

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: POLÍTICA SOCIAL OU ASSISTENCIALISMO?

Margarida Maria Andréa Jambeiro¹
Verônica Duarte dos Santos²

RESUMO

O Artigo analisa a atuação do Programa Bolsa Família no Brasil considerando seus fatores históricos, sócio-econômicos, sua operacionalidade na atual conjuntura brasileira. Considera o âmbito das políticas públicas no atendimento ao cidadão e em especial a política da Assistência Social que tem dado passos importantes na construção de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e na sedimentação de posturas universalistas, que trabalhem em direção a uma ação pública e não a um processo de sustentação assistencialista. Entender também a Instancia de Controle Social do Programa Bolsa Família, como ferramenta importante de acompanhamento e controle social, além dos serviços socioassistenciais de acompanhamento sistemático das famílias beneficiárias com um foco maior naquelas que não atendem às condicionalidades do Programa. Concluimos que não podemos descartar a importância dos programas de transferência de renda para uma camada da população sem condições de sobrevivência ou que apresentem situações de vulnerabilidade e risco social, mas também enfocamos a importância de que possam ser encontrados caminhos e mecanismos para a autonomia e a criação de oportunidades de desenvolvimento para as famílias beneficiárias.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Condicionalidade - programa social. Assistência social.

ABSTRACT

The article analyzes the performance of the Bolsa Familia in Brazil considering its historical, socio-economic, its usefulness in current Brazilian situation. Did the scope of public policy in citizen service and in particular the policy of Social Welfare has taken important steps in building a Unified Social Assistance System (ITS) and sedimentation universalist positions, working toward a public action and not an assistance-sustaining process. Understand also Instantiates Social Control of Family Grant Program, as an important tool for monitoring and social control, and providing socioassistenciais systematic monitoring of beneficiary households with a greater focus on those that do not meet the conditionalities of the program. We conclude that we can not dismiss the importance of cash transfer programs to a layer of the population unable to survive or showing vulnerability and social risk, but also focus

¹ Graduada em Administração pela Universidade Federal da Bahia; sócia da empresa de Consultoria em Gestão da Política de Assistência Social - Mana Pinho & Associados.

² Graduada em Turismo pela Fundação Visconde de Cairu; servidora da Defensoria Pública do Estado da Bahia.

Orientadora 1: Profa. Inez Maria Dantas Amor Garrido, Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA, graduada em Administração Pública pela UFBA, Coordenadora do Curso de Administração da Fundação Visconde de Cairú, professora do Curso de graduação e pós-graduação da Fundação Visconde de Cairu.

on the importance of which can be found paths and mechanisms for autonomy and the creation development opportunities for beneficiary families.

Keywords: Family Grant Program. Conditionality - social program. Social assistance.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira tem marcada história de má distribuição de renda, com grande número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, apresentando elevado índice de desemprego e analfabetismo. Segundo Brasil (2010), “praticamente um em cada quatro brasileiros, estava sujeito à extrema insegurança alimentar e vivia um cotidiano marcado pela fome e pelo não reconhecimento dos direitos sociais básicos.”

Por isso, a necessidade de criar políticas sociais compensatórias das distorções decorrentes do processo de desenvolvimento capitalista, que discrimina e faz com que a distância entre ricos e pobres seja cada vez maior.

Entende-se por políticas sociais a intervenção do Estado, tendentes a diminuir as desigualdades sociais, tendo como principal função a “correção” dos efeitos negativos produzidos pela acumulação capitalista.

Partindo deste referencial, os programas de transferência de renda passam a ser considerados importantes mecanismos para enfrentar um dos maiores desafios da sociedade brasileira, que é o combate a fome, a miséria e promover a emancipação das famílias mais pobres do país.

O governo federal criou o programa Bolsa Família no dia 20 de outubro de 2003, para apoiar as famílias mais pobres e garantir através da transferência de uma renda mínima o direito à alimentação.

Neste artigo é apresentada uma análise do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, no contexto da gestão das políticas públicas, em especial das políticas sociais. Considerando seus fatores históricos, socioeconômicos, sua operacionalidade na atual conjuntura brasileira; na sedimentação de posturas universalistas, que trabalhem mais em direção a uma ação pública e não a um processo de sustentação assistencialista.

O objetivo geral desse artigo foi discutir a abordagem do Programa Bolsa Família no contexto da Gestão das Políticas Públicas. Com o objetivo específico na análise da Lei de criação do Programa Bolsa Família e o Decreto de regulamentação, a Política de Assistência Social, a transferência de renda para os beneficiários do Programa, os condicionantes e o funcionamento da instância de controle social.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, com a consulta da legislação do Programa Bolsa Família, e outras regulamentações correlatas. Estendeu-se também à pesquisa de autores que discutem a política de proteção social brasileira e outros artigos que apresentam a temática da pobreza e seus desafios para enfrentá-la.

O artigo encontra-se dividido em quatro partes, além desta introdução. Na primeira parte desenvolvemos a temática a partir da análise da política pública com enfoque na política de Assistência Social no Brasil. Em seguida, o entendimento de como funciona o Programa Bolsa Família, detalhando seu histórico, as principais características do Programa, suas condicionalidades e a instância de controle social. Na terceira parte apresentamos uma análise do PBF a partir do enfoque de vários autores e na quarta a conclusão do artigo.

2 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Pode-se entender por Políticas Públicas o conjunto de decisões e ações de um governo para solucionar problemas que em um dado momento os cidadãos e o próprio governo de uma comunidade política consideram prioritários ou de interesse público. (CALDAS; CRESTANA, 2005).

De acordo com Deutsch (1980),

As nossas cidades são uma malha política. A água que bebemos, o ar que respiramos, a segurança de nossas ruas, a dignidade de nossos pobres, a saúde de nossos velhos, a educação de nossos jovens e a esperança para nossos grupos minoritários tudo está em estreita ligação com as decisões políticas tomadas na Prefeitura, na Capital do Estado ou no Distrito Federal.

A ênfase que será dada neste artigo se refere às políticas sociais que são aquelas que “intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor

da acumulação e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade” (HAAS, 2004).

A Constituição Federal de 1988, como um marco no processo de redemocratização brasileira, inova em aspectos essenciais, especialmente no que concerne a descentralização político-administrativa, alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre a União, os Estados e os Municípios. No que tange à questão social especificamente, a Constituição Federal de 1988 introduziu um conceito novo: o conceito de seguridade social, incluindo aí o tripé saúde, previdência e assistência social (JOVCHLOVITCH, 1993).

Assim, a Constituição de 1988 foi um marco histórico ao ampliar, através de Lei, a proteção social que até então estava vinculada ao emprego formal. Não só na área legal e nas esteiras conceituais, mas, principalmente, na mudança qualitativa da concepção de proteção que existia no país até então, pois inseriu, no patamar jurídico da cidadania, os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais no processo social.

Da mesma forma confundia-se a assistência social com a ajuda aos pobres e necessitados. Assim, tradicionalmente a assistência social era vista como assistencialista. Segundo Jovchlovitch (1993),

[...] historicamente, a assistência social tem sido vista como uma ação tradicionalmente paternalista e clientelista do poder público, com um caráter de caridade, transformando o usuário na condição de assistido, favorecido e nunca como cidadão, usuário de um serviço a que tem direito.

A necessidade advinda, muitas vezes, da pobreza, que é entendida como a falta do necessário à vida; penúria; escassez. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (MELO, 2005),

A pobreza é um fenômeno multidimensional, que associa os indicadores de subconsumo, desnutrição, condições precárias de vida, baixa escolaridade, insuficiência de renda, inserção instável no mercado de trabalho e pouca participação política e social. (MELO, 2005).

A partir da Constituição, em 1993, tivemos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742, que regulamenta os Artigos 194, 203 e 204

da Constituição e estabelece normas e critérios para organização da assistência social, como uma política de direito do cidadão e dever do Estado.

Onze anos depois da LOAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituiu o Sistema Único de Assistência (SUAS) e, em 2005, a Norma Operacional Básica que regulamenta o SUAS, inaugurando-se no país um novo modelo de organização da gestão e da oferta de serviços socioassistenciais.

O SUAS, caracterizado como sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social. É formado pelos níveis de proteção e organiza serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais em todo território nacional. (BRASIL, 2010).

Como proteção (*protectione*, do latim) entende-se tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A idéia de proteção contém um caráter mais preservacionista e de manutenção da vida, e não com foco na precariedade. O termo social nos faz recorrer ao conceito de necessidades básicas e das relações em sociedade.

Um modelo de proteção social não contributiva para o Brasil não resulta simplesmente da implantação de novos programas de governo, mas de uma mudança mais forte, que exige do gestor público assumir um novo papel, baseado na noção de usuário – e não no carente ou assistido – de seus direitos e na responsabilidade de o Estado se comprometer com a capacidade de as famílias educarem seus filhos, tratando-as como núcleos básicos de proteção social. (SPOSATI, 1989).

“A questão social se caracteriza por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto”. (CASTEL, 1998)

Segundo Castel (1998):

[...] explicita a composição das zonas que compõem as redes de sociabilidade e os sistemas de proteção: a) zona de integração, correspondente coesão social com trabalho estável e a inserção relacional sólida; b) zona de exclusão (desfiliação), correspondente a uma ausência de participação em qualquer atividade produtiva e isolamento relacional; c) zona intermediária, correspondente a uma vulnerabilidade social, que conjuga trabalho precário e fragilidade dos suportes de proximidade.

Fazendo um paralelo das idéias desenvolvidas por Castel (1998), encontramos processos similares nas redes de proteção social. A “zona intermediária” se caracteriza por famílias em situação de vulnerabilidade e risco social com fragilidade de vínculos familiares e comunitários e possíveis ameaças de violação de direitos. Nos dois outros extremos encontram-se a “zona de exclusão” onde os vínculos familiares foram rompidos com grandes possibilidades de processos de acolhimento institucional e na “zona de integração” é a situação onde a proteção, promoção e inclusão social desenvolveram vínculos fortes de pertencimento e autonomia com as perspectivas reais de estabilidade laboral e relacional.

Quando a Assistência Social prevê a proteção social na direção do desenvolvimento humano e social, Pereira (2007) nos diz,

Para que a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requerimento das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser mínima para ser *básica, essencial*, para a gradativa otimização da satisfação dessas necessidades. Só então será possível falar em direitos fundamentais, perante aos quais todo cidadão é titular, e cuja concretização se dá por meio de políticas sociais correspondentes. Pois aqueles que não usufruírem bens e serviços sociais básicos ou essenciais, sob a forma de direitos, não são capazes de se desenvolverem como cidadãos ativos, conforme preconiza a própria LOAS. Assim, falar em direitos e políticas sociais implica recorrer ao conceito de necessidades humanas básicas e ao mesmo tempo tem relação com os princípios de igualdade, equidade e justiça social.

A proteção social, em suas ações, vem como uma resposta as necessidades humanas, em seus diversos aspectos, produzindo aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia.

De acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2010),

[...] a proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de serviços, programas, benefícios e atenções ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.

O SUAS prevê que a proteção social de Assistência Social, ao ter por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, tem por garantias a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

Fazendo um recorte para melhor entendermos a segurança social de renda, de competência da Assistência Social, ela é operada por meio da concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades e da concessão de benefícios continuados, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

O modelo de transferência de renda condicionada, conhecido na literatura como Conditioned Cash Transfer (CCT), expressão que, no Brasil, foi traduzida para Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), surgiram nos anos 1990 a partir de uma perspectiva de proteção social conhecida como paradigma de desenvolvimento humano (COTTA, 2009).

A maior integração entre o sistema de proteção social e os PTRC passa por pelo menos dois pontos: a expansão da cobertura contributiva, por meio de subsídios aos trabalhadores que estão fora do núcleo mais estruturado do mercado de trabalho e o aperfeiçoamento que deve se orientar na direção de uma institucionalidade maior desses programas, de maneira a garantir um impacto perene sobre a pobreza e a desigualdade. (COTTA; PAIVA, 2010).

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), é responsável pela implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, que promove a transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o Brasil. Através do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) fazem a articulação entre as ações, políticas e programas de transferência de renda com os serviços, programas, benefícios e projetos sociais.

É imprescindível a descentralização do programa, através da rede de assistência social no país, para o acompanhamento mais de perto dos beneficiários. De um lado a gestão do programa, no contato direto com os beneficiários e na

experiência cotidiana da gestão intersetorial com a educação, saúde e assistência social. Por outro lado, é por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) que acontece o acompanhamento das famílias que enfrentam barreiras para cumprir as condicionalidades, que podem ser traduzidas em uma maior situação de vulnerabilidade, risco ou ameaça social.

A expansão dessa estratégia dos serviços foi fundamental para consolidar o PBF como uma iniciativa que provê segurança de renda às famílias mais vulneráveis e reforça seu direito de acesso a serviços sociais universais. Os Programas de Transferência de Renda assim são considerados como eixo prioritário na atuação do Sistema Brasileiro de Proteção Social, situando-se no âmbito das transformações econômicas e societárias.

3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1 HISTÓRICO

Com o objetivo de contribuir para a redução da fome, da pobreza, da desigualdade e de outras formas de privações vividas pelas famílias pobres e extremamente pobres, o Governo Federal cria através da Medida Provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004, o Programa de Transferência de Renda com condicionalidades – Bolsa Família (PBF), em consequência dos avanços em políticas de proteção social seguida pelo Brasil nos últimos 40 anos, em especial após a constituição de 1988.

Apesar de todos os esforços para redução das desigualdades em nossa sociedade, o Brasil deu os primeiros passos em direção a proteção social em 1971, com a criação da previdência rural, quebrando um modelo, contributivo e excludente, adotado por alguns países latino-americanos.

Este benefício favoreceu milhões de trabalhadores, contribuindo para o reconhecimento do trabalho no campo, quase que totalmente informais. Ademais, propiciou um desacoplamento entre contribuição e benefício.

Entretanto, foi a partir da Constituição de 1988 que se consolidaram novos e importantes aspectos para a construção de um novo sistema brasileiro de proteção social.

De início, com o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar e a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que outorga um salário mínimo a pessoas impedidas de trabalhar, por idade ou por deficiência, com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de um salário mínimo. A carta Magna de 1988 começa a criar um sistema de políticas sociais destinado a atender aos direitos e necessidades universais garantidos constitucionalmente.

O passo seguinte ocorreu nos anos 90 com a implantação dos programas de transferência de renda condicionada. Em 1995, de forma simultânea, surgiram três experiências de Renda Familiar Mínima, no Distrito Federal e Ribeirão Preto e em Campinas a Renda Familiar para Educação. Esses três programas limitavam-se a famílias com crianças menores que 14 anos e eram programas de transferências de renda condicionados, que exigiam contrapartidas dos seus beneficiários. (SOUZA; FONSECA, 1997; SILVA; YASBECK; GIOVANNI, 2004).

No governo federal, o primeiro programa de renda condicionada ocorreu em 1996, com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Este era focalizado nas crianças de 07 a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob o risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes. O benefício era uma bolsa de R\$ 25,00 para crianças em áreas rurais. Posteriormente, foi expandido para áreas urbanas, com um benefício de R\$ 40,00 por criança. O segundo foi o Programa Bolsa Escola Federal, criado em 2001. A contrapartida consistia na frequência mínima de 85% à escola, no ano, para crianças de 06 a 15 anos. O benefício era concedido a famílias cuja renda *per capita* se situava abaixo de R\$ 90,00 e o valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança, com um teto de R\$ 45,00 por família.

Outros programas foram criados: o Bolsa Alimentação com a contrapartida de aleitamento materno, exames pré-natais para gestante e vacinação das crianças; o Cartão Alimentação que garantia a transferência de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para famílias cuja renda *per capita* não alcançasse meio salário mínimo, e os recursos deveriam ser usados exclusivamente na compra de alimentos; e o Auxílio

Gás que consistia no pagamento de R\$ 15,00 (quinze Reais) para cada família com renda de até meio salário-mínimo a cada dois meses, como forma de subsidiar a compra de botijões de gás.

Todos os programas apresentados atuavam de forma sobreposta, com baixa cobertura e muitas limitações administrativas. Funcionava separadamente, uns dos outros, com diferentes cadastros de beneficiários, tendo seu impacto reduzido sobre a fome, a pobreza e a desigualdade. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser até a sua unificação.

Em outubro de 2003, com o objetivo de unificar os quatro programas, o Governo Federal criou o Programa Bolsa Família, determinando que o aporte de uma renda mínima devesse alcançar todas as famílias brasileiras cujo acesso aos bens fundamentais estavam comprometidos pela situação de pobreza e de miséria.

O Programa surgiu baseado na articulação federativa e intersetorial, e tendo metas de atendimento claramente estabelecidas, ficando a cargo da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) a sua administração. Os municípios são parceiros fundamentais na execução do Programa, cabendo-lhes a identificação das famílias a serem beneficiadas mediante o recolhimento das informações que compõem o cadastro. São também responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades, além de serem os responsáveis diretos pela oferta de boa parte dos serviços de educação e saúde.

O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: 1) promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias; 2) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social por meio do cumprimento das condicionalidades; e 3) integração com programas complementares, que visa capacitar às famílias de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

A criação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), foi um meio de identificação da população vulnerável que ocorreu durante a ampliação dos programas de transferência direta de renda no âmbito do Governo Federal. O Cadastro Único é constituído por uma base de dados onde estão reunidas informações sobre as características das famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. O agente operador é a Caixa Econômica Federal (CAIXA), a quem

cabe, mediante condições contratuais firmadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, organizar e operacionalizar a logística, tanto do CadÚnico, quanto do pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família.

3.2 CONDICIONALIDADES

Considerado um dos principais programas de combate a pobreza no mundo, o Programa Bolsa Família integra a estratégia “FOME ZERO”, conforme descrito na seqüência:

[...] que tem o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar, nutricional e contribuindo para erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. (Brasil, 2009).

Segundo (BRASIL, 2006),

Estes grupos mais pobres da população têm grande dificuldade para ter acesso aos serviços e benefícios sociais de que necessitam. Diante desta situação, a principal finalidade seria desenvolver uma estratégia que facilitasse o acesso as famílias mais pobres aos serviços e benefícios que é oferecido pelo Estado dentro da saúde, educação, habitação, etc. Desta forma, o Bolsa Família imputou condicionalidades para que fossem cumpridas, atribuindo ao poder público, a responsabilidade de provedor do acesso à saúde e à educação.

Assim, as condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos e que precisam ser cumpridos para que elas continuem a receber o benefício.

Quanto às condicionalidades, na área da Saúde, existem o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; pré-natal das gestantes e o acompanhamento do bebê e das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. Na área da educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% . Os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na Assistência Social, frequência mínima de 85% relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

Neste sentido, o adequado cumprimento das condicionalidades representa o acesso a direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, com a intenção de que em um longo prazo as famílias tenham mais chances de sair e superar a sua situação de pobreza. Assim, é preciso que a área governamental ofereça os serviços necessários à população com universalidade e qualidade.

O monitoramento às condicionalidades do PBF é feito por três áreas diferentes nos três níveis federativos do Brasil: Educação, Saúde e Assistência Social, cada uma controlando e supervisionando o cumprimento das mesmas, junto às famílias beneficiárias. O acompanhamento ocorre de forma periódica, através do acompanhamento das frequências escolares pelo Projeto Presença, da Saúde através do Sisvan e da Assistência Social pelo Sispeti. A observação do cumprimento das condicionalidades é feita através do Sistema de Condicionalidades (SICON), notificando e aplicando sanções, que vão desde a advertência, bloqueio, suspensão até o cancelamento do benefício, para as famílias em situação de descumprimento.

Em 2006, o governo federal passou a apoiar financeiramente a estrutura administrativa dos municípios, mediante repasse de um valor através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

A família que descumpra as condicionalidades, é acompanhada pelos CRAS e CREAS, com objetivo de superar as dificuldades enfrentadas, que as colocam nos limiares da vulnerabilidade e risco social.

3.3 INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL

Segundo Senna *et al.* (2007) “o controle social é possivelmente uma das facetas mais frágeis do PBF”. A definição legal das instâncias responsáveis pelo acompanhamento do PBF só ocorreu pouco mais de um ano após sua implantação.

O Decreto que regulamenta o Programa definia que o controle social em âmbito local deveria ser feito por um conselho formalmente constituído pelo município ou mesmo por uma instância já existente, desde que fosse respeitada a paridade entre governo e sociedade civil, incluindo representantes das áreas de educação, saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional, da criança e do adolescente.

Só em 2005 a Portaria GM/MDS número 246 de 2005 exige que o município tenha instância de controle social legalmente constituída como condição necessária para receber os incentivos financeiros previstos, inclusive os relativos à atualização do Cadastro Único e ao IGD. A maioria dos Municípios decretou que o Conselho de Assistência Social assumisse como instancia de controle social do PBF.

Nesse patamar temos duas vertentes. Uma que se debruça pelas dificuldades de participação e representação social nos Municípios, o que tem fragilizado essa instância. A outra que compõe situações onde existem poucas representações e falta de capacitação. Diante desse dilema torna-se mais conveniente que um Conselho já instalado assuma as funções de acompanhamento do PBF. Com esse cenário há uma grande incipiência nas atividades de acompanhamento desenvolvidas pelo Programa.

A institucionalização do controle social tem se constituído em um desafio não só para o PBF, mas para as políticas públicas de forma geral, haja vista a fragilidade de mobilização social e a pouca tradição democrática do poder público. No caso do PBF, esses desafios se revestem de uma maior complexidade, considerando a necessidade de incorporar, também no controle social, a pactuação intersetorial. (SENNA *et al.*, 2007).

4 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A partir de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) vem desenvolvendo políticas e programas visando a redução da fome e da pobreza e a promoção dos direitos sociais de cidadãos “esquecidos” pelo poder público no processo histórico brasileiro. (BRASIL, 2004).

Com o Cadastro Único, cada um dos municípios brasileiros pode conhecer as famílias e identificar suas vulnerabilidades, podendo ser um instrumento de planejamento para a promoção das políticas públicas e do desenvolvimento social. Em termos práticos o CadUnico tem sido muito pouco utilizado como estratégia de planejamento das gestões municipais.

Na avaliação do Programa trouxemos algumas visões. De acordo com Fleury (2003 *apud* EFEITOS, [200-?]), um modelo assistencial: “muitas vezes são medidas estigmatizastes, visto que, para ter acesso a determinados programas, é

necessário comprovação da situação de pobreza”. É com base nisso que Fleury (1997 *apud* EFEITOS, [200-?]), usou a expressão “cidadania invertida”, já que o indivíduo tem de provar que fracassou no mercado de trabalho para ter acesso à proteção social.

No caso brasileiro, o Mapa da Exclusão Social no Brasil (POCHMANN; AMORIM, 2003) indica que 41,6% das cidades do Brasil apresentaram os piores resultados no que se refere à exclusão social, sendo a grande maioria situada nas Regiões Norte e Nordeste.

A ‘selva’ da exclusão mostra-se aí intensa e generalizada, com poucos ‘acampamentos’ de inclusão social, pontuando uma realidade marcada pela pobreza e pela fome, que atinge famílias extensas, jovens, população pouco instruída e sem experiências assalariada formal”. (POCHMANN; AMORIM, 2003, p. 25).

O impacto do Bolsa Família sobre a redução da pobreza e distribuição de renda, através de pesquisas realizadas, entre 2005-2006, tem apresentado melhoras das condições de vida da população mais pobre ocorrendo redução da desigualdade social e tendo um aumento na renda destas famílias. Este crescimento apresenta como principal responsável o Programa Bolsa Família que tem causado grande impacto na economia, sendo também fator responsável pelo aumento nos níveis de consumo, principalmente de alimentos.

O primeiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que foi estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), prevê que os países cheguem em 2015 com metade da proporção de pobres de 1990. No caso do Brasil, essa meta foi atingida dez anos antes, em 2005. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a proporção de brasileiros com renda inferior a um dólar por dia era de 8,8% em 1990 e foi reduzida a 4,2%. O Programa Bolsa Família contribuiu em 21% para a redução da pobreza no Brasil.

A Fundação Getúlio Vargas (FGV), mostra que a desigualdade social atingiu o menor nível desde o Censo realizado em 1960, causada pelo programa bolsa família e os seus antecessores.

Segundo o escritor Frei Betto, para a família comprovada miserável, ocorre um impacto muito grande, principalmente se a inflação estiver controlada, porque

ocorre uma redução nos preços dos alimentos. Vendo desta forma, cita o escritor que: “graças ao Bolsa Família, um número maior de pessoas está fazendo três refeições ao dia, com aumento na quantidade consumida e uma maior diversificação dos itens da cesta básica.” (BETTO, 2006).

Já a opinião de Weissheiler (2006), "pode parecer um paradoxo, mas não é. O objetivo do programa Bolsa Família é justamente fazer com que seus beneficiados deixem de sê-lo. Essa é uma tarefa para muitos anos e não apenas para um programa isolado”.

Este paradoxo é complexo e necessita de uma profunda análise conjunta do governo, da sociedade, dos poderes públicos e privados, considerando todas as mudanças socioeconômicas advindas com o fortalecimento do programa, para gerar ações conjuntas com o intuito de equalizar cada vez mais a distribuição do PIB (Produto Interno Bruto) nacional. Essas mudanças através de ações conjuntas são defendidas por Weissheimer (2006):

[...] promover o desenvolvimento sócio-econômico de famílias em estado de insegurança alimentar, gerar trabalho e renda, desenvolver ou mesmo criar uma dignidade capaz de levar que possa ser chamado de cidadania. Esse é o caminho para a saída do Bolsa Família.

[...]

“Nessa linha de raciocínio, um bom programa de transferência de renda é aquele que tem um “mecanismo ejetor” de beneficiários, ou seja, um mecanismo que promova a rápida absorção da população atendida no mercado de trabalho e/ou que incentive seu direcionamento a atividades que gerem renda. Em outras palavras, tais programas devem minimizar o período durante o qual a provisão de bem-estar dos beneficiários é feita por intermédio de transferências governamentais, financiadas por contribuições da “parte produtiva” da sociedade. A idéia, curiosamente defendida à esquerda e à direita, é agilizar a transição dos beneficiários do mundo da dependência/heteronomia para o mundo do trabalho/autonomia” (WEISSHEIMER, 2006).

Ainda segundo Weissheimer (2006), o PBF reinterpretou a agenda das “portas de saída” ao incentivar a criação de oportunidades de desenvolvimento para as famílias beneficiárias, o que é bem diferente de instituir mecanismos para retirá-las do programa o quanto antes. Em vez de apontar aos pobres a porta de saída, o desafio é fazer que eles acessem os benefícios e serviços a que têm direito e permaneçam usufruindo deles o tempo que for necessário.

As críticas de caráter geral se concentram em dois pontos fundamentais: o caráter seletivo ou focalizado desse tipo de intervenção e a imposição de condições para o recebimento das transferências monetárias. Essas duas características do desenho do programa de transferência de renda condicionado produziram uma série de distorções e conseqüências negativas, entre as quais o enfraquecimento dos sistemas de proteção social e a prevalência de uma postura paternalista do Estado em relação à população pobre.

Salienta-se ainda a necessidade de ampliar a oferta de programas complementares ao PBF, principalmente programas e políticas estruturantes, como reforma agrária e geração de emprego e renda, a fim de contribuir mais efetivamente na alteração das situações causadoras da vulnerabilidade social.

O senador Cristovam Buarque, do PDT do Distrito Federal, também tem apresentado críticas ao PBF. Por meio do PLS nº 286/2009, o senador propõe que o Programa Bolsa Família “volte a ser chamado” de Programa Bolsa Escola. Ele sustenta que a mudança do nome do programa foi um equívoco, pois teria levado as famílias a pensar que “não recebem o benefício porque os filhos vão à escola, e sim porque são pobres. Logo, elas deduzem que se saírem da pobreza perderão o benefício”. Em outras palavras, o programa estaria incentivando as pessoas a permanecerem pobres, ainda que subliminarmente, em vez de levá-las a valorizar a educação de seus filhos.

O PBF hoje é um programa de extrema importância no panorama das políticas sociais no Brasil. Tem um número de beneficiários comparável ao das grandes políticas como as de saúde e educação públicas e a previdência social, que perfazem a espinha dorsal da política social brasileira. Pode-se pensar que o PBF cumpriu importante papel nessa primeira fase. São conhecidos os impactos do PBF na redução da pobreza, na diminuição da desigualdade de renda, na maior frequência escolar e na garantia de que as crianças beneficiárias não se submetam ao trabalho infantil como antes. Contudo, o PBF não é um programa de geração de oportunidades, nem é exatamente um programa de incentivo à acumulação do capital humano (SOARES; SÁTYRO, 2010).

5 CONCLUSÃO

Como qualquer programa focalizado nos mais pobres, o Bolsa Família é um programa de assistência social que beneficia hoje mais de 12,8 milhões de famílias, movimentando anualmente R\$ 13,4 bilhões, contando com a adesão formal de todos os municípios brasileiros.

Depois de um difícil período de estruturação, o PBF tem se expandido e apresentado resultados expressivos.

Estudos recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelam que o Programa responde por 16% da queda da desigualdade de renda e por quase 1/3 da queda da extrema pobreza. Neste sentido, embora se reconheça o mérito e o efeito distributivo do Bolsa Família, sobre os índices sociais o Programa ainda apresenta resultados insuficientes.

Analisando uma pesquisa do MDS, realizado pelo Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF) em março de 2006, Weissheimer (2006, p.98), expressa que: outro aspecto positivo está relacionado ao acesso ao crédito. Cerca de um terço dos entrevistados (33,1%) respondeu que o crédito da família com os comerciantes do bairro melhorou após o ingresso no Bolsa Família [...]. Esta facilidade de crédito, segundo a pesquisa, tende a viabilizar possibilidades concretas de melhoria da qualidade de vida das famílias, apesar das inúmeras limitações impostas pela condição de pobreza (WEISSHEIMER, 2006, p.98).

Não estando isento de críticas e problemas, o PBF apresenta algumas lacunas que precisam ser preenchidas, o que já foi apontado por alguns autores citados, necessitando de estudos aprofundados, como: a exigência de condicionalidades é uma polêmica central do Programa. Muitos questionam sua legitimidade, já que este benefício é um direito social e deve ter caráter incondicional; no que diz respeito ao foco, vê-se que a combinação do critério único de renda monetária com a definição de uma linha de pobreza muito baixa resulta na restrição do potencial de inclusão social do Programa, desse modo, corre-se o risco de não atingir os segmentos sociais que enfrentam situações de vulnerabilidade. Outro ponto destacado refere-se ao monitoramento e avaliação do Programa que necessitam de uma maior abrangência para o dimensionamento dos resultados de

médio e longo prazo; por fim, a sustentabilidade expressa pela continuidade do programa evidencia uma debilidade, uma vez que não há uma diretriz clara pautada na intersetorialidade e intergovernabilidade para atuar sobre as causas da ineficiência de inserção da população adulta no mercado produtivo.

Outro ponto controverso do Bolsa Família são as portas de saída. Se a falta de empenho, a falta de esperança no futuro ou expectativas pouco ambiciosas são importantes causas da pobreza de uma família, então um programa, como o Bolsa Família pode ter efeitos negativos no longo prazo. Ao acostumar as pessoas a viverem do benefício do Estado, o PBF as induziria a se empenharem menos na superação da pobreza pelos seus próprios meios, e levaria ao aprofundamento, no longo prazo, da própria pobreza no país.

Uma medida extrema, coerente com esta visão, seria o estabelecimento de limites máximos de permanência no PBF, tais como os previstos no seguro-desemprego. Alguns programas de transferência, como o Chile Solidário, prevêm, pelo menos teoricamente, um tempo máximo de permanência no programa, em geral de três anos. Embora tal prazo não seja cumprido a “mão de ferro”, pelo menos no Chile, a filosofia que embasa este tipo e limite é que o programa não passaria de uma ajuda temporária a famílias que estão em dificuldades, supondo-se que estas famílias irão rapidamente se emancipar. (INSTITUTO..., 2010).

Portanto, do que foi exposto, conclui-se que o Programa Bolsa Família ainda longe de ser um programa de desenvolvimento social sustentável, vem marcando a atuação do governo federal na área social, transformando-se num instrumento valioso, com implicações econômicas e sociais, para o enfrentamento da pobreza massificada no Brasil.

REFERÊNCIAS

BETTO, Frei. **A mosca azul**. Rio de Janeiro: Rocco 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 fev. 2012.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República**

Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>>. Acesso em: 05 fev. 1993.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **“Bolsa Família - 2003-2010: avanços e desafios”**. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

_____. **Bolsa Família**: manual de gestão de condicionalidades. Brasília, 2006.

_____. **NOB SUAS 2010**: aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços socioassistenciais. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/mural/arquivos/nob-suas-2010-minuta-consulta-publica-final.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2012.

_____. **Norma Operacional Básica**: NOB/SUAS. Brasília, 2005. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS / 2004 e Norma Operacional Básica de Serviço Social – NOB/SUAS**. Brasília, nov. 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Programa Bolsa Família**: condicionalidades. Brasília, 2011. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Programa Bolsa Família**: o que é? Brasília, 2009. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/ptogramabolsafamilia>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. **Sete anos do Bolsa Família**. Brasília, 2010. <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/artigos/sete-anos-do-bolsa-familia>>. Acesso em: 05 fev. 2012.

CALDAS, R. W.; CRESTANA, S. (Org.). **Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas**. São Paulo: SEBRAE, 2005.

CASTEL, R. **Metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CONCEPÇÃO e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. **O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil**: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.

COTTA, T. C. S. **Visões de proteção social e transferências de renda condicionadas no Brasil e no México**. 2009. 337f. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – Ceppac, Universidade de Brasília, 2009.

DEUTSCH, K. **Política e governo**. Brasília: Ed. UnB, 1980. Coleção Pensamento Político, v.9.

EFEITOS do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e distribuição de renda. [s.l.: s.n., 200-?]. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/46P.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

FLEURY, S.; OUVENEY, A. M. **Política de saúde: uma política social**. Ed. FioCruz, 1994.

HAAS, F. Política social como política pública. **Revista da Escola Superior Dom Helder Câmara - Veredas do Direito**, v.1, n.3, p.113-23, jan./dez., 2004. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/veredas_direito/pdf/20_83.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**, Brasília, 2010. V.1

_____. Política social e desenvolvimento. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n.13, p.7-24, ago. [2007?]. <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/PoliticaSocial.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2012.

JOVCHLOVITCH, M. **A assistência social como política pública**. [s.l.: s.n.], 1993. <http://www.rebidia.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=188&Itemid=222>. Acesso em: 01 mar. 2012.

MAIA, A. S. **Efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e distribuição de renda**. [s.l.]: Universidade Regional do Cariri, [200-?]. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/46P.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2012.

MELO, H. P. **Gênero e pobreza no Brasil: relatório final do Projeto Governabilidade Democrática de Gênero em América Latina e el Caribe**. Brasília: CEPAL; 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2012.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos**. 4.ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007. 214 p.

POCHMANN, M.; AMORIM, R. (Orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNA, M. *et al.* Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katál.**, Florianópolis, v.10 n.1, p. 86-94 jan./jun. 2007.

SILVA, M. O. da S. **O Programa Bolsa Família nos marcos da luta contra a pobreza no Brasil**. [s.l: s.n], 2006.

_____. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, v.9, n.1, 2005.

SILVA, O. M. S.; YAZBECK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras**. Brasília, 2010.

SOUSA, A. M. de ; FONSECA, A. M. M. da. O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas. **São Paulo em perspectiva**, n. 11, v.4., p.22-32, 1997. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_03.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2012.

SPOSATI, A. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A.; FLEURY, S.; FALCÃO, M. C. (Org.). **Os direitos dos (des) assistidos sociais**. São Paulo: Ed. Cortez, 1989.

_____. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. Brasília: Publicação da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2009.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2006.