas seriam usadas para retirar alguém do programa. Esse medo era compreensível, pois a SETHAS faz a cada três meses um acompanhamento com os beneficiários cadastrados. O intuito da ação seria constatar se os mesmos ainda se enquadravam nos requisitos do programa.

Após os esclarecimentos iniciais, era aplicado um questionário para saber o perfil social e econômico das famílias cadastradas. Os dados coletados referiam-se ao responsável e beneficiário do programa, bem como dos familiares que moram com eles. Estes dados estavam relacionados à idade do responsável (no caso de ser o beneficiário menor de idade ou PNE), ou do próprio beneficiário (no caso de ser das categorias de nutriz, gestante e idoso). Outros dados estão relacionados à escolaridade, ocupação, estado civil do responsável, número de pessoas que moram na casa com ele, número de crianças e de idosos, bem como a data de entrada no programa. Estes dados foram tabulados e transformados em gráficos para uma rápida visualização do perfil dos beneficiários. No referente à renda ou receita familiar, foi levada em conta a preliminar de que a família deve ter uma renda *per capita* de R\$ 190 para estar cadastrada no Programa do Leite.

### QUADRO 1

<b>RESUMO DA PESQUISA</b>	
PROBLEMA	Quais os efeitos ou impactos do Programa do Leite na vida familiar dos beneficiários?
HIPÓTESE	O programa produziu mudanças na vida dos beneficiários diferentes daquelas relativas aos aspectos nutricionais.
TIPO DE PESQUISA	Pesquisa de Avaliação de Impacto.
ENTREVISTADOS	Beneficiários ou responsáveis por beneficiários do Programa do Leite cadastrados pela SETHAS entre os anos de 2003 e 2008, correspondentes a primeira e segunda gestão do governo Vilma de Faria. Responsáveis pelas comissões do programa; Coordenadora do Programa do Leite do governo federal e nutricionista da SETHAS.
CATEGORIAS	Gestante, nutriz, crianças de 06 meses a 03 anos, desnutridos de 03 a 06 anos, portadores de necessidades especiais e idosos a partir de 60 anos.
DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO	Estado do Rio Grande do Norte, na cidade do Natal, nos bairros de Felipe Camarão (Zona Oeste), Neópolis (Zona Sul), Redinha (Zona Norte) e Santos Reis (Zona Leste).
TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	Grupos Focais; questionário e roteiro de entrevista para os beneficiários, responsáveis pela comissão de distribuição do leite, nutricionistas do programa e coordenadores do Programa do Leite nacional; Uso de gravador analógico e MP3 para as entrevistas; máquina fotográfica digital e <i>note book</i> para anotações sobre o perfil dos beneficiários.
FONTE E COLETA DE DADOS SECUNDÁRIOS	Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Base de Pesquisa CGTI-UFRN, SETHAS, Diário de Natal, Tribuna do Norte, Ministério do Desenvolvimento Social, Escritório de Contabilidade HOLLOS e internet.
DATA E LOCAL DAS ENTREVISTAS	Todas as entrevistas com os beneficiários foram realizadas no mês de fevereiro de 2008 nas escolas: Josefa Sampaio (Santos Reis), Leonor Lima (Redinha), Stela Wanderley (Neópolis) e Maria Queiroz (Felipe Camarão). Cada reunião durou em média uma hora e meia. A entrevista com a coordenadora do Programa do Leite do Governo Federal foi feita no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em Brasília-DF no mês de abril. A entrevista com uma das nutricionistas do programa do governo do RN foi feita no prédio da SETHAS também em abril.

## CAPÍTULO 2

### 3. O *Welfare State* e o Brasil

Não é intenção aqui, discutir de forma exaustiva, as diversas teorias explicativas sobre o surgimento e o papel do *Welfare State*. A proposta deste capítulo é falar sobre o tema apenas como uma rápida introdução sobre o surgimento das atuais políticas sociais. Neste sentido, serão destacadas, em particular, as políticas sociais no Brasil. A discussão teórica será fundamental para uma posterior análise das características do Programa do Leite no estado do Rio Grande do Norte. A importância de abordar o tema neste trabalho deve-se também, ao fato do *Welfare State* caracterizar-se como o marco inicial no contexto global das políticas assistenciais em vários países do mundo.

Arretche (1995), conceituou o *Welfare State* como um fenômeno do século XX, que provia serviços sociais, cobrindo as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva. Esta provisão tornou-se um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países chamados capitalistas desenvolvidos. Foi na Europa, no final do século XIX, e nos Estados Unidos, já na década de 1930 do século XX que surgiu o *Welfare State*.

Na Europa, nos países nórdicos como Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia, houve uma maior intensificação da política econômica do Estado de Bem-estar Social, que por sua vez, teve como um de seus principais defensores dos princípios da social-democracia, o economista Gunnar Myrdal. De acordo com os princípios do Estado de Bem-Estar Social, os direitos dos indivíduos à educação, auxílio desemprego, renda mínima, e outros, deveriam ser garantidos pelo Estado desde o nascimento do indivíduo até a sua morte.

De acordo com Arretch (1995), a bibliografia sobre o assunto é imensa e ao mesmo tempo há bastante controvérsia no referente às suas razões, significados e perspectivas. Contudo, acredita ser possível extrair da produção teórica e analítica argumentos explicativos acerca do *Welfare State*. Segundo a autora, os estudos sobre o fenômeno do também chamado Estado de Bem-Estar Social, produzidos na década de 1950 e 1960, baseados essencialmente no indicador “*volume do gasto social*”, deram lugar, na década de 1980, a análises bastante sofisticadas. Neste sentido, ela acredita que assim é possível uma abordagem teórica, qualitativamente superior, na abordagem do fenômeno.

A autora busca organizar a produção teórica sobre o assunto, ordenando-a segundo argumentos analíticos selecionados. Nas considerações finais, ela mostra suas impressões sobre o fenômeno do *Welfare State* e dá ênfase ao:

(...) amadurecimento significativo da análise deste, seja do ponto de vista das variáveis analíticas utilizadas, seja dos indicadores adotados para a mediação de tais variáveis, seja ainda com relação à qualidade e riqueza das informações disponíveis. (ARRETCHE, 1995, p.35).

No tocante ao surgimento do *Welfare State*, e com base nas teorias de vários autores, ela acredita que as séries de mudanças no final do século XIX, ocasionadas pela industrialização, podem ter impulsionado o Estado de Bem Estar Social como uma solução para os problemas trazidos pela indústria. Segundo a autora, a industrialização tem efeitos sobre a estrutura da população, estrutura da estratificação social, estrutura de renda e poder e sobre os mecanismos dos quais se realizará a socialização.

Neste sentido, tais mudanças exigiriam novas formas de integração social. Para ela, a industrialização teria uma implicação para uma maior complexidade da divisão social do trabalho. Esta divisão estaria sobreposta ao recrutamento no mercado de trabalho, segundo habilidades complexas e diversificadas. Portanto, Arretch ressalta que:

Finalmente, a industrialização implica a competição no mercado de trabalho, a entrada da mulher neste mercado etc. Em suma, este conjunto de mudanças no que respeita à dependência do trabalhador em relação à situação do mercado de trabalho, à natureza e bases da especialização do trabalho, a uma significativamente crescente possibilidade de mobilidade social teria implicações profundas sobre o sistema familiar, isto é, sobre o tamanho das famílias, as formas de educação das crianças, as modalidades de reprodução social etc. Tais mudanças exigiriam uma resposta, uma solução sob a forma de programas sociais, os quais visariam garantir a integração social, contornando os problemas de ajustamento do trabalhador e das famílias. (ARRETCHE, 1995, p.06-07).

Portanto, pode-se perceber nas entrelinhas da afirmação da autora uma preocupação do Estado em relação aos trabalhadores que ficaram fora do mercado de trabalho, não com a situação financeira deles, mas com o receio de que devido à sua situação de miséria viessem a se mobilizar contra o Estado. Em continuidade a esta afirmação, Arretch (1995), citando autores como Wilensky e Lebeaux (1975), vai além da direta explicação da relação entre industrialização e programas sociais. Para ela, a relação entre as “categorias” de assistência com os efeitos da industrialização deve-se ao fato que a maior parte dos gastos com serviços de *Welfare State* nos Estados Unidos seja destinada aos velhos constitui um correlato do fato do envelhecimento da população, propiciado pela industrialização.

A afirmação demonstra claramente que de fato o *Welfare State* pode ser considerado uma resposta aos efeitos da industrialização, e não uma simples preocupação do Estado em ajudar a população menos favorecida economicamente. Para Arretch (1995), esta correlação, ou seja, industrialização e políticas sociais podem ser confirmadas na pesquisa sobre 64 países publicada no trabalho de 1975 por Wilensky e Lebeaux.

Ao citar Titmuss (1963), reafirma seu pensamento sobre a relação entre industrialização e surgimento do *Welfare*. A autora explica que para este autor, a origem dos programas estava na crescente complexidade da divisão social do trabalho propiciada pelo desenvolvimento da industrialização. Titmuss (1963), também faz uma associação interessante ao dizer que a ampliação progressiva dos programas sociais, portanto, o desenvolvimento do *Welfare State* é o resultado da ampliação progressiva do campo de necessidades culturalmente construídas. Neste sentido, a demanda por políticas sociais estará diretamente relacionada no tempo, e nas necessidades adquiridas pela população. Sendo assim, poderia pensar-se que, em tempos de seca no Nordeste, por exemplo, as demandas estarão mais direcionadas ao plano de programas de emergência ao combate à seca, atendendo, assim, as necessidades mais urgentes da população.

Arretch (1995), encontra em Marshall (1965), explicações para o surgimento do *Welfare* que vão além das encontradas em Wilensky, Lebeaux e Titmuss. Para a autora, o conceito central da explicação de Marshall é que “*a origem e desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social fazem parte de um processo que é definido, fundamentalmente, pela evolução lógica e natural da ordem social em si mesma*”. (MARSHALL *apud* ARRETCH, 1995, p.11) Assim, ele também adota a idéia de que a industrialização impulsionou as políticas sociais.

A Revolução industrial, qualquer que seja a verdade sobre sua origem, sem sombra de dúvida, não teve fim. Pois é na essência da industrialização que, uma vez que se pega impulso, e se está inteiramente comprometido com o modo de vida industrial, o movimento nunca cessa e (com toda a probabilidade) o ritmo se torna mais frenético. (MARSHALL *apud* ARRETCH, 1995, p.11)

Na visão de Arretch (1995), uma das causas que podem explicar diferentes entendimentos para o surgimento do *Welfare State* está na metodologia empregada pelos autores que trabalham o tema. A questão de tempo e espaço também influenciaria nos resultados da pesquisa, uma vez que, seria preciso situar o contexto no qual, por exemplo, Wilensky, Lebeaux, Titmuss e Marshall teriam produzido seus trabalhos.

Analisando o caso do Brasil, é pertinente tomar como referência a visão de Draibe (1989), sobre o Estado de Bem-Estar Social no país, destacando seu surgimento e principais características. Para a autora, é importante dar início às suas explanações deixando clara sua concepção de *Welfare State*.

Por *Welfare State* estamos entendendo, no âmbito do Estado Capitalista, uma forma particular de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. (DRAIBE, 1989. p 29)

Para ela, as transformações citadas se manifestariam na emergência de sistemas nacionais; públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação, que a par das políticas públicas de salário e emprego, regulariam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e salário na economia. Isto tudo afetaria, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.

Concretamente, trata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados. (DRAIBE, 1989. p 29)

A autora parte dos estudos tipológicos sobre o *Welfare State* para examinar sua pertinência para a análise do caso brasileiro, e busca discutir no quadro dos debates internacionais, as alternativas de transformação do Estado de Bem Estar Social no Brasil em direção a formas mais equitativas de desenvolvimento. Em suas primeiras explanações, faz uma descrição do fenômeno como algo que seria “*bem mais do que um mero produto da democracia de massas*”. O *Welfare State*, portanto, seria constituído pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e de sua legitimidade. Neste sentido, continua Draibe (1989):

As funções estatais de garantia da segurança externa, da liberdade econômica interna e da igualdade frente à lei são progressivamente substituídas por uma nova razão de ser: a distribuição de serviços sociais de base securitária e as transferências em dinheiro segundo critérios standardizados e de rotina não limitados à assistência de emergência. Tal como entende Ewald (1986), é o Estado mesmo que se transforma; é agora o “Estado Securitário” um Estado distribuidor de encargos e vantagens sociais. (DRAIBE, 1989, p. 21-22).

Ainda na sua interpretação, o *Welfare State* não é apenas uma resposta à demanda por igualdade sócio-econômica, mas também uma resposta à demanda por segurança sócio-econômica. Ao interpretar as palavras de (Flora e Heidenheimer *apud* Draibe 1986), vai dizer que para estes autores é o processo de expansão capitalista que subjaz os movimentos políticos de transformação do Estado, e seria na tradição marxista que o *Welfare State*, em última instância, constituiria uma resposta aos conflitos de classe e às crises cíclicas do capitalismo.

Por isso mesmo a sua história só tem início em fins do século XIX, com o agravamento dos efeitos do ciclo econômico sobre as condições de vida dos trabalhadores e a intensificação dos conflitos de classe. Entretanto, para os



autores acima mencionados, aquelas relações assinaladas são, porque genéricas em demasia, incapazes de responder aos seguintes problemas: os estudos históricos sobre a emergência dos *Welfare States* mostram que a) não foram as sociedades européias mais avançadas em termos democráticos e capitalistas as que primeiro desenvolveram as instituições e políticas do moderno *Welfare State*; b) os Estados fascistas que se firmaram após a Primeira Guerra não apenas não desmantelaram aquelas instituições como, em alguma medida, até mesmo as desenvolveram; c) um país não-democrático e não capitalista como a URSS pós-1917 criou instituições muito similares. Em suma, se há relação entre capitalismo, democracia e *Welfare State*, elas se dão em termos bastante complexos, que precisam ser demonstrados. Como insistem Flora e Heidenheimer (FLORA e HEIDENHEIMER *apud* DRAIBE 1986, p.35)

Conclui-se então, que o *Welfare State* parece ser um fenômeno bem mais geral de modernização. Neste sentido, ele não está exclusivamente vinculado à sua versão democrático-capitalista. A autora afirma também que é entre a década de 1930 e a de 1970, onde se constitui e consolida institucionalmente no Brasil o Estado Social. Mas a partir de 1964, sob as características autoritárias e tecnocratas completou-se o sistema de *Welfare State* no país. Neste período, “*define-se o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais*”. (DRAIBE, 1986, p. 36) Ainda neste contexto, são definidos os princípios e mecanismos de operação e as regras de inclusão e exclusão que marcaram por definitivo o sistema.

É interessante ressaltar as palavras de Draibe (1989), quando fala sobre as regras de inclusão e exclusão social no Brasil. Essa característica, em particular, marca de fato nossas políticas sociais. A constituição de 1988, em seu artigo 6º, explicita os direitos sociais garantindo educação, saúde, trabalho, moradia lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e alega que todos os cidadãos são iguais perante a lei no seu artigo 5º. Contudo, o Estado - aplicador das normas - trata a população de forma distinta, uma vez que não garante, na prática, tais direitos.

O Programa do Leite pode ser considerado um exemplo, na medida em que o filtro usado pelo governo para cadastrar os beneficiários, acaba também por excluir mais que incluir. O primeiro filtro é a renda, ou seja, o beneficiário deve ter uma renda *per capita* de R\$ 150, e as categorias de gestante, nutriz, criança, deficiente e idoso seriam o segundo filtro excludente. A idéia superficial é de que a cada ano são inseridos mais beneficiários. Porém, pelos relatos dos próprios beneficiários e supervisores do programa, a demanda é bem maior. Isto demonstra o caráter excludente, bem como a insuficiência da cobertura do programa.

### 3.1. Observações sobre os tipos de *Welfare State*

Segundo Draibe (1989), a mais clássica tipologia, recorrentemente utilizada nos estudos comparativos sobre os Estados de Bem-Estar Social, é aquela organizada por Titmus. De acordo com a autora, Titmus (1963), acreditava ser possível delinear três modelos ou padrões de política social. Tais modelos são:

Modelo Residual, (*The residual Welfare Modelo of Social Policy*). Modelo Meritocrático-Particularista, (*The Industrail Achievement-Performace Modelo of Social Policy*). Modelo Institucional Redistributivo, (*The Redistributive Modelo Social Policy*). (TITMUS, *apud* DRAIBE, 1989, p.25).

Na interpretação da autora sobre o modelo residual, a política social intervém *ex post*, quando os canais naturais e tradicionais de satisfação das necessidades não estão em condições de resolver determinadas exigências do indivíduo. Já o modelo meritocrático-particularista, fundamenta-se na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base a seu trabalho, a seu mérito, o desempenho profissional, à produtividade. O modelo institucional redistributivo, concebia o sistema de *Welfare* como elemento importante e constitutivo das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais extras no mercado.

Na visão da autora, esta tipologia padece do mal do esquematismo e da inevitável restrição do número de variáveis levadas em conta na sua construção. De acordo com ela, Áscoli (1984), preocupado com os componentes corporativistas e clientelistas que parecem caracterizar certos padrões de *Welfare*, tentou reelaborar a tipologia de Titimus (1963), complementando seus componentes e diferenciando o modelo meritocrático-particularista.

Modelo de Áscoli (1984):

A _ <i>Welfare</i> Residual - (caracterizado principalmente pela política seletiva)	B1 - Corporativo
B _ <i>Welfare</i> Meritocrático-Particularista	B2 – Clientelista
C _ <i>Welfare</i> Institucional – Redistributivo (caracterizado pela política substancialmente universalista e igualitária, mais ou menos temperada pela política seletiva) <sup>3</sup>	

<sup>3</sup> Ver: ÁSCOLI, *apud* Draibe, 1989, p.28.

Nas palavras de Draibe (1989), o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais de corte assistencialista, cujo volume parece ser bastante importante. Para a autora, o *Welfare State* brasileiro tendeu a adquirir, desde a sua fase de introdução, conotação corporativista, esta característica marcaria frequentemente os sistemas meritocrático-particularista. Contudo, acredita ser o caráter clientelista o que mais afetaria a dinâmica do *Welfare*. Para ela, existem várias e complexas razões para explicar essa característica no *Welfare* brasileiro, uma vez que, desde sua fase de introdução, sabe-se da existência das relações privilegiadas e de conduções corporativas e clientelísticas no Brasil. Para exemplificar tal afirmação, cita o caso da previdência social, entre as burocracias sindicais alojadas nos IAPs; a burocracia do ministério do trabalho, e as cúpulas partidárias (especialmente do antigo PTB - Partido Trabalhista Brasileiro).

Portanto,

Rompido este padrão no pós-64, outras formas de clientelismo inseriram-se no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, enfim, tendendo a feudalizar (sob o domínio de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e, principalmente, a distribuição de benefícios em períodos eleitorais. (DRAIBE, 1989, p.35)

A questão da distribuição de benefícios nas eleições ficou tão explícita no Brasil, que foi preciso considerá-la como crime no Código Eleitoral, artigo 41-A. A lei seria um instrumento para coibir o uso abusivo de dinheiro público nas campanhas. Contudo, não é visível apenas a distribuição de benefícios em período de eleições. Além destes, existem as promessas de continuação dos programas por parte dos candidatos. Estas situações transparecem os entendimentos de muitos candidatos de que seriam eles os proprietários das políticas públicas. Em particular, no Programa do Leite do RN, exatamente na campanha para o governo de 2006, dois candidatos destacaram-se pela disputa eleitoral: Garibaldi Alves (PMDB) e Vilma de Faria (PSB). Ambos usavam o programa para angariar votos. A promessa, era de dar continuidade e ampliar a distribuição dos leites para as famílias.

Em seqüência à análise de Draibe (1989), a respeito do *Welfare* no Brasil, não se pode deixar de comentar suas conclusões acerca da distinção do quadro histórico brasileiro comparado com os chamados países desenvolvidos. Na análise da autora, as políticas sociais de bem-estar social nos países desenvolvidos, surgem simultaneamente a uma situação de pleno-emprego. Este, por sua vez, acompanha uma subida persistente do salário real, elevando os níveis da vida da esmagadora maioria da população. No caso do Brasil, diz que a grande maioria da população recebe salários baixos e não tem emprego regular.

(...) a própria base contributiva (o salário) *per capita* é relativamente estreita se tomarmos a área da seguridade social. Consequentemente, a qualidade dos serviços é afetada e os benefícios são necessariamente insuficientes para as finalidades a que se destinam; a política tende a ‘assistencializar-se’ e os programas assistenciais voltados para o combate à miséria ficam ‘sobrecarregados’ por terem de enfrentar as carências de praticamente um terço da população; os outros terços, mesmo empregados e recebendo regularmente, necessitam da assistência do Estado para assegurar uma vida digna. Por isso mesmo, a própria definição da política assistencial fica então prejudicada, exigindo outra base conceitual; nesse quadro, recorrentemente, os recursos tornam-se parcos para suportar as tarefas ampliadas da política assistencial e para complementar os benefícios de base contributiva (previdência, saúde etc.) (DRAIBE, 1989, p.40-41).

No caso do Programa do Leite do RN, ficou bastante visível a situação de miséria dos beneficiados. Isto tem contribuído para a ineficácia do que se propõe o programa, ou seja, combater o estado de desnutrição das categorias assistidas. Tais questões serão descritas no capítulo 4 deste trabalho.

A rápida observação nas entrevistas de campo, mostrou também que os conselheiros comunitários são verdadeiros cabos eleitorais, caracterizando o assistencialismo no programa. Esta conclusão atribuiu-se à forma com que eles falaram do programa. Isto é, sempre o associando a uma iniciativa da governadora Vilma de Faria (PSB), tratando o mesmo de maneira personalista. O próprio símbolo atrelado ao saco de leite, mostra a preocupação do atual governo em caracterizá-lo como um benefício pessoal da governadora. A árvore que serve de *slogan* nas campanhas institucionais de Vilma de Faria, destacam o “V” das suas iniciais e, como sua explícita divulgação foi proibida por denúncia do Ministério Público, sua equipe de *marketing*, trabalhou-a de maneira que esta ficasse implícita. Tal fator demonstra a preocupação clara do governo em usar o programa como fonte de voto.

A respeito desta discussão, Jovchlovitch (1993), faz uma explanação interessante onde diz que historicamente, a assistência social tem sido vista como uma ação paternalista e clientelista. O autor também chama atenção para o fato do caráter de “benesse” destes direitos, ou seja, como um favor do governo e não sua função. Para ele, os beneficiados seriam tratados apenas como assistidos, e não como cidadãos.

Da mesma forma confundia-se a assistência social com a caridade da igreja, com a ajuda aos pobres e necessitados. Assim, tradicionalmente a assistência social era vista como assistencialista. É preciso diferenciar os conceitos de assistência social e assistencialismo. O Assistencialismo reproduzido nas políticas governamentais de corte social, ao contrário de caminhar na direção da consolidação de um direito, reforça os mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais e acentua o caráter eventual e fragmentado das respostas dadas à problemática social. (JVCHLOVICH, 1993, p.01).

Jovchlovitch (1993), entra em consonância com as palavras de Draibe (1989), quando relaciona o problema da grande demanda de assistidos com a insuficiência de benefícios gerados pelo governo ao dizer que “*as políticas sociais governamentais são entendidas como um movimento multidirecional resultante do confronto de interesses contraditórios e também enquanto mecanismos de enfrentamento da questão social*”. (JVCHLOVICH, 1993, p.02) Portanto, as políticas sociais seriam resultantes do agravamento da crise sócio-econômica, das desigualdades sociais, da concentração de renda e da carência econômica da população.

Os aspectos apontados são importantes e vinculam-se, de uma maneira ou de outra, com o atual quadro das políticas sociais no Brasil ressaltado por Draibe (1989), onde ela chamará a atenção para o que denomina de perspectivas do *Welfare* no Brasil. Em primeiro lugar, a autora acredita que não há como falar em futuro mais otimista em relação à proteção social no Brasil, sem ter como premissa, a elevação de salários. Sendo feito isto, haveria uma ruptura no sentido dos trabalhadores formais inseridos no mercado de trabalho, deixar de ser clientes da assistência social. Contudo, a própria reforma estatal também será uma condição de possibilidade de um crescimento com equidade. Para ela, a reforma poderia superar no médio prazo, as atuais características de falência do Estado.

Para finalizar esta sucinta introdução ao *Welfare State*, é preciso destacar as considerações finais de Draibe (1989), uma vez que são atuais e podem ajudar a compreender o futuro do Estado de Bem-Estar no Brasil. Suas conclusões são claras e objetivas, dispensando comentários redundantes e ainda servindo de ponte para o tópico seguinte onde serão feitas algumas observações sobre as políticas públicas no Brasil.

Para a autora, o cenário das políticas sociais no Brasil, leva a sublinhar a ausência de um futuro social-democrata no país, quando visto pelo prisma do padrão de política social com que “*poderemos e haveremos de conviver*”.

A idéia de que continuaremos a seguir, indefinidamente, pela trilha da construção de um *Welfare State* altamente centralizado, estatizado, institucionalizado nos moldes do perfil institucional-redistributivo a que fizemos referência, parece distante de nossas possibilidades, seja porque contradiz, no geral, a tendência mais profunda de transformação do tempo de trabalho, seja porque defronta-se com as fortes e contemporâneas demandas por descentralização, participação, desburocratização, individualização, não-massificação, seja, finalmente, pelas previstas dificuldades de financiamento. (DRAIBE, 1989, p.58).

Portanto, segundo Draibe o cenário político, econômico e social do Brasil inspira um futuro de incertezas para as políticas sociais. Este futuro está diretamente ligado ao contexto de transformações nestas áreas que, por sua vez também se relacionam com a cultura da população beneficiada. Levando em consideração as observações mencionadas anteriormente no caso do Programa do Leite, pode-se perceber que a relação de dependência dos

beneficiários, pelas suas precárias condições de vida, termina por apontar um futuro ainda assistencialista no RN, uma vez que alguns, em vez de cobrar do governo melhorias nas condições de saúde, educação e outros, acham que o programa não deve ser criticado.

### **3.2. Comentando as políticas públicas**

Ao exemplo dos tópicos anteriores pretende-se comentar, de forma sucinta, o conceito de políticas públicas e sua classificação, bem como fazer uma rápida explanação sobre seu contexto no Brasil e os diferentes tipos. Teixeira (2002), atende, por exemplo, um pouco essa pretensão, uma vez que expõe de maneira objetiva o seu entendimento sobre o que seriam as políticas públicas. O autor faz uma delimitação da sua abrangência em termos de esfera de poder político (nível federal, estadual, municipal) e do seu conteúdo temático, ou seja, (política, econômica, social, saúde, educação, assistência social etc.).

Assim, conceitua Teixeira:

“Políticas Públicas” são diretrizes, princípios Norteadores de ação do poder público; regras e procedimento para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, politicamente explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

Portanto, fica explícita na conceituação do autor a relação entre Estado e sociedade, que por sua vez, sofre um processo de “burocratização” pela sua necessidade de regulamentação constitucional. Após sua conceituação, ele também deixa visível a preocupação em ressaltar que a relação entre Estado e sociedade, nem sempre é harmônica, ou seja, nem sempre há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Também chama atenção, para as omissões dos detentores de cargos públicos em relação às políticas públicas. Tais omissões seriam manifestações de políticas e representam as opções daqueles que estão nos cargos.

Um exemplo de omissão dos governos seria o caso particular da seca no Nordeste. Alguns estudiosos alegam que existem alternativas para resolver o problema, levando água potável para a população, porém, em campanhas, a água é usada como moeda eleitoral e os políticos profissionais preferem omitir as soluções. A questão da omissão é um ponto importante, porém ela, por si só, não revela as manifestações políticas existentes. O fato de se priorizar a execução de determinadas políticas, em detrimento de outras, pode expressar muitas vezes os interesses ou desinteresses dos governantes.

Sobre a relação entre o Estado e a sociedade, Teixeira (2002) afirma que:

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. (TEIXEIRA, 2002, p.02)

Neste sentido, as políticas públicas seriam instrumentos mediadores dos conflitos sociais usados pelo Estado. De acordo com o autor, as políticas públicas são necessárias para que possa existir uma mediação entre sociedade e instituições públicas. Dentro dessa mediação, deveria haver um mínimo de consenso para que tais políticas fossem legitimadas e obtivessem eficácia. Ainda segundo o autor, o processo de elaboração de uma política pública está diretamente relacionado à definição de *“quem decide o quê, quando, com que conseqüências e para quem”*. Tais definições estariam vinculadas com a natureza do regime político, o grau de organização da sociedade civil e a cultura política vigente.

Portanto, Teixeira (2002), propõe a distinção entre as “Políticas Públicas” e as “Políticas Governamentais”, para que se possa entender melhor este processo de elaboração. Neste sentido, afirma que, embora as políticas governamentais não necessariamente sejam estatais, elas não são públicas, pois *“para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público”*. (TEIXEIRA, 2002, p. 02)

Ao tentar caracterizar os objetivos das políticas públicas, o autor afirma que estas, por sua vez, visam responder a demandas, em especial dos setores “marginalizados” da sociedade, considerados como vulneráveis. Para ele, a sociedade é responsável pela criação de uma agenda impulsionada por pressões e mobilizações sociais. Neste ponto, o detentor de cargo público faz uma interpretação destas demandas incorporando-as em sua agenda. O autor também compõe como quadro de objetivos das políticas públicas mais dois elementos principais: a efetivação de direitos de cidadania (gerada nas lutas sociais e passaria a ser reconhecida institucionalmente); e a promoção do desenvolvimento (criaria alternativa de geração de emprego e renda, como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico).

Em resumo,

Os objetivos das políticas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação. (TEIXEIRA, 2002, p. 03).

Além dos objetivos, as políticas públicas possuiriam modalidades que seriam importantes, porque os tipos de políticas podem definir o tipo de atuação que se possa ter à frente sua formulação e implementação. Para tanto, o autor descreve alguns critérios.

Quanto à natureza ou grau da intervenção:

- a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.
- b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata.

Quanto à abrangência dos principais benefícios:

- a) universais – para todos os cidadãos.
- b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condições físicas, gênero etc.)
- c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais:

- a) distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
- b) redistributivas – visam distribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;
- c) regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Fazendo uma breve classificação do Programa do Leite, tomando por base teórica a classificação de Teixeira (2002), pode-se dizer que o Programa é conjuntural ou emergencial, enquanto sua natureza ou grau de intervenção, na medida em que visa combater a desnutrição infantil no estado; enquanto sua abrangência, em termos de benefícios, pode-se denominar segmental, pois se limita a um determinado segmento da população, ou seja, idade das crianças e condições físicas; e enquanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, seria distributiva, uma vez que distribui benefícios com elementos clientelista.

Após classificar as modalidades de políticas públicas, Teixeira (2002), chama atenção para os efeitos do neoliberalismo no processo de modificação destas. Segundo ele, uma



política pública requer a intervenção do Estado em várias áreas de atuação dos indivíduos, contudo a visão do neoliberalismo defende o chamado livre funcionamento do mercado como requisito para o equilíbrio social. Neste sentido, necessitaria do mínimo de intervenção do Estado.

Deve existir o mínimo de regulamentação possível, as políticas distributivas devem compensar desequilíbrios mais graves e, portanto passam a ter o caráter mais seletivo e não universalizante; as políticas redistributivas não são toleradas, por que atentam contra a liberdade do mercado e podem incentivar o parasitismo social. (TEIXEIRA, 2002, p.03-04).

Para o autor, é importante observar, em relação a cada tipo de política, as estratégias em determinadas conjunturas. Ele acredita que as estratégias, como regra, estão no controle dos tecnocratas, não deixando espaço para a participação da sociedade. Exemplo disto seriam as políticas econômica e tributária, mas na visão, essas políticas são as definidoras de recursos, e delas decorreriam várias outras. Por isto, deveriam ser democratizadas.

### **3.3. Participação da sociedade civil nas políticas sociais no Brasil**

De acordo com Andrade, Coelho e Montoya (2006), as “*políticas sociais que buscam tornar a estrutura de oportunidades e a distribuição de renda mais equitativas foram e continuam sendo implementadas com diferentes graus de sucesso*”. (ANDRADE, COELHO E MONTOYA, 2006, p.15) As autoras consideram que em alguns países capitalistas existe a presença de diferentes atores, recursos e valores que contribuíram para a emergência de variados sistemas de tributação e de transferência de renda. O objetivo seria a busca da ampliação da inclusão social e a mitigação das desigualdades “geradas pelo mercado”.

Porém, no caso do Brasil:

(...) as políticas sociais pautadas por critérios de mérito para recebimento dos benefícios acabou se introduzindo um sistema onde em muitos casos os grupos com mais recursos conseguiram drenar para si os maiores benefícios cristalizando iniquidades. (ANDRADE, COELHO e MONTOYA, 2006, p. 15-16).

As autoras situam o caso brasileiro no movimento de revisão das políticas sociais, dizendo que:

Desde a década de 30 até os anos 80 assistiu-se no país a um processo de lenta e permanente expansão das políticas sociais que pouco a pouco foram deixando de ser privilégio dos trabalhadores do setor formal para abranger setores mais amplos da população. Com a Constituição de 1988 este movimento foi aprofundado e os direitos de cidadania passaram a ser universais. (ANDRADE, COELHO E MONTOYA, 2006, p.17)

Para elas, o texto constitucional de 1988 reafirmou o papel central do Estado para garantir direitos associados ao modelo liberal de cidadania. Contudo, houve uma inovação na medida em que propôs, mesmo no período de crise do Estado de Bem-Estar, uma aliança entre o Estado e a sociedade civil, objetivando superar as fragilidades do sistema. Para os autores, os conselhos, as audiências públicas e as câmaras setoriais no Brasil são exemplos de espaços onde se esperava que estado e sociedade viessem a trabalhar juntos para garantir a definição de prioridades em consonância com o interesse público e o controle social sobre as políticas sociais. E acreditam também que a democratização da gestão das políticas sociais é fundamental, porém sua concretização não seria uma tarefa fácil de ocorrer.

Fazendo uma breve análise das características das políticas sociais no Brasil, afirmam ser difícil sanar as distorções diagnosticadas nestas políticas. Não haveria até o momento, uma melhoria substancial na qualidade dos serviços básicos de educação e saúde prestados pelo Estado. Tais fatores podem estar associados ao que chamam de êxodo das classes altas e médias destes serviços, ou seja, essas camadas da sociedade recorrem ao setor privado e tais serviços são utilizados pelas camadas mais indigentes. Para elas, tais características mostram que as soluções para os problemas nas políticas sociais brasileira não são simples.

Neste sentido, afirmam:

(...) focalizar recursos, isto é, priorizar políticas que garantam que uma “cesta básica” de produtos e serviços chegarão aos realmente mais necessitados, pode ser tão desastroso quanto universalizar serviços. Seja porque focalizar o atendimento reforça a segregação social dos pobres e implica na criação de um sofisticado aparato para identificar quem são os realmente carentes, seja porque a desejável democratização e universalização dos serviços em um contexto como o brasileiro pode facilmente levar à sua captura pelos estratos mais organizados deixando que os mais carentes permaneçam excluídos. (ANDRADE, COELHO E MONTOYA, 2006, p.18).

O problema colocado está presente no contexto do cadastramento dos beneficiários do Programa do Leite. Sabe-se que a demanda por este benefício é bem superior à oferta da política, a conclusão foi constatada nos discursos dos beneficiários em entrevistas realizadas no ano de 2005. A população assistida, por mais que esteja satisfeita com o benefício, admite não ser suficiente para atender as necessidades da família, e muitos se sentem excluídos do beneficiamento, apontando a existência de pessoas considerada carentes que não recebem o leite, como será visto no capítulo 4.

Outro ponto interessante do artigo de Andrade, Coelho e Montoya (2006), é que aborda a questão da participação da sociedade civil na gestão da política social através dos conselhos gestores de políticas. Assim, a Constituição de 1988 terá procurado garantir a

participação da sociedade. Contudo, apontam algumas dificuldades para que esta participação seja mais eficaz.

Para elas, as experiências da participação da sociedade civil são significativas, porém, a grande maioria dos municípios brasileiros ainda conviveria com as dificuldades impostas pela herança autoritária da história política do país. Mesmo diante deste fator, segundo suas análises, a efetividade dos conselhos gestores em determinadas áreas e a prática do orçamento participativo têm sinalizado para mudanças significativas no campo das práticas institucionais da postura política dos governantes. Algumas dificuldades do processo de institucionalização da participação nos conselhos estão diretamente ligadas à manutenção das práticas oligárquicas e clientelistas nas estruturas de governo.

Outro problema apontado por Andrade, Coelho e Montoya (2006), está relacionado com o aparato burocrático dos órgãos públicos, ou seja, o monopólio da informação e o controle dos recursos. A resistência da sociedade civil na participação das instâncias deliberativas, também dificultaria este processo de participação civil. Também chamam atenção para a literatura que aponta a cultura política dominante como um problema, pois em muitos casos, ela negaria a condição de cidadão a certos grupos. Por fim, vêm como obstáculo o fato da ideia dos conselhos estarem calcados na suposição da existência de uma sociedade organizada e demandante de participação capaz de garantir a realização de um novo padrão de gestão das políticas, principalmente na área social.

Em outras palavras:

Com a incorporação e a institucionalização dos princípios de gestão compartilhada no desenho das políticas públicas no país, o problema que se apresenta para sua concretização, diz respeito, no entanto, à fragilidade da base social. A inexistência de organização da população dificulta o funcionamento do modelo uma vez que, em algumas regiões do Brasil, a população não está suficientemente organizada nem, tampouco, mobilizada, para se incorporar aos mecanismos institucionais de participação. (ANDRADE, COELHO E MONTOYA, 2006, p.21)

Em sua pesquisa de campo sobre: *A gestão participativa nas políticas públicas: a experiência do Programa Fome Zero no semi-árido nordestino*, Gomes (2006), reafirmará as palavras de Andrade, Coelho e Montoya ao dizer que a euforia participativa no Programa Fome Zero, a princípio, teve certo fôlego, porém, devido ao embrionário estágio de organização da sociedade civil, em particular nas regiões mais pobres do Brasil, bem como a resistência política “*das instâncias de poder local em cada município, fez com que o processo de participação civil encontrasse entraves no referente ao objetivo de democratização das políticas sociais*”. (GOMES, 2006, p.39).

O autor ressalta também em seu artigo, a constatação de algumas conseqüências do processo de democratização das políticas sociais ao falar da ocorrência de graves embates, prisões e até morte, na busca pela conquista por uma política social mais cidadã. Alega, igualmente, que tais conseqüências estariam ligadas aos resquícios de uma política na qual a população era subordinada ao autoritarismo, o que também é consenso para Andrade, *at all*.

No Programa do Leite, em geral, a maioria dos beneficiários têm receio de fazer alguma crítica ao programa. Provavelmente, por medo de perder o benefício, já que o cadastramento é feito por pessoas diretamente ligadas ao Estado ou indiretamente contratadas. Neste sentido, a participação política da população perante o programa é quase inexistente, com raras exceções, como será mostrado no capítulo 4.

### **3.4. Pobreza e Políticas Sociais**

Muitas vezes, quando se ouve falar em políticas sociais, logo vem à mente uma ligação direta entre assistência e pobreza. Parte das políticas públicas está destinada às chamadas populações mais carentes, porém o conceito de pobreza nem sempre está claramente definido nos projetos sociais. Isto tem feito com que a própria população beneficiada faça constantes questionamentos a respeito de quem, de fato, merece ser contemplado com o benefício.

Devido à grande demanda social, a alternativa mais usada é a de filtrar parte da população de acordo com determinadas características. Geralmente, os programas buscam encontrar dentro das denominadas “classes economicamente desfavorecidas” grupos aos quais julgam como mais necessitados. Dentro deste contexto é comum usar a renda como critério de seleção, em particular a renda *per capita*. Porém, ao que parece, não existe nos programas uma padronização das rendas ou receitas, pois tais critérios são adaptados às verbas existentes nos programas e não às necessidades da população beneficiada.

No senso comum, existe a constatação de que existem pobres e ricos ao nível mundial, porém poucos sabem definir o que é ser pobre e o que é ser rico. Provavelmente, nos países mais desenvolvidos o conceito de pobre seja muito diferente do conceito dos países menos desenvolvidos. É importante também perceber, que alguns conceitos não são estáticos, sendo assim, é interessante adotar uma visão de pobreza tomando a realidade social contemporânea como ponto de partida.

A preocupação em definir o conceito de pobreza, está diretamente relacionada à ampliação ou não das ofertas nos programas assistenciais ou assistencialistas. A estatística sobre os números de pobres, certamente parte da concepção do que é ser pobre. Também é

importante, evitar uma conceituação padronizada para diferentes realidades socioeconômicas e culturais. A generalização demasiada do conceito termina por trazer, em certos casos, danos para as intituladas populações carentes, uma vez que, o meio de sobrevivência de uma família que mora na área rural é, por exemplo, diferente de uma que vive na área urbana.

Crespo e Gurovitz (2002), afirmam que:

A definição desses conceitos torna-se importante nos estudos de pobreza por permitir uma visão mais clara e analítica do objeto de estudo. Ao compreender a complexidade do fenômeno, seus diferentes conceitos e formas de abordagem, torna-se possível conceber políticas públicas que busquem trazer soluções eficazes para o problema. (CRESPO e GUROVTZ, 2002, p.03).

Neste seu artigo, intitulado: *A pobreza como fenômeno multidimensional*, Crespo e Gurovitz (2002), buscam descrever as abordagens do fenômeno da pobreza e explicitar as concepções de pobreza desenvolvidas ao longo do século XX. Neste sentido, os autores dão início à discussão descrevendo quatro categorias, que na visão deles, está enquadrado o conceito de pobreza: pobreza como juízo de valor; pobreza relativa; pobreza absoluta e pobreza relativa/absoluta.

A pobreza absoluta seria um “juízo de valor” quando se trata de uma visão subjetiva, abstrata, do indivíduo, acerca do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação “normalmente” suportável. O indivíduo expressa sentimentos, de caráter basicamente normativo, do que deveriam ser os padrões contemporâneos da sociedade quanto à pobreza. Não leva em conta uma situação social concreta, objetivamente identificável, caracterizada pela falta de recursos.

A pobreza relativa tem relação direta com a desigualdade na distribuição de renda. É explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade, que define como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas a aquelas melhor posicionadas. O conceito de pobreza relativa é descrito como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder. Uma linha de pobreza relativa pode ser definida, por exemplo, calculando a renda *per capita* de parte da população.

Por último, a pobreza relativa, leva em conta que a abordagem relativa não estabelece uma linha acima da qual a pobreza deixaria de existir. Busca-se sanar este problema agregando a esta abordagem uma outra, de cunho absoluto. Por exemplo: ao calcular a renda *per capita* de parcelas da população (abordagem relativa), fixa-se a linha de pobreza na metade da renda *per capita* média do país (abordagem absoluta).

Ao fazer uma breve discussão sobre o conceito de pobreza no século XX, Crespo e Gurovitz (2002), ainda analisam a conceituação de Narayan (2000). Para eles, este teria realizado Avaliações Participativas sobre a Pobreza (APP's), como uma maneira de incorporar às suas análises uma dimensão humana e social. Para isto, teria feito entrevistas com populações desprovidas em vários países do mundo, sobre suas opiniões acerca do que é ser pobre.

De acordo com Narayan (2000):

(...) As APP's concentraram-se, basicamente, em como os pobres percebem as várias manifestações da pobreza (renda baixa, falta de alimentos, propensão a doenças), em suas principais causas e fatores limitantes de suas oportunidades (por exemplo, pouco acesso a bens como terras e créditos; fatores geofísicos que causam isolamento e discriminação de sexo, etnia, classe ou religião) e em como eles viam os serviços públicos (por exemplo, centros de saúde, escolas, programas de planejamento familiar ou de extensão agrícola). Assim, ao utilizar esse enfoque, tem-se uma perspectiva multicultural da pobreza, uma perspectiva que perpassa a renda e os gastos em educação e saúde, uma perspectiva que considera a capacidade de os pobres serem ouvidos e de ganharem poder como agentes de seu próprio destino. (NARAYAN 2000 *apud* CRESPO e GUROVITZ, 2002 p. 08-09).

Diante dos resultados de sua pesquisa, Narayan (2000) resume o conceito de pobreza utilizando a visão dos entrevistados onde irá concluir que: para que as políticas sociais sejam mais eficazes elas devem refletir “um conceito sistemático das percepções dos pobres.”.

Pobreza é fome, é falta de abrigo. Pobreza é estar doente e não poder ir ao médico. Pobreza é não poder ir à escola e não saber ler. Pobreza é não ter emprego, é temer o futuro, é viver um dia de cada vez. Pobreza é perder o seu filho para uma doença trazida pela água não tratada. Pobreza é falta de poder, falta de representação e liberdade. (NARAYAN 2000 *apud* CRESPO e GUROVITZ pág.11).

Crespo e Gurovitz (2002), também chegam a uma conclusão sobre o conceito de pobreza, tomando como base conceitual os tópicos abordados no artigo de Narayan. Para eles, a pobreza é um fenômeno multidimensional, onde existiria a falta daquilo que seja necessário para o bem-estar material. A falta de voz, poder e independência dos pobres causam a exploração, doenças, carência de infra-estrutura, ativos físicos, humanos, sociais e ambientais. Fazendo uma superficial interpretação das conclusões dos autores, tomando com base seus referências teóricas, pode-se supor que a característica multidimensional da pobreza pode colocar em xeque a sua própria existência. Pois, não é raro encontrar no interior do sertão nordestino pessoas de condições humildes que digam ser ricas por ter apenas um teto para lhe cobrir e uma vaca para beber do seu leite.

Sendo assim, da mesma forma a qual se trabalhou o conceito de pobreza usando como característica fundamental sua “multi-dimensionalidade”, também se pode definir a riqueza usando a percepção das pessoas que se acham ricas. Contudo, fazendo isso poderemos chegar a algum conceito geral? A pobreza é fruto social, e como tal tem de fato suas variações. Mas o denominador comum é perceber a existência de muitas riquezas em termos de alimentos, vestuário, abrigos, tecnologia etc. Portanto, por mais que alguém possa dizer ser rico, sem ter um teto para se abrigar, uma refeição para comer ou uma roupa para vestir, seria considerada pobre.

A questão não é de hoje, segundo Melo (2005), a temática da pobreza tem sido alvo do debate sócio econômico desde o século XVIII. Assim, o avanço da estatística no século XIX encadeia a uma série de estudos sobre a pobreza. Estes estudos buscavam quantificar, bem como avaliar a natureza dos problemas sociais engendrados pela sociedade capitalista, ao longo do seu desenvolvimento no século XX. Fazendo uma análise entre a pobreza e as políticas públicas, afirma:

A natureza polêmica dos estudos sobre a pobreza levou as instituições internacionais a propor que estes trabalhos baseassem suas comparações e propostas de políticas públicas a partir da definição de linhas de pobreza relacionadas ao consumo e a renda. Particularmente fixaram um limiar de US\$ 1/dia por pessoa, baseado na paridade do poder de compra de 1985. Todavia, muitos estudiosos contestam as medidas baseadas na renda como insuficientes para explicar um fenômeno complexo como a pobreza. Nos anos 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresentou um índice para mensurar as condições de vida nos diferentes países, este ficou conhecido como índice de desenvolvimento humano – IDH – divulgado pela primeira vez em 1990. Este índice não permite mensurar a incidência da pobreza nos diferentes países e em 1997 o próprio PNUD propõe um novo índice sintético – índice de pobreza humana (IPH) que agrega o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos, a proporção de adultos analfabetos, mas a proporção da população sem acesso à água tratada e a de crianças menores de cinco anos com peso insuficiente. (MELO, 2005. p.06).

A importância dos estudos sobre a pobreza, é essencial para obtenção do quadro real dos problemas que englobam as questões de desigualdade, exclusão e carência de necessidades básicas de sobrevivência. No entanto, tais estudos, quando levados ao nível global, não parecem responder questões específicas, como por exemplo, qual seria a verdadeira renda necessária para uma família viver com dignidade? Como já foi ressaltado anteriormente, o conceito de pobreza pode ir bem além da simples, e ao mesmo tempo, complexa adjetivação dos ditos “pobres”. Isso, porque as condições econômicas e sociais do mundo estão longe de serem totalmente padronizadas. Além do mais, as características culturais, climáticas e geográficas no mundo, influem diretamente na vida do ser humano,

fazendo com que o frio, a seca, ou até mesmo o pensamento subjetivo do estilo de vida social de uma determinada classe, seja relevante para uma tipificação da pobreza.

Estes aspectos são importantes no debate sobre a pobreza, uma vez que as constantes comparações do aumento ou diminuição do número de pobres no mundo, em grande parte, divulgadas pela imprensa, estão longe de ser um reflexo sociológico sobre as diferentes características dos países. Levando em consideração a relatividade e especificidade do fenômeno da pobreza, Melo (2005), consegue destacar em seu estudo a forma diferenciada como o fenômeno atinge homens e mulheres.

Na perspectiva cepalina, pobreza e exclusão são fenômenos que atingem de forma diferenciada os sexos. Para as mulheres esta realidade de carências é mais aguda, uma vez que elas realizam uma gama enorme de atividades não remuneradas, seja no âmbito mercantil, seja no seio da família, pela dedicação às atividades do lar que as fazem ser majoritariamente dependentes da provisão masculina para o sustento de suas famílias. Como dentro das famílias há um intenso processo de redistribuição de renda e como há uma variação das necessidades de consumo com a idade das pessoas e as “economias de escala” nas despesas familiares que penalizam as mulheres, responsáveis pelo bem-estar familiar. (MELO, 2005, p.14)

Nessa conclusão, não podem ser esquecidas as raízes patriarcais do período colonial e pós-colonial do Brasil, no qual a mulher sempre foi tratada como dona de casa e mãe. Contudo, não apenas o gênero está sujeito às diferenciações na forma como a pobreza atinge as mulheres mais que os homens, mas também na maneira que os negros estão mais vulneráveis a fazer parte da linha de pobreza que os brancos.

Neste sentido, Melo (2005) busca mostrar dados que comprovam tal afirmação. De acordo com o autor, há uma divergência a respeito da geografia racial sobre a riqueza nacional. A população acima das linhas de pobreza e indigência seria composta por 62% de brancos e 37,5% por pretos e pardos. Para ele, esta distribuição demográfica racial seria diferente da encontrada para o Brasil. Neste país, os brancos são 54% e os pretos e pardos 44% da população. Se fossem então, diz o autor, considerados apenas os pobres e indigentes a questão ficaria ainda mais explícita.

Os pobres são 61% pretos e pardos e estes enquanto indigentes alcançam a extraordinária taxa de participação de 71% do total desta população. A escolaridade também acompanha a concentração da riqueza, assim as pessoas das famílias mais pobres concentram relativamente maior número de pessoas sem instrução, isto é, o analfabetismo é um problema dos pobres. Olhando para a população indigente os analfabetos e os com até 4 anos de estudos representam 81% destes e esta taxa de participação atinge 70% dos pobres, enquanto que para as pessoas não pobres esta taxa é de 44%. A instrução apesar do avanço da última década ainda é uma questão para a sociedade brasileira. Por último a penúria feminina é revelada na sua crueza pelos dados mostrados neste estudo, tanto a renda média como a mediana



feminina são inferiores a masculina para todos os tipos de famílias. A desigualdade é uma realidade para todas as mulheres e pode-se afirmar que ser mulher é quase sinônimo de ser pobre, sobretudo se for preta ou parda. (MELO, 2005, p.43).

A mídia, a oposição aos governos, bem como muitas organizações não governamentais de caráter social, têm se preocupado em publicar os índices de pobreza no Brasil e no mundo. O uso conceitual, a metodologia e a forma ideológica como seja abordada a pesquisa de caráter científico ou textos de senso comum, é relevante para a análise e validação dos resultados estatísticos sobre o número de pobres existentes em determinados países.

Não é raro encontrar nos veículos de comunicação, impressos; televisivos ou “radialísticos”, constantes confrontos dos índices de pobreza no Brasil. Nas eleições, muitos candidatos tomam o tema como “carro chefe” na disputa eleitoral. Em geral, temos a base governista mostrando dados onde o número de pobres diminuiu e em contrapartida, aparecem às oposições ao governo dizendo que o índice tem aumentado constantemente. Dentro deste confronto de dados ficam sempre encobertos os conceitos, as ideologias e os métodos que levaram a tais resultados.

### 3.5. Assistência e assistencialismo

Ao falar-se em políticas sociais, é importante destacar a diferenciação entre assistência e assistencialismo. A questão é pertinente porque, não raro, existe uma confusão entre os termos. A caracterização dos termos perpassa pelo cunho ideológico embutido em seus conceitos. De um lado ter-se-á um direito constitucional (assistência) e do outro a utilização deste direito aos fins eleitoreiros e particulares. O conceito de assistência e assistencialismo, também perpassa pela maneira como seus beneficiários as visualizam. Muitos dos beneficiários acreditam que os auxílios recebidos são favores do Estado, e não um direito. Durante muito tempo, este discurso foi defendido de maneira muito nítida pelos governantes. Atualmente, pode-se dizer que a população, mais alfabetizada e informada, reduziu mais esta idéia. Contudo, este pensamento ainda está longe de ser erradicado e a política, vista como um favor, enfraquece a luta por melhorias. As miseráveis condições de parte da população ajudam também nisto.

Para Sposati (1996),

A assistência social, através de seus programas, torna-se assim, o conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta e indiretamente, junto às classes subalternas, com aparente caráter compensatório das desigualdades sociais gerados pelo modo de produção. (SPOSATI, 1996 *apud* SILVA, 2002. p.64).

O discurso comum é exatamente este exposto pela autora, ou seja, as políticas visam combater as desigualdades sociais, no entanto, estariam longe disto. Em primeiro lugar, pode-se lembrar o pequeno número de beneficiados em comparação com o grande índice de necessitados. A estrutura econômica, não deve ser apontada como, única e exclusiva, ou seja, vilã-causadora das disparidades sociais e econômicas da população. A corrupção é um grande agravante neste cenário de miséria. Sabe-se que, muitas vezes, os programas possuem verba suficiente para atender uma maior demanda. Tais verbas também seriam suficientes para garantir o mínimo de qualidade aos benefícios ofertados. Entretanto, é no cenário de corrupção e desrespeito pelo bem público que objetivos e metas são desvirtuados. É diante do exposto que nasce o conceito de assistencialismo, termo este considerado pejorativo.

A este respeito Norberto (1992), faz a seguinte explanação:

Se acreditarmos, por exemplo, que a simples implementação de algumas atividades de bem-estar social, sem apontar para a erradicação das causas profundas do atraso, é a “fórmula” e a panacéia para solucionar os problemas sociais, estaremos, sem dúvida, imersos no cretinismo do assistencialismo. Se, pelo contrário, a atividade assistencial é assumida como direito inalienável da população explorada, interpretada na perspectiva da igualdade e da justiça social e, ao mesmo tempo, articulada com reivindicações maiores, então obviamente não se poderá falar de assistencialismo. (NOBERTO, 1992, p.43).

Para o autor, o assistencialismo seria uma atividade social historicamente usada pelas classes dominantes para garantir a exploração dos miseráveis. De acordo com a época, tais medidas assistencialistas eram adequadas à realidade histórica. No entanto, sua essência, ou seja, oferecer algum alívio para relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios em mãos de poucos foi perpetuada até os dias atuais. O alívio das massas é a legitimação para a classe dominante, para a permanência no poder ao conter possíveis revoluções. Para o autor, tais políticas contemplam, parcialmente, as classes dominadas na medida em que atendem suas necessidades. É interessante notar, que se na Idade Média as necessidades incluíam, principalmente, a alimentação, a sociedade evoluiu e as necessidades também foram ampliadas. Mesmo assim, ainda é possível delimitá-las de acordo com cada classe, pois muitas das necessidades são meramente dependências artificiais inerentes ao capitalismo. Como já foi visto no capítulo 1 parte significativa das políticas e programas sociais estão voltados para a nutrição. Como exemplo disto, pode-se citar o programa Fome Zero, com grande repercussão nacional no Governo Lula (2002).

Norberto (1992), analisa que as políticas econômicas, emprego e política salarial, por exemplo, podem ser determinantes no combate ao assistencialismo, na medida em que

possam promover a cobertura plena das necessidades sociais. Para ele, existe um efeito dominó em crises econômicas, afetando, assim, as políticas assistenciais. “*A situação atual apresenta uma férrea e brutal coerência: grave redução do emprego, grave redução salarial e grave redução assistencial*”. (NOBERTO, 1992, p.46).

A conjuntura de um cenário de escassez de emprego, melhores salários e falta de assistência, certamente seria bastante propício à produção de práticas assistencialistas. Portanto, se quiser dizer que, em termos de fórmula ter-se-ia: (-) empregos = (-) salários = (-) assistências = (+) assistencialismo.

A pesquisa de campo com os beneficiários do Programa do Leite, revelou características importantes sobre o perfil das famílias beneficiárias. Uma das questões que chama atenção é o acentuado nível de pobreza, onde alguns entrevistados revelaram que não teriam condições de comprar um litro de leite. Outros também comentaram que o leite chega a ser uma das únicas fontes de alimento garantidas na mesa das famílias. É importante ressaltar que, como será mostrado no capítulo 4, muitos dos chefes de família estão desempregados, ou fazem biscates para promover o sustento da família.

Neste sentido, segundo Noberto (1992), estas pessoas estariam de certa forma, mais sujeitas às políticas assistencialistas. O capítulo 3 abordará aspectos interessantes sobre as características do programa. Uma das questões importantes revela a visão dos beneficiários entrevistados em 2003, em uma auditoria feita pela UFRN, na qual foi perguntado, entre outras coisas, se o Programa do Leite era visto como moeda eleitoral.

## CAPÍTULO 3

### 4. O Programa do Leite no RN: dificuldades de avaliação, histórico e características

Como foi exposto no capítulo 1, existe uma carência significativa de estudos de caráter avaliativo no Brasil. Neste contexto, verificou-se também, a insuficiência de dados produzidos pelos governos sobre as políticas e programas, sendo este, mais um obstáculo para a realização de pesquisas de avaliação. Neste trabalho, não foi diferente. A princípio, pensou-se que a tarefa mais difícil seria a de entrevistar os beneficiários, uma vez que eles teriam que se disponibilizar para participação nos grupos focais. Contudo, coletar dados sobre o Programa do Leite, mesmo na própria secretaria que o coordena (SETHAS), foi uma tarefa cansativa. Foram incontáveis as visitas em busca de material onde houvesse relatos sobre o programa na gestão atual e nas anteriores.

Neste sentido, foram obtidas através da monografia de Silva (2002), algumas informações importantes sobre a origem do programa no nível municipal e estadual. Porém, também era necessário dados para fazer a avaliação do programa, neste caso dever-se-ia buscá-los diretamente na própria SETHAS. Contudo, durante dois anos de pesquisa, poucos dados foram fornecidos por esta secretaria. Algumas informações foram passadas de maneira informal por servidores conhecidos pela pesquisadora através do recadastramento em 2005. Em geral, os servidores do Estado, afirmavam que foram poucos os relatórios produzidos na gestão anterior (Garibaldi Alves PMDB, 1994-2000).

Diante da pesquisa, constatou-se que a maior parte do material produzido sobre o Programa do Leite foi elaborada na gestão da governadora Vilma de Faria (PSB) a partir de 2003. Um desses relatórios intitula-se: “Avaliação de Impactos Econômicos e Sociais do Programa do Leite no RN”, o relatório apontava questões ligadas à estrutura do programa, aspectos funcionais e resultados da sua execução. Já para conseguir dados sobre a gestão de Garibaldi Alves, uma das alternativas encontradas foi buscar junto da assessoria do ex-governador as informações. Contudo, em resposta a um e-mail enviado para sua assessoria em Brasília, obteve-se um material de apenas duas páginas. Estes dados revelaram os objetivos e metas do programa, bem como alguns resultados alcançados sobre o combate à desnutrição infantil.

Os obstáculos referentes à coleta de dados só puderam ser amenizados devido a participação do recadastramento em 2005, no qual, pela experiência, sabia-se da existência de relatórios a respeito dos vários aspectos que norteiam o programa. A produção destes dados deveu-se às denúncias sobre o mau uso da verba de financiamento para a compra e distribuição do leite, divulgadas na imprensa potiguar desde 2003. A existência de cadastros de beneficiários irregulares também fez com que o governo contratasse em 2003, professores

e alunos da UFRN, através da FUNPEC, e em 2005, uma empresa de contabilidade (K&M – atual Hollos), que fez um recadastramento dos beneficiários com o objetivo de constatar a veracidade das denúncias e informatizar os dados dos beneficiários.

O trabalho resultou em vários relatórios, onde se destacava, dentre outras coisas, o funcionamento do programa e o comportamento das pessoas envolvidas nele. Algumas das denúncias puderam ser constatadas em ambos os relatórios. Uma das denúncias relatava a existência de pessoas que recebiam o benefício em mais de um posto de distribuição. Havia também a reclamação de que pessoas ligadas às comissões estariam levando as sobras dos leites para suas casas. Esta denúncia pôde ser verificada em um dos postos localizados na Zona Norte de Natal, no recadastramento de 2005.

Segundo as normas do programa, os litros de leite que sobrarem após o horário de entrega, devem ser distribuídos para as pessoas da comunidade onde o posto estiver localizado. Contudo, em uma escola da Redinha (Zona Norte de Natal), observou-se o descumprimento da norma. Um responsável pela comissão, colocou vários litros em uma mochila após a entrega. O mesmo alegou que iria distribuir os leites para as pessoas residentes na favela da África (Redinha). Contudo, a denúncia afirmava sobre a venda destes leites para padarias próximas da escola e não foi verificado junto à padaria quem eram as pessoas que repassavam o leite.



Foto 1. Gestantes na entrega do Leite. Neópolis. Natal-RN

Em uma das visitas feitas ao escritório de contabilidade Hollos (antiga K&M), no mês de fevereiro, coletaram-se três volumes produzidos sobre o recadastramento em 2005. Outros materiais importantes também foram disponibilizados pela empresa. Segundo um dos responsáveis na época pelo recadastramento em 2005, os relatórios foram repassados para a SETHAS. Entretanto, os servidores da secretaria disseram que não tinham conhecimento deste material, apenas sabiam da existência de um relatório produzido em 2007, pelo órgão.

Apesar dos obstáculos encontrados durante a pesquisa, foi possível coletar dados, suficientes para a produção deste capítulo 3. Nele, serão abordados os aspectos de caráter histórico, estrutural e funcional, principalmente referentes ao governo Vilma de Faria nas duas gestões (2002-2006 e 2006-2008).

#### **4.1. Breve histórico do programa: a origem do Programa do Leite no Brasil e no RN**

##### *4.1.1. Governo Federal*

Segundo Fagnani (1997), em 1986, na gestão do ex-presidente José Sarney (PMDB 1985-1990), foi instituído o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), cujo objetivo era fornecer leite à população infantil pobre de até sete anos, pertencente a famílias com renda de até dois salários mínimos. Neste período, a meta do governo era atender 1,5 milhões de crianças em 1986 e 10 milhões em 1989.

Na gestão do atual presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o programa do leite passou a ser chamado de IPCL (Incentivo à Produção e Consumo do Leite). O IPCL está inserido no PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), que faz parte de uma das ações do Programa Fome Zero. O PAA, foi criado pela Lei nº10.696, de julho de 2003. O objetivo do programa seria o incentivo a agricultura familiar. De acordo com Soares (2007), o programa compreende “*intervenções relacionadas com a formação de estoques estratégicos e com a distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar.*” (SOARES 2007, p.150)

No caso do IPCL, o objetivo é assegurar o consumo de leite a gestantes, crianças, nutrizes e idosos, através da aquisição do produto diretamente de agricultores familiares com produção média diária de até 50 litros. A implementação do IPCL está restrita à área de atuação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), que engloba os estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará, Bahia, Sergipe, Paraíba, Piauí, Alagoas e Maranhão, e a região semi-árida de Minas Gerais.

Em 2007, a pedido do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), foi realizada uma pesquisa em cinco estados (Paraíba, Ceará, Piauí, Maranhão e Minas Gerais), com o objetivo de analisar os impactos do IPCL na vida dos produtores, usineiros e beneficiários consumidores.

Segundo Soares (2007), o IPCL vem promovendo o desenvolvimento econômico, ampliando as oportunidades de emprego, expandindo os investimentos, a produção e a renda. Outro impacto importante constatado na pesquisa foi a melhoria nas condições de higiene e a saúde dos rebanhos, “*mudando hábitos de consumo e estabilizando a demanda por leite,*

*elevando os preços pagos aos produtores, induzindo à modernização da tecnologia e abrindo espaço para o acesso dos produtores familiares.”* (SOARES, 2007, p.150). Apesar da pesquisa constatar através da opinião dos entrevistados aspectos positivos do programa, também foi apontado pelos beneficiários produtores, problemas importantes. Um deles seriam os atrasos com o pagamento do leite e a precariedade do processo de interação entre o IPCL e os produtores. Outro aspecto importante do programa tem sido o constante crescimento da produção nos estados analisados e a queda do preço do leite.

Para Soares (2007):

A presença do PAA-Leite implica a compra sistemática de uma fração significativa do leite produzido da região na qual o Programa foi implementado, a um preço arbitrariamente superior àquele que prevalecia no mercado anteriormente. Com isso, o Programa se impõe sobre o mercado, sendo sua demanda atendida de forma prioritária, ou seja, subtraindo da oferta do mercado um volume de leite correspondente ao de sua compra. Como o leite adquirido pelo Programa é distribuído para pessoas carentes, que antes não participavam do mercado consumidor, não há retração da demanda, podendo esperar um aumento imediato do preço do leite e, conseqüentemente, uma elevação do nível de receita líquida dos produtores. Esse aumento da receita tende, no momento seguinte, a estimular novos investimentos no setor, acelerando o crescimento da oferta e, em decorrência, a retomada da tendência histórica de queda de preços. (SOARES, 2007, p.151).

Como foi observado, o IPCL tem sido importante, na medida em que, estimula a produção de leite nos estados, insere as pessoas carentes no consumo do leite e provoca a queda do preço do leite no mercado, estimulando também a compra do produto para pessoas que estão fora do programa. Portanto, estes impactos podem ser classificados como positivos, na medida em que trazem benefícios à população alvo; são esperados, quando o resultado fazia parte de uma das metas do programa e também é classificado como não esperado, ao atingir consumidores que não estão cadastrados pelo IPCL.<sup>4</sup> Ressalta-se também que a análise feita pelo MDS não contemplou o estado do Rio Grande do Norte. Solicitou-se a SETHAS, portanto, dados sobre os impactos econômicos do programa no RN, mas estes não foram repassados.

---

<sup>4</sup> Ver Figueiredo e Figueiredo, 1986.



Foto 2. Praça dos Ministérios. Brasília-DF.

#### *4.1.2. O financiamento do Governo Federal no Programa do Leite do RN*

De acordo com a Coordenadora do PAA-Leite do MDS, Carolina Chaves<sup>5</sup>, desde 2006, o Governo Federal liberou uma verba de aproximadamente 25 milhões de reais para a compra de leite no Rio Grande do Norte. Somando com os outros estados, a verba em 2006, chegou a mais de 57 milhões. Contudo, de acordo com a coordenadora, o Programa do Leite do RN, ainda não pôde utilizar os recursos por não atender aos requisitos exigidos pelo PAA-Leite. A verba, que corresponde a 30% do gasto com o programa no estado, deveria ter sido utilizada desde 2006. Contudo, uma das exigências não atendidas, seria a formação de um cadastro único para os beneficiários do programa.

Carolina Chaves justificou que o programa do RN, não pôde ser avaliado pelo MDS, por este não ter ainda usado a verba do Governo Federal. Para ela, o governo não exige mudanças nas regras do Programa do Leite estadual, mas a adequação das normas do MDS ao programa. Contudo, segundo a Coordenadora do programa no RN, Maria do Socorro Rocha, algumas das exigências do Governo Federal, estariam dissociadas da realidade do estado. Uma das questões colocadas pela coordenadora, seria a exigência do número de pequenos produtores cadastrados para a venda do leite ao programa. Para ela, o número exigido pelo MDS (cinquenta mil), é bastante superior ao que o estado tem até o momento cadastrado (três mil).

#### *4.1.3. Governo Estadual*

Foi em 1985, no governo do atual senador Garibaldi Alves Filho (PMDB), que surgiu o Programa do Leite no nível municipal, quando estava à frente da prefeitura. A idéia de distribuir leite para famílias carentes foi adotada no mesmo período pelo ex-governador

---

<sup>5</sup> Em abril de 2008, tivemos a oportunidade de entrevistar a Coordenadora do PAA-Leite, na sede do MDS em Brasília. Na entrevista, foram abordadas questões relativas ao convênio entre o Governo Federal e o Governo Estadual do RN.



Geraldo Melo, quando este exercia seu mandato pelo PMDB. Em 1990, assume o governo José Agripino Maia (PFL - atual DEM), e ao assumir suspendeu o programa ao nível estadual.

<sup>6</sup> Cinco anos depois (1995), Garibaldi Alves (PMDB) assume o governo do estado e reativa o programa. No início, apenas dez municípios foram atingidos. Ao passar dos anos a distribuição multiplicou-se significativamente, atingindo atualmente (Governo Vilma de Faria – PSB) 167 municípios.



Foto 3. Entrega do leite aos beneficiários Santos Reis. Natal-RN

Em março de 2000, através de solicitação do governo de Garibaldi, foi produzido um relatório pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), sobre os impactos econômicos e sociais do Programa do Leite no estado. O trabalho fez um levantamento estatístico e analítico que englobou três públicos do programa: produtores, usinas e beneficiários.

Na apresentação do relatório, existe a seguinte afirmação:

O Programa do Leite ora em execução pelo Governo Estadual, (...) vem tendo repercussões significativas na atividade de produção leiteira, na integração da atividade com a indústria de beneficiamento e pasteurização e na população carente beneficiada. Em se tratando de um programa de grande abrangência e de indiscutível alcance social e econômico é importante que este programa seja submetido a uma avaliação, com o intuito de corrigir possíveis falhas e traçar novos rumos para que seus objetivos sejam plenamente alcançados. (IDEMA, 2000, p.08).

---

<sup>6</sup> Ver Silva 2002.

O trabalho apresentou outros dados importantes, no qual os números revelaram a necessidade da continuidade do programa para a economia do estado, bem como para o benefício social das famílias carentes. A pesquisa deu ênfase também, à necessidade com os cuidados que deveriam ser priorizados para garantir a qualidade do leite, em conjunto com sua eficácia ao chegar à casa das famílias beneficiadas. Um dos dados estatísticos que justificavam a continuidade do programa em 2000, refere-se aos seguintes percentuais: “*Da ocorrência de doenças em crianças depois de incluídas no Programa do Leite, 58,8% diminuíram; 34,3% permaneceram e 0,6% aumentaram.*” (IDEMA, 2000, p.73).

No entanto, o próprio relatório apontava que:

É importante esclarecer que esses resultados não podem ser atribuídos isoladamente ao Programa do Leite, isso porque outras ações no sentido de melhorar as condições de saúde das crianças – campanhas de vacinação, atuação dos agentes de saúde, entre outros – são também desenvolvidas na maioria dos municípios e têm uma importância fundamental na saúde das crianças. (IDEMA, 2000, p.73).

Mesmo sabendo que o leite não foi “um fator isolado para a diminuição das doenças”, deve-se atentar para o fato de que ele tem sido um complemento alimentício básico para muitas crianças assistidas e, em alguns casos, a única fonte de alimento. Tal constatação atribui-se às entrevistas realizadas em 2005 e em 2008. Além das entrevistas, o IDEMA (2000), também apresentou dados interessantes sobre a situação de pobreza dos beneficiários na gestão de Garibaldi.

(...) a frequência com que as famílias dos beneficiados comprariam leite caso não participassem do programa, ou seja, (...) 42,7% reportou não ter condições de comprá-lo e 31,8% só compraria às vezes. Este dado demonstra a importância do programa uma vez que, caso não recebessem o leite as crianças muito provavelmente não disporiam desse alimento, que é de fundamental importância, principalmente na faixa etária compreendida entre 06 meses a 03 anos, período onde a desnutrição determina uma série de problemas físicos e mentais irrecuperáveis. (IDEMA, 2000, p.72).

Em 2002, na disputa pela sucessão do governo do estado do RN, Vilma de Faria (PSB), se lança como candidata ao cargo e vence. Em suas promessas de campanha, estava a continuidade do programa. Seria difícil para o novo governador suspender um programa com uma demanda tão significativa e sua relevância para a economia do RN. Além disto, a governadora eleita assumiu na campanha de 2002, o mesmo discurso do candidato a presidência da república (Lula – PT). A meta principal do candidato LULA era combater as carências nutricionais da população através do Programa Fome Zero. Diante do contexto, ficava visível que o Programa do Leite era uma ferramenta importante também para o

crescimento econômico do RN no setor pecuarista. Contudo, se por um lado existia a constatação, por parte do governo, que o leite estava trazendo muitos benefícios, por outro, eram crescentes as denúncias sobre o mau uso das verbas destinadas ao programa, bem como a má qualidade do leite. Estas denúncias marcaram o programa na primeira gestão do governo Vilma de Faria (PSB), especialmente pela ampla divulgação nos meios de comunicação do estado.



Foto 4. Fila de espera do recadastramento dos beneficiários em 2005.  
Santos Reis. Natal-RN

#### **4.2. O Programa do Leite no Governo Vilma de Faria (2002-2008): estrutura, organização e características**

Em 08 de maio de 2003, foi publicado no diário oficial do Estado, o decreto 16.844, de 07 de maio do mesmo ano. O decreto dispõe sobre as condições de aquisição, armazenamento e distribuição de Leite tipo “C” às famílias carentes do Rio Grande do Norte. O art.7º trás, em seus quatro incisos, às funções das equipes de distribuição do leite que, por sua vez, determinam que caberá a elas:

I – receber, armazenar e distribuir o leite aos beneficiários; II – conferir a quantidade, data de validade e fabricação do produto, mediante inspeção visual de sua embalagem; III – selecionar as famílias e os outros beneficiários da medida assistencial; IV – monitorar, mensalmente, os requisitos de qualificação das pessoas beneficiadas com a medida assistencial, excluindo-se quando for o caso de não existirem as condições que justifiquem sua seleção. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO, 2003, p.02).

A equipe de distribuição deve também enviar para a secretaria que coordena o programa, um relatório mensal de acompanhamento da distribuição. O relatório deverá conter as informações diárias relativas às condições de recebimento e quantidade do produto, assim como ao número de pessoas beneficiadas durante o mês. Quanto a classificação dos beneficiários, estes deverão ser selecionados observando os seguintes critérios:

Art. 10º I – famílias com renda mensal de até 1 (um) salário mínimo, contendo criança com mais de 06 (seis) meses e menos de 03 (três) anos de idade; II – famílias com crianças comprovadamente desnutridas, com menos de 05 (cinco) anos de idade; III – gestantes com renda mensal de até 01 (um) salário mínimo; IV – lactantes com renda mensal de até (01) salário mínimo; V – deficientes, comprovadamente incapazes de prover o próprio sustento ou de tê-lo promovido por sua família. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO, 2003, p.02).

Além dos critérios expostos no art.10º, o programa garante em seu art.11º a distribuição de leite de cabra para pessoas que tenham intolerância comprovada de leite de gado. Ainda sobre os critérios, é interessante ressaltar que durante o cadastramento de 2005, os coordenadores da SETHAS apresentaram alguns requisitos diferentes dos apresentados no art. 10º. Um deles seria em relação à renda, onde, ao invés da família receber o equivalente a 1 (um) salário, deveria possuir uma renda *per capita* de meio salário. Outro dado interessante, é que por mais que a categoria de idoso não esteja inserida no art.10º, sabe-se que informalmente eles são contemplados com o leite, chegando a representar mais de 20% dos beneficiários.

O art.12 do decreto 16.844, diz que os postos de distribuição do leite funcionarão, respectivamente, em prédios públicos afetados ao uso especial dos Centros Sociais Urbanos (CSUs) e das Escolas Públicas Estaduais. De acordo com o parágrafo único deste artigo, caberia à própria Secretaria a adoção de providências para o implemento do programa nos postos.

Neste sentido, os postos deverão considerar: “I – a acessibilidade à população beneficiária; II – a identificação do local; III – a existência de espaço físico exclusivo e adequado ao acondicionamento e distribuição do produto”. Contudo, em entrevistas realizadas com pessoas ligadas à comissão, houve reclamações sobre o espaço físico, bem como a qualidade do freezer, onde os leites são armazenados após a chegada nos postos de distribuição.

#### 4.2.1. As funções da supervisão e das comissões do programa

É importante destacar neste trabalho as funções dos supervisores ligados a SETHAS e das comissões, uma vez que estes representam parte fundamental para o funcionamento do programa. Portanto, neste capítulo serão apresentados dois quadros contendo as tarefas dos supervisores e das comissões.

**QUADRO 2**

<b>DESCRIÇÃO DAS FUNÇÕES DA SUPERVISÃO DO Programa do Leite</b>
Realizar periodicamente visitas e reuniões às usinas, comissões e postos de atendimento;
Realizar reuniões de informações e esclarecimento às comunidades beneficiárias, através da gerência do programa e comissão local;
Emitir relatórios individuais das visitas realizadas às usinas, comissões e postos de atendimento e encaminhar a gerência do Programa do Leite;
Realizar o cadastramento das comissões de todos os municípios dividido pelas mesoregiões;
Realizar, em conjunto com as comissões municipais, o recadastramento dos postos de atendimento e voluntários do Programa do Leite;
Alimentar o sistema PROLEITE com as informações do cadastramento das comissões, postos de atendimento e voluntários do programa que se fizerem necessários;
Realizar visitas aos municípios do Estado sempre que for requisitada pela gerência do programa.

Fonte: K&M Consultoria Empresarial. p.10, Natal/2005.

Uma vez que o objetivo desta avaliação era detectar impactos do programa na vida familiar, não houve uma preocupação em relatar questões ligadas às usinas. Portanto, o que se pode analisar diante do quadro exposto, são as questões referentes ao contato direto entre servidores da SETHAS, comissão e beneficiários. Neste sentido, nas entrevistas de campo, buscou-se verificar se de fato estas funções estavam sendo cumpridas. Segundo relato de pessoas das comissões, não existe um trabalho de conscientização por parte dos supervisores às comunidades beneficiárias. No entanto, alguns disseram que em período de campanha, as visitas tornavam-se freqüentes e eram marcadas reuniões com os beneficiários a fim de enfatizar a importância do programa para a comunidade. Inclusive, em uma das escolas

pesquisadas, alguns beneficiários reclamaram que na semana anterior ao dia da entrevista com os grupos focais, houve uma reunião com pessoas ligadas à SETHAS.

Um fato curioso, a respeito das funções de setores do programa, estaria relacionado ao número de funções das comissões em comparação à dos supervisores. A questão é interessante porque os supervisores são pessoas ligadas de forma direta à SETHAS, e as pessoas das comissões seriam pessoas sem vínculo direto com a secretaria, ou seja, diretores das escolas (postos de distribuição), professores, entre outros funcionários e voluntários (no caso do interior do RN).

De acordo com o quadro 3 as comissões teriam que:

### QUADRO 3

<b>DESCRIÇÃO DAS FUNÇÕES DA COMISSÃO</b>
Registrar e encaminhar à gerência do Programa do Leite todas as providências realizadas, constantes no registro de advertência;
Realizar reuniões periódicas com os beneficiários do Programa do Leite;
Registrar em ata as denúncias realizadas em decorrência de irregularidades detectadas no Programa do Leite;
Investigar denúncias de irregularidades realizadas perante o Programa do Leite;
Emitir documentos de exclusão do benefício para os casos que forem constatadas irregularidades;
Realizar e comunicar o desligamento ao beneficiário por irregularidades detectadas com relação ao Programa do Leite;
Elaborar e enviar relatórios para a gerência do Programa do Leite sempre que solicitado;
Requisitar, quando necessário, os formulários e materiais de divulgação do Programa do Leite à gerência do programa;
Realizar a divulgação da renovação do benefício aos beneficiários;
Excluir o beneficiário do Programa do Leite quando este não apresentar ou providenciar as documentações cabíveis e necessárias;
Analisar os documentos pertinentes enviados pelo posto de atendimento para que possa ser realizada a renovação do benefício aos beneficiários;
Preencher formulários de providências documentais e encaminhar ao posto de atendimento, quando forem diagnosticadas irregularidades;
Enviar lista dos nomes dos beneficiários aprovados na renovação do benefício aos postos de atendimento;
Realizar análise das documentações dos beneficiários recebidas pelo posto de atendimento;
Analisar e definir a validação das contestações realizadas pelos beneficiários;
Realizar a entrega dos cartões juntamente com a declaração de recebimento dos beneficiários;
Arquivar a declaração de recebimento do leite enviada pelos postos de atendimento e de distribuição;
Enviar cartelas dos beneficiários aos postos de distribuição sempre quando for requisitado pelas mesmas;
Solicitar à gerência do Programa do Leite, a 2º via do cartão perdido/extraviado quando couber;

Encaminhar declaração de recebimento do cartão, boleto bancário e cartão aos beneficiários e produtores, quando se fizerem necessários;
Conferir a quantidade, a data de validade e fabricação do produto, mediante inspeção visual de sua embalagem;
Monitorar, mensalmente, os requisitos de qualificação das pessoas beneficiadas com a medida assistencial, excluindo-se quando for o caso de não existirem as condições que justificam sua seleção;
Receber o leite no local de distribuição e responde-lo adequadamente;
Acompanhar a entrega diária do leite;
Fazer o acompanhamento mensal da carteira de vacinação da criança;
Os beneficiários serão recadastrados pelos membros da comissão constituída no município em locais e horários previamente definidos pela comissão utilizando formulários padronizados pela SETHAS;
Realizar recadastramento dos candidatos a beneficiários, com base nos critérios exigidos;
Realizar os controles de distribuição e remeter sempre que solicitado uma cópia à gerência do Programa.

Fonte: K&M Consultoria Empresarial. P.10, Natal/2005.

De acordo com o quadro 3 as comissões do programa, em tese, acumulam mais funções do que os próprios supervisores que são funcionários do governo. Esta questão é pertinente, uma vez que a eficácia do programa está diretamente relacionada ao bom desempenho dos servidores. É curioso verificar que pessoas ligadas de forma indireta ao programa, inclusive voluntários, possam acumular mais funções do que pessoas especificamente treinadas para isto. Será que tais fatores poderiam interferir diretamente no funcionamento do programa? Será que as comissões onde existam voluntários seriam menos comprometidas com o programa? Tais questões não são objetos principais desta pesquisa, portanto não houve destinação para respondê-las, mas no capítulo 4 ficou constatada a importância destas comissões no resultado de impactos positivos ou negativos do programa na vida dos beneficiários.



Foto 5 . Comissão e supervisores analisando a documentação dos beneficiários. E.E.Josefa Sampaio. Santos Reis

É importante ressaltar que os relatórios referentes ao Programa do Leite elaborados pela UFRN em 2003, já revelavam a importância da supervisão do programa para o melhoramento da distribuição e qualidade do leite. Dentre estas questões, também se

destacam resultados importantes sobre percentuais de satisfação dos beneficiários. Todavia, pelo que se pode perceber, os problemas não foram ainda solucionados, uma vez que se comparar as entrevistas realizadas nos grupos focais deste estudo com os resultados da pesquisa de 2003 da UFRN, os mesmos problemas continuam sendo apontados. O quadro 4 mostra alguns dos percentuais destacados no relatório de 2003:

#### QUADRO 4

<b>RESPOSTA DOS ENTREVISTADOS PELA K&amp;M</b>
38% afirmaram que a entrega do leite às vezes, ou frequentemente, falha;
7,6% afirmaram que o motivo da falha é devido à falta de transporte;
12,4% afirmaram que não existe reposição do leite que não foi entregue;
3,9% afirmaram que recebem dois ou três litros de leite por dia;
0,9% afirmaram que pagam até 4 reais para receber o leite;
0,8% afirmaram que retribuem o voto, quando ajudados com passagens para o transporte ou fazem algum favor em troca do leite recebido;
9,0% afirmaram que foram ameaçados por alguém de ser retirado do programa por estarem irregular quanto a não cumprir os critérios de entrada;
11,8% afirmaram que têm conhecimento de que o leite é usado para a fabricação de doce de leite;
5,9% afirmaram que têm conhecimento de que o leite é usado para a fabricação de queijo;
8,9% afirmaram que têm conhecimento de que o leite é usado para a alimentação de animais;
12% afirmaram que têm conhecimento de que o leite é usado para ser trocado por outros produtos.

Fonte: Departamento de Ciências Contábeis - UFRN. p.25, Natal/2003.

De acordo com o quadro anterior, as falhas apontadas em relação à entrega e distribuição do leite, em comparação com as entrevistas com os grupos focais em fevereiro de 2008, continuam presentes. Caberia, portanto, às comissões e supervisores, buscar saná-las junto aos produtores e as usinas distribuidoras. Porém, segundo funcionários do governo, tal tarefa não é fácil, já que a estrutura de fiscais não comporta a demanda dos problemas encontrados. Entretanto, pelos percentuais expostos, seria relativamente baixo o número de pessoas que usam o voto como moeda de troca, mas em relação à soma dos percentuais de pessoas que sabem da destinação do leite para outras finalidades diferentes da proposta é relativamente alto, ou seja, 36,6%. Não se pode neste trabalho fazer um comparativo detalhado em termos percentuais, pois o estudo feito pela UFRN foi quantitativo. Sendo assim, como as entrevistas com os grupos focais são de caráter qualitativo, apenas pode-se fazer algumas análises. Tais questões ficarão mais claras no capítulo 4.



#### 4.2.2. O custo do Programa do Leite para o governo

Através do relatório produzido em 2007 pela SETHAS, constatou-se que o governo federal tem destinado um montante de 253.241.322,75 (duzentos e cinquenta e três milhões, duzentos e quarenta e um mil, trezentos e vinte e dois reais e setenta e cinco centavos) com o programa. De 2003 a 2006, o Programa do Leite atendeu mais de 583.611 (quinhentas e oitenta e três mil e seiscentas e onze) famílias nos 167 municípios do Rio Grande do Norte. A distribuição de leite neste período totalizou 213.383.314 (duzentos e treze milhões, trezentos e oitenta e três mil e trezentos e quatorze reais), sendo 150.119 (cento e cinquenta mil e cento e dezenove) leites distribuídos por dia.

De acordo com o relatório o Programa do Leite é um dos de maior alcance social no estado, tendo como foco, famílias vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão social. Segundo as informações, em 2005, 68,33% dos beneficiários eram crianças de 6 meses a 3 anos, 7,36% nutrizes, 7,47% gestantes, 7,02% desnutridos, 5,67% idosos e 4,83% deficientes. O quadro 5 mostra os valores absolutos do número de beneficiários:

**QUADRO 5**

QUALITATIVO POR CATEGORIA DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA DO LEITE DO RIO GRANDE DO NORTE – ANO 2005	
CATEGORIA	BENEFICIÁRIOS
Crianças de 6 meses a 3 anos	102.573
Gestantes	11.217
Nutrizes	11.042,00
Desnutridos	10.532
Idosos	8.510
Deficientes	7.245

Fonte: SETHAS – Relatório do Programa do Leite. Natal, 2007.

Como se pode observar, o número do percentual de crianças cadastradas no programa é superior a soma de todas as outras cinco categorias. Isto não seria de se estranhar, já que desde o início do programa o público alvo era o infantil. Contudo, com o tempo, outras categorias foram inseridas, mesmo algumas delas não sendo ainda oficiais, como no caso dos idosos.

De acordo com pessoas ligadas às comissões, existe uma orientação extra-oficial por parte da SETHAS de que se dê prioridade ao cadastramento de crianças, já que esta categoria tem como característica a reduzida permanência no programa; em comparação aos idosos e deficientes, por exemplo, que só podem sair quando a renda familiar do cadastrado não for mais compatível com a exigida pelo programa.



Foto 6. Idosa fazendo o recadastramento com supervisor da SETHAS.  
Redinha. Natal-RN

De fato, o que tem ocorrido no programa é a troca interna de familiares, ou seja, quando a criança está prestes a perder o benefício, o responsável solicita a comissão a mudança do nome da criança para de um idoso parente, em geral, são os próprios avós. Para as pessoas ligadas a comissão, na prática, isso ocorre porque os responsáveis são pessoas muito carentes, e a criança teria apenas o leite como alimento garantido, portanto eles se sensibilizam e tem “pena” de tirá-los do programa. Como será visto no capítulo seguinte, a relação entre os beneficiários e as pessoas das comissões tem causado impactos negativos para o programa.

## CAPÍTULO 4

### *5. Programa do Leite: avaliação dos impactos positivos e negativos*

Como foi visto nos capítulos anteriores, as demandas por políticas sociais têm crescido significativamente no Brasil. Em geral, o público alvo destas políticas e programas são pessoas denominadas como de baixa renda e que muitas vezes está em estado de insegurança alimentar.

Parte das políticas e programas sociais do país está voltada ao combate à desnutrição. As ações governamentais que objetivam amenizar o estado de miséria, no qual vivem muitos brasileiros, têm sido constantemente criticadas. Para alguns estudiosos, as políticas seriam paliativas, ou seja, apenas amenizam os problemas.

Como foi visto no capítulo 1, Draibe (1989), afirma que o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais de corte assistencialista. Norberto (1992), também vê as políticas sociais como a garantia dos privilégios de poucos. Neste sentido, as políticas sociais têm tomado caminhos diferentes aos quais se propõe. Em geral, estas políticas atendem a poucos e não são suficientes para resolver o que deveriam.

Além destas questões, estudiosos afirmam que é preciso fazer um acompanhamento de todo o processo que envolve as políticas de assistência. Autores como Figueiredo e Figueiredo (1986), criticam a falta de pesquisas de avaliação que detectem os impactos destas políticas na vida dos beneficiários. Isto porque, algumas políticas podem trazer sérios problemas para os beneficiários. Para Sousa *at all* (2007), as áreas de política social passam a ser abastecidas por estudos ocasionais ou de rotina, não se caracterizando como avaliação propriamente dita.

Mesmo ciente da carência de estudos de caráter avaliativo e da dificuldade para coletar dados sobre o programa, o presente capítulo busca avaliar os impactos do Programa do Leite na vida familiar dos beneficiários, classificando-os como: positivo e negativo.

Assim, este capítulo está dividido em quatro tópicos, onde serão apresentadas as características da cidade do Natal, bem como dos bairros da amostra; perfil dos beneficiários entrevistados; análise das entrevistas e avaliação dos impactos na vida familiar dos beneficiários.

A pesquisa de avaliação dos impactos direcionou-se pela hipótese de que o Programa do Leite poderia trazer mudanças na estrutura, nos hábitos e costumes das famílias beneficiárias. Como será visto mais adiante, o programa tem causado mudanças significativas, não só para os cadastrados, mas para as pessoas que residem na mesma casa dos beneficiários. Estas mudanças têm se apresentado no cotidiano das famílias, seja na alimentação, saúde,

educação, cidadania ou economia. A constatação destes impactos foi feita através de entrevistas com servidores do MDS e SETHAS (coordenadores, supervisores e nutricionistas); responsáveis pelas comissões (diretores, professores e voluntários) e com os beneficiários cadastrados no Programa do Leite, em Natal, nos bairros de: Felipe Camarão (Zona Oeste), Neópolis – (Zona Sul), Redinha (Zona Norte) e Santos Reis (Zona Leste).

Através das entrevistas, foram observados dados referentes ao funcionamento, comportamento dos beneficiários e das demais pessoas ligadas ao programa. Para tanto, também foi importante buscar nas entrevistas relatos sobre o perfil das famílias; a relação do beneficiário com o bairro onde mora além do impacto do programa na vida destes.

Após a aplicação da técnica de pesquisa qualitativa com grupos focais, foi feita uma análise com base nos relatos dos entrevistados e, por fim, elaborado um quadro com os impactos negativos e positivos na vida familiar dos cadastrados.

### 5.1. Natal: uma cidade de contrastes sociais

Natal foi fundada em 25 de dezembro de 1597, quando Jerônimo de Albuquerque chegou ao Rio Grande do Norte para expulsar os holandeses da Capitania. Passados mais de 400 anos, a cidade foi crescendo de forma desordenada. Segundo dados do IBGE, censo 2000, de 1991 a 2000, a taxa de crescimento anual chegou a 1.80%. A cidade, capital do Rio grande do Norte, conta hoje com uma população de mais de 774.230.<sup>7</sup>



Foto 7. Rio Potengi. Natal-RN



Foto 8. Lixão de Cidade Nova. Natal-RN

Todo ano a capital do RN recebe milhares de turistas brasileiros e estrangeiros. A cidade é conhecida pelo seu extenso litoral de belas praias e pela qualidade do seu ar. Grande parte da economia de Natal provém do setor turístico. Ademais, as propagandas dos governos municipal e estadual divulgam o crescimento econômico do estado exaltando os investimentos feitos neste setor. Atualmente, está em andamento a construção de um novo aeroporto na Zona Norte da cidade, através do qual se pretende ampliar os vôos comerciais e internacionais. Porém, a cidade esconde por trás destas informações o crescimento do número

<sup>7</sup> Ver Censo do IBGE, 2007.

de favelas, o aumento do número de pedintes nas ruas, a falta de saneamento, o crescimento da violência, a ausência de políticas de assistência médica, entre outros problemas.

A cidade do Natal está dividida em quatro zonas (Norte, Sul, Leste e Oeste), onde estão localizados os seus 36 bairros. De acordo com as informações do site do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, a cidade possuía em 2007, setenta favelas. Ao contrário de cidades como Recife e Salvador, onde se pode facilmente visualizar suas favelas, Natal esconde suas mazelas por trás de plantas e praças. De tal forma, aconteceu no bairro de Santos Reis onde, após a construção de uma ponte moderna e voltada para o pólo turístico, foram plantados coqueiros em frente da favela de Brasília Teimosa escondendo dos turistas, a pobreza. Assim, sentiu-se a necessidade de incluir neste trabalho uma rápida caracterização dos bairros da cidade que fazem parte da amostragem da pesquisa de campo.

## **5.2. Perfil socioeconômico dos bairros da amostra**

### *5.2.1. Felipe Camarão*

O bairro de Felipe Camarão está localizado na Zona Oeste de Natal. Segundo Castro (1989), o nome foi uma homenagem ao índio poti que combateu os holandeses no litoral do RN. De acordo com o historiador, as terras onde hoje está localizado o bairro, pertenciam à viúva Machado, esposa do comerciante Manoel Machado. Em 1962, parte destas terras foi vendida ao empresário Raimundo Paiva e à empresa GERNA (Agropecuária e Indústria Limitada). Em 1964, um empresário alemão, Gerold Geppert, registrou o terreno e criou o loteamento que recebeu o nome de REFORMA. A idéia do empresário era de urbanizar o loteamento, contudo, devido às constantes invasões, não foi possível. Em 1950, um grupo de padres e leigos, preocupados com a miséria na periferia, tentou ajudar a melhorar a vida da população.

De acordo com Castro (1989):

Na década de 70, o bairro teve um incremento populacional, segundo atestam Eunádia Cavalcanti e Verônica Lima em seu livro *Construindo o seu lugar*. Uma das formas de ocupação se deu em pequenos lotes, com moradias autoconstruídas por migrantes interioranos. Outra forma foi motivada pelos programas institucionais para a população de baixa renda como o Programa de Remoção de Favelas, mais conhecido como PROMORAR, que resultou no Conjunto Habitacional Felipe Camarão II. Houve ainda ocupação ilegal de uma área pertencente a parte da localidade Quilômetro 06 e de granjas de diversos proprietários. Tem-se também, como resultado do programa de erradicação de favelas, o Conjunto Habitacional Morada Nova (1986), com 238 casas tipo embrião. (CASTRO, 1989, p. 07).

O bairro de Felipe Camarão tem se destacado nos dias atuais pelos casos de violência e tráfico de drogas, quase diariamente, noticiados pela imprensa potiguar. Lugares como a Rua dos Esquecidos mostram o descaso dos governos com o bairro. Contudo, de acordo com os entrevistados da pesquisa, algumas Ong's têm buscado realizar um trabalho no bairro objetivando combater à violência. Segundo os beneficiários, o projeto Escola Aberta, tem contribuído para tirar as crianças e adolescentes das ruas, incentivando-os à prática de esportes, lazer e cultura.

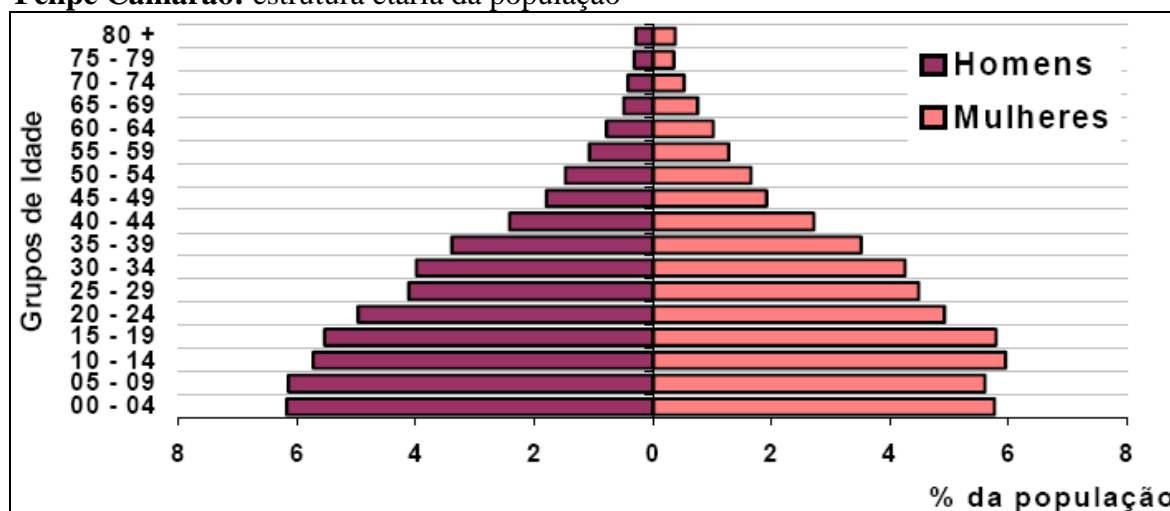


Foto 9. Felipe Camarão. Natal-RN

De acordo com dados do censo de 2000 do IBGE, estima-se que em 2005, a população de Felipe Camarão era de 51.279, no qual 49,08% são homens e 50,92% mulheres. A área é de 663,40 hectares e possui 10.782 domicílios particulares permanentes. Objetivando a rápida visualização de alguns aspectos importantes dos bairros, colocou-se alguns gráficos e quadros, elaborados pelo censo de 2000 do IBGE.

## GRÁFICO 1

Felipe Camarão: estrutura etária da população



Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

## QUADRO 6

### Felipe Camarão: rendimento mensal da população

Pessoas com rendimento, responsáveis pelos domicílios particulares permanentes.	Valor do rendimento nominal médio mensal (salário mínimo)*	Valor do rendimento nominal mediano mensal (salário mínimo)**
<b>9.429</b>	<b>2,17</b>	<b>1,34</b>

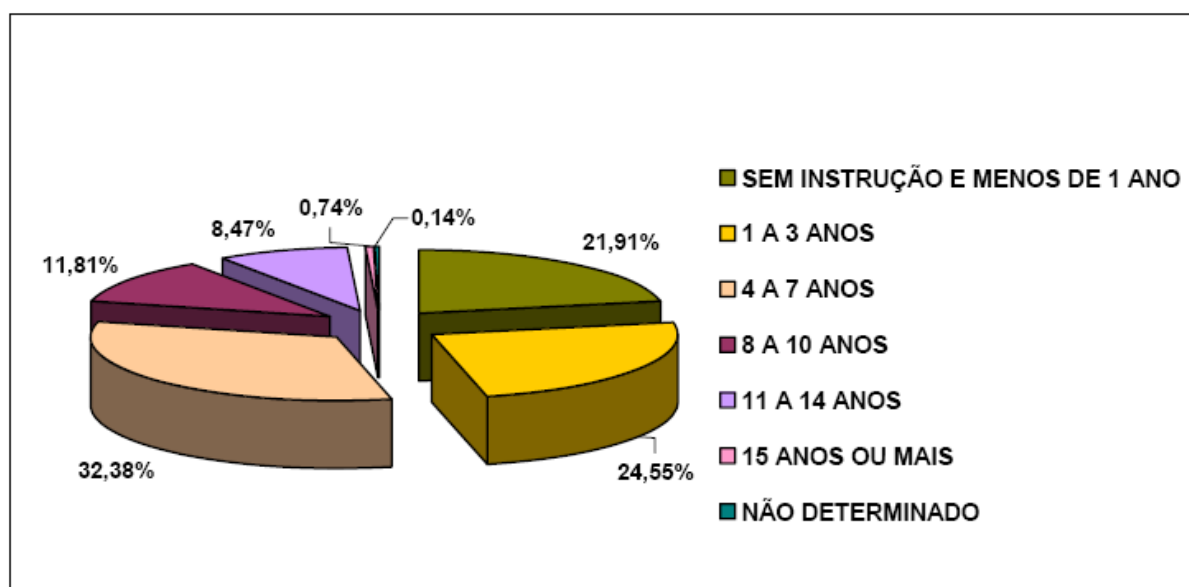
Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

\* Equivale à soma do rendimento nominal mensal de trabalho com o proveniente de outras fontes dos responsáveis pelos domicílios, dividida pelo número destes.

\*\* Equivale ao número central de um determinado conjunto de números.

## GRÁFICO 2

### Felipe Camarão: estrutura etária da população



Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

### 5.2.2. Neópolis

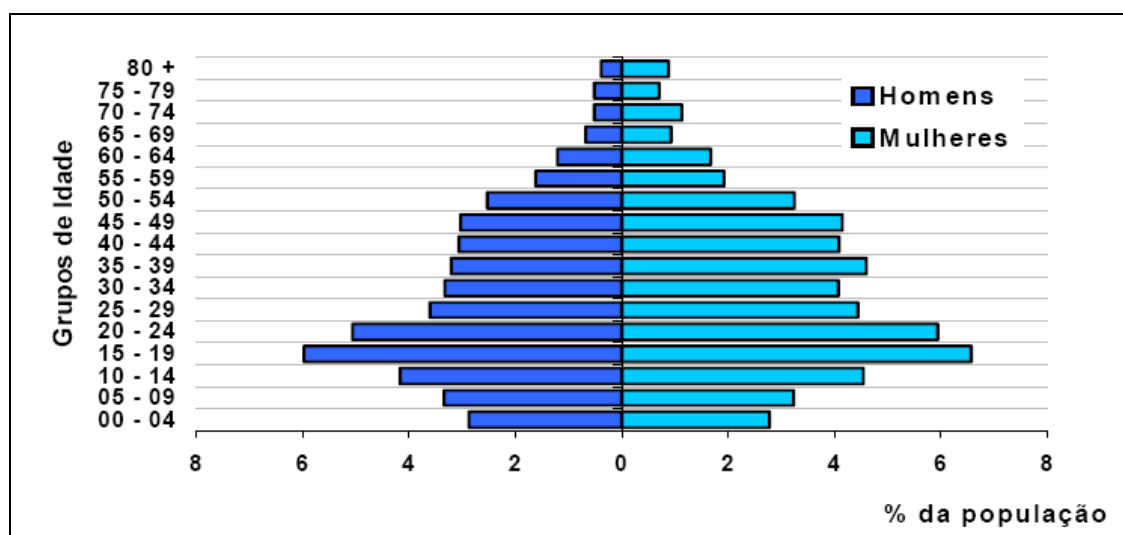
Localizado na Zona Sul de Natal, Neópolis foi o primeiro conjunto residencial construído pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP-RN), na década de 1970. Segundo Castro (1989), o bairro teve seus limites definidos pela Lei nº. 4.328, de 05 de abril de 1993, oficializada pela publicação no Diário Oficial do Estado em 07 de setembro de 1994. O autor conta também que as terras onde o conjunto foi construído, faziam parte da Granja da Vassoura, uma área de 26 hectares, onde havia uma vassoura de óculos, símbolo da campanha presidencial de Jânio Quadros em 1960. Castro diz que o nome

Neópolis foi sugerido e aprovado na assembleia dos cooperados, cujo significado é Nova (neo) Cidade (polis).

Atualmente, o bairro é considerado um dos mais nobres da cidade e faz parte de uma área bastante urbanizada. A estimativa é que a população em 2008 seja mais de 23.092, com uma densidade demográfica de 56,53 habitantes por hectares. As mulheres representam 54,92% da população enquanto que os homens representam 45,8%. De acordo com dados do censo do IBGE em 2000, o bairro possuía até este ano 5.709 domicílios particulares permanentes, numa área de 408,47 hectares.

### GRÁFICO 3

**Neópolis:** estrutura etária da população



Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

### QUADRO 7

**Neópolis:** rendimento mensal da população

Pessoas com rendimento, responsáveis pelos domicílios particulares permanentes.	Valor do rendimento nominal médio mensal (salário mínimo)*	Valor do rendimento nominal mediano mensal (salário mínimo)**
<b>5.479</b>	<b>7,56</b>	<b>5,30</b>

Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

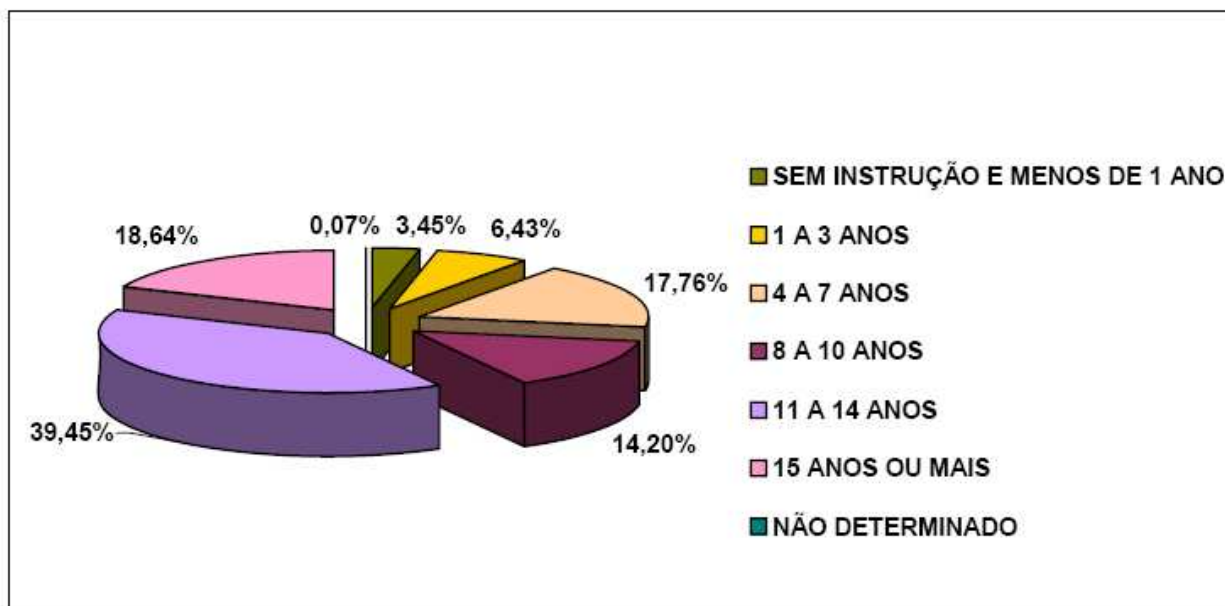
\* Equivale à soma do rendimento nominal mensal de trabalho com o proveniente de outras fontes dos responsáveis pelos domicílios, dividida pelo número destes.

\*\* Equivale ao número central de um determinado conjunto de números.



## GRÁFICO 4

**Neópolis:** pessoas responsáveis pelos domicílios por grupo de anos de estudo



Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

### 5.2.3. Santos Reis

Santos Reis é um dos bairros mais antigos da cidade, porém, sua oficialização foi realizada apenas em 30 de setembro de 1947, na administração do Prefeito Sylvio Piza Pedroza. O nome do bairro, localizado na Zona Leste de Natal, foi uma homenagem aos santos padroeiros Gaspar, Belchior e Baltazar. Desde 1997, a comunidade realiza a festa anual dos padroeiros, no período de 28 de dezembro a 06 de janeiro. A parte profana da festa é comemorada na Praça Prefeito Wilson Miranda, onde ficam as barracas, parques de diversões, jogos e apresentação folclórica.



Foto 10. Forte dos Reis Magos.  
Praia do Forte. Natal-RN

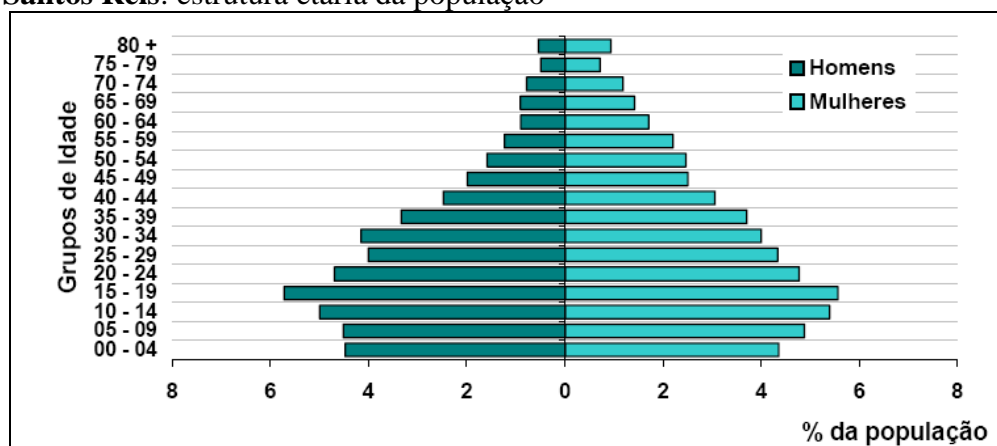
O Forte dos Reis Magos, um dos pontos turísticos mais visitados em Natal, está situado nos domínios do bairro. Parte da população residente trabalha na pesca e venda de peixes e frutos do mar. Outra parte aproveita a proximidade da praia para vender comidas e lembranças para turistas e demais usuários. Estima-se que a população atual ultrapasse 7 mil habitantes, onde 46,76% são mulheres e 53,24% homens. O bairro tem uma área de 161,07 hectares, com 1.504 domicílios particulares e permanentes. Apesar das condições naturais favorecerem o crescimento econômico da comunidade, parte do bairro foi tomada por favelas, sendo Brasília Teimosa e Vietnã as mais conhecidas. Segundo informações da direção da Escola Estadual Josefa Sampaio, a maioria dos beneficiários do Programa do Leite reside nestas favelas.



Foto 11. Favela do Vietnã. Santos Reis. Natal-RN.

## GRÁFICO 5

Santos Reis: estrutura etária da população



Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

## QUADRO 8

**Santos Reis:** rendimento mensal da população

Pessoas com rendimento, responsáveis pelos domicílios particulares permanentes.	Valor do rendimento nominal médio mensal (salário mínimo)*	Valor do rendimento nominal mediano mensal (salário mínimo)**
<b>1.363</b>	<b>3,26</b>	<b>1,65</b>

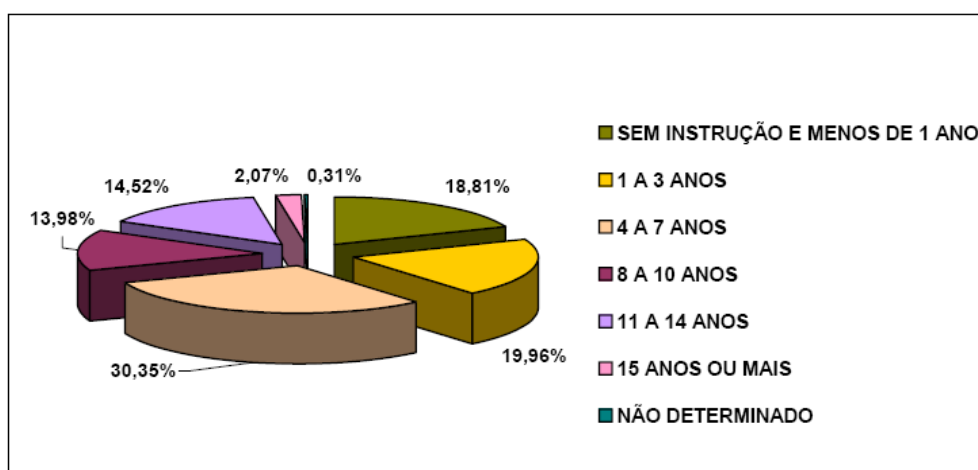
Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

\* Equivale à soma do rendimento nominal mensal de trabalho com o proveniente de outras fontes dos responsáveis pelos domicílios, dividida pelo número destes.

\*\* Equivale ao número central de um determinado conjunto de números.

## GRÁFICO 6

**Santos Reis:** pessoas responsáveis pelos domicílios por grupo de anos de estudo



Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

### 5.2.3. Redinha

O bairro da Redinha, localizado na Zona Norte de Natal, era inicialmente uma colônia de pescadores, que durante a II Guerra Mundial serviu de acampamento para a tropa de combatentes brasileiros. Castro (1989), conta que o nome do bairro é de origem lusitana. De acordo com o autor, uma das referências históricas do bairro é o chamado Cemitério dos Ingleses. Ele conta também que:

Nos idos de 1869 numa pequena elevação entre o rio Potengi e a gamboa Manibu, foram erguidos túmulos de ingleses e suíços não católicos, que viviam na cidade e que morreram em consequência de epidemia que grassava a época. Hoje o lugar encontrasse ocupado por coqueiral. Por muitos anos foi, praticamente a única praia de veraneios de Natal. (CASTRO, 198., P.7).



Foto 12. Ponte Nilton Navarro. Praia do Forte-Redinha. Natal-RN

Com a construção da Ponte Nilton Navarro, fazendo ligação entre a Redinha e o bairro de Santos Reis, aquela ficou mais urbanizada. As antigas barracas de palha que beiravam a praia foram substituídas pelos quiosques de fibra. Uma das mais antigas igrejas de Natal, a de Nossa Senhora dos Navegantes, construída em 1924, é um patrimônio histórico da cidade, e está localizado às margens da praia da Redinha. Uma das tradições culinárias da praia é a famosa ginga com tapioca. A iguaria pode ser encontrada em todas as barracas e restaurantes da praia a um preço popular.



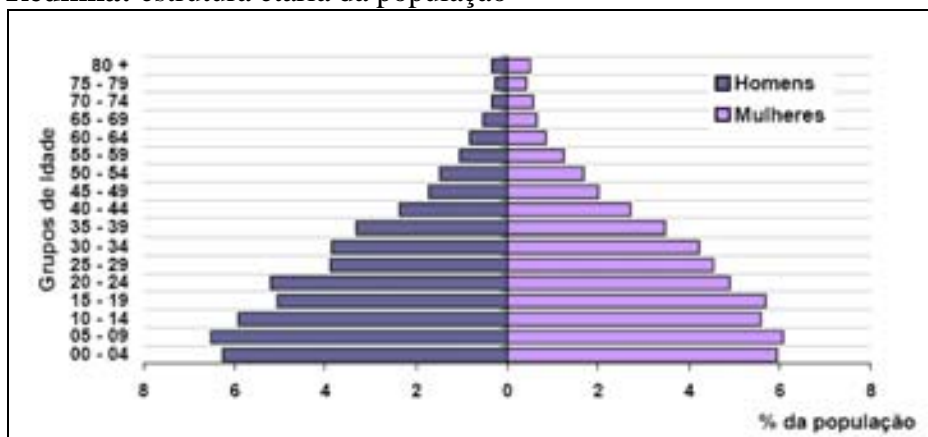
Foto 13. Casa de palha de um dos beneficiários entrevistados.  
Redinha. Natal-RN

Dados do IBGE de 2000 apontam que a Redinha, tem uma população de 14.727 habitantes, da qual 48,89% são homens e 51,11% mulheres. A área é de 786,86 hectares e tem 2.610 domicílios construídos. É provável que a população do bairro venha a aumentar consideravelmente, uma vez que, com a construção da ponte, ficou mais fácil o acesso ao bairro, bem como a toda Zona Norte. Para algumas pessoas, em particular os beneficiários entrevistados, a construção da ponte não trouxe muitos benefícios. Na verdade, para as pessoas que dependem dos postos de saúde, a facilidade do acesso ao bairro tem provocado

um aumento no número de pacientes. De acordo com os entrevistados, estas pessoas vêm, em geral, da Zona Leste de Natal.

### GRÁFICO 7

**Redinha:** estrutura etária da população



Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

### QUADRO 9

**Redinha:** rendimento mensal da população

Pessoas com rendimento, responsáveis pelos domicílios particulares permanentes.	Valor do rendimento nominal médio mensal (salário mínimo)*	Valor do rendimento nominal mediano mensal (salário mínimo)**
<b>2.297</b>	<b>2,60</b>	<b>1,46</b>

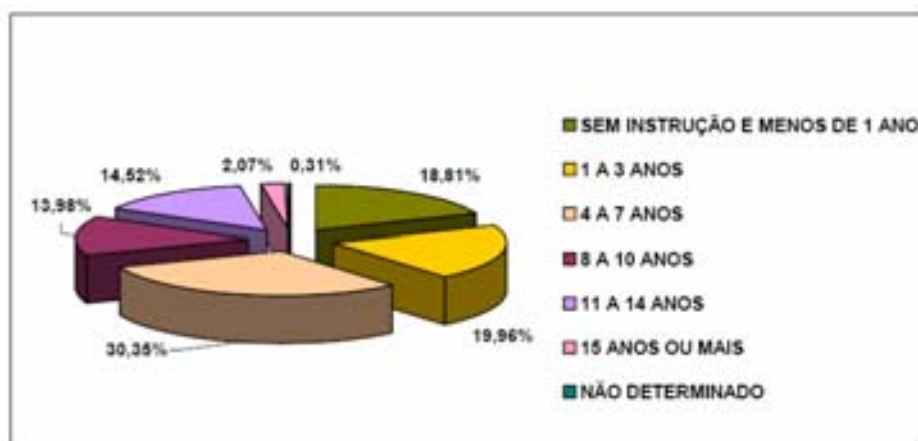
Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

\* Equivale à soma do rendimento nominal mensal de trabalho com o proveniente de outras fontes dos responsáveis pelos domicílios, dividida pelo número destes.

\*\* Equivale ao número central de um determinado conjunto de números.

### GRÁFICO 8

**Redinha:** pessoas responsáveis pelos domicílios por grupo de anos de estudo



Fonte: IBGE, censo demográfico de 2000.

De acordo com Castro (1989), a Redinha foi incorporada ao território do Município de Natal, pela Lei n.º 603, de 31 de outubro de 1938 e teve seus limites definidos pela Lei n.º 4.328, de 05 de abril de 1993, oficializada quando da sua publicação no Diário Oficial do Estado em 07 de setembro de 1994.

### 5.3. O perfil dos beneficiários entrevistados

*“Foi muito importante porque me ajudou na criação de três netos! Criei o mais velho, criei esse e estou criando o mais novo. Eu não tenho o que ser contra ao Programa do Leite não, me ajudou muito em evitar eu comprar um litro de leite todo dia”. (Beneficiária 50-70)*

Através das entrevistas com os grupos focais, foi possível traçar um perfil geral dos beneficiários. Em geral, as pessoas do programa mostraram perfis bastante semelhantes, tanto na estrutura familiar quanto nos hábitos e costumes. No sentido pragmático da dissertação, foi importante tal constatação, posto que se pôde elaborar uma descrição geral de todos os grupos entrevistados. O quadro 11 mostra o perfil geral das famílias dos beneficiários e responsáveis entrevistados.

**QUADRO 10**

<b>PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS OU RESPONSÁVEIS POR BENEFICIÁRIOS DAS ESCOLAS PESQUISADAS NOS BAIROS DE: (Felipe Camarão/Neópolis/Redinha e Santos Reis)</b>						
<b>Categorias</b>	Gestante 00	Nutriz 01	Criança 16	Desnutrido 03	PNE* 04	Idoso 08
<b>Ocupação</b>	Trabalhando 06	Desempregado 19	Aposentado 07			
<b>Estado Civil</b>	Casada 10	Solteira 09	União Estável 08	Divorciada 01	Viúva 04	
<b>Escolaridade</b>	Analfabeto 06	1º Grau C * ou I** 18	2º Grau C ou I 08			
<b>Média de pessoas na casa</b>	5,8	<b>Total de beneficiários entrevistados na pesquisa</b> Mulheres – 30 Homens – 02 <b>Total – 32</b>				
<b>Média de crianças</b>	1,9					
<b>Média de idosos</b>	0,7					

Fonte: Pesquisa de campo nas escolas que contém postos de distribuição

\* PNE – Portador de Necessidades Especiais

\*\* C – Completo

\*\*\* I – Incompleto

Como pode ser visualizado no quadro 11, o perfil dos entrevistados mostra que a maioria está sem emprego. É importante ressaltar que, muitas vezes, essas pessoas consideram

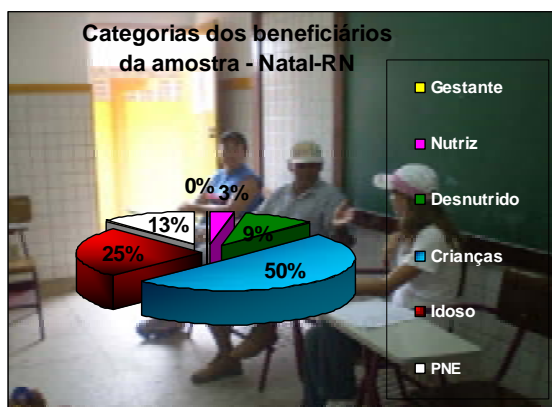
desemprego o fato de não ter carteira assinada ou um trabalho fixo. Contudo, nesta pesquisa, considerou-se desempregado a pessoa que não recebia remuneração pela sua força de trabalho. Neste sentido, as pessoas que alegaram trabalhar como lavadeira, pipoqueira, vendedor de picolé, entre outros, não foi enquadrado na estatística de desemprego porque recebiam dinheiro em troca da sua força de trabalho.

Em relação a ser aposentado, incluíram-se nas estatísticas as pessoas que recebiam pensão ou algum tipo de previdência social. A maioria disse ter se aposentado em virtude da idade. Em segundo lugar, estão os entrevistados aposentados por alguma invalidez. Em terceiro, as pessoas que recebiam pensão do ex-cônjuge.

As pessoas entrevistadas tinham entre 20 e 70 anos, a maioria, porém, estava na faixa dos trinta. É importante destacar que boa parte das pessoas idosas declarou não saber ler e escrever, enquanto que as mais jovens tinham apenas o primeiro grau completo.

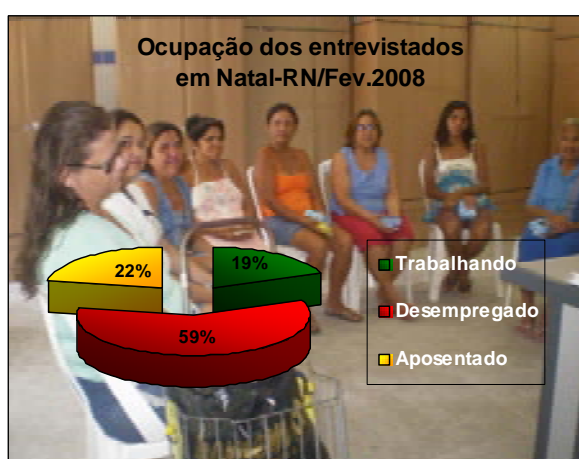
Para efeito de uma melhor visualização do perfil, em termos percentuais, foram elaborados os gráficos, ilustrados com fotos das próprias reuniões.

GRÁFICO 9



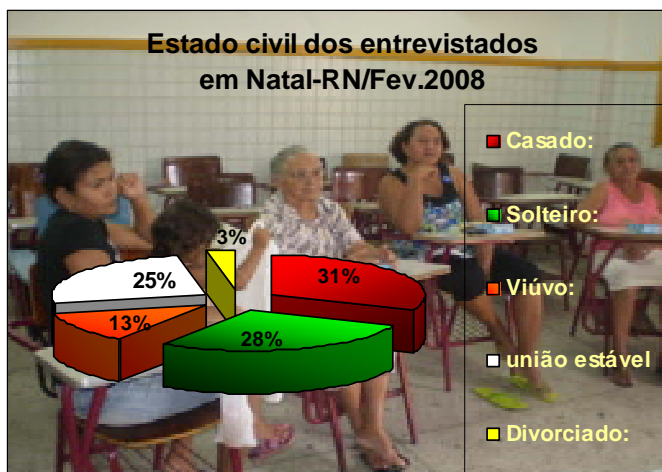
Fonte: Beneficiários recebendo o leite na Escola Estadual Josefa Sampaio Santos Reis – Zona Leste. NATAL-RN/Fev.2008.

GRÁFICO 10



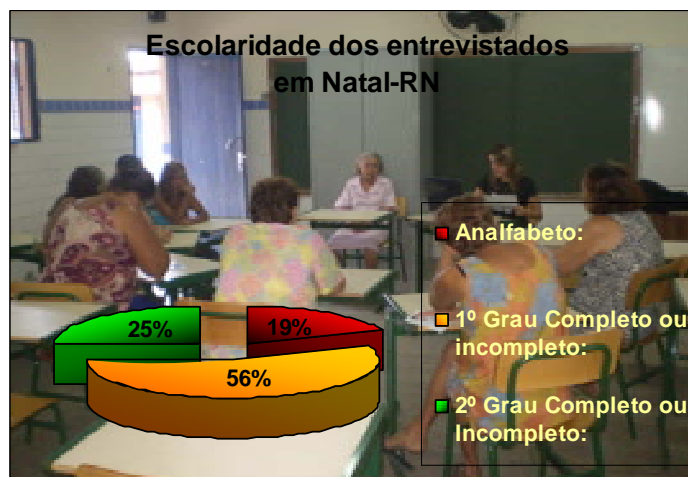
Fonte: Reunião de grupo focal na Escola Estadual Stela Wanderley Neópolis– Zona Sul. NATAL-RN/Fev.2008.

GRÁFICO 11



Fonte: Reunião de grupo focal na Escola Estadual Maria Queiroz Felipe Camarão – Zona Oeste. NATAL-RN/Fev.2008.

GRÁFICO 12



Fonte: Reunião de grupo focal na Escola Estadual Josefa Sampaio Santos Reis – Zona Leste. NATAL-RN/Fev.2008.

#### 5.4. Descrição e análise com base no roteiro de entrevista

*“Mudou, pra mim mudou. Principalmente eu não me preocupar com alimentação. Principalmente isso! Porque a gente sabe que alimento pra criança se não for a base de leite, e de cálcio as crianças vão ficar desnutridas. Eu vejo muitas por aí que ficam desnutridas por falta do leite!”*  
(Beneficiária 20-40 anos)

##### 5.4.1. A vida familiar do beneficiário ou responsável

Dentro do perfil familiar, em geral, as pessoas que moram com os entrevistados são familiares próximos, ou seja, cônjuges, filhos, pais, e, às vezes, sobrinhos. Segundo o quadro 10, a média de pessoas que moram na casa é de 5,8 sendo 1,9 crianças e 0,7 idosos. O



principal meio de sustento de algumas famílias vem da aposentadoria dos idosos que moram na casa (22%), ou de biscates, em geral, feitos pelo chefe da família e por outros adultos (19%), às vezes até mesmo de crianças. Portanto, somando-se o número de pessoas que trabalham ou estão aposentadas, ou seja, 41%, ainda não se consegue ultrapassar o percentual de desempregados (59%).



Foto 14. Aposentada com beneficiário. Arês -RN.<sup>8</sup>

A maioria dos entrevistados alegam dificuldades para obter o sustento da família, pois não conseguem emprego fixo, apesar de 56% declararem ter o primeiro grau completo ou incompleto, e 25% o segundo grau. De acordo com este dado, aparentemente, não existiria uma relação direta entre a escolaridade e o desemprego.

Em relação à participação em outros projetos, apenas alguns confirmaram fazer parte do “bolsa família”, implantado na primeira gestão do Governo Lula. Em geral, os beneficiários do Programa do Leite recebem apenas o leite como auxílio do governo.

#### *5.4.2. A relação do beneficiário com o bairro onde mora*

No tocante à questão sobre a relação com o bairro, muitos disseram gostar do bairro onde moram. Também ressaltaram não existir desavenças com os vizinhos. Afirmaram ainda afirmaram que não morariam em outro bairro, mesmo tendo condições financeiras para isto.

Apesar de gostarem do local onde moram foi, apontado pelos entrevistados das quatro zonas, a falta de policiamento. Na opinião deles, isto justifica o elevado nível de violência nestes locais.

A falta de postos de saúde é outro dado que, segundo eles, caracterizaria o bairro. Segundo alguns entrevistados, quando existem postos, estes são superlotados e não oferecem os remédios para os pacientes. Em um caso particular, como no bairro da Redinha, as pessoas

---

<sup>8</sup> Resolveu-se aproveitar neste trabalho algumas fotos feitas no cadastramento dos beneficiários em 2005, uma vez que ajudam a retratar o cadastramento.

relataram que após a construção da Ponte Nilton Navarro, que liga a Zona Norte à Leste, o problema nos postos de saúde piorou. Tal fato estaria ligado à migração de pessoas da Zona Leste para os postos da Redinha.



Foto 15. Rua que dá acesso a Ponte Nilton Navarro. Santos Reis. Natal-RN

Sobre a educação, as pessoas disseram ter nos bairros escolas suficientes para atender à população. Em geral, seus filhos estão matriculados nas mesmas escolas onde eles vão receber o leite. Possivelmente, exista uma relação entre o fato de a criança estar matriculada na escola, com o fato do responsável ser cadastrado nela, levando em consideração que o aluno teria maior contato com as informações sobre o programa. Isto porque, é a própria comissão instalada na escola que faz o cadastramento.



Foto 16. Escola Estadual Josefa Sampaio. Dia de entrega do leite. Santos Reis - Natal-RN

Algumas escolas fazem parte do programa “Escola Aberta”, as quais, devido a tal programa, funcionam excepcionalmente aos sábados para os alunos matriculados e demais

peças da comunidade. No fim de semana estas pessoas podem ter acesso gratuito ao lazer, desporto e cultura, durante a manhã e a tarde. Tal fator, de certa forma, ajuda no estreitamento entre moradores, beneficiários e comissão. Isto levanta também a suposição de que, com o tempo, os responsáveis pelo cadastramento do leite deixam de ter uma relação de imparcialidade com os beneficiários devido ao convívio. Neste sentido poderiam abrir “brechas” para uma menor democratização do programa.

Alguns beneficiários chamaram atenção para a questão da distância entre sua moradia e a escola onde o leite é distribuído. No bairro de Felipe Camarão, o beneficiário que mora, por exemplo, na Rua dos Esquecidos, pode levar uma hora para chegar ao local de distribuição. No caso de quem recebe o leite na Escola Estadual Leonor Lima e mora na favela da África, na Redinha, o trajeto é ainda maior. Alguns relataram ser este um dos fatores para algumas pessoas não buscarem o leite em determinados dias da semana. Em média, alguns gastam duas horas para completar o trajeto de ida e volta. Também é interessante ressaltar que, muitas vezes, essas pessoas possuem filhos pequenos. Por isso, têm que trazer a criança para o posto de distribuição, mesmo de baixo de forte sol ou chuva. Assim, a “alternativa” seria deixar a criança em casa ou deixar de buscar o leite.

Neste sentido, pode-se presumir que esta “perda” de tempo para buscar o benefício já seja um dos impactos negativos causados aos beneficiários. Uma entrevistada no bairro de Santos Reis reclamou que perdeu uma lavagem de roupa porque o horário para pegar o leite coincidiu com o da lavagem.

Outro problema visualizado foi em relação às condições do trajeto. Em algumas visitas feitas às denominadas favelas dos bairros: favela da África (Redinha), Rua dos Esquecidos (Felipe Camarão), Lagoinha (Neópolis) e Brasília Teimosa (Santos Reis), ficou constatado o péssimo estado de conservação das ruas. Algumas delas são ainda feitas de barro, como é o caso da favela da África e da Rua dos Esquecidos. Os córregos e lixões ao céu aberto também caracterizam estas localidades. A questão da distância é mais relevante quando o responsável pelo leite é uma pessoa idosa, pois como se sabe, estas pessoas estão mais sujeitas aos problemas nos ossos e articulações.



Foto 17. Rua dos Esquecidos. Felipe Camarão. Natal-RN

A falta de participação política dos entrevistados nas suas comunidades também foi característica marcante nas discussões dos grupos focais. Apenas na escola Maria Queiroz, em Felipe Camarão, foi detectada a presença de algumas pessoas que participam dos conselhos comunitários do bairro. A maioria manifestou-se inerte a qualquer participação política na vida do bairro. Essa aparente falta de participação poderia, de certa forma, caracterizar o baixo nível de politização, detectado nas falas dos beneficiários.

Mesmo apontando problemas no bairro, os moradores não disseram fazer qualquer reclamação à prefeitura ou a órgãos competentes. Isso também se aplica ao próprio programa. Muitos julgaram o leite como sendo de baixa qualidade, porém, acham melhor recebê-lo, ainda de baixa qualidade, do que não recebê-lo.

De certo modo, na medida em que alguns beneficiários passam a ir atrás de seus direitos sobre a melhoria da qualidade do leite, seja reclamando diretamente com a comissão ou ligando para a SETHAS, pode-se dizer que se está diante de um impacto positivo. Isto acarretaria uma forma de conscientização ao lutar pelos seus direitos exigindo melhor qualidade no benefício. Tem-se aí um quadro interessante para ser analisado. É como separar o joio do trigo. De um lado, ficam aqueles beneficiários que vão atrás do seu direito, e, de outro, aqueles que, provavelmente, pela relação estreita com a comissão, temem perder o benefício.

Essa ponte entre a comissão e a SETHAS muitas vezes trás um tipo de confusão para os beneficiários, porque alguns podem achar ser comissão e SETHAS partes iguais num mesmo processo. Contudo, isto é um equívoco, porque a única relação é a de prestação de serviço por parte da comissão. Mas esta não está atrelada de forma direta ao governo. Contudo, é bem possível que da mesma maneira que se encontra uma estreita relação entre beneficiário e comissão, possa existir também entre a comissão e o governo, através da SETHAS.

Por tudo isso, novamente, chama-se a atenção ao minucioso trabalho de garimpagem para detectar os impactos positivos e negativos. Não é suficiente passar horas fazendo

perguntas aos entrevistados beneficiários. Bem mais que isso, é importante observar suas relações e comportamento dentro de todo o processo que vem desde sua seleção, até a saída do programa ou a permanência nele.

#### *5.4.3. O impacto do programa na vida familiar*

A primeira questão proposta aos entrevistados foi sobre a data de entrada no programa, objetivando fazer a triagem dos beneficiários. Em segundo lugar, perguntou-se quais foram as pessoas que indicaram o programa a eles. Sendo assim, a maioria informou ter entrado entre 2003 e 2007. Sobre a indicação, familiares, amigos e vizinhos são os principais responsáveis pela divulgação do programa. Um caso atípico foi o da escola Josefa Sampaio, no bairro de Santos Reis, onde algumas entrevistadas afirmaram ter sido a própria diretora da escola (que mora no bairro) que as indicou. Um fato curioso é que o governo, segundo os entrevistados, não faz a divulgação nas comunidades sobre o programa. Outra questão importante é que as famílias fazem uma espécie de rodízio com o benefício. Quando uma criança, por exemplo, está perto de completar a idade para sair do programa, a responsável procura a comissão e pede para colocar outra pessoa da própria família. Um caso particular aconteceu no bairro de Felipe Camarão, onde uma senhora disse ter saído do programa e colocado a irmã. As irmãs revezam a coleta do leite durante toda a semana. Um dia o leite vai para casa de uma e no outro para a casa da outra.

A coordenadora do Programa do Leite estadual afirmou ter conhecimento de uma senhora idosa a qual comunicou aos filhos que, após sua morte, o cartão do programa deveria ser repassado para a empregada. Novamente, pode ser apontado outro impacto do programa referente à solidariedade entre as famílias e a estratégia com que os beneficiários fazem para não perder o benefício, mesmo quando não mais atendem aos requisitos do programa. O que significa, como regra, a expressão de uma estratégia de sobrevivência, caracterizando um impacto negativo não esperado. Essa mesma questão também acrescenta uma possível falha do programa, pois se o leite permanece na mesma família, outras pessoas alheias a elas não serão cadastradas no mesmo.

Em relação ao item “b” do roteiro<sup>9</sup>, ou seja, sobre se os entrevistados sabiam o que era preciso para entrar no programa (requisitos e documentos) e para permanecer no mesmo, obteve-se uma unanimidade nas respostas dos quatro grupos. Todos disseram saber os itens necessários para entrar e continuar no Programa do Leite e ainda citaram o material. Este ponto é um dos mais importantes do programa, pois é através desta documentação que o programa tenta fazer a seleção e o controle dos beneficiários. Através dos requisitos e

---

<sup>9</sup> O roteiro usado nos grupos focais está nos anexos deste trabalho.

cumprimento das determinações do governo, os impactos positivos ficam visíveis ao olhar do pesquisador. Tais impactos estarão expostos na tabela onde serão colocados os impactos de acordo com a classificação feita por alguns autores que trabalham com avaliações de políticas públicas. Sobre o uso do leite para consumo, varia de categoria para categoria, pois no caso das crianças é usado, em geral, para vitaminas e mingau. No caso de nutriz e idoso, a utilização varia ainda mais, ou seja, algumas fazem bolo, coalhada, e até doce de leite, quando este vem a talhar, por exemplo. Esse consumo é familiar, ou seja, não é usado apenas pelo beneficiário cadastrado, mas por toda sua família. A variação do consumo está associada aos produtos que existem na casa. Assim, se tem fruta; faz vitamina, se pó para mingau, faz mingau, e assim por diante. As fotos 18 e 19 mostram o lugar onde moram alguns beneficiários do programa, as quais revelam o acentuado nível de pobreza das famílias.



Foto 18. Assentamento em Cidade Nova.  
Natal-RN



Foto 19. Favela do Passo da Pátria. Natal-RN

Houve certo tumulto, entre os entrevistados, quando perguntados se já haviam vendido ou trocado o leite. Assim, todos responderam que não venderam ou trocaram o benefício, e também, não apontaram pessoas que fazem esse tipo de negociação. Contudo, devem ser consideradas as entrevistas com os responsáveis pela distribuição do leite nas escolas pesquisadas. Segundo estas pessoas, existem muitas denúncias sobre o mau uso do leite, no sentido de trocá-lo por bebidas, cigarros e até mesmo por drogas, como no caso exposto anteriormente, que teria ocorrido no bairro de Santos Reis, quando uma mulher trocou o cartão do leite por uma pedra de crack. Foi relatado também o uso do leite como moeda de troca para compra de alimentos, o fato pode ocorrer, porque em determinados dias da semana, são distribuídos 03 litros de leite.

Para os entrevistados, um litro de leite por dia não é suficiente para alimentar os beneficiários. Eles relatam que não é apenas o beneficiário cadastrado que consome o leite, mas as outras pessoas que estão na casa, sejam crianças ou adultos. De acordo com uma nutricionista do programa, o leite é um complemento alimentar, portanto, precisa de outros alimentos para garantir o estado de segurança nutricional do beneficiário. Contudo, ainda de

acordo com ela, no caso da criança, 200ml de leite, três vezes ao dia, é suficiente para garantir o consumo eficaz deste alimento.

Uma das questões mais importantes posta no roteiro da entrevista, diz respeito às mudanças que o leite trouxe para estas famílias. Para a maior parte dos entrevistados, a economia familiar é o principal benefício do programa do leite, pois para eles, um litro de leite, que custa em média R\$ 1.60, do tipo “C”, não é a prioridade alimentícia no lar. A prioridade estaria então no arroz e no feijão. Assim, a maioria disse não ter condições de comprar o leite. Quando este vem a faltar, por ter talhado ou o responsável não ter tido condições para pegá-lo, os mesmos buscam alternativas para supri-lo. Contudo, é importante deixar claro que quando o leite está presente na casa é bastante utilizado nas refeições.

O leite termina sendo usado, em geral, para a produção de alimentos como bolo, iogurte e coalhadas. Alguns afirmaram que antes de entrar no programa não tinham leite em casa. Uma senhora explicou que sua mãe, antes de falecer, era a principal consumidora do leite na casa, mesmo sendo a criança o beneficiário cadastrado. Isto porque, ela usava o leite para ingerir seus remédios. Outro benefício do programa seria o fato de poder usar o dinheiro conseguido com a venda do leite para comprar pão e outros alimentos do gênero.

Algumas pessoas lembraram a gestão do ex-governador Fernando Freire, na qual o leite era distribuído juntamente com o pão. O programa era denominado Pão Vitaminado. Teoricamente, a agregação do pão ao leite podia direcionar o consumo do leite em natura ou misturado ao café, chocolate em pó e outros. Neste sentido, hipoteticamente, os impactos do leite na vida familiar poderiam ser diferentes dos atuais. Isto mostra claramente a fragilidade das famílias carentes diante das políticas sociais de segurança alimentar.

#### *5.4.4.. Estrutura Familiar*

Em 2005, quando houve o recadastramento do Programa do Leite nos municípios de Natal, Vila Flor e Arês, alguns entrevistados relataram saber da existência de pessoas que haviam engravidado, alegando que a criança cadastrada no programa já estava completando a idade para sair do programa. Mesmo acreditando ser este relato absurdo, não foi descartada a hipótese de este ser um dos impactos do programa na vida familiar dos beneficiários. Contudo, a tarefa de verificar tal hipótese não seria fácil. Uma das alternativas para falseá-la ou corroborá-la seria perguntar aos próprios beneficiários se eles conheciam alguém que teria engravidado em função disto.

Porém, diferente das entrevistas realizadas em 2005, os novos entrevistados se mostraram surpresos diante da pergunta. Novamente houve um tumulto entre os participantes. Os entrevistados disseram estar indignados com o fato de que alguém possa fazer algo do tipo

e afirmaram não conhecer ninguém que tenha feito tal coisa. No entanto, algumas pessoas comentaram - inclusive pessoas ligadas à comissão - conhecer mulheres que diziam não estar mais preocupadas em engravidar, pois existem programas, como o do leite, através dos quais elas poderiam encontrar auxílio financeiro para cuidar do filho. Outro relato interessante foi o da diretora da Escola Estadual Josefa Sampaio, esta disse conhecer uma mulher grávida a qual falou que, quando estava grávida, conseguia mais dinheiro pedindo esmola, pois as pessoas ficavam mais sensíveis à situação dela.



Foto 20. Cidade da Esperança. Beneficiárias apresentando a documentação. Natal-RN.

Por mais que não se tenha verificado, neste trabalho, a existência de mulheres que engravidaram para receber o leite ou continuar recebendo, deve-se chamar atenção ao fato dos relatos dos entrevistados mostrarem, claramente, a despreocupação de algumas mulheres em evitar a gravidez, por acreditarem ser possível sustentar seus filhos apenas com os programas sociais oferecidos pelos governos. A questão mostra a delicadeza diante das possíveis conseqüências das políticas públicas, reforçando a necessidade de avaliações mais profundas, nas quais os impactos possam ser mensurados mais detalhadamente.

#### *5.4.5. Avaliação do programa*

Seguindo ainda o roteiro de entrevista, para os beneficiários do Programa do Leite, muitas pessoas, nas suas próprias famílias, deveriam receber o benefício, mas como não há vagas, elas não recebem. Portanto, para elas, o número de vagas é pequeno para atender à demanda. Uma mulher citou o pai, que teve trombose, e a outra, uma neta pequena. Ambos atenderiam aos requisitos para participar do programa mas, no entanto, não estão cadastrados. Portanto, mesmo tendo mais de uma pessoa em casa que atenda aos requisitos para entrar no programa, apenas uma, por família, pode ser beneficiária.



Para estas pessoas, esta seria uma falha do programa, uma vez que, tendo mais de uma pessoa necessitada de receber o leite na casa, o mesmo era distribuído para várias pessoas, comprometendo a eficácia da meta de combate à desnutrição.

Em contrapartida, ao fato da demanda ser maior que a oferta, algumas pessoas denunciaram conhecer beneficiários com condições financeiras para comprar o leite. Esta questão é interessante pois, conversando no mesmo grupo com as pessoas, ficou evidente ser tal denúncia uma questão relativa. O problema está relacionado à comparação feita pelos beneficiários entre si. Portanto, se um ganha menos que o outro, ou, aparentemente, possui mais bens, aquele que ganha menos se subentende mais necessitado.

Porém, a questão é meramente interpretativa, pelo menos ao visto nas entrevistas e pelas visitas feitas nos locais onde residem. Isto porque, todos, aparentemente, atendem aos requisitos do Programa do Leite. A questão foi questionada às comissões e os entrevistados possuem o mesmo; confirmam não haver disparidades de nível econômico e social.



Foto. 21 Entrevistados do bairro de Felipe Camarão. Natal.RN

Outras duas questões propostas no roteiro foram importantes para fazer a avaliação do programa, tomando como base a opinião dos beneficiários. Uma, relaciona-se à opinião deles se o programa é bom ou ruim. A outra, busca o entendimento deles sobre a questão política, ou seja, se eles acham que o governo está fazendo um favor para eles ou se seria uma obrigação.

Sobre a primeira questão, todos os entrevistados dizem que o programa é muito importante, pois sem ele não poderiam comprar o leite. Mas reclamaram de que, às vezes, precisam ir ao médico e não podem buscar o leite no horário programado, sendo assim, ficam sem recebê-lo. É interessante, se analisarmos todas as respostas em conjunto, que mesmo afirmando quão importante é o programa, ou até mesmo bom, em muitos momentos os entrevistados também apontaram vários problemas. Essa conjuntura de informações necessita de um olhar muito atento porque nas entrelinhas, temos um público necessitado, mas, aparentemente insatisfeito, o qual prefere qualificar o programa como bom, ao ser perguntado

indiretamente, talvez com receio de, ao avaliar como ruim possa ser excluído de receber o benefício. Isto lembra o velho ditado: ruim com ele, pior sem ele.



Foto 22. Beneficiária com filha no colo.  
Felipe Camarão. Natal-RN.

Referente à última questão, esta uma das mais importantes, a resposta foi surpreendente, se tomasse como base o senso comum, pelo qual os pobres são considerados a maior parcela apolítica no Brasil. Isto porque se esperava que os entrevistados mostrassem uma relação clientelística, na qual o voto estaria relacionado de forma direta ao programa. Em linhas gerais, a questão busca responder se estas pessoas votariam em Vilma de Faria (PSB) por causa do programa. A maioria disse que o governo tem obrigação de dar o benefício. Mostraram-se também indignadas pelo fato das pessoas votarem em candidatos em troca de auxílios. Em geral, estas pessoas associam seus impostos às políticas públicas ofertadas pelo governo. Neste sentido, ainda acreditam ser muito alto o custo com impostos para a qualidade destas políticas. Embora a indignação expressa possa sinalizar, também, uma suposta crítica ao clientelismo, não deixa de ser importante tal discurso.

### **5.5. Análise geral dos impactos do programa na vida dos beneficiários: positivos e negativos**

*“É muito bom, porque assim, você num se preocupa no final do mês... Dois dias na semana você vem pegar o leite e não se preocupa em ter que comprar. Porque o leite é um real na padaria, no final do mês é trinta reais. Então é uma economia, se não a criança não tinha o leite garantido no final do mês... é muito bom.”*(Beneficiária 50-70 anos)

Poderia parecer estranho a existência de um consenso nas entrevistas dos beneficiários do Programa do Leite, levando em consideração as diferenças entre os bairros, ou seja, sua estrutura e os atributos sociais e políticos. Contudo, tomando como principal característica os

requisitos do programa, para os cadastrados receberem o benefício, pode-se entender bem o consenso gerado.

De acordo com a SETHAS, o leite é distribuído para famílias que possuem uma renda *per capita* de meio salário mínimo. Este critério é também adotado pelo governo federal. Assim, as pessoas do programa estariam, teoricamente, excluídas de uma alimentação que atenda suas necessidades nutricionais. Portanto, fala-se aqui de pessoas que, de certa forma, estão dentro do mesmo padrão econômico e social. Estas características foram mostradas no quadro 11, com o perfil das famílias dos entrevistados. A renda, o número de pessoas na residência, os hábitos alimentares, a ocupação do chefe da família no mercado de trabalho, entre outras coisas que compõem o modo de vida dos beneficiários, foram dados que sugeriram uma “padronização” das características econômicas e sociais destes.

Neste sentido, justifica-se trabalhar uma análise geral dos beneficiários sem classificá-los apenas por bairros ou locais de distribuição do leite. A existência de características fora dos padrões encontrados é de extrema importância para entender os impactos do programa. Isto significa, em linhas gerais que, em alguns grupos foram encontrados algumas peculiaridades. Este aspecto mostrou uma ligação com a comissão responsável pela distribuição do leite em cada posto. A comissão desempenha fundamental papel dentro do programa, e como, em cada escola ou posto de distribuição tem uma comissão diferente, tal fator é que, de certa forma, contribui para uma oscilação em alguns impactos entre um bairro pesquisado e outro.

O presente trabalho pode contribuir com outros trabalhos afins, no sentido de chamar atenção aos inúmeros fatores que devem ser questionados e pesquisados em profundidade nos programas sociais. Um trabalho de avaliação deve ser minucioso, pois muitos dados são aparentemente simples. Porém, quando estudados com mais atenção, trazem à tona resultados complexos e levantam questões ainda mais intrigantes. A conclusão disto foi chave para a elaboração de uma análise sobre o programa, na qual, a opinião dos responsáveis pela distribuição do leite foi classificada como sendo de extrema importância.

Alguns pesquisadores podem resumir suas avaliações sobre programas sociais à sua eficácia. Outros podem acreditar ser apenas importante, no caso Programa do Leite, saber se este contribui com o combate à desnutrição, ou se ele é de boa qualidade. No entanto, o processo é bem mais inicial, ou seja, desde sua formulação e da escolha dos requisitos a sua participação, já podem ser encontrados possíveis impactos.

As avaliações, quando direcionadas aos objetivos do programa, ou seja, combater à desnutrição no estado, terminam por deixar lacunas para impactos tão importantes ou até mesmo mais importantes. No caso do Programa do Leite no estado do Rio Grande do Norte, as análises sócio-econômicas encontradas na literatura, na sua grande maioria produções

governistas, direcionam os estudos especialmente à produção leiteira, ou seja, produtores e usineiros. Alguns ainda arriscam trabalhar questionários fechados tentando saber o grau de satisfação dos beneficiários do programa. Esta questão é importante, mas como foi visto no capítulo 1, não é o único dado que caracteriza uma avaliação de impacto. Sem falar que, na situação de miséria, encontrada na maior parte das famílias beneficiárias, é pertinente chamar atenção para a fragilidade destas diante destes auxílios.

Portanto, seria fácil encontrar altos percentuais de satisfação dos beneficiários nestes resultados, ou também falar no aumento da distribuição de leite em todo o estado. Em alguns casos, também se pode falar na melhoria da qualidade do leite. Contudo, os entrevistados pouco podem comparar a qualidade do leite distribuído pelo governo com outros que tenham possivelmente uma melhor qualidade. Um leite tipo “C”, distribuído pelo governo, custa em média no mercado R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos), já o leite tipo “A”, custa quase o dobro. Essas são algumas das questões que podem ser apontadas para as “avaliações de impacto” encontradas na bibliografia produzida sobre o programa no Rio Grande do Norte.

Neste trabalho, o enfoque foi mais além. Buscou-se saber não apenas se o leite era bom ou ruim, se as pessoas estavam satisfeitas ou não, se a distribuição aumentou ou diminuiu. Neste último caso, é incontestável que aumentou, mas não seria para menos, pois os investimentos também aumentaram com este intuito.

Nesta nova avaliação sobre o Programa do Leite, foram enfocados os impactos positivos e negativos. Para tanto, foi importante iniciar a avaliação tomando por base os critérios de seleção, ou seja, as características do público alvo, a documentação necessária para seu cadastramento e sua permanência, bem como as condições de vida das famílias beneficiárias e, por fim, mas não menos importante, a relação estabelecida entre os beneficiários e os supervisores do programa. Neste conjunto, também se insere nutricionistas, comissões responsáveis pelo cadastro e distribuição do leite e até mesmo líderes comunitários de alguns bairros.

A relevância de detalhamentos para a classificação dos impactos foi constatada antes mesmo do presente trabalho virar projeto de dissertação. Porque, quando iniciada a pesquisa, em 2005, pela base CGTI, o objetivo do estudo era observar se existiam mudanças nos hábitos e costumes da família beneficiária, bem como um possível impacto na estrutura familiar, uma vez que em alguns municípios (Arês, Vila Flor e Natal), beneficiárias relataram não se preocupar em engravidar, porque teria como alimentar a criança com o leite do governo. Este primeiro estudo, em menor profundidade, terminou auxiliando a elaboração do presente trabalho.

As constatações feitas no recadastramento de 2005, que foram fundamentais para o desenvolvimento deste estudo, pareciam, a princípio, absurdas e longe da realidade, pois

algumas pessoas poderiam duvidar que alguém trocasse um litro de leite por droga ou até mesmo chegasse a engravidar para recebê-lo. Contudo, as informações obtidas nas entrevistas de 2008, configuravam-se ainda mais “absurdas”. Os impactos negativos, como no caso de pessoas que usaram o cartão do programa para trocar por drogas, são exemplos disto.

Estas questões estão presentes na realidade social que o Brasil se encontra, mas é na pobreza, que se pode visualizar, em maior grau, tais impactos (troca do leite por drogas como, maconha, cigarros, bebidas alcoólicas, entre outros. Não foi raro ouvir relatos de beneficiários que disseram conhecer pessoas de outros programas que tomaram remédios para que seus filhos nascessem com problemas físicos para receberem auxílio do governo. Outros também falaram conhecer famílias das quais os chefes deixaram seus empregos para sobreviver com ajudas estatais.<sup>10</sup>

Os discursos do governo diante das atuais políticas sociais mostram certa preocupação com os mais pobres, porém, quando os discursos se voltam aos resultados destes programas, glorificam resultados positivos. Contudo, a falta de avaliações sobre os impactos das políticas e programas, deslegitimam toda essa “positividade”, uma vez que não se pode saber se são reais, ou seja, se estão trazendo mais impactos positivos do que negativos. Neste sentido, pode-se presumir que a falta de uma avaliação mais profunda para estas políticas pode contribuir com a construção de dados estatísticos os quais justifiquem tais benefícios. No caso do Programa do Leite, aqui no estado do RN, a preocupação em apresentar para a imprensa uma estatística em direção ao aumento dos leites distribuídos, tem esquecido, em contrapartida, os efeitos da falta de avaliação dos impactos despercebidos ou até mesmo percebidos, mas deixados de lado em virtude das campanhas eleitorais. Isto ficou claro quando da procura na SETHAS de informações importantes sobre o programa, os servidores apenas ressaltavam o alcance das metas de distribuição do leite. Contudo, um dos dados mais lembrados em campanha pelos candidatos, ou seja, a diminuição do combate à desnutrição, não foi encontrado na secretaria até a conclusão deste trabalho, como foi dito no capítulo 3.

Uma das maiores dificuldades para conclusão dessa dissertação foi coletar dados diretamente do próprio governo. Inúmeras foram as visitas à SETHAS para coleta de dados, todavia, não se conseguia o material desejado. Muitas vezes as pessoas que trabalhavam nesta secretaria alegaram a inexistência dos dados solicitados. Contudo, por ter participado do cadastramento em 2005, sabia-se da existência do material solicitado, por isso o trabalho pode ser elaborado. Caso contrário, ter-se-ia aqui limitado este estudo a uma avaliação da

---

<sup>10</sup> A professora do Departamento de Ciências Sociais da UFRN, Eleonora Tinôco Beaugrand, comentou em sala de aula ter visitado uma família na Zona rural do RN e destacou ter se surpreendido ao saber que não existia ninguém na família que trabalhava, mas estes recebiam por mês uma receita de aproximadamente R\$ 700 reais. Segundo o chefe da família, todo este dinheiro era fruto dos programas do governo.

importância do leite para a economia do Rio Grande do Norte, pois como já citado anteriormente, existem muitos trabalhos neste sentido.

Portanto, foi de extrema importância saber da existência de alguns relatórios e conhecer algumas pessoas-chaves do governo, bem como ter instigado o interesse de alguns professores da UFRN para disponibilizar parte do material coletado. Tais obstáculos também afetam direta e indiretamente a população potiguar. Uma hora, por limitar a amplitude dos estudos acadêmicos, outra vez, por “deixar um vazio” nas avaliações de políticas públicas que possam vir a encontrar falha nos programas e a possibilidade de sua melhoria.

Provavelmente, uma das maiores falhas do Programa do Leite no RN, não sendo objeto deste estudo identificá-los, mas, por complementar a avaliação, seria a ênfase do governo em dar maior destaque aos estudos sobre a importância do programa para a pecuária do estado, sem se preocupar com os beneficiários consumidores deste leite. Não obstante, é este o material encontrado na literatura e nos recortes dos jornais da cidade.

#### *5.5.1. Avaliação dos impactos em relação ao cadastramento*

Uma das características de alguns programas sociais é sua filtração perante à população. Isso não é inconstitucional, uma vez que, o caput do art. 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988 diz que se deve tratar os iguais de forma igual, e os desiguais de forma desigual. Neste sentido, no caso do Programa do Leite, a filtração foi feita com base na renda, idade, situação física dos beneficiários (quando PNE), e no risco de desnutrição, no caso das crianças e desnutridos.

Na seleção dos beneficiários, são pedidos documentos como: comprovante do acompanhamento do pré-natal, CPF da gestante e do seu cônjuge (gestante); registro de nascimento da criança com no máximo 06 meses; carteira de vacina; CPF da nutriz e do seu cônjuge (nutriz); atestado médico comprobatório de deficiência nutricional; registro de nascimento; CPF do (a) responsável e do seu cônjuge (desnutrido); cartões atualizados de vacinas das crianças beneficiadas; registro de nascimento; CPF do (a) responsável e do seu cônjuge (crianças de 06 meses a 03 anos); CPF, para idosos de 60 anos ou mais (idosos); atestado médico comprobatório de incapacidade e CPF (Portador de Necessidades Especiais); atestado médico comprobatório de alergia ao leite de gado, registro de nascimento, CPF do (a) responsável e do seu cônjuge (crianças alérgicas de até 06 anos).

De acordo com dados do recadastramento de 2005, o número de pendências referentes à falta de documentação foi bastante elevado, principalmente no que diz respeito à categoria de crianças. A questão do cadastramento ou recadastramento é de fundamental importância para os impactos iniciais do programa na vida das famílias beneficiárias. Não foi raro, no

período de recadastramento, ver mulheres, ao serem cadastradas, ter seu leite suspenso por não apresentar a documentação referente à certidão de nascimento da criança. Em geral, estas mães relatavam ter tido dificuldade para o pai registrar a criança; outras também alegaram não saber da lei que determina a suspensão da cobrança do registro nos casos de pessoas pobres, e muitas foram orientadas no recadastramento. Mas o fato aqui importante é detectar um impacto positivo e relevante, ou seja, a exigência deste documento fez com que muitas mães procurassem os cartórios para registrarem seus filhos, dando a eles a oportunidade de existirem legalmente.

É importante lembrar, neste contexto, serem as mulheres as principais beneficiárias do programa ou mães de beneficiários. Neste sentido, não é de se estranhar a visualização da maioria dos impactos do programa ter relação direta com as mulheres. No caso das gestantes, que são exigidas a trazer o comprovante do pré-natal, fica explícito o impacto positivo na vida dessas mulheres, pois com este acompanhamento médico, em tese, estarão mais protegidas contra possíveis complicações no parto, bem como poderão evitar, com base em alguns exames, doenças futuras em seus bebês.

O quadro 11 mostra o número de pendências por categoria de beneficiário da cidade do natal, constatado no recadastramento, em outubro de 2005.

**QUADRO 11**

CATEGORIA DO BENEFICIÁRIO	PENDENTES	
	ABSOLUTOS	PERCENTUAL%
CRIANÇA	1.402	63,53
NUTRIZ	175	7,93
GESTANTE	86	3,90
DESNUTRIDO	175	7,93
P.N.E	190	8,61
IDOSO	179	8,11
<b>TOTAL</b>	<b>2.207</b>	<b>100</b>

FONTE: CGTI/FUNPEC

Além da documentação, os beneficiários ou cadastrados por beneficiados, devem preencher uma ficha de cadastro onde irão declarar: dados pessoais como nome completo, data de nascimento, situação civil, endereço atual, ocupação, renda, escolaridade e outros. Tais dados são repassados para SETHAS e fazem parte de um banco de dados *on-line*. Estas informações são importantes para traçar o perfil dos beneficiários, mas também servem como instrumento de fiscalização. Através deles, é possível saber se o beneficiário já está cadastrado ou não em outros postos de distribuição. Quando é detectada a duplicidade, um

dos cadastros pode ser cancelado e uma vaga é gerada no posto de distribuição, dando oportunidade a novos beneficiários de receber o leite.

Outro dado importante no questionário é o que contém a data de nascimento da criança, pois o objetivo é saber se o beneficiário ainda se encaixa no perfil. Caso sua idade esteja avançada e ele não atenda ao critério de desnutrido, deixará o programa, e dará oportunidade para outro beneficiário.

Antes da informatização dos cadastros, havia uma dificuldade para o governo acompanhar a rotatividade dos beneficiários, uma vez que em todo o estado são mais de 155 mil. Sendo assim, existem cerca de 155 mil fichas para se verificar. Já com o sistema informatizado, o trabalho é bem menor. Pelo sistema, é possível saber automaticamente a situação de irregularidade dos beneficiários. Tal questão era um grande problema para o governo, porque sem esse controle ficava difícil inserir novos usuários. Outra irregularidade verificada pela SETHAS no recadastramento de 2005 e evitada com a informatização do Programa do Leite, estava relacionada à denúncia de que algumas comissões estavam subtraindo o leite dos beneficiários excluídos. De acordo com o quadro, elaborado no recadastramento dos beneficiários em 2005, foi detectada a existência de 587 cadastros irregulares<sup>11</sup> em Natal, sendo o maior índice na Zona Norte.

**QUADRO 12**

ZONA	Ocorrência de cadastros irregulares absolutos (ABS)	Percentual (%)
NORTE	231	39,35
OESTE	215	36,63
LESTE	109	18,57
SUL	32	5,45
TOTAL	587	100

Fonte: CGTI/FUNPEC

De acordo com o quadro 11, 587 pessoas, estariam recebendo de dois a três litros de leite por dia. Em consequência disto, mais de 587 pessoas em Natal, poderiam receber o leite e não estariam recebendo-o. O destino do leite destas pessoas, não foi revelado na pesquisa, mas a suposição é que muitos terminam vendendo o benefício. Esta questão é pertinente, uma vez que, anteriormente ao cadastro em 2005, foram relatadas pelos próprios beneficiários a

<sup>11</sup> De acordo com a CGTI e a FUNPEC, entende-se por cadastros irregulares aqueles casos em que uma mesma pessoa (beneficiário, responsável ou cônjuge) está cadastrada em mais de um posto de atendimento, até o limite de três cadastros.



existência de pessoas que recebiam o leite e o vendia nas padarias próximas de suas residências. A denúncia, feita pelos entrevistados, era de que a padaria, em 2005, comprava o leite por R\$ 1,00 e o vendia por R\$ 1,50. Tais denúncias levantaram ainda mais a necessidade da informatização do programa.

Em conversas anteriores à produção desta dissertação, soube-se pelos supervisores da SETHAS, a confirmação de leite produzido pelas usinas contratadas pelo governo, contendo a marca da gestão de Vilma de Faria, encontrado em padarias próximas dos postos de distribuição. Segundo os supervisores, os leites eram vendidos a um preço inferior dos que não continham a logomarca do governo.

Para efeito de uma visualização mais nítida, elaborou-se o quadro 13, onde se encontram os impactos referentes à documentação exigida.

**QUADRO 13**

Documentação exigida pelo Programa do Leite para o cadastramento	
<b>Identidade e CPF do responsável e do cônjuge;</b>	Inserção do beneficiário ou responsável nos cadastros institucionais (obrigatório para a participação dos direitos civis garantidos pela CF brasileira de 1988);
<b>Comprovante do acompanhamento do pré-natal da gestante;</b>	Aumento com os cuidados da mulher no período de gestação e acompanhamento médico (capaz de detectar problemas de saúde tanto da gestante quanto do bebê);
<b>Registro de nascimento da criança;</b>	Inserção da criança nos cadastros institucionais que garantem a criança os direitos constitucionais;
<b>Atestado médico comprobatório de deficiência nutricional;</b>	Incentivo aos cuidados com a saúde das crianças pelos médicos capacitados, bem como a própria detecção do estado nutricional da criança;
<b>Cartões atualizados de vacinas das crianças beneficiárias de 6 meses a 3 anos;</b>	Incentivo aos cuidados com a saúde das crianças através da prevenção de doenças graves;
<b>Atestado médico comprobatório de incapacidade para os PNE;</b>	Incentivo ao acompanhamento médico dos PNE;
<b>Atestado médico de alergia ao leite de gado para as crianças alérgicas até 6 anos.</b>	Incentivo aos cuidados com a criança alérgica por profissionais qualificados.

Fonte: SETHAS/2008

É interessante ressaltar que, os impactos descritos no quadro 13, serão possivelmente encontrados em todas as políticas sociais ou programas nos quais estes sejam exigidos. Também é relevante destacar que, não foi raro em 2005, encontrar inúmeras pessoas sem esta documentação. Em alguns lugares, como no município de Vila Flor, algumas pessoas alegaram não ter dinheiro nem para tirar uma cópia da identidade e do CPF. Em casos particulares, os pais se negavam a registrar a criança, dizendo não ter certeza quanto à paternidade. Devido às precárias condições financeiras destas pessoas, e do uso restrito ao benefício gratuito do governo para exames de DNA, o destino de muitas mães foi recorrer aos avós paternos da criança para o registro. Pode-se supor que a exigência deste tipo de registro faça com que alguns pais se mobilizem a concedê-lo, mesmo não tendo certeza da paternidade. Segundo a Coordenadora do Programa do Leite estadual, algumas mulheres entraram em contato com a SETHAS, reclamando que o marido não queria registrar a criança. Neste sentido, houve intervenção por parte da coordenadora, uma vez que, a mesma entrou em contato com a procuradoria do município e denunciou o caso. Após alguns dias, segundo a coordenadora, o registro foi feito.

A exigência dos documentos é bastante relevante para o programa, em especial, quando se trata da própria saúde dos beneficiários. Levando em consideração o conhecido transtorno causado às pessoas de baixa renda pelo Sistema Único de Saúde (SUS), não seria absurdo supor que as pessoas evitassem fazer exames de rotina. Outra questão importante é que muitos beneficiários alegam não ter dinheiro para comprar os remédios pedidos nas consultas, ou até mesmo, no caso das gestantes, tempo para observar os cuidados com a saúde delas e do bebê. Muitas mães beneficiárias trabalham diariamente para garantir o sustento da família. Neste sentido, a exigência destes acompanhamentos e atestados, resulta no comparecimento das mães e, até mesmo, das crianças aos postos de saúde. Todavia, as beneficiárias alegam não ter tempo para isto. Certamente, quando consultadas de maneira profissional, o resultado será bastante positivo, na medida em que, em alguns casos, poderão ser detectadas doenças e até mesmo feita a prevenção.

#### *5.5.2. Impactos do Programa do Leite na vida familiar dos beneficiários após a inserção no programa*

A leitura das entrevistas, quando realizada rapidamente, não é capaz de conduzir o pesquisador a resultados satisfatórios. Como foi dito anteriormente, é preciso encontrar nas entrelinhas, respostas que levem aos impactos mais relevantes do programa.

No recadastramento de 2005, uma jovem entrevistada, entre 20 e 25 anos, ao ser questionada sobre o que faria caso viesse a sair do programa, respondeu indagando: “Teria

*que trabalhar, né? Pra poder dar o leite do menino, né?”* A resposta remonta a um dado importante, porque a mulher, da qual se esta falando, aparentemente, não tinha nenhum problema físico ou mental que a impedisse de trabalhar. Contudo, ela se mostrou bastante confortável por estar recebendo a ajuda do governo e só viria a trabalhar, caso não tivesse mais como comprar o leite para criança. A fala da beneficiária mostra um aparente estado de inércia de alguns beneficiários perante o programa, ou seja, acham que a ajuda do governo é suficiente para sustentar o filho, por isso, não precisariam trabalhar sendo este um impacto negativo.

A pesquisa feita em 2005, contribuiu com muitas informações importantes para este novo trabalho. Entretanto, neste estudo, surgiu um novo objeto de pesquisa bastante relevante. A questão da participação da comissão responsável pela entrega do leite, ampliou a pesquisa por sua importância em relação aos impactos. Esta observação foi constatada apenas em campo quando, já em reunião com os grupos, uma senhora falou que a diretora da escola (Josefa Sampaio), fazia com frequência reuniões de orientação para os beneficiários. Algumas palestras alertavam as mães e os pais sobre a questão da higiene na hora de manusear o leite. Isto porque, ao observar algumas pessoas reclamando que o leite havia talhado, a diretora da escola resolveu observar e questioná-las sobre a trajetória do leite até a casa delas e como era feito o manuseio do mesmo. A resposta revelou que algumas pessoas deixavam o leite fora da geladeira durante horas pois, após recebê-lo no posto de distribuição, iam trabalhar na feira das Rocas e só o colocavam na geladeira após várias horas. A diretora também constatou a falta de higiene em relação à panela usada para ferver o leite. Muitas vezes, esta era usada sem ao menos ser lavada de forma adequada. Destas observações, a diretora resolveu fazer palestras na escola para orientar os beneficiários ou responsáveis por beneficiários, gerando um impacto positivo.

O quadro 14 mostra alguns dos impactos detectados no Programa do Leite de acordo com a participação da comissão no processo de cadastro e distribuição do leite, bem como na sua relação funcional com a SETHAS.

**QUADRO 14**

Seleção de acordo com as comissões do Programa do Leite	
<b>Seleção dos beneficiários</b>	Concessão do benefício a parentes e amigos; perpetuação de algumas famílias no programa impedindo o rodízio de beneficiários; cadastramento de pessoas fora do padrão exigido pelo programa;
<b>Cuidados com a distribuição do leite</b>	Fiscalização da entrega do leite; criação de regras para o controle do horário de entrega; fiscalização sobre as pessoas capacitadas para receber o leite;
<b>Relação com a SETHAS</b>	Repasso das reclamações dos beneficiários; exigência sobre a qualidade da entrega do leite em relação ao cumprimento dos horários pelas usinas; observação sobre a qualidade do leite para consumo; reivindicação dos direitos dos beneficiários sobre o benefício; repasse da lista dos beneficiários com prazo vencido para sair do programa;
<b>Relação com os beneficiários</b>	Conscientização sobre o manuseio do leite; palestras sobre consciência política; repasse de receitas nutritivas para o uso do leite; fiscalização da destinação incorreta do leite;
<b>Relação com os nutricionistas</b>	Orientação nutricional do leite; solicitação de receitas para o uso do leite no combate à desnutrição e aproveitamento eficaz do leite; solicitação da avaliação de crianças suspeitas de desnutrição.

QUADRO 15

Impactos do Programa	POSITIVOS	NEGATIVOS
CIDADANIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivo ao cadastro civil dos responsáveis e beneficiários nos registros governamentais;</li> <li>- orientação aos beneficiários sobre o procedimento para a cobrança de alguns direitos da vida civil (certidão de nascimento, teste gratuito de DNA, etc.);</li> <li>- incentivo à participação política junto às comissões e ao governo através da SETHAS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suspensão do benefício no caso de pessoas que não têm a documentação completa; dependência de alguns beneficiários em relação ao leite;</li> <li>- dependência de alguns beneficiários em relação ao programa;</li> <li>- concessão do benefício a parentes e amigos por parte das comissões;</li> <li>- perpetuação de algumas famílias no programa, impedido o rodízio de beneficiários;</li> <li>- cadastramento de pessoas fora do padrão exigido pelo programa;</li> </ul>
EDUCAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aproximação dos pais de beneficiários com a escola, através dos professores e diretores que fazem parte das comissões de entrega do leite;</li> <li>- palestras sobre higiene e cidadania para os beneficiários e responsáveis;</li> <li>- repasse de receitas elaboradas por nutricionistas da SETHAS, com o objetivo de potencializar o consumo nutricional do leite.</li> </ul>	

SAÚDE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantia diária de suplemento alimentar para crianças e idosos através da distribuição de leite tipo C;</li> <li>- incentivo do acompanhamento médico dos beneficiários e responsáveis, através da exigência dos cartões de vacina, pré-natal da gestante e atestado de desnutrição infantil;</li> <li>- indicação médica para o consumo do leite aos idosos que tomam determinados medicamentos;</li> <li>- uso do leite no combate à osteoporose.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quando consumido estragado o leite pode causar diarreia e outros sintomas;</li> <li>- alteração na qualidade do leite através da adição de água para aumento de sua quantidade;<sup>12</sup></li> <li>- transtorno para as pessoas idosas que precisam caminhar uma longa distância para receber o benefício;</li> </ul>
ECONOMIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Economia na receita familiar;</li> <li>- uso do leite como moeda para compra ou troca de alimentos;</li> <li>- uso do cartão como um bem penhorável para pagamentos de água, luz, entre outros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso indevido do cartão como moeda de troca para aquisição de cigarros, bebidas alcoólicas e drogas como: maconha e crack;</li> <li>- transtorno gerado aos beneficiários que precisam trabalhar no horário de entrega do benefício.</li> </ul>

<sup>12</sup> A denúncia foi feita pelos entrevistados nos grupos focais e pessoas ligadas às comissões de que alguns beneficiários colocam água no leite para “render mais”. Esta prática faz com que o leite perca parte de seus nutrientes, contribuindo com a ineficácia do programa.

## Capítulo 5

### 5.1. Considerações Finais

As pesquisas de avaliação têm se configurado como um estudo importante para detectar problemas e apontar, de acordo com as diferentes perspectivas, soluções em algumas políticas e programas sociais. Estes estudos podem revelar impactos esperados, não esperados, diretos, indiretos, negativos e positivos, gerados pelos benefícios oferecidos. Em geral, os impactos negativos afetam mais as pessoas menos favorecidas economicamente. As pesquisas avaliativas revelam também que a falta de informação sobre os programas tem sido um obstáculo para os pesquisadores. Este foi um dos problemas encontrados neste trabalho acadêmico, uma vez que a secretaria responsável pela execução do Programa do Leite não forneceu dados importantes, alegando sua inexistência.

Tratando-se de um programa cuja meta oficial é o combate à desnutrição, seria fundamental os dados que confirmassem a eficácia da distribuição diária de leite em todo o estado. Contudo, até a conclusão deste estudo, não foi repassado pela coordenação da SETHAS dados que corroborassem o combate à desnutrição através da distribuição de leite. Assim, as informações para esta dissertação foram coletadas através dos relatos de beneficiários e responsáveis por beneficiários do programa. As entrevistas com os grupos focais, realizadas nas quatro zonas da cidade do Natal, revelaram o acentuado nível de pobreza dos assistidos. Os benefícios têm gerado impactos positivos e negativos para as famílias dos beneficiários no que se refere a cidadania, educação, economia e saúde.

Outro dado importante, revelado neste trabalho, foi a constatação da relevância das comissões de distribuição do leite dentro do processo dos impactos, uma vez que estas possuem relação direta com os assistidos. Algumas comissões têm se preocupado, por exemplo, com a questão da higiene na manipulação do leite, causando um impacto positivo na vida dos beneficiários; entretanto, também tem causado um impacto negativo, pois em algumas escolas as comissões têm privilegiado alguns beneficiários ao ampliar sua permanência no programa, quando este já deveria ter saído.

A hipótese de que o programa trouxe mudanças na vida familiar dos beneficiários foi confirmada, porém, isto não ficou constatado apenas através dos relatos dos entrevistados, pessoas ligadas às comissões também apontaram estas mudanças. As análises feitas com as informações dos grupos focais revelaram a importância do programa, uma vez que, muitas famílias alegam que não teriam como comprar um litro de leite diariamente. Em geral, muitos beneficiários usam o leite também como alimento básico para as refeições das crianças, adultos e idosos. O leite é usado de acordo com as necessidades e disponibilidades dos beneficiários. Assim, quando há na casa, por exemplo, frutas, as pessoas fazem vitamina,

quando existe café, adicionam ao leite, e assim por diante. A questão interessante é que a maior parte das famílias mudaram seus hábitos alimentares em função do benefício. Muitas passaram a comer coalhada, doce de leite, iogurte e outras iguarias, que antes de receber o benefício não comiam, já que não tinham condições de comprar o leite. Em geral, os idosos cadastrados usam o leite como acompanhamento na hora de tomar medicamentos. Esta foi uma das formas encontradas por eles para conseguirem atestado médico para poder se cadastrar no programa.

De acordo com os dados coletados nas entrevistas, a maior parte dos impactos positivos tem relação direta com a saúde dos beneficiários. A documentação exigida como requisito para o cadastramento no programa faz com que eles procurem acompanhamento médico, por exemplo, sendo este um impacto positivo. Porém, a pesquisa também apontou, embora sendo uma minoria e não constatado diretamente, que algumas pessoas têm utilizado o leite como moeda para comprar drogas, sendo este um impacto negativo e não esperado, inclusive as entrevistas com os coordenadores e supervisores constataram que estes casos são de conhecimento da SETHAS. Porém, para estes servidores, os casos relatados seriam particulares e não ocorreriam com frequência.

De certo modo, o programa tem trazido mais benefícios que problemas, uma vez que as próprias pessoas afirmam ser o auxílio do governo a única garantia de alimento para a família. Os impactos detectados neste estudo declaram também a importância do acompanhamento avaliativo, especialmente nos programas de caráter assistencial, pois o público alvo “tende” a utilizar o benefício de acordo com suas necessidades. Neste sentido, as estratégias de sobrevivências destas pessoas podem desviar as metas do programa, resultando assim na sua ineficácia.

Finalmente, a pesquisa também mostrou a importância da avaliação em políticas públicas, especialmente quando programas, como o do leite, são pouco analisados cientificamente. Os diferentes impactos, tais como ressaltados anteriormente, como regra, não são constatados ou, quando o são, terminam sendo subestimados nas ações governamentais. Também por isto, este trabalho, pode ser útil como subsídio para reorientar e melhorar o programa avaliado.



## REFERÊNCIA

- ARRETCHE, Marta T.S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State**: Teorias Explicativas. BIB. Rio de Janeiro, nº 39, 1º semestre 1995, pp. 3-40.
- AZEVEDO, Janete M. Lins. **Educação como política pública**. Coleção Polêmicas do nosso tempo. Autores Associados. V.56. Campinas, 1997.
- BELTRÃO, Pedro Calderan. **Sociologia da família contemporânea**. Vozes LTDA. Petrópolis 1973, 195p.
- CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da. **Ações de políticas públicas para o novo rural brasileiro sob o enfoque no desenvolvimento local**. 37º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Foz do Iguaçu, PR, 01-05 de Agosto de 1999.
- CARVALHO, Maria de Carmo Brant de. **Avaliação participativa**: uma escolha metodológica, in Rico, Elizabeth Melo (org) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão de debate. Cortez. São Paulo, 1998.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Avaliação de políticas e programas sociais**. Caderno de Pesquisa nº12; Unicamp/NEEP-Reitoria. Campinas, 1989.
- CRUZ, Taís Soares. **O impacto do Programa do Leite na vida familiar dos beneficiários do Rio Grande do Norte**. Projeto de Pesquisa. Base CGTI/UFRN. Natal, 2005.
- COELHO; Vera Schattan P.; ANDRADE; Ilza Araújo L. de; MONTOYA; Mariana C. **Fóruns deliberativos**: uma boa estratégia para melhorar nossas políticas sociais? Cronos, Natal-RN v.7, p.15-25, jan/jun. 2006.
- CERRONI, Umberto. A crise da Família. **Considerações sobre a relação família-sociedade**. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1971.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Vozes. Rio de Janeiro, 1993.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos**: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, p. 969-992. Rio de Janeiro. 2003.
- CRESPO, Antônio Pedro Albernaz e GUROVITZ, Elaine. **A Pobreza como fenômeno multidimensional**. RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002.

- DELGADO, Guilherme; CARDOSO, Jr. José Celso. **Principais resultados da pesquisa domiciliar sobre a previdência rural na região Sul do Brasil**. IPGA. Rio de Janeiro, 2000.
- DRAIBE, Sonia. **O ‘Welfare state’ no Brasil: características e perspectivas**. Ciências Sociais Hoje. ANPOCS. Revista dos tribunais. São Paulo, 1989.
- DRAIBE, Sonia; HENRIQUE, Wilnês. **“Welfare State” crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Nº 6 vol. 3 ANPOCS, fev. 1988.
- DULPAS, Gilberto. **A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto**. Seminário Internacional: Sociedade e a Reforma do Estado. USP (IEA) São Paulo, 1999.
- FAGNANI, Eduardo. **Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1994/92**. Revista Economia e Sociedade. Campinas, 1997.
- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibud; FIGUEIREDO, Marcus Faria. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Análise & Conjuntura. Fundação João Pinheiro, v-1, n. 3, set/dez. Belo Horizonte. 1986. p. 107-127.
- FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. **Clientelismo urbano e movimento popular: A construção das Redes de Poder**. Revista de Estudos Políticos. Recife, 1994.
- FENDH – Fórum de Entidades Nacional de Direitos Humanos – **Natal recebe Fórum de Entidades Nacional de Direitos Humanos**. Disponível em: [www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3949&Itemid=2-41k](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3949&Itemid=2-41k) – Acessado em: 24 de jun. de 2008.
- FRASER, M.T.D e GONDIM, SMG. **Da fala do outro ao texto negociado: Discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa**. Revista Paidéia, Ribeirão Preto, São Paulo. V.14,n.28.
- GOMES, Aldenôr. **A gestão participativa nas políticas públicas: a experiência do Programa Fome Zero no semi-árido nordestino**. Cronos, Natal-RN, v.1, p.39-51, jan/jun. 2006.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – **Dados socioeconômicos da população de Natal-RN**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> Acesso em: 18 de jun. 2008.
- IDEMA/SEBRAE – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte – **Avaliação dos impactos econômicos e sociais do programa do leite**. IDEMA/SEBRAE Natal, 1999. Gráfico 16, p. 73.

- IDEMA/SEBRAE - Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte – **Avaliação dos impactos econômicos e sociais do programa do leite**. IDEMA/SEBRAE Natal, 2000.
- IDT – Instituto de Desenvolvimento do Trabalho. **Município empreendedor: Políticas de Trabalho, Habitação, Assistência Social e Segurança Alimentar**. Fortaleza, 2005.
- JOVCHLOVITCH, Marlova. **Assistência social como política pública**. Assistência Social e Cidadania - MBES, CNAS, LBA, PNUD, AJURIS, FAMURS. Rio Grande do Sul, 1993
- MAGALHÃES, André Matos; SOARES, Alfredo. **Os Impactos do PAA-Leite sobre o preço, a produção e a renda da pecuária leiteira**. MDS Brasília/DF, 2007.
- MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado**. Desemprego e precarização: uma tragédia brasileira. 2ª edição. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 1999.
- MELO, Hildete Pereira. **Gênero e pobreza no Brasil**. Relatório Final do Projeto Governabilidade Democrática de Gênero em América Latina e el Caribe. 2005.
- NORBERTO, Alayon. **Assistência e assistencialismo: o controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** Cortez São Paulo. 1995, p.152.
- REBOUÇAS, Jurema Maria da Silva. **As políticas assistenciais e a noção de direitos do cidadão pobre: o programa do leite**. Dissertação de mestrado/UFRN, Natal 2000.
- RICHARDSON, Roberto Jarry; WAINWRIGHT, David. **A pesquisa qualitativa crítica e válida**. Disponível em: <http://jarry.sites.uol.com.br/pesquisaqualitativa.htm>. Acesso em: 15 jan.2007.
- SAMARA, Eni de Mesquita. **Família através da história: Representações e práticas**. Espaço e Tempo UFRRJ. Rio de Janeiro 1987.
- SALAMA, Pierre; VALTER, Jacques. **Pobreza e desigualdade no terceiro mundo**. Nobel. São Paulo, 1997.
- SETHAS. **Município empreendedor: Programa do Leite**. Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social. Natal, 2005. p.46.
- SILVA, Maria Núbia Felix da. **Programa do Leite no RN: alternativa de desenvolvimento local**. Monografia/ UFRN, Natal 2002.
- SOARES, Alfredo – **Avaliação qualitativa do PAA-Leite**. MDS Brasília/DF, 2007.

SOUZA, A. C. MELLO E. **A família Brasileira**, in: T. Lynn Smith e Alexander Marchant (eds), Brazil: Potrait of Half a Continent, N.Y., The Dryden Press, 1951, págs 291 a 311.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR. Bahia, 2002.

UFRN/FUNPEC, **Avaliação dos aspectos qualitativos e quantitativos dos beneficiários/usuários e da cadeia produtiva do programa do leite do estado do Rio Grande do Norte**. Natal, 2003.

ANEXOS