



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

IURI SAMPAIO SANTOS

**BOLSA FAMÍLIA: CONCEPÇÕES, ASPECTOS POSITIVOS E
NEGATIVOS DESTE PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA COM ENFOQUE NO ASSISTENCIALISMO**

**SALVADOR
2007**

IURI SAMPAIO SANTOS

**BOLSA FAMÍLIA: CONCEPÇÕES, ASPECTOS POSITIVOS E
NEGATIVOS DESTE PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA COM ENFOQUE NO ASSISTENCIALISMO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Paulo Raimundo de A. Brito

**SALVADOR
2007**

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	POBREZA NO BRASIL	12
2.1	POBREZA E CRESCIMENTO ECONÔMICO	12
2.2	DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	14
2.3	DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E DESIGUALDADES REGIONAIS	15
2.4	EDUCAÇÃO	16
2.5	MICROCRÉDITO E COMBATE À POBREZA	18
2.6	A POBREZA SOB A ÓTICA ATUAL DE AMARTYA SEN	20
2.7	A POBREZA x CESTA BÁSICA x INSEGURANÇA ALIMENTAR	21
3	POLITICAS DE COMBATE A POBREZA	24
3.1	O PROJETO ALVORADA	25
3.2	O PROGRAMA FOME ZERO	26
3.3	O BOLSA ESCOLA	29
3.4	O BOLSA FAMÍLIA	30
3.5	OUTROS PROGRAMAS	31
4	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	34
4.1	O QUE É	34
4.1.1	Benefícios e Contrapartidas	34
4.1.2	Principais vantagens	35
4.2	CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE	35
4.3	GESTÃO DE BENEFÍCIOS	36
4.3.1	Como conseguir acesso ao Sistema de Gestão de Benefícios	37
4.3.2	Tipos de benefícios pagos pelo Programa	37
4.3.3	Aplicação e efeitos das atividades de gestão de benefícios do PBF	38
4.3.4	Responsabilidades governamentais e procedimentos de gestão de benefícios	39
4.3.4.1	Responsabilidades da União	39

4.3.4.2	Responsabilidades dos Estados	40
4.3.4.3	Responsabilidades dos Municípios	40
4.3.5	Sistema Gestão de Benefícios – SIBEC	41
4.3.6	Rede de pagamento de benefícios	42
4.4	ASPECTOS POSITIVOS DO PROGRAMA BOLSA FAMILIA	44
5	ASPECTOS NEGATIVOS DO BOLSA FAMÍLIA	46
5.1	FALHAS DO BOLSA FAMÍLIA	46
5.1.1	Política Assistencialista	50
5.2	CONSEQUÊNCIAS NEGATIVAS	51
5.3	O WORKFARE: UMA ALTERNATIVA SUSTENTÁVEL DE COMBATE À POBREZA	52
6	CONCLUSÕES	55
	REFERÊNCIAS	58

“SEU DOUTOR OS NORDESTINO
TEM MUITA GRATIDÃO
PELO AUXÍLIO DOS SULISTAS
NESTA SECA DO SERTÃO
MAS DOUTOR UMA ESMOLA
À UM HOMEM QUE É SÃO
OU LHE MATA DE VERGONHA
OU VICIA O CIDADÃO”

VOZES SECAS

LUIZ GONZAGA/ZÉ DANTAS

IURI SAMPAIO SANTOS

**BOLSA FAMÍLIA: CONCEPÇÕES, ASPECTOS POSITIVOS E
NEGATIVOS DESTE PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA
COM ENFOQUE NO ASSISTENCIALISMO**

Aprovada em dezembro de 2007

Orientador: _____

Prof. Dr. Paulo Raimundo de A. Brito

Faculdade de Ciências Econômicas

Prof. Guilherme Furtado Lopes

Faculdade de Ciências Econômicas

Prof. Dr. Jackson Ornelas Mendonça

Faculdade de Ciências Econômicas

AGRADECIMENTOS

A Deus plenamente por mais uma batalha vencida.

Aos meus amados pais (Euricles e Helena), e meus irmãos Euricles Neto e Mateus e a minha amada Caline por serem a complementação da minha vida.

Agradeço à minha queridíssima amiga Indiara Maria Leal Veloso pela amizade, apoio incondicional e auxílio indispensável ao desenvolvimento desta monografia.

Agradeço a todos os professores que contribuíram na minha formação acadêmica e em especial ao Dr. Paulo Raimundo de Almeida Brito pela orientação valorosa que em muito norteou a referida monografia.

Agradeço ao querido amigo Mário Tarcísio de Souza Lima por toda a atenção e prestatividade.

Agradeço à minha querida tia Leonor Sampaio pelo carinho, atenção e apoio.

Agradeço a todos os meus amigos e toda a equipe da Faculdade por fazerem parte dessa minha fase da vida

A todos, meu muito obrigado.

RESUMO

Esta monografia tem como objetivo discernir sobre o programa governamental Bolsa Família e apresentar, além dos conceitos que representam seus aspectos positivos, suas falhas, aspectos negativos que necessitam de medidas de mudança. Como é uma política social de combate à pobreza, este fenômeno social característico da sociedade brasileira será analisado, bem como programas de inclusão dos pobres. O estudo revela que apesar de ter sido criado com o intuito de reduzir as desigualdades sociais e distribuir renda, o que efetivamente ocorre, o Bolsa Família não encontra uma saída definitiva para a pobreza em virtude, dentre outros fatores, do assistencialismo que acaba por criar uma submissão e relação de dependência dos beneficiários em relação ao programa.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. assistencialismo. distribuição de renda., pobreza. aspectos negativos. políticas sociais. Sustentabilidade. mercado de trabalho.

1 INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como objeto de estudo o Bolsa Família, um dos principais programas de transferência de renda do Brasil. Deste modo pode-se evidenciar que a análise ou interpretação da história econômica brasileira não é foco principal de abordagem deste tema, no entanto quando se analisa o perfil da pobreza no Brasil, é importante observar que seu desenvolvimento se deu num ambiente de exploração econômica de mão de obra escrava e de dominação social, com conseqüente dominação política, o que não deixa de refletir na situação de domínio econômico.

O objetivo deste trabalho é o de analisar as políticas de combate à pobreza de uma forma mais ampla, para logo em seguida delimitar o Bolsa Família e demonstrar as concepções e diretrizes que o norteiam, e evidenciar aspectos positivos e negativos que se apresentam para a sua eficácia. A Hipótese a ser verificada é a de que este programa apresenta falhas que evidenciam a necessidade de mudanças por parte das autoridades no combate à pobreza.

O tema escolhido é de uma relevância fundamental por ser atual e um dos carros-chefe do governo vigente. A motivação para pesquisar acerca desta política de combate a pobreza é justamente o fato dela ser recente, carente de abordagens por parte do governo que reflitam com clareza os possíveis erros que certamente possui e fator de curiosidade para pesquisar sobre o objeto proposto.

É importante ressaltar com clareza e objetividade a questão da pobreza no Brasil, suas concepções, causas, elementos influenciadores, perfil do pobre dentre outros. Desde os tempos de colônia, se verifica no Brasil problemas recorrentes de fome e miséria, uma vez que a cultura agrícola, para exportação através das “plantations” como as de cana de açúcar no Nordeste visava o mercado externo, o que comprometia o abastecimento interno e lesava a população em uma de suas principais necessidades primárias, que é a alimentação. Através de um decreto que obrigava aos latifúndios uma parcela fixa de terra para produção

de alimentos básicos para consumo local, as autoridades da época tentaram solucionar o problema, mas não obtiveram êxito.

Segundo Arbache (2003), na primeira metade do século passado, os efeitos combinados da urbanização e secas periódicas na Região Nordeste pioraram a escassez de comida, resultando em vários episódios de fome. O governo só entrou em ação nos piores anos, implementando programas emergenciais de importação e distribuição de alimentos.

As políticas de combate à pobreza no Brasil, em particular o programa Bolsa Família apresentam um caráter exacerbadamente assistencialista, passivo, no qual as populações de baixa renda “recebem o peixe” ao invés de “aprenderem a pescar”. Agindo desta forma, estes métodos não se evidenciam como permanentes soluções para a miséria, criando por parte dos beneficiários uma dependência em relação ao auxílio que recebem.

Há, portanto, a necessidade de se implementar políticas sociais que tenham em suas premissas teóricas um caráter permanente e sustentável. Uma forma de estes programas atingirem esta condição é tentar, por exemplo, atuar nos mercados de maneira a promover ajustes que façam com que o pobre que está desempregado seja absorvido pelos mesmos e tentar integrar ações com efeitos compensatórios àquelas que tem efeitos permanentes na renda dos pobres.

Dentro desta necessidade de ajuste, pode-se evidenciar que as políticas sociais após a década de 90 procuram em suas concepções se distanciar do puro assistencialismo, sendo a questão da sustentabilidade uma nova diretriz a ser seguida. Programas como o Projeto Alvorada, Bolsa Escola, Fome Zero, Pronaf, e o Bolsa Família, dentre outros, fazem parte desta nova tendência das metas de combate à exclusão social. A problemática é a de justamente discernir se o Bolsa Família, apesar das incontestáveis vantagens que proporciona ao pobre, consegue se desvencilhar do caráter unicamente de assistência a uma solução permanente para a pobreza.

Esta monografia está dividida em seis capítulos dos quais esta introdução é o primeiro, referindo-se à apresentação do trabalho, seus objetivos, justificativa, objeto de estudo. O

capítulo dois irá discernir sobre a questão da pobreza no Brasil, que é de relevância fundamental para se entender as diretrizes tomadas por políticas sociais como o Bolsa Família. Fatores como a distribuição de renda, a educação, a questão do crescimento econômico, dentre outros fatores, serão discutidos neste capítulo.

Ainda no segundo capítulo ressalta-se novas idéias em relação à conceituação da pobreza, evidenciadas por Amartya Sen, um economista indiano contemporâneo que ganhou o prêmio Nobel de economia em 1998.

Uma vez abordada a questão da pobreza e exclusão social, o próximo passo será o de verificar algumas das principais políticas governamentais de combate a esta miséria, explicitadas no terceiro capítulo. Dentre estes programas, obviamente destaca-se o Bolsa Família, tema desta monografia, que será evidenciado no quarto capítulo através de dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social, devido à sua ainda breve existência.

O capítulo quinto abordará aspectos positivos e negativos do Programa Bolsa Família. Apesar dos benefícios que o mesmo proporciona ao cidadão pobre, é imprescindível explicitar através de uma avaliação crítica suas falhas para que nestes tópicos seja revisto. O assistencialismo sem incentivos específicos para o pobre se inserir no mercado de trabalho é o principal fator negativo, também demonstrado neste capítulo.

As conclusões são as de que o programa deve ser aperfeiçoado com as melhorias na educação, na saúde e na qualificação de mão-de-obra.

2 A POBREZA NO BRASIL

A análise da pobreza no Brasil nos permite verificar que a literatura vigente sobre o tema focaliza questões como a distribuição de renda, as causas, políticas econômicas, desigualdade social dentre outros. Este tipo de enfoque acaba por fazer com que governantes estabeleçam metas de combate contra a miséria que se baseiem em auxílios relativos à alimentação, por exemplo, com caráter essencialmente assistencialista.

2.1 POBREZA E CRESCIMENTO ECONÔMICO

As políticas sociais de efeito compensatório podem ser parcialmente compreendidas quando se observa que a pobreza é encarada por muitos teóricos e governantes como uma consequência da falta de crescimento econômico. Com isto estratégias de desenvolvimento são formuladas visando à expansão da economia com o objetivo de promover consequências positivas em relação à erradicação da pobreza.

Arbache (2003) aborda este tema quando evidencia que a limitação da literatura parece estar associada à visão predominante de que o fim da pobreza seria subproduto de crescimento econômico. Esse entendimento levou aos políticos e formuladores de políticas econômicas a terem uma visão passiva e tolerante com a pobreza, focando suas ações em medidas que levariam ao crescimento da economia.

A questão da má distribuição de renda está também intimamente ligada à desigualdade social no Brasil. Esta temática foi explicitada por Ricardo Paes de Barros (2000), do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA) como um fator preponderante para explicar o fenômeno da pobreza no Brasil, que mesmo experimentando altas taxas de crescimento não se verificou uma redução da miséria, até o século XX.

Analisando as políticas econômicas do pós-guerra percebemos o enfoque voltado para o desenvolvimento da economia, que supostamente iria gerar benefícios no combate à pobreza. Na ditadura militar, por exemplo, no início dos anos 70, sob a ótica do economista Antonio Delfim Neto, o Brasil vivenciou o chamado milagre econômico, em que as taxas de crescimento do PIB eram acentuadas, assim como a entrada de capital estrangeiro e a conseqüente elevação da dívida externa. Com a classe média experimentando uma verdadeira febre consumista, supunha-se que como conseqüência à população de baixa renda também seria afetada favoravelmente.

As políticas públicas do período não visaram estimular a inclusão dos pobres no mercado. Acreditava-se que o crescimento econômico iria beneficiar os pobres através do efeito transbordamento. Uma vez que os mercados de bens, serviços e habitações, crescessem para atender a classe média, os pobres seriam beneficiados por meio do aumento de demanda de mão de obra assalariada, economias de escala e externalidades. (ARBACHE, 2003, p.14).

Contudo, o que pôde ser observado é que os índices de pobreza nesta época não foram reduzidos e além do mais um fator negativo se acentuou: o processo de concentração de renda, ou seja, as classes sociais mais abastadas vivenciaram um aumento de seus dividendos enquanto a população menos favorecida se mantinha inalteradamente miserável.

Ferreira (2004) afirma que o crescimento econômico não é condição para a diminuição das desigualdades sociais e concentração de renda, através de dados em que alega:

Os números são claros nesse sentido. Em 1979, a parcela apropriada pelos 10% mais ricos da população brasileira correspondia a 47,4% da renda total. Vinte anos mais tarde, em 1999, esse número permanece inalterado. Isto é, os 10% mais ricos continuam se apropriando dos mesmos 47,4% da renda total. No outro extremo, os 20% mais pobres que se apropriaram, em 1979, de 2,7% da renda total passaram a usufruir em 1999, de 2,4%. E nesse período, o crescimento do PIB per capita passou de R\$ 2,230 para R\$ 2,507, um acréscimo de 12,7%. Ou seja, o crescimento econômico não é suficiente para levar a uma melhor distribuição de renda no Brasil. (FERREIRA, 2004, p.32).

Deste modo percebemos que a questão da pobreza não deve se restringir apenas ao fator crescimento econômico, mas é necessário analisar outras variáveis. A ineficiente repartição da renda no Brasil é causa fundamental do conceito de pobreza, havendo, portanto a necessidade de se criar metas que tenha a finalidade de tornar mais equânime a renda da população.

2.2 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Analisando a renda no Brasil, evidencia-se que existe uma nítida má distribuição entre a população, o que gera uma concentração sob o domínio de uma minoria. O Brasil é um país muito extenso territorialmente, com abundância de recursos naturais e produtos agrícola, de modo que a escassez de alimentos não é fator que possa mensurar a situação de extrema miséria de boa parte de seus habitantes.

Na análise da história econômica brasileira, percebe-se que a população dos menos favorecidos socialmente já se verificava desde a época em que o país era uma colônia lusitana. Desde aquela época, foi se configurando uma estrutura de riqueza pertencente a uma minoria que conseqüentemente provocou uma concentração de renda que se reflete nos dias atuais.

Segundo Gremaud (2002, p.91) a má distribuição de renda no Brasil e sua evolução são explicadas por fatores históricos e econômicos, evidenciando o fato de que no Brasil, após a libertação dos escravos, a situação sócio-econômica deles era precária.

Quando se aborda aspectos relativos à questão da pobreza, percebe-se que o combate às desigualdades sociais caminha inevitavelmente na direção de uma eficiente distribuição de renda. Este é um dos principais objetivos de programas governamentais como o Bolsa Família, que concede benefícios sob a forma de dinheiro. Apesar da constatação de que o Brasil, com sua extensão territorial, suas riquezas naturais, não é um país pobre, infelizmente uma boa parcela de sua população se encontra vivendo abaixo da linha de pobreza.

Isto ocorre de fato quando se observa que a renda per capita do Brasil é elevada e paradoxalmente a população de miseráveis é muito acentuada, o que sugere que a pobreza decorre de uma prejudicial concentração de renda. Fatores diversos retratam esta retenção da renda, o próprio crescimento econômico pode influenciar este processo, uma vez que a industrialização acelerada com uma maior automação e o progresso técnico exigem uma mão de obra qualificada. Com isto pode haver uma defasagem salarial em relação aos trabalhadores sem qualificação ou até o desemprego dos mesmos, provocando uma concentração maior de renda.

Baseando-se apenas no crescimento do Produto Interno Bruto, a erradicação da pobreza se daria de uma forma muito mais lenta. Uma combinação de crescimento econômico e distribuição de renda poderia levar a uma mais rápida e eficaz solução para a pobreza.

Arbache (2003) sugere que a erradicação da pobreza deve passar por estratégias voltadas à redução da desigualdade. De outra forma, políticas ativas de transferência de renda teriam um papel fundamental nas transformações dos indicadores de pobreza.

2.3 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E DESIGUALDADES REGIONAIS

A incidência de pobreza no Brasil é mais elevada nas áreas rurais do que nas zonas urbanas. Segundo Rocha (1996), analisando a repartição dos pobres no Brasil na década de 80, verificou-se uma expressiva redução dos miseráveis rurais no final dela e início dos anos 90, que pode ser evidenciado pelas secas do Nordeste e conseqüente êxodo rural.

As maiores proporções de pobres encontram-se nas regiões Nordeste e Norte, mais na primeira e particularmente nas pequenas cidades e na zona rural, declinando em direção ao sul a ao centro-oeste.

Segundo Rocha (1996), observando os dois maiores pólos industriais no Brasil, os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, percebe-se que a pobreza neles é um fenômeno

predominantemente metropolitano. Os pobres metropolitanos representavam respectivamente, 63% e 84% do número total de pobres nestas duas regiões.

Porem em termos absolutos, a pobreza é mais acentuada no campo e menos forte nas áreas urbanizadas dos centros metropolitanos. Esta informação surpreende a muitos, que imaginavam que eram nas favelas que se concentrava a maior parte dos miseráveis do país. Vale ainda afirmar que este processo de favelização e macrocefalia urbana são ocasionados, muitas vezes, pelo pobre que sai do campo para buscar uma oportunidade de melhoria de vida na cidade grande.

Em virtude das inovações técnicas, trabalhadores com especialização em determinada área são cada vez mais requisitados nas indústrias, em detrimento daqueles sem nenhuma qualificação, justamente o caso do trabalhador da zona rural. O que se evidencia nos centros urbanos é uma pobreza mais severa, em que a qualificação da mão de obra é fator preponderante para a inserção no mercado de trabalho, o que não ocorre com a maioria da população.

No que se refere à segmentação regional, percebemos que se evidencia uma espécie de efeito regional nas remunerações. Desta forma é no mercado de trabalho que fica explicitado a diferença de salários entre as distintas regiões de trabalhadores que desempenham a mesma função, onde os operários das regiões menos favorecidas ganham proporcionalmente menos.

Um trabalhador de Curitiba ganhava 25,4% a mais que a média, enquanto um trabalhador com as mesmas características, emprego e setor, mas trabalhando em Belém ganhava 10% menos que a média. Barros e Mendonça (1995) mostram que a diminuição da desigualdade regional reduziria a desigualdade de renda entre 2% e 5%. (ARBACHE, 2003, p.35).

2.4 EDUCAÇÃO

A distribuição de renda insuficiente é fonte fundamental para se entender o fenômeno da pobreza no Brasil, aparecendo como uma das nações com maior desigualdade de renda no mundo. Um dos principais fatores que explicam esta realidade e também a determinação dos salários é a educação. Através de uma maior democratização do ensino de qualidade, as classes menos favorecidas seriam beneficiadas pelo fato de terem a oportunidade de se qualificarem profissionalmente e de serem inseridas no mercado de trabalho.

Rocha (1996) evidencia que o ponto crucial para se instrumentalizar os jovens para o mercado de trabalho não é mais o de garantir o acesso à escola, que já se encontra bastante difundido, de modo que o fundamental seria promover uma revolução no ensino.

É correto afirmar que a escola pública tem a função de ser instrumento de mobilidade social, operando no sentido de romper o círculo vicioso da pobreza e promovendo a redução das desigualdades. Esta revolução no ensino público tem que realmente existir, para que a criança pobre tenha acesso a um aprendizado de qualidade, podendo prestar o vestibular com um nível de conhecimento que pelo menos se aproxime ao dos concorrentes oriundos de escolas particulares.

Contudo, o que não pode deixar de ser observado quando se analisa a questão da educação entre os pobres, é o alto índice de evasão escolar. A pobreza e a fome geram conseqüências que acabam por dificultar o acesso de crianças e adolescentes à escola. O ciclo vicioso da pobreza faz com que os filhos de pessoas que vivem em situação de miséria extrema continuem nesta condição, o que os força a trabalhar desde cedo, não recebendo nenhum tipo de conhecimento básico.

Segundo Rocha (1996) as conseqüências de uma distribuição mais igualitária da educação causam benefícios dos mais diversos. O aumento de um ano de educação de toda população pode:

- Impactar de forma sustentável a taxa de crescimento do PIB per capita em 0,35%
- Reduzir em 9 a mortalidade infantil para cada 1000 crianças nascidas vivas
- Aumentar em 20% a renda per capita
- Reduzir a população de pobres em pelo menos 1%

As políticas de combate à pobreza que tenham a educação como carro chefe apresentam limitações no que diz respeito aos resultados imediatos. Isto porque os efeitos são perceptíveis em longo prazo, uma vez que muitas destas metas são destinadas a crianças e adolescentes que em tese, somente após a conclusão dos níveis de escolaridade exigidos, tentariam se inserir no mercado de trabalho.

O que se verifica no Brasil atualmente, é que nem mesmo um diploma bacharel é garantia de emprego. Evidencia-se como necessária uma capacitação cada vez maior através de pós-graduação, cursos técnicos e profissionalizantes dos mais diversos, dominar conceitos básicos de informática, aprender pelo menos uma língua estrangeira, dentre outros. Existe a questão dos adultos analfabetos que até concluir as principais etapas do ciclo educacional, já terão certamente uma idade avançada que é incompatível com a inserção ocupacional, uma vez que os mais jovens têm uma chance de emprego maior.

Como forma de auxiliar no combate à evasão escolar, O Bolsa Família estabelece como contrapartida ao recebimento do benefício à frequência regular de crianças e adolescentes em escolas públicas. Percebe-se que é uma forma de estimular os adultos pobres a colocarem seus filhos na escola, mas não suficiente para resolver o problema. A educação é um fator primordial na redução das desigualdades sociais, que precisa sempre ser aplicado pelas autoridades governamentais. O intuito não é o de apenas incluir a criança pobre no sistema educacional, mas criar condições para que a mesma tenha um ensino de qualidade, além de capacidade para aprender.

2.5 A POBREZA SOB A ÓTICA ATUAL DE AMARTYA SEN

A análise acerca da pobreza se debruça, com foi visto anteriormente sob vários aspectos. O crescimento econômico e a distribuição de renda e educação são dois dos principais fatores que abordam este fenômeno.

Muitos economistas defendiam a idéia de que a pobreza seria eficazmente combatida na medida em que o desenvolvimento econômico atuasse como a causa primordial para a redução das desigualdades sociais. Uma vez que os problemas das classes menos favorecidas eram encarados apenas como a escassez de recursos, isto poderia ser solucionado com o crescimento da economia e posterior distribuição de renda, que mais recentemente ganhou uma conotação mais importante e essencial para redução da miséria.

Depois de dois séculos desde a publicação dos livros dos autores clássicos, a pobreza, em suas diversas formas de aparição, é hoje um dos fenômenos mais disseminados de todo o mundo. Em termos globais ela afeta aproximadamente 2,8 bilhões de pessoas, e só no Brasil, 53 milhões destas são afetadas pela falta de renda, educação, saneamento, moradia, etc. (BARROS; HENRIQUE, 2007, p.22).

O economista indiano Amartya Sen (2001), prêmio Nobel de economia em 1998, desenvolveu um método alternativo de análise da pobreza que merece uma explanação no desenvolvimento desta monografia.

Sen evidencia o fenômeno da pobreza como privação de capacidades, que extrapola métodos de abordagem que retratem a apenas a carência de renda como fator de exclusão social. Outras variáveis sociais, de vidas comunitárias, ecológicas, estão atualmente fazendo parte da avaliação das condições de vida nas sociedades modernas sob a ótica do pesquisador.

O campo das discussões sobre as necessidades básicas é marcado pela ideologia de Sen, que iniciou uma nova concepção definindo a pobreza como a privação de capacidades básicas. O baixo nível de renda, habitual caracterizador das condições de exclusão social, não era mais o único elemento que definia as classes menos favorecidas.

Para o economista indiano, ser pobre não significa apenas viver abaixo da linha de pobreza. Abordando a concepção tradicional acerca da pobreza, se comparássemos dois indivíduos, 1 e 2, de modo que o primeiro tivesse uma renda menor que o segundo, necessariamente ele

seria mais pobre. O índice de miséria seria evidenciado pela restrição orçamentária dos indivíduos.

Ele amplia com muita pertinência esta base informacional restrita a apenas um aspecto considerado. Explicita que ser pobre é ter um rendimento insuficiente para desenvolver determinadas funções básicas, levando-se em conta circunstâncias sociais e requisitos regionais, não podendo esquecer a conexão de muitos outros fatores como cultura, educação, religião, etc.

Não ter estes anseios correspondidos, cerceando estas necessidades fundamentais do ser humano é privar as capacidades básicas do indivíduo. Segundo Sen (2001), o processo de exclusão social é multidimensional sendo, portanto, mais abrangente do que a pobreza, extrapolando medidas pautadas unicamente em critérios de renda.

As capacidades básicas descritas por Sen referem-se à saúde, à reprodução, à vida social e política. Conjuntamente são elas que conferem a uma pessoa a condição de membro de uma comunidade social, econômica e política, encontrando correspondência nos direitos de cidadania. Além disto às capacidades são consideradas universais, pois são vistas como pertinentes e aplicáveis a todas as sociedades. Com base nestas colocações, observa-se que a abordagem das necessidades básicas representa uma possibilidade de operacionalização do conceito de pobreza entendida como a negação dos direitos de cidadania. (LIMA, 2004, p.134).

2.6 INSEGURANÇA ALIMENTAR x POBREZA x CESTA BÁSICA¹

O direito a alimentação é um direito humano básico, sem ele não se pode discutir os outros. Uma alimentação adequada concede o direito à vida, porque sem alimentação correta não há o direito à humanidade, que deve ser entendida aqui como o direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana. É importante conceituar o termo Segurança Alimentar e Nutricional, internacionalmente referido como a

¹ Texto disponível em Veloso.

garantia, a todos, ao acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna e um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

A identificação do problema da fome e desnutrição no Brasil, que atinge parcelas expressivas da população, não é um dado novo a informar sobre a gravidade da realidade social aqui dominante. Tal problema sempre se mostrou como uma das manifestações mais visíveis do quadro de aguda desigualdade perpetrado ao longo de nossa história.

A iniquidade surgiu desde o processo de colonização e veio se retroalimentando, de forma ininterrupta, até os dias de hoje. Sobreviveu às transformações inegáveis por que passou a economia e sempre teve como uma de suas conseqüências mais trágicas a criação e preservação de contingentes de homens, mulheres e crianças condenadas à prisão da fome e desnutrição.

O Mapa da Fome sofreu alguns questionamentos na época de sua divulgação. O principal referiu-se à inadequação da cesta básica adotada, para medir o poder aquisitivo das famílias brasileiras. Outra dúvida também suscitada foi sobre o critério de avaliar o nível de pobreza apenas pela capacidade aquisitiva.

O decreto lei número 399, de 30 de abril de 1938, instituiu a cesta básica no Brasil. Criada para se tornar uma referência do cálculo do salário mínimo durante o governo Vargas, o decreto foi uma medida de inspiração fascista, assim como o salário mínimo, cujo objetivo era a consolidação do controle estatal sobre os salários (Paim; Laps *apud* Veloso, 2006).

Apesar da discussão em torno do assunto, o que se depreende é uma grande insegurança alimentar que põe em questão a saúde do homem, pois a maioria da população em situação nutricional vulnerável não tem acesso aos alimentos por não disporem de poder aquisitivo suficiente para comprá-los.

Essa falta do poder aquisitivo é devido à perda no poder de compra do salário mínimo, refletindo o descumprimento da legislação que o criou e o regulamentou.

Com base neste estudo, pode-se perceber a dificuldade dos trabalhadores que dispõem do mínimo, em suprir as suas necessidades. O salário mínimo, quando da sua criação por lei, que ainda vigora, deveria ser capaz de sustentar as despesas diárias necessárias à sobrevivência do trabalhador e sua família, trabalhador esse que se encontra em uma faixa de baixa renda da população.

Dentro dessa limitação no poder de compra do trabalhador, a cesta básica, item primordial nas despesas das famílias de baixa renda, é incapaz ainda de combater por total a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, foco do Programa Bolsa Família, pois dada à defasagem salarial pode-se comprovar a realidade em que o trabalhador se encontra em termos de acesso a essa segurança.

3 POLÍTICAS SOCIAIS DE COMBATE À POBREZA

As políticas recentes de combate à pobreza têm tentado assumir um caráter de ações permanentes e sustentáveis, seja por parte do governo ou entidades não governamentais que agem direta ou indiretamente contra a miséria. Isto exprime uma forma de se desvencilhar de uma das principais características das políticas anteriores, que é o puro assistencialismo na concessão de benefícios.

Segundo Barros et. alii. (2000), as políticas sociais em geral não atendem aos mais necessitados e os programas que atendem a eles não cumprem adequadamente seus objetivos sociais. As políticas que atendem aos mais necessitados não deixam efeitos permanentes sobre o seu estado de pobreza, sendo que o problema das mesmas não é o de falta de recursos, mas sim o da má aplicação deles, seja devido à corrupção e desvios ou falta de fiscalização.

As novas políticas sociais têm o intuito de melhorar as condições de vida da população pobre e miserável através da criação de oportunidades que permitam a saída desta condição de exclusão social. Políticas de inclusão social como o Bolsa Família, objeto desta monografia, apresentam aspectos positivos como, por exemplo, estimular o desenvolvimento de regiões pobres na medida em que com a posse do benefício há um aumento no consumo e conseqüente demanda monetária que movimentam economias locais.

As novas políticas sociais consideram a serem fundamentais: (i) A integração e coordenação de políticas macroeconômica e microeconômica com as políticas sociais e reformas estruturais. (ii) O reconhecimento de que falhas no mercado devem ser atacadas para se dar oportunidades aos pobres: (iii) A mobilização social para se promover à organização e o empoderamento das comunidades pobres: (iiii) A necessidade de aumentar a eficiência no uso de recursos das políticas sociais. (ARBACHE, 2003, p. 40).

As novas políticas sociais têm o intuito de serem eficazes no uso dos recursos, pois no Brasil devido a práticas de corrupção observa-se uma má aplicação dos mesmos. Medidas que tenham efeitos permanentes em relação à redução da pobreza também se configuram como um desafio para estes programas governamentais.

3.1 O PROJETO ALVORADA

O governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em março de 2001, lançou o projeto Alvorada, evidenciando suas políticas sociais para os dois últimos anos de mandato. Este programa apresenta um caráter inovador na medida em que pioneiramente busca uma integração de ações de combate à miséria. O projeto dava prosseguimento aos programas que já existiam e incorporando recursos do Fundo de Erradicação da Pobreza e Rede de Proteção Social, com o intuito de unir ações de políticas compensatórias com medidas estruturais para reduzir a pobreza de forma permanente.

Uma outra novidade do projeto foi à forma como os municípios foram escolhidos para a aplicação dos recursos do programa. O método de seleção aplicado deu-se através do Índice de Desenvolvimento humano (IDH).

O IDH teve a contribuição importante do economista indiano Amartya Sen no processo de mensuração do estágio de desenvolvimento social. O IDH calcula o nível de desenvolvimento humano das populações de diversos países utilizando como critérios indicadores de renda (PIB per capita), educação, como alfabetização e taxa de matrícula e expectativa de vida ao nascer.

Desta forma o Projeto Alvorada pesquisou e selecionou os municípios com menor taxa de IDH, distribuindo os benefícios, em tese, aos mais necessitados. Esta unificação dos programas sociais e integração dos mesmos tiveram como objetivo reduzir a pobreza ao atuar nas áreas de educação, saúde, distribuição de renda, dentre outros. Assim procurar-se-ia melhorar as condições de vida de crianças carentes, por exemplo, assegurando a elas educação fundamental e média, proporcionando assistência médica, além de tentar ampliar a inserção ocupacional dos excluídos.

Apesar do aspecto inovador diante dos fatos mencionados, o Projeto Alvorada não correspondeu quanto à realização de suas metas.

Embora o Projeto Alvorada tenha representado uma revolução nas políticas públicas da área social, pouco se avançou do ponto de vista prático. Várias razões contam para tal como o lançamento do projeto em fim de governo falta de comunicação com o público para apresentar planos e atrair a sociedade para sua execução, falta de coordenação entre as três esferas do governo e inabilidade do mesmo para atrair o terceiro setor e o setor privado para execução do projeto (ARBACHE, 2003, p.42).

3.2 O PROGRAMA FOME ZERO

A política pública conhecida como Fome Zero foi instituída pelo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva desde o seu primeiro mandato, que teve início em 2003. Este programa foi criado com o objetivo primordial de erradicar a fome e reduzir as desigualdades sociais. É uma política devido ao fato de exprimir uma decisão da esfera federal em enquadrar o problema da fome como uma questão primordial, traçando uma estratégia de combate à mesma e redução dos níveis de pobreza.

O programa Fome Zero estimula ações de combate ao ciclo da miséria e incentiva a inclusão social. Juntas, as ações de segurança alimentar e nutricional, de renda, cidadania, contaram com recursos orçamentários de 6 bilhões de reais em 2004.

A atuação integrada dos ministérios que implementam políticas fortemente vinculadas às diretrizes do Fome Zero possibilita uma ação planejada e articulada com melhores possibilidades de assegurar o acesso à alimentação, a expansão da produção e o consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, nas condições de saúde, no acesso ao abastecimento de água, tudo sob a ótica dos direitos de cidadania, conforme site fome zero (2007).

Segundo Arbache (2003) o Fome Zero entende que a distribuição de renda por si só não garante o bem-estar da população pobre se não houver alguma forma de sustentação em longo prazo.

Para garantir a inclusão, o Fome Zero vê como providência fundamental que as pessoas pobres passem a contar com uma base sobre a qual possam se sustentar. Tal base pode ser o controle de algum “ativo” que alavanque futuras rendas ou, ao menos, a posse de bens que reduzam o grau de comprometimento de sua renda com aluguel, prestações, ou juros pagos a agiotas (ARBACHE, 2003, p. 49).

O programa Fome Zero apresenta como pontos positivos o fato de dar importância fundamental à questão da fome, colocando-a na pauta política como foco de um projeto nacional e intensificando a participação e mobilização da sociedade. O problema da fome está relacionado com o conceito de segurança alimentar, que significa a possibilidade de o cidadão se alimentar de forma saudável e digna, ou seja, ter acesso à alimentação.

Quando se analisa este conceito de Segurança Alimentar, percebe-se a necessidade de se desenvolver políticas de combate à fome e redução da pobreza. Mesmo que o país seja um grande produtor dos mais variados tipos de alimentos, não irá haver Segurança Alimentar enquanto a população pobre não for inserida no mercado de trabalho para ter renda com

intuito de ser aplicada na alimentação, como também aspectos culturais como a educação alimentar das famílias.

Como forma de tentar solucionar este problema, o estado interveio com o projeto Fome Zero, que possibilitou uma integração de políticas que visam garantir a segurança alimentar da população carente do país.

Um outro aspecto positivo do Fome Zero foi possibilitar a vinculação entre a política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de repensar a ação do estado. Quanto mais garantida a integração das áreas envolvidas neste tema, mais estimuladas as parcerias e melhor promovidos os canais de participação popular e controle social, maior é a possibilidade de consolidação efetiva desta política. A realização da II conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, consolidou o reconhecimento pelo Estado da necessidade de implementação de uma política de segurança alimentar fortemente apoiada na participação da sociedade brasileira, conforme site www.fomezero.gov.br.

Como intuito, portanto de combater a fome, reduzir a pobreza e exclusão social, buscando prover as classes menos favorecidas de condições de alimentação digna para manutenção da sua sobrevivência, o Fome Zero se articula em quatro pilares de atuação.

1) Acesso aos alimentos: Contém programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação visando, entre outras metas, aumentar a renda da população carente e com isso diminuir as desigualdades sociais.

São ações como:

- Programa Bolsa Família
- Alimentação escolar
- Alimentos a grupos populacionais específicos
- Cisternas
- Restaurantes populares
- Bancos de alimentos

- Agricultura urbana/Hortas comunitárias
 - Educação alimentar, nutricional e para consumo, etc.
- 2) Fortalecimento da Agricultura Familiar: Esta área de atuação do Fome Zero procura desenvolver ações delimitadas à agricultura familiar, promovendo a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo:
- Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. (Pronaf)
 - Garantia-safra
 - Seguro da agricultura familiar
 - Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar
- 3) Geração de renda: procura estimular a economia solidária e desenvolver ações de qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção ocupacional:
- Qualificação social e profissional
 - Economia solidária e inclusão produtiva
 - Consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local (Consad)
 - Organização produtiva de comunidades
 - Desenvolvimento de cooperativas de catadores
 - Microcrédito produtivo orientado
- 4) Articulação, Mobilização e Controle Social: Esta área de atuação tem o propósito de incentivar parcerias com o governo federal para realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional:
- Casa das Famílias-Centro de referência de Assistência Social
 - Capacitação de agentes públicos e sociais
 - Mutirões e doações
 - Parceria com empresas e entidades

3.3 O BOLSA ESCOLA

O professor da universidade de Brasília Cristovam Buarque e José Márcio Camargo, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, criaram o programa Bolsa Escola, que visava reduzir as condições de miséria e desigualdades sociais através da educação. Objetivo desta política social é o de conceder uma bolsa para famílias de jovens e crianças carentes e inserí-las na escola.

A idéia dos pesquisadores era de elaborar uma proposta capaz de combater o trabalho infantil e ao mesmo tempo garantir a universalização da educação fundamental. Estabeleceram que o acesso ao ensino de qualidade e o controle da evasão escolar era o principal carro chefe para o desenvolvimento de capital humano. Este incentivo financeiro objetivava a manutenção dos filhos de pessoas pobres na escola, de modo que a permanência na mesma é obrigatória, em que a quantidade de faltas acima do nível permitido ocasiona a perda do benefício.

Este aspecto condicionado do programa Bolsa Escola é pertinente, uma vez que os jovens em extrema condição de pobreza geralmente permanecem muito pouco nas instituições de ensino. Isto pode ser evidenciado pelo fato de que por estarem na condição de mais absoluta miséria, muitas crianças são forçadas a trabalhar desde cedo e não conseguem conciliar o estudo com atividades remuneradas.

Isto acaba por se transformar em um prejudicial ciclo vicioso de pobreza. A criança pobre que não consegue ter acesso ao ensino público regularmente seja o mesmo de qualidade ou não, dificilmente terá condições de se inserir em um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e seletivo. Mantendo-se nesta condição de extrema miséria e exclusão social, ela se transformará em um adulto pobre, praticamente desprovido de oportunidades, e que provavelmente terá filhos pobres que permanecerão nestas mesmas condições.

Segundo Barros (2000) as famílias pobres e sem crédito são levadas a deixar seus filhos fora da escola. Esta falha de mercado tende a manter crianças de famílias pobres na condição de pobreza quando adultas.

O Programa Bolsa Escola, assim como outros programas de geração de renda, apresentam um caráter assistencialista, mas também procura promover um efeito sustentável na redução das desigualdades sociais. Como foi visto anteriormente, a educação é uma ferramenta poderosa para combater a pobreza e diminuir a exclusão social, uma vez que podem dar oportunidade de inserção ocupacional para as classes menos favorecidas. O problema que se verifica é que a educação promove melhorias nas condições de vida da população em longo prazo, de modo que uma criança carente para se alimentar, precisa trabalhar precocemente.

O Bolsa Escola foi implantado na prática em 1995 no Distrito Federal por seu criador Cristovam Buarque com sucesso, recebendo diversos prêmios e conseqüentemente sendo adotado por vários municípios governados por diferentes partidos políticos. No ano de 2001 tornou-se um programa de âmbito federal com a meta de fixar o controle da frequência de crianças para o efeito de acompanhamento e reinclusão social. Em 2003 com a implantação do Programa Bolsa Família pelo Governo federal o Bolsa escola foi incorporado ao mesmo.

3.3 O BOLSA FAMÍLIA

O programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda lançado em 2003 durante o primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Esta política de combate à pobreza procurou unificar benefícios sociais de transferência de renda até então existentes como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, do governo federal em único programa. A medida proporcionou mais agilidade na liberação do dinheiro para as famílias pobres e reduziu burocracias, procurando aumentar sua eficiência por meio de uma fiscalização mais transparente.

Esta política social de combate à miséria é acompanhado de condicionalidades na concessão de seus benefícios. Ela exige das famílias que os filhos e pessoas não alfabetizadas freqüentem regularmente as instituições ensino e acessem regularmente os serviços de saúde.

O benefício é concedido para famílias pobres, com renda mensal por pessoa entre 60 e 120 reais, e demasiadamente pobres, com renda mensal por pessoa de até 60 reais. Os valores pagos variam entre 15 e 95 reais de acordo com a renda pessoal, podendo ser maior em virtude da integração de famílias que faziam parte de outros programas e recebiam um valor maior.

O programa Bolsa Família integra o Fome Zero e é um dos carros chefe do governo atual. É uma política social de combate à pobreza que procura integrar programas remanescentes, assim como ser mais eficiente na alocação e distribuição dos recursos. Além disto procura combater a fome mensurando a questão da segurança alimentar e nutricional.

Esta monografia objetiva evidenciar as características principais que norteiam este programa governamental de transferência de renda que visa reduzir ou tentar erradicar a pobreza. Além de mostrar as vantagens do programa Bolsa Família este trabalho também visa explicitar que o mesmo possui falhas, pontos negativos que por motivos óbvios não são mensurados pelo Governo Federal. Visando identificar tais aspectos, o próximo capítulo será dedicado integralmente às questões relativas ao Bolsa Família.

4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA²

4.1 O QUE É

² Programa reproduzido do site www.mds.gov.br

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficiam famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00).

O Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio dos cumprimentos das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

O Bolsa Família integra o FOME ZERO, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

4.1.1 Benefícios e Contrapartidas

Os valores pagos pelo Bolsa Família variam de R\$15,00 a R\$ 95,00, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças. Em alguns casos, o valor pago pelo Bolsa Família pode ser um pouco maior, como acontece com as famílias que migraram de programas remanescentes e recebiam um benefício maior nesses programas.

Ao entrar no Bolsa Família, a família se compromete a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde: o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

4.1.2 Principais vantagens

- integrações dos programas remanescentes Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação;
- mais eficiência e transparência nos gastos públicos, visto que o benefício é pago diretamente às famílias por meio de cartão bancário;
- pactuação entre Governo Federal, Estados e municípios, com a intenção de potencializar a ação de todos no combate à pobreza;
- maior e crescente volume de recursos;
- estimular o empreendedorismo

4.2 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Para entrar no Programa Bolsa Família, as famílias com renda mensal por pessoa de até R\$120,00 devem procurar a Prefeitura de seu município e fazer o cadastro no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico).

A partir das informações do Cadastro Único, o Governo Federal seleciona as famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoa. A seleção considera o orçamento disponível e as metas de expansão do Programa. Cada município tem um número estimado de famílias pobres considerado como a meta de atendimento do Programa naquele território específico. Essa estimativa foi elaborada por um grupo de trabalho composto por representantes do então Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa), da Casa Civil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatístico (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Os cálculos basearam-se nos dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE.

As famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa podem ser incluídas no Programa independentemente de sua composição. Por sua vez, as famílias com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 por pessoa podem ingressar no Programa desde que tenham gestantes, nutrízes e crianças e adolescentes entre 0 a 15 anos. Para o MDS, o público alvo preferencial para o recebimento do benefício em nome da família é a mulher. Essa decisão

tem como base estudos sobre o papel da mulher na manutenção da família e na sua capacidade em usar os recursos financeiros em proveito de toda a família.

4.3 GESTÃO DE BENEFÍCIOS

A Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família é o conjunto permanente de processos e atividades, com o objetivo de realizar continuamente a entrega do benefício financeiro às famílias. Sua regulamentação foi dada pela Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005.

Na Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família, os gestores municipais podem realizar bloqueios, desbloqueios ou cancelamentos dos benefícios financeiros das famílias por meio do Sistema de Gestão de Benefícios - SGB. Dessa forma, é agilizado o tratamento das diversas situações que levam à interrupção temporária ou permanente do pagamento dos benefícios financeiros, não havendo mais a necessidade de envio de ofícios à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC para solucionar os casos de bloqueio ou de cancelamento.

A Gestão de Benefícios pode ser realizada de duas maneiras:

1ª) Municípios com Termo de Adesão publicado no Diário Oficial da União podem utilizar o Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família, via Internet.

2ª) Municípios sem Termo de Adesão publicado no Diário Oficial da União realizarão as atividades de gestão de benefícios (bloqueio, cancelamento etc.) enviando ofícios a SENARC, para processamento. Nesse caso, o gestor municipal deverá encaminhar Ofício à SENARC, em papel timbrado, anexando, obrigatoriamente, o Formulário-Padrão de Gestão de Benefícios - FPGB (versão do formulário unitário e/ou múltiplo). Sugere-se que no Ofício haja endereço completo, telefone e dados de uma pessoa de contato da prefeitura para dirimir eventuais dúvidas.

Além dos municípios e da própria SENARC, também possuem acesso ao Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família os seguintes agentes:

Gestores estaduais do Programa Bolsa Família;

- Instâncias estaduais e municipais de controle social;
- Rede pública de fiscalização:
 - Controladoria Geral da União – CGU;
 - Tribunal de Contas da União – TCU;
 - Procuradores do Ministério Público Federal; e
 - Promotores dos Ministérios Públicos Estaduais.

Todos estes agentes órgãos e instituições possuirão acesso ao Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família para consultas e emissão de relatórios.

4.3.1 Como conseguir acesso ao Sistema de Gestão de Benefícios

Para ter acesso ao Sistema Informatizado de Gestão de Benefícios, é necessário possuir senha de entrada que deverá ser adquirida seguindo as instruções contidas no Guia de Credenciamento de Usuários.

A gestão de benefícios também é realizada periodicamente pela SENARC, por meio de rotinas computadorizadas. Exemplo dessas ações são as auditorias de detecção de duplicidade cadastral

4.3.2 Tipos de benefícios pagos pelo Programa

Os benefícios financeiros estão classificados em dois tipos, de acordo com a composição familiar:

- básico: no valor de R\$ 50,00, concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa, independentemente da composição familiar;
- variável: no valor de R\$ 15,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 45,00, equivalente a três filhos por família.
- Benefício Variável de Caráter Extraordinário (**BVCE**): é concedido às famílias dos Programas Remanescentes (Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão

Alimentação e Auxílio-Gás), cuja migração para o PBF implique perdas financeiras à família. O valor concedido é calculado caso a caso e possui prazo de prescrição, além do qual deixa de ser pago.

Algumas famílias beneficiárias de Programas Remanescentes podem receber mais do que o valor máximo de R\$ 95,00, previsto no Programa Bolsa Família. São os casos em que as famílias vieram desses programas e recebiam, somando-se todos os benefícios, mais do que o valor máximo pago pelo Bolsa Família. A parcela que excede o limite previsto para o Bolsa Família recebe o nome de benefício variável de caráter extraordinário (Portaria MDS/ GM no 737, de 15/12/2004).

Os benefícios básico e variável estão previstos na Lei nº 10.836, de 09/01/2004 , e foram regulamentados pelo Decreto nº 5.209, de 17/09/2004 . Os valores referenciais do PBF para a definição da renda que caracteriza famílias pobres e extremamente pobres, fundamento para concessão do benefício básico, foram reajustados pelo Decreto nº 5.749, de 11/04/2006. O quadro abaixo mostra os valores de benefícios que as famílias integrantes do Programa podem receber:

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	15,00
		2 Membros	(2) Variável	30,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	45,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	65,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	80,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	95,00

4.3.3 Aplicação e efeitos das atividades de gestão de benefícios do PBF

Segundo a Portaria MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, são as seguintes as atividades de gestão de benefícios do PBF:

I. Atividades sobre todos os benefícios financeiros da família:

- a) bloqueio;
- b) desbloqueio;
- c) cancelamento de benefício;
- d) reversão de cancelamento de benefício;
- e) suspensão de benefício;
- f) reversão de Suspensão.

II. Atividades sobre uma parte dos benefícios financeiros da família:

- a) cancelamento de benefício básico;
- b) cancelamento de benefício variável;
- c) concessão/reversão dos benefícios básico e/ou variável.

4.3.4 Responsabilidades governamentais e procedimentos de gestão de benefícios

A gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, em conjunto com os entes federados, estabelecida no Art. 8º, da Lei nº 10.836, de 2004, é um princípio basilar do Programa Bolsa Família.

Apesar dos benefícios do Programa serem repassados diretamente às famílias, o Bolsa Família se fundamenta na participação de todos os entes federados. Cada esfera de governo tem atribuições e competências diferenciadas em relação ao PBF. Especificamente em relação à gestão de benefícios, a portaria de gestão de benefícios (Portaria GM/MDS nº 555, de 2006) define as atribuições de cada um destes entes nos arts. 20 a 23.

4.3.4.1 Responsabilidades da União

O Governo Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é o gestor do PBF em âmbito federal. A inclusão das famílias no Programa é operacionalizada pela Senarc, que realiza a concessão do benefício, segundo regras predeterminadas.

Compete a Senarc: elaborar as normas e regulamentos que formam o desenho normativo do PBF; gerir o Cadastro Único dos Programas Sociais; fiscalizar a gestão local do PBF;

promover melhorias e fomentar a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios por parte dos gestores municipais, coordenadores estaduais, membros das instâncias de controle social e integrantes da Rede Pública de Fiscalização do PBF, com vistas à eficiência, eficácia e transparência das ações de gestão de benefícios; promover o intercâmbio das boas práticas entre os gestores municipais do PBF e a divulgação delas em nível nacional; realizar atividades de gestão de benefícios; promover ações de capacitação dos agentes responsáveis pelas atividades de gestão de benefícios e dos membros das instâncias de controle social, em parceria com os demais entes federativos; dentre outras.

Por fim, cabe ressaltar que os Ministérios da Saúde e da Educação também desempenham um importante papel no que tange à gestão de benefícios, uma vez que o acompanhamento do cumprimento da condicionalidades tem efeitos diretos sobre os benefícios das famílias, conforme Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005 .

4.3.4.2 Responsabilidades dos Estados

A participação dos estados na gestão de benefícios está mais focada em seu papel coordenador dos municípios que formam seu território. Os estados exercem a função de promotores do desenvolvimento das atribuições municipais, não apenas estimulando uma ação local qualificada, como também fornecendo o suporte e o apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do Programa.

Compete aos coordenadores estaduais: promover o credenciamento ao Sibec dos funcionários do Governo Estadual e dos membros da instância de controle social; divulgar aos demais órgãos públicos estaduais e à sociedade civil organizada informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes, propiciando, assim, maior transparência às atividades de gestão de benefícios realizadas pelos municípios dentro do seu estado; realizar ações de capacitação dos agentes municipais e estaduais responsáveis pela gestão de benefícios em parceria com o MDS; acompanhar a gestão de benefícios desenvolvida pelos municípios em seu estado, prioritariamente via Sibec, e ainda informar a Senarc eventuais irregularidades e/ou denúncias identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos etc.); dentre outras.

4.3.4.3 Responsabilidades dos Municípios

No modelo de gestão descentralizada do PBF, os governos municipais são os principais gestores do Programa junto às famílias. Neste sentido, os gestores municipais, como executores locais do PBF, podem identificar mudanças socioeconômicas das famílias e realizar as devidas atividades de gestão de benefícios, de forma centralizada ou descentralizada. O gestor municipal deve se manter atento também à mobilidade geográfica, característica presente nesse estrato da população, promovendo os ajustes nos cadastros das famílias beneficiárias que se fizerem necessários.

Compete aos gestores municipais: verificar periodicamente a conformidade da situação das famílias beneficiárias do PBF e dos Programas Remanescentes aos critérios de elegibilidade desses programas, se necessário, utilizando técnicas de amostragem estatística, de modo a adequar os benefícios financeiros à realidade das famílias; realizar o credenciamento dos funcionários da prefeitura e dos integrantes da instância de controle social municipal ao Sibec, bem como capacitar os usuários; atender aos pleitos de informações e de esclarecimentos da rede pública de fiscalização; divulgar as informações relativas aos benefícios do PBF e dos programas remanescentes aos demais órgãos públicos locais e à sociedade civil organizada; manter a Senarc informada sobre os casos de deficiências ou irregularidades identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos etc.); dentre outras.

4.3.5 Sistema Gestão de Benefícios – Sibec

O Sistema de Gestão de Benefícios é um sistema *on-line*, especialmente desenvolvido para viabilizar a descentralização da gestão de benefícios do Bolsa Família. Pode ser utilizado em qualquer computador com acesso à Internet, facilitando o trabalho do Gestor Municipal, uma vez que este não precisa instalar programas ou configurar o computador para realizar a gestão de benefícios.

Com a descentralização da gestão de benefícios aos municípios que aderiram ao Bolsa Família, os gestores municipais têm autonomia para realizar bloqueios, desbloqueios,

cancelamentos de benefício e reversões de cancelamento, por meio do Sibec. Agilizou-se o tratamento das diversas situações que levam à interrupção temporária ou permanente do pagamento dos benefícios financeiros, não havendo mais a necessidade de envio de ofícios a Senarc para solucionar os casos de bloqueio ou de cancelamento.

Além da execução das atividades de gestão de benefícios, o Sibec permite consultar desde a situação do benefício de uma família específica, até informações gerenciais sintéticas, como a folha de pagamento do Programa Bolsa Família e dos programas remanescentes no município.

Com o Sibec, os Gestores Estaduais do PBF, os integrantes das instâncias municipais e estaduais de controle social e os integrantes da rede pública de fiscalização do PBF também podem, a qualquer tempo, *on-line*, consultar as mesmas informações que os gestores municipais.

Além de tornar eficiente a gestão de benefícios, o Sibec tende a necessidade de dar transparência ao Programa. Com ele, todas as instâncias de controle têm acesso a informações para acompanhamento da gestão de benefícios, possibilitando maior participação da sociedade no controle social do PBF.

Para ter acesso ao sistema, os municípios precisam aderir formalmente ao Bolsa Família, submetendo à aprovação do MDS um “Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família”, elaborado conforme a Portaria MDS nº 246, de 2005. Depois de o Termo de Adesão ter sido aprovado e publicado no Diário Oficial da União, o Gestor Municipal do Programa pode solicitar à CAIXA, Agente Operador do PBF, mediante a apresentação de documentação específica, as senhas de acesso para os servidores municipais e para os integrantes da instância municipal de controle social.

Os integrantes da Rede Pública de Fiscalização (RPF) são credenciados para acesso ao Sistema de Gestão de Benefícios diretamente junto a CAIXA, consoante os convênios firmados entre o MDS e os órgãos representantes dessa rede. Os procedimentos de credenciamento são os mesmos aplicados aos usuários municipais.

Na esfera estadual, os gestores estaduais do PBF são responsáveis pelo apoio institucional à Instância Estadual de Controle Social no credenciamento junto à CAIXA.

4.3.6 Rede de pagamento de benefícios

Em âmbito nacional, a Superintendência Nacional de Distribuição de Serviços ao Cidadão da CAIXA é a unidade administrativa responsável pela interlocução com o MDS quanto à logística de pagamentos e à operacionalização do PBF e dos programas remanescentes, sem prejuízo da necessária descentralização de atividades para a realização dos serviços pactuados em contrato.

Para cada município, há uma agência de vinculação do agente operador incumbida da logística de operação dos programas na localidade, onde o respectivo gerente-geral, ou pessoa designada. Deve realizar a interlocução institucional com a prefeitura, estando permanentemente informado e capacitado pelo agente operador a respeito dos assuntos pertinentes à execução do contrato da CAIXA com o governo federal.

Enquanto agente operador, a CAIXA é encarregada de efetuar o pagamento das parcelas do PBF e dos programas remanescentes, na sede de todos os municípios.

O pagamento de famílias beneficiárias pode ser efetuado nos seguintes canais de pagamento da CAIXA, observadas as regras fixadas pelo Banco Central do Brasil para criação e funcionamento:

- agências ou postos de atendimento bancários - estabelecimentos oficiais da CAIXA;
- unidades lotéricas - estabelecimentos comerciais de realização de prognósticos, credenciados e habilitados pela CAIXA;
- correspondentes bancários - estabelecimentos comerciais ou prestadores de serviços bancários específicos - credenciados e habilitados pela CAIXA; e

- terminais de auto-atendimento - equipamentos de automação bancária da CAIXA, sob a responsabilidade de uma agência bancária.

A CAIXA deve manter disponível, no mínimo, um canal de pagamento em cada município. Nos municípios em que os canais de pagamento estejam indisponíveis ou subdimensionados no período do calendário de pagamentos, a CAIXA efetuará o pagamento dos benefícios.

Para ampliação dos canais de pagamento no Município, a CAIXA analisará aspectos legais pertinentes e a viabilidade operacional e econômica do empreendimento.

4.4 INDICADORES DO PROGRAMA BOLSA FAMILIA

O documento **Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)** é uma sistematização das informações sobre as famílias beneficiárias do PBF contidas no Cadastro Único para Programas Sociais, mais especificamente daquelas que caracterizam as famílias do ponto de vista sócio-econômico, e é dirigido a todos aqueles que têm interesse em conhecer tal perfil. Dentre estes, gestores do Programa e do Cadastro Único, membros de instituições de controle e acompanhamento do Bolsa Família, parceiros governamentais, técnicos do governo federal e de outras esferas de governo, pesquisadores, dentre outros.

Os indicadores divulgados pelo MDS apontam, entre outros índices, o percentual de famílias atendidas pelo programa que têm moradia própria, iluminação pública, além de água tratada e rede pública de esgoto. Os dados da pesquisa também comparam a evolução dos índices sócio-econômicos das famílias entre os anos de 2005 e 2007. A comparação foi feita com as informações do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, e das famílias pobres do Brasil, identificadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), do IBGE.

De cada cem famílias beneficiárias do Bolsa Família, 36 têm acesso à rede pública de esgoto e 66 são atendidas pela coleta de lixo. A energia elétrica chega a 76% das

residências incluídas no programa de transferência condicionada de renda. As características sócio-econômicas da população de baixa renda estão neste Perfil.

A comparação das informações do Cadastro Único para Programas Sociais – base de dados usada pelo Bolsa Família – com as das famílias mais pobres do Brasil, identificadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), demonstra o acerto da transferência de renda para quem atende ao critério do programa (R\$ 120,00 per capita/mês). A primeira parte do documento, PBF de 76 páginas, apresenta esse cruzamento, que indica uma convergência nos resultados dos dois levantamentos.

As condições de vida das famílias são apresentadas por estado e por região. Além de mostrar que o Bolsa Família tem uma boa focalização na população de baixa renda, o levantamento pode servir como base para implementação de políticas públicas destinadas a esse segmento.

“O perfil demonstra que o programa está chegando às famílias mais pobres do País, mas também que precisamos integrar o Bolsa Família a outras políticas públicas”, afirmou a secretária nacional de Renda de Cidadania do MDS, Rosani Cunha.

Quanto à situação educacional, mais de 80% das cerca de 11 milhões de pessoas responsáveis pelo recebimento do benefício estudaram até a 8ª série do Ensino Médio, enquanto 16,2% se declararam analfabetas. A maior parte dos beneficiários – 69% - vive em áreas urbanas. Rosani Cunha considera importante haver esforços dos governos federal, estaduais e municipais para melhorar o acesso da população pobre a saneamento básico, a habitação e a escolaridade.

Embora a situação dos beneficiários demonstre precariedade no acesso aos serviços públicos, a comparação do perfil de 2005 com o de 2007 mostra que houve melhora nesse período. O abastecimento de água pela rede pública atinge, atualmente, 64,7% das famílias beneficiadas, contra 61,1% em 2005. O acesso médio aos serviços de escoamento sanitário passou de 33,9% para 36,4 entre as famílias inscritas no programa.

São 45,8 milhões de pessoas atendidas com a transferência de benefícios, que hoje variam de R\$ 18,00 a R\$ 112,00. O objetivo do Governo Federal ao enviar mais de 819,7 milhões/mês a essas famílias é erradicar a fome, a extrema pobreza e reduzir a desigualdade. O orçamento de 2007 prevê a locação de 10 bilhões de reais.

5 ASPECTOS NEGATIVOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Os aspectos positivos do Bolsa família são notórios e incontestáveis. Fornecer um benefício sob a forma de renda a população carente é um auxílio importante para aliviar a fome imediata. Além disto o programa tenta combater a evasão escolar exigindo que os filhos dos beneficiários frequentem os estabelecimentos de ensino regularmente, além de outros citados na p.31.

Apesar de todas as vantagens que o Programa Bolsa Família procura proporcionar ao pobre, verifica-se que o mesmo apresenta aspectos negativos que necessitam de uma mobilização por parte do Governo Federal a tomar providências na busca de seu aperfeiçoamento. A eficácia desta política social é comprometida na medida em que são mensuradas falhas tanto na condução do mesmo, quanto a efeitos negativos que ele pode ocasionar.

Além disto, o Bolsa Família é um programa cuja prática remete ao assistencialismo, que é ineficaz quando se aborda a necessidade de inserção do pobre no mercado de trabalho. Analisando sob esta ótica, portanto, é explicitado um dos principais pontos negativos desta política de combate à pobreza.

5.1 FALHAS DO BOLSA FAMÍLIA

O Bolsa Família, como foi evidenciado anteriormente, é um programa de combate à pobreza com condicionalidades, ou seja, quem participa do mesmo está sujeito, em tese, a obedecer determinadas regras. A família tem o comprometimento de manter crianças e adolescentes freqüentando a escola, como também cumprir cuidados básicos com saúde, como o calendário de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos.

O que se observa é que o programa não estabelece como uma das metas principais a serem atingidas a questão da inserção ocupacional dos pobres que recebem o benefício no mercado de trabalho. O programa estabelece regras de acesso ao mesmo, com o cumprimento das condições nas áreas de saúde e educação, quando deveria também condicionar o recebimento do benefício à obrigatoriedade de participação das famílias pobres em cursos de capacitação profissional.

O programa tem o objetivo de promover uma maior distribuição de renda entre a população pobre beneficiada, mas como o cadastramento é feito pelas prefeituras através do Cadastro Único dos Programas Sociais, começaram a aparecer distorções. Segundo Falhas...(2004), uma reportagem exibida pelo programa Fantástico, da Rede Globo, constatou que prefeituras municipais de regiões diferentes estavam fazendo mau uso dos benefícios que deveriam ser repassados à população miserável.

Nos diversos exemplos apresentados, percebe-se que famílias que fazem parte da classe média, como funcionários públicos municipais, estavam ilegalmente recebendo os benefícios advindos do programa Bolsa Família. Comerciantes fazendeiros também estavam se beneficiando deste auxílio destinado às famílias pobres. O Programa equivocou-se também ao não estabelecer uma fiscalização rígida e severa a quem recebe os benefícios, permitindo que indivíduos que não precisam desta contribuição o receba. Estes desvios, ao invés de promover uma melhor distribuição de renda, provocam uma concentração da mesma.

Outro aspecto negativo desta política social é que algumas famílias cadastradas alegam nunca ter recebido um auxílio do Bolsa Família. Mesmo sendo feito corretamente o cadastro, os cartões magnéticos não são sequer confeccionados, evidenciando uma falta de entrosamento entre as prefeituras e o governo federal.

Desta maneira observa-se que esta assimetria de informações pode não traduzir um quadro real dos índices de pobreza registrados no Brasil. De acordo com Falhas... (2004) um estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o IPEA, em 53 municípios nordestinos, mostra que as informações do cadastro único dos pobres não são confiáveis. 20% das famílias pesquisadas apareciam no cadastro como tendo renda zero, quando de fato isto só acontece em 2% dos casos. Metade das famílias afirmou no cadastro que seu consumo por pessoa é nulo, quando na verdade, todas as famílias pesquisadas apresentam o que se chama consumo positivo, isto é, as mesmas consomem algo.

Como se vê, existem distorções que são evidenciadas na maneira como é gerido o programa e seu sistema de gestão de benefícios. As famílias que se inscrevem nas prefeituras de seus respectivos municípios através CadÚnico, Cadastro Único dos Programas Sociais, podem fornecer informações inverossímeis para obter vantagens. Como o cadastramento é declaratório, percebe-se que existe a possibilidade de que pessoas que tenham renda acima do limite permitido pelo Bolsa Família e mesmo assim recebam o benefício.

Isto pode acontecer, por exemplo, se determinado beneficiário que atendessem às condições exigidas estivesse desempregado na época do cadastro, e posteriormente conseguiu um emprego e continuou recebendo o benefício. O programa apresenta dificuldades também em verificar quanto ganham efetivamente os trabalhadores domésticos que não possuem carteira de trabalho assinada. Como não tem o valor pago discriminado pelos empregadores, os gestores municipais não conseguem ter certeza quanto à remuneração destes empregados.

Este tipo de impossibilidade de conferência de renda se evidencia com mais frequência no setor informal. Muitos indivíduos que fazem parte da camada pobre da população brasileira procuram trabalhar em atividades diversas que não exigem uma contratação formal. A informalidade provoca o surgimento de inúmeros empreendimentos minúsculos que

funcionam à margem das leis fiscais, de forma ilegal, e que por isso atuam sem fiscalização adequada.

Segundo Arbache (2003), pelo menos cerca de 20 milhões de trabalhadores no Brasil encontram-se na condição de ocupados em empreendimentos informais, seja na forma de empregado ou por conta própria.

Desta forma o Bolsa Família falha ao não conseguir verificar com exatidão através do Sibec, Sistema de Gestão de Benefícios, as informações na íntegra dos trabalhadores informais.

O programa Bolsa Família também apresenta falhas quanto à questão da educação. A frequência escolar de 85 % em estabelecimento de ensino para crianças e adolescentes em idade escolar não é atendida regularmente. À medida que deveria ser adotado em virtude do não cumprimento desta condição obrigatória seria o cancelamento imediato do benefício concedido. Isto não ocorre satisfatoriamente, uma vez que se verifica que famílias com alunos em estado de evasão escolar continuam recebendo o auxílio.

Barros (2007) afirma que, apesar de o Bolsa Família ter ajudado a retirar 8 milhões de brasileiros da linha da miséria, aumentou o número de crianças e adolescentes fora da escola, até mesmo nos municípios onde o benefício é mais expressivo.

Segundo o site do Bolsa Família, em setembro de 2007, uma pesquisa encomendada pelo Ministério do desenvolvimento Social revelou que o incentivo do Bolsa família não significou melhora no aproveitamento escolar de 10 milhões de alunos. Mesmo com o esforço do programa em reduzir a quantidade de faltas de crianças pobres, ele não conseguiu com esta tentativa melhorar a qualidade do ensino público e um melhor desempenho escolar. Percebe-se que, apesar de, em tese, uma frequência maior signifique uma aprovação mais significativa destas crianças carentes, não é isto que se observa efetivamente.

A educação é uma importante ferramenta de combate à pobreza, sendo, portanto necessário à efetiva melhoria das condições de ensino e a redução da evasão escolar. Segundo o site mapolinário, o município de Guaribas, no Piauí, que foi escolhido para ser a cidade símbolo do Programa Fome Zero e conseqüentemente do Bolsa Família, possui uma população de 4.334 habitantes. Destes 77,3% recebem o Bolsa Família, mas o que se verificou nos últimos cinco anos é que mesmo com alto índice de famílias que recebem o benefício, a evasão escolar aumentou, o que evidencia a necessidade de ajustes do mesmo.

A necessidade de uma maior interação entre os poderes é uma questão fundamental para o programa Bolsa Família. Sua eficácia torna-se seriamente comprometida devido às inúmeras distorções evidenciadas que poderiam ser reduzidas se o governo federal atuasse em maior consonância com as prefeituras municipais no intuito de coibir possíveis fraudes.

Possíveis soluções para o aumento de eficácia do programa passam pela necessidade de que sejam ouvidos os responsáveis pela aplicação direta do Bolsa Família, ou seja, os agentes públicos das mais variadas prefeituras municipais. A carência de uma maior interação do governo com a população também reflete um aspecto negativo do programa. Isto ocorre, uma vez que potenciais beneficiários podem não ter acesso ao programa por desprovisionamento de informações devido a aspectos geográficos, como a distância entre determinadas localidades na zona rural e municípios.

Rathmann (2005) aponta algumas sugestões para questão da má fiscalização como a inclusão e conferência dos dados cadastrais em conjunto com o censo do IBGE. A inclusão de campos específicos na declaração anual de isentos que permitam verificar os dados constantes do cadastro do Bolsa Família configura-se como outra alternativa para estas falhas do programa.

Para que haja a possibilidade de reduzir defeitos relacionados a esta política social é preciso que a população se conscientize de sua responsabilidade na sociedade em que vive, procurando avaliar as distorções existentes e cobrar mudanças. A conscientização das autoridades no processo de inibição das inúmeras fraudes cometidas também é primordial.

5.1.1 Política Assistencialista

Um dos principais aspectos negativos evidenciados no programa Bolsa Família é o caráter essencialmente assistencialista de suas atribuições. As políticas sociais tradicionais seguiam constantemente este modelo, que ao longo do tempo se mostrou ineficiente no combate à pobreza. No intuito de reduzir a desigualdade, que é um traço da sociedade brasileira, existe uma disposição por parte não só do governo como também da iniciativa privada para estabelecer ações sustentáveis contra a miséria.

Segundo Arbache (2003), as políticas de combate à pobreza no Brasil nas últimas décadas estiveram assentadas mais no que se entende por políticas compensatórias e assistencialistas que em políticas sustentáveis. Talvez o caso mais representativo das políticas sociais com este cunho sejam os programas dirigidos aos efeitos da seca do Nordeste na fome e na pobreza, que ao longo de muitas décadas nunca criaram alternativas sustentáveis para o problema.

O assistencialismo é um estilo, um modo de fazer que estabelece uma relação acentuada de dependência e submissão. Além disto não oferece ferramentas para a saída definitiva das condições de extrema pobreza que procura combater. Este método de redução da pobreza cria distorções como o clientelismo, na quais políticos se utilizam medidas de assistência à população carente em proveito próprio.

Ao longo do tempo verificou-se que as políticas assistencialistas não representavam uma saída definitiva para pobreza. Em virtude desta constatação as políticas recentes de combate à exclusão social têm como desafios promover um desenvolvimento sustentável de suas ações. Com isto muitas delas apresentam em tese uma retórica antiassistencialista, mas cuja prática remete aos antigos métodos compensatórios.

Percebe-se que a questão da sustentabilidade é um desafio para as políticas sociais do século XXI no combate à pobreza. Em sua metodologia, o Programa Bolsa Família tenta reduzir os índices de miséria transferindo renda diretamente às famílias e coordenando programas complementares com o intuito de fazer com que os beneficiários consigam sair desta condição não digna de vida. O problema é que o programa falha ao não conseguir superar as práticas assistencialistas que sempre nortearam os programas sociais governamentais.

Este caráter compensatório do programa não ajuda a população carente a sair da condição em que se encontra. Isto pode provocar um estado de dependência prejudicial entre os beneficiários do Bolsa Família, que estando ou não desempregados tem consciência do recebimento do benefício. Uma vez que o pobre não se preocupa em tentar se inserir no mercado de trabalho em virtude do recebimento do auxílio, o mesmo irá continuar certamente na mesma situação, assim como seus filhos, criando um círculo vicioso.

Uma política de inclusão social com a finalidade de combater a pobreza tem que investigar maneiras de excluir as camadas miseráveis da população da situação extrema de miséria, sem utilizar o puro assistencialismo. Esta é a tendência dos programas governamentais de combate a pobreza em várias partes do mundo, que procuram aumentar sua eficácia através de medidas sustentáveis, como a busca pela inserção do pobre no mercado de trabalho do qual faz parte, mas não é atuante por uma série de motivos.

Em virtude dos fatos mencionados, percebe-se a necessidade do Programa Bolsa Família de sofrer ajustes, não somente em relação à fiscalização, como também procurar desenvolver métodos que se afastem desta visão filantrópica generalizada.

5.2 CONSEQUÊNCIAS NEGATIVAS

O programa Bolsa Família pode produzir algumas conseqüências negativas durante a concessão do benefício. Evidencia-se que pelo fato do programa conceder benefícios atuando de forma compensatória, isto pode ocasionar uma constante subordinação das famílias carentes ao governo. Esta dependência é prejudicial aos beneficiários, por receberem o auxílio sem precisar fazer esforços para conseguir emprego.

Os gestores municipais responsáveis pela gestão dos benefícios do programa têm a necessidade de operacionalizá-lo de maneira a coibir possíveis práticas de corrupção. Regiões pobres como no Nordeste, com milhões de famintos em extrema situação de pobreza são bem perceptíveis a estas práticas ilícitas, uma vez que em troca do auxílio, o possível beneficiário pode ser obrigado a votar em determinado político.

Outra consequência social que pode ser ocasionada é uma possível expansão demográfica verificada com mais intensidade em localidades com um alto índice de pobres que recebem o Bolsa Família. Isto poderia acontecer pelo fato de que, tendo mais filhos, maiores seriam os valores dos benefícios, como se os mesmos fossem suficientes para sustentar uma prole numerosa, quando na verdade não são, o que se configura como um fator negativo.

Raimundo (2007) evidencia que no interior do estado da Bahia o salário maternidade estava provocando uma acentuada explosão demográfica. Este tipo de benefício é concedido às mães que tiveram filhos para cuidar dos mesmos durante o período de 4 meses de licença maternidade a que elas têm direito.

O problema é que muitas mulheres principalmente da zona rural estavam engravidando para receber este auxílio, transformando-o em sustento para a família. A mãe só precisa afirmar que reside na roça para recebê-lo. Se apenas com o auxílio maternidade acontece desvios de finalidade, é notório que famílias carentes podem ter o intuito de aumentar a quantidade de filhos para receber durante um período de tempo muito maior recursos do Bolsa Família, evidenciando uma consequência negativa do mesmo.

5.3 O WORKFARE: UMA ALTERNATIVA SUSTENTÁVEL DE COMBATE À POBREZA.

Há cerca de onze anos os Estados Unidos implantaram uma das mais bem-sucedidas e planejadas políticas sociais do mundo. Ela é designada por Workfare ou caminho para o trabalho, que procura combater a pobreza de forma alternativa e eficiente promovendo uma maior inserção ocupacional desta camada miserável e desempregada da sociedade.

Este sistema coloca em xeque os programas sociais do Brasil como o Bolsa Família, uma vez que procura se desvencilhar do caráter essencialmente assistencialista. O Workfare consiste basicamente em um sistema de recondução de pessoas ao mercado de trabalho, procurando capacitar a população carente a ter condições de se inserirem no mesmo. O cidadão norte-americano que perdeu seu emprego e não tem condições de se manter é assistido pelo programa desde que obedeça a suas regras severas.

O Programa Bolsa Família concede benefícios que auxiliam na melhoria da situação social dos pobres no país, mas não condicionam este auxílio à formação profissional destes cidadãos. O programa americano visa recolocar o pobre desempregado no mercado de trabalho, cancelando o auxílio posteriormente. Ao invés de receber o dinheiro em casa sem fazer absolutamente nada, as pessoas que participam são obrigadas a frequentar regularmente cursos de capacitação profissional até se adaptarem em outras vagas.

No momento em que a pessoa é contratada, o dinheiro e os cursos aplicados são cancelados, não sobrecarregando, portanto as contas do Estado e ainda dando novas oportunidades a quem não tinha ainda participado do programa. Outra contrapartida ao recebimento do cheque do seguro desemprego é o beneficiado obrigatoriamente dar a seus filhos assistência à saúde e garantir a frequência regular deles à escola. Quando a pessoa consegue o emprego, mas sua remuneração é muito pequena, o programa de inclusão social complementa a renda, sendo que cada desempregado pode recorrer ao mesmo por um período de no máximo cinco anos.

Segundo artigo de Felipe Seibel da revista Exame o saldo do programa é impressionante. Ao longo de uma década, o número de famílias que recebem benefícios sociais nos Estados Unidos caiu de 5 milhões para 2 milhões. Por outro lado à inserção no mercado de trabalho os desempregados que realmente precisam deste auxílio, como as mães com filhos de até um ano de idade, por exemplo, subiu de 60% para 70%.

O Workfare foi implantado nos Estados Unidos em 1996 durante o governo do presidente Democrata Bill Clinton, apesar de serem pautadas na ideologia do Partido Republicano que não concorda com programas essencialmente assistencialistas. Um princípio do programa é que um auxílio não é um direito, mas sim um favor passível de merecimento, de modo que para um cidadão conseguí-lo precisa cumprir com suas normas para receber o benefício. O prazo máximo de cinco anos é chamado de Temporary Assistance for Needy Families (TANF-Assistência Temporária para Famílias Necessitadas).

Desde 1997 os participantes do programa são obrigados a justificar uma carga mínima de 30 horas semanais de atividades de capacitação profissional como cursos profissionalizantes para ter o salário desemprego. Atualmente há um projeto de lei

tramitando no senado na qual esta carga horária é modificada para quarenta horas semanais. Críticos do programa alegam que para conseguir cumprir os prazos do mesmo, as pessoas acabam por aceitar empregos de baixa remuneração, mas o que elas não observam é que o Workfare complementa a renda se for preciso.

O programa tem sido visto com bons olhos por outros países europeus que estão com um ônus muito grande relativos aos gastos sociais. Países como a Inglaterra, com o seu New Deal implantado por Tony Blair e a Dinamarca plagiaram o sistema americano e ambos vem obtendo resultados satisfatórios, como o segundo que tem apenas 11% de sua população vivendo abaixo do limiar de pobreza, uma das taxas mais baixas da União Européia.

O Programa Bolsa Família, como foi visto anteriormente, foi implantado unificando políticas sociais anteriores como o Bolsa Escola, Bolsa alimentação, entre outros. Segundo o site (Veja On-line) que aponta perguntas sobre o programa, dentre as quais se o Bolsa Família realmente iria melhorar a situação do mais pobres, afirma-se que é a questão mais delicada e importante envolvendo o programa.

De acordo com o mesmo site, na visão de alguns especialistas, o Bolsa Família vem ajudando a reduzir o abismo social, sendo responsável pela queda de mais de 20% na desigualdade do país entre 2001 e 2005. Mas economistas e sociólogos apontam para o fato de que o programa falha ao não abrir uma porta de saída para a miséria. Ou seja, não basta dar dinheiro aos mais pobres em caráter emergencial. É preciso capacitá-los para caminhar com as próprias pernas, como justamente faz o programa Workfare nos Estados Unidos.

6 CONCLUSÕES

A pobreza, nas suas diversas formas de aparição continua sendo um dos mais graves problemas da sociedade brasileira, representado um constante desafio por partes das autoridades governamentais em tentar erradicá-la. Percebe-se que a mesma faz parte de um processo histórico e que o Brasil tem uma densa herança de exclusão social a enfrentar, de modo que nesta busca pela melhoria das condições de vida dos mais necessitados foram surgindo ao longo do tempo diversas formas de combate à pobreza.

Analisando a questão da pobreza, percebe-se que a tarefa de combatê-la não depende apenas da retomada do crescimento econômico e expansão do Produto Interno Bruto, idéia defendida por muitos economistas, sendo, portanto condição necessária, mas não suficiente. É necessário promover uma série de ajustes como uma distribuição de renda eficaz e satisfatória, pois o Brasil não é uma nação com escassez de alimentos, mas um país que apresenta uma grande parcela de sua população abaixo da linha de pobreza, não possuindo renda suficiente sequer para uma alimentação adequada.

A educação é um dos principais instrumentos utilizados para tentar reduzir as desigualdades sociais. Promover o acesso de crianças e adolescentes pobres à escola é uma forma de procurar inserí-los futuramente no mercado de trabalho. O problema é que, como foi abordado anteriormente, esta possível mudança nas condições de vida destes jovens ocorreria em longo prazo. Deste modo, até que a criança passe para a vida adulta, a mesma será forçada a trabalhar para não passar fome, o que contribui para uma evasão escolar e manutenção da condição social.

Fome e pobreza formam um círculo vicioso estabelecendo uma relação de causa e consequência. Mulheres que vivem em situação de miséria extrema, não tendo condições de se alimentar regularmente, terão filhos subnutridos que provavelmente apresentarão uma grande dificuldade de aprendizado. Programas que estabeleçam como contrapartida à concessão de benefícios o acesso da criança pobre à escola, precisam analisar as condições

das mesmas de conseguirem assimilar o que irão estudar, pois seu rendimento dependerá também do estado de saúde e alimentação saudável.

Para tentar solucionar ou minimizar todas as mazelas sociais que a pobreza provoca, políticas sociais foram surgindo. Uma característica principal destes programas governamentais até a década de 90 era o assistencialismo, em que alimentos eram distribuídos a populações carentes, bem como outras espécies de benefícios como dinheiro. Reconhecida ao longo do tempo à ineficácia destas políticas meramente compensatórias, o desafio dos novos programas governamentais do século 21 é o de promover soluções permanentes para a questão da pobreza.

Dentro deste contexto atual, surgiu o programa Bolsa Família, que procura transferir renda para a população carente com base em condicionalidades. Como foi abordado o programa apresenta falhas, pontos negativos, tanto em relação à sua operacionalização e execução, quanto a possíveis conseqüências que o mesmo pode ocasionar.

Dentre aspectos negativos evidenciados, acredita-se principalmente que o Bolsa Família é um programa essencialmente assistencialista. A mesma não se desvincilhou em parte desta característica própria das tradicionais políticas de assistência às populações em situação de risco. Esta prática não proporciona um envolvimento dos pobres em combater a miséria e nem proporcionam a sua erradicação, criando uma dependência nociva tanto ao cidadão que necessita do benefício, quanto às contas públicas do Estado que o provêm.

Esta dependência corre o risco de ser transmitida aos filhos de beneficiários do programa, que passando fome e sem emprego podem, quando adultos, gerar crianças com o intuito de receber o benefício, aumentando a natalidade e permanecendo na pobreza. A ausência de obrigações específicas geradoras de incentivos estabelece uma constante submissão das famílias ao governo, que pode gerar uma relação de clientelismo.

O Programa Bolsa Família não é desprovido de aspectos positivos, de modo que não é isto que é discutido neste trabalho. Só o fato de transferir renda para quem realmente necessita da mesma já é um fator fundamental na promoção do alívio da pobreza e da fome. Além disto o aumento do consumo com esta renda dinamiza a economia em diversos municípios

e localidades pobres. O problema é que esta tentativa de atenuar a miséria deve vir acompanhada de medidas sustentáveis que procurem retirar definitivamente a população carente da situação em que vivem.

Desta forma, percebe-se que o Bolsa Família deve apresentar possíveis soluções permanentes e sustentáveis para a erradicação da pobreza em detrimento deste assistencialismo exacerbado. A obrigatoriedade de o beneficiário participar de diversos cursos profissionalizantes, seminários de capacitação profissional, aprendizado em informática, poderia ser um requisito de acesso ao programa, a exemplo do sistema de benefícios americano, o Workfare. Isto poderia promover uma inserção do indivíduo pobre brasileiro ao mercado de trabalho formal e extinguir sua dependência em relação à renda do Bolsa Família.

Em virtude dos fatos mencionados, percebe-se que o Bolsa Família, apesar dos pontos positivos, possui aspectos negativos como a permanência deste tradicional caráter assistencialista. A sugestão básica é a de que o governo brasileiro poderia tentar adaptar o sistema de benefícios norte-americano, incorporando suas principais idéias ao Bolsa Família. Como se vê não é intuito das observações evidenciadas nesta monografia lutar pela extinção deste programa de combate à pobreza, e sim, explicitar as falhas observadas e propostas alternativas de solução.

REFERÊNCIAS

APOLINÁRIO, Maurício. Disponível em: < <http://www.mapolinario.zip.net>>. Acesso em: 24 nov. 2007.

ARBACHE, Jorge Saba. **Pobreza e Mercados no Brasil**: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília: CEPAL - Escritório no Brasil/ DEFID, 2003.

BARROS, R.P; HENRIQUES, R; e MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br> >. Acesso em: 12 out. 2007.

BARROS, Hércules. **Governo admite evasão escolar**. Disponível em: <<http://www.cristovam.org.br/index.php> > . Acesso em 20 out. 2007

BOLSA FAMÍLIA. **Programa Bolsa Família**. Disponível em <http://www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia> - 55k -. Acesso em 18 de out. 2007.

CARDOSO, Ruth. **Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21**. Disponível em: < <http://www.scielo.br/scielo.php> > .Acesso em: 23 out. 2007.

FALHAS graves no Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.fantastico.globo.com/jornalismo/fantastico.>> Acesso em: 10 out. 2007.

FERREIRA, Djalma N. Resistências políticas sociais e econômicas às políticas de combate a pobreza. **Conjuntura e Planejamento**. Salvador, n. 117, p. 31-36, fev. 2004.

GREMAUD, A.P, *et alli*. **A Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: ed. Atlas, 2002.

LIMA, Ana Luíza. Mensuração da pobreza: reflexão sobre a necessidade de articulação de diferentes indicadores. **Caderno CRH**, Salvador, v.17, n. 40, p. 129-141, jan/abr, 2004.

MERCADO ÉTICO. **Perfil dos beneficiários mostra que Bolsa Família chega à população pobre**. Disponível em: <<http://mercadoetico.terra.com.br/noticias.view.php?id=1027>>. Acesso em: 02 dez. 2007

PERFIL das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.congemas.org.br/PPBF.doc>>. Acesso em: 01 nov. 2007.

RAIMUNDO, José. **Renda: Salário Maternidade**. Disponível em: < <http://www.globo.com> >. Acesso em: 14 nov. 2007.

RATHMANN, Régis. A Ineficácia dos Programas Públicos Pró-Pobres: o caso do Programa Bolsa Família. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 33, n.3, p. 129-136, dez. 2005.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: fatos básicos e implicações para política social. **Economia e Sociedade**. Campinas, p. 141-151, 1996.

SANDRONI, P. **Novo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1994.

SEIBEL, Felipe. “O Fome Zero Americano”. **Exame**, São Paulo, v.875, n.17, p. 34-366, ago.2006.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução Apresentada, Ricardo D. Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001, 301 p.

VELOSO, Indiara M. L. **Comprometimento de quem ganha Salário Mínimo com a Cesta Básica na RMS**. 2006. 63p. Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas – UFBA, 2006.

