

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIA POLÍTICA
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Especialização

Claudete Fernandes de Oliveira

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE
CAETÉ/MG: a visão de beneficiários.**

**Belo Horizonte
2013**

Claudete Fernandes de Oliveira

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE
CAETÉ/MG: a visão de beneficiários.**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Política Pública.

Orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha

Belo Horizonte
2013

320.6 Oliveira, Claudete Fernandes de
O48p Programa Bolsa Família no município de Caété [manuscrito] :
2012 a visão de beneficiários / Claudete Fernandes de Oliveira. –
2012.

56 f.

Orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha
Monografia apresentada ao curso de Especialização em Política Pública
Universidade Federal de Minas Gerais.

Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Assistência social. 3. Política pública. I.
Cunha, Eleonora Schettini Martins. II.
Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas. III. Título

Claudete Fernandes de Oliveira

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CAETÉ/MG: a visão de beneficiários.

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Política Pública.

Eleonora Schettini Martins Cunha (orientadora) - UFMG

Edite da Penha Cunha - UFMG

Belo Horizonte, 25 de julho de 2013

*Dedico à minha amada mãe,
sempre será o meu maior exemplo e meu amor incondicional.
Agradeço por sempre nortear meus caminhos
com firmeza e doçura.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por me deixar sentir sua presença, ter planos maravilhosos para minha vida e deixar que seus anjos floresçam e iluminem meus caminhos.

À minha mãe e ao meu pai que sempre deram o seu melhor para educar a mim e as minhas irmãs. Serão sempre meus exemplos.

As minhas irmãs Claudia e Claudiene, bênçãos de Deus. Obrigada pela amizade incondicional e por me deixar fazer parte de suas vidas. Obrigada pela proteção, cuidado e apoio nas horas mais críticas e difíceis, quando inevitavelmente chega o desânimo e o cansaço.

A minhas princesas: Gabriella, minha linda menina, que me faz renovar minha vida a cada dia. O seu amor me enobrece, sua energia me dá forças para continuar a lutar pelos meus ideais; seu sorriso, seus abraços apertados e seus beijos, me fazem acreditar que vale a pena buscar uma estrela no infinito e ser feliz. Você é minha vida, minha inspiração, meu sonho materno; a Sofia, menina moça que a cada dia, como uma flor, desabrocha, meiga e lindamente, obrigada por me deixar vivenciar este momento mágico; a Rayssa, ah... Rayssa, seus sonhos e anseios me faz acreditar que é possível tudo é possível, basta acreditar e ter determinação.

Ao meu pequeno príncipe, Arthur, seu olhar meigo e terno, suas gentilezas me fazem amá-lo cada vez mais, motivando-me a querer e fazer sempre o meu melhor. Amo demais vocês.

Aos meus cunhados Geraldo e Reginaldo, pelo exemplo do bom caráter, determinação e coragem, o que sempre busco para atingir meus objetivos.

Ao meu eterno amigo Afonso, se não fosse por ele, literalmente, não estaria agora redigindo estes agradecimentos. Obrigada pelo apoio sempre.

A todos os meus amigos, em especial, Frei Luiz Carlos, que de alguma forma puderam contribuir para o sucesso de mais uma etapa da minha vida. Vocês estiveram ao meu lado compartilhando momentos inesquecíveis.

À professora Eleonora, pela dedicação aos seus alunos, pela palavra amiga na hora certa, pelo cuidado dedicado a cada um, obrigada por me fazer acreditar que era possível chegar neste momento. Obrigada pelo belo exemplo de profissional que tanto anseio ser, pelo presente, que foram suas aulas, por sua disponibilidade prontamente em aceitar ser minha orientadora e me acompanhar em mais uma trajetória acadêmica, com tanto carinho, delicadeza e dedicação.

Agradeço a Edite Cunha pela apreciação e avaliação desse trabalho, pela colaboração e disposição.

Enfim, agradeço aos colegas de profissão que pelos trabalhos realizados demonstraram a importância e a beleza da profissão para a consolidação da democracia e dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros. Marilda Lamamoto, já dizia que os assistentes sociais, têm afirmado, dia após dia que vale a pena, apesar do pouco prestígio social e dos baixos salários, formar uma categoria que tem ousado sonhar, que tem ousado ter firmeza na luta, que tem ousado resistir aos obstáculos, porque desde os primórdios aposta sempre na história, e tenta construir o futuro... no presente.

*“ (...) isso mesmo: olha a tua própria trajetória...
Pode até não ser um percurso só de Glória,
Mas ela será uma bela história,
Cujo final será de alegria: a tua vitória”.*

Frei Prudente Nery, OFMCap.

RESUMO

Esta monografia tem como tema as políticas de proteção social e redistribuição e, em especial, o Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda do governo federal que tem adquirido grande relevância nos últimos anos. Interessava saber a visão que beneficiários do Programa têm acerca da sua inserção e das possíveis mudanças que poderiam perceber após seu ingresso. Para alcançar este objetivo foi realizada uma pesquisa quanti-qualitativa, exploratória, envolvendo alguns beneficiários do Programa Bolsa Família residentes no município de Caeté-MG. Foram ouvidas onze pessoas, beneficiárias há cinco anos ou mais, por meio de uma entrevista semiestruturada, realizada no corrente ano. O estudo também se valeu de pesquisa e análise bibliográfica e documental que fundamentaram os aspectos teóricos e conceituais relacionados à políticas públicas e à assistência social. Os resultados encontrados apontam tanto para a relevância que os usuários manifestam quanto ao Programa, quanto às dificuldades de sua efetiva implementação no âmbito do Município.

Palavras-chave: Teoria Política; Política Pública Social; Seguridade Social, Assistência Social; Programa Bolsa Família; Proteção Social;

ABSTRACT

This monograph has as its theme the policies of social protection and redistribution and, in particular, the Bolsa Familia program, cash transfer from the federal government that has acquired great importance in recent years. Interested to know the vision of the program beneficiaries have about the insertion and the possible changes that could realize after your ticket. To achieve this objective a survey was conducted quantitative and qualitative, exploratory, involving some beneficiaries of Bolsa Família residents in the municipality of Caeté-MG. Eleven people were heard, beneficiaries for five years or more, through a semi-structured interview, conducted this year. The study also drew upon research and analysis literature and documents that substantiate the theoretical and conceptual aspects related to public policy and social assistance. The results show both the importance that users reveal about the program, about the difficulties of their effective implementation within the Municipality.

Keywords: Political Theory, Public Policy Social, Social Security, Social Services, Family Grant Program; Social Protection;

LISTA DE TABELAS

Tabela I – Valores pagos pelo PBF a famílias com renda per capita mensal de até R\$70,00.

Tabela II – Valores pagos pelo PBF A famílias com renda per capita mensal entre R\$70,00 e R\$140,00.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Visão dos beneficiários sobre o Programa Bolsa Família
- Gráfico 2 – Percepção quanto à finalidade do Programa Bolsa Família
- Gráfico 3 – Acesso a outras políticas públicas
- Gráfico 4 – Conhecimento / encaminhamento a outros programas
- Gráfico 5 – Mudanças decorrentes do Programa Bolsa Família
- Gráfico 6 – Avaliação / Sugestões do Programa Bolsa Família.

LISTA DE SIGLAS

BSM – Plano Brasil Sem Miséria

BVCE – Benefício Variável de Caráter Extraordinário

BVJ – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IGDE – Índice de Gestão Descentralizada Estadual

FGD – Fundo de Gestão Descentralizado

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MG – Minas Gerais

NOB – Norma Operacional Básica

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NIS – Número de Identificação Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PBE – Programa Bolsa Escola

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PTC – Programas de Transferência Condicionada de Renda

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

SIBEC – Sistema de Benefícios ao Cidadão

RAIS – Relação Anual de Informação Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - Políticas públicas e a Política de Assistência Social no Brasil	19
• 1.1 Tipos de Políticas Públicas.....	21
• 1.2 A Política de Assistência Social.....	23
• 1.2.1 As proteções sociais afiançadas pela Assistência Social.....	28
CAPÍTULO 2 - Políticas de Transferência de Renda: o Programa Bolsa Família	32
• 2.1 A Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Governo Federal	35
• 2.2. O Programa Bolsa Família	38
CAPÍTULO 3 – O Programa Bolsa Família no Município de Caeté-MG.....	43
• 3.1. O que pensam os usuários sobre o PBF?.....	46
BIBLIOGRAFIA	55
APÊNDICE	57

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro tem passado por mudanças profundas, impulsionadas pela crescente globalização, e concomitante a esta, pela evolução das tecnologias de informação e comunicação. Este contexto tem gerado a internacionalização de muitos assuntos que anteriormente eram preocupações domésticas. No âmbito interno, as mudanças têm sido pressionadas pela diversificação das necessidades da sociedade, pelo papel decisivo da mídia, pela crescente participação dos usuários de serviços públicos e grupos de pressão nos processos decisórios acerca de políticas públicas e pela exigência de maior transparência e provisão de informação em todas as áreas de ação governamental.

Este contexto, associado ao fato de que a Constituição Federal de 1988 ensejou a expansão e o adensamento da democracia e da participação popular, fez com que o Estado reestruturasse sua atuação não só quanto às suas principais funções, mas também se voltasse mais para as questões sociais que assolavam o país, levando-o para mais próximo dos problemas cotidianos da população. Essa mesma Constituição trouxe novos paradigma e desenho institucional para a política de assistência social, situando-a como uma das que constitui o tripé da Seguridade Social, também integrada, pelas políticas de saúde e de previdência social.

Muitos debates e discussões sobre a Assistência Social foram realizados no decorrer dos anos 1990. A regulação da área iniciou-se em 1993, com a promulgação da Lei nº 8.742 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a qual regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição, alterada recentemente pela Lei 12.435, de 2011. A LOAS estabeleceu, de modo geral, as funções da política e as regras para a sua organização, porém era preciso normatizar a Política, de modo que pudesse concretizar os princípios e diretrizes desta Lei.

Neste sentido, o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social foi aprovado em 1998 e a regulamentação das normativas operacionais básicas elaboradas em 1997, com atualizações em 1998. Posteriormente em 2003 na Conferência Nacional de Assistência Social, após revisão das diretrizes e princípios aprovou, em 2004, uma nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS,

referendada pelo Conselho Nacional de Assistência Social e, conseqüentemente, foi elaborada uma nova Norma Operacional Básica, em 2005.

Paralelamente, desenrolava-se um grande debate acerca dos Programas de Transferência de Renda, considerados uma inovação para a área da Assistência Social. Desde 1975 já havia alguns estudiosos propondo a redistribuição de renda por meio de transferência direta de renda, como forma de amenizar a questão social e manter a ordem social. Posteriormente, alguns projetos de lei foram apresentados para a agenda política de forma que se pudesse fomentar o desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Nos governos pós Constituição de 1988 iniciaram-se algumas experimentações desta política de transferência de renda direta ao cidadão, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Programa Bolsa-Alimentação. Situa-se, neste conjunto, o Programa Bolsa Família (PBF), foco deste estudo.

O PBF foi criado em 2003 e implantado pelo Governo Federal brasileiro com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país, exigindo, das famílias beneficiadas, o cumprimento de condicionalidades. O Programa, executado com recursos federais, conta com a participação dos municípios em sua execução, especialmente na busca ativa dos possíveis beneficiários até o acompanhamento das condicionalidades. Neste sentido, os municípios têm importante papel e o executam como uma das ações da política de assistência social.

O objetivo deste trabalho foi compreender como os beneficiários percebem o PBF e seus efeitos em suas vidas, tendo como referência o município de Caeté, Minas Gerais. Os motivos de tal busca decorreram da minha experiência profissional como parte da equipe técnica que desenvolvia a proteção social básica, como parte das atribuições da equipe profissional do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), do citado município.

Para alcançar o objetivo proposto, um primeiro esforço foi no sentido de compreender e sistematizar os diferentes tipos de políticas públicas e de situar a política de assistência social neste conjunto, o que foi tratado no primeiro capítulo desta monografia. Buscou-se detalhar os princípios, diretrizes e proteções asseguradas pela assistência social no Brasil. Para a elaboração deste capítulo foram realizadas pesquisas e análises bibliográfica e documental.

O segundo capítulo descreve o processo de formulação das Políticas de Transferência de Renda no Brasil, sua implantação e implementação. Em seguida,

relata o processo de construção do Programa Bolsa Família, bem como apresenta algumas de suas características. Este capítulo também foi elaborado a partir de pesquisas e análises bibliográfica e documental.

O terceiro capítulo apresenta o processo de implantação do Programa no município de Caeté e a opinião de alguns dos beneficiários do Programa. Para a elaboração deste capítulo, além de análise documental, foram realizadas entrevistas informais com técnicos da Secretaria Municipal de Assistência Social, do município de Caeté/MG, buscando resgatar informações sobre a implantação do Programa que não estavam registradas em documentos, bem como entender como se dá o acompanhamento das famílias. Também foram realizadas 11 entrevistas semiestruturadas, com beneficiários do PBF, realizadas em 2013, que tiveram como objetivo entender como as famílias percebem o Programa e quais os efeitos que sentem em suas vidas após a sua inserção no PBF. Os beneficiários entrevistados encontram-se cadastrados no Cadastro único e recebem o benefício há cinco anos.

Nas considerações finais, são apresentadas algumas reflexões sobre as informações colhidas e os resultados encontrados, que, espero, possam trazer novos subsídios para uma possível implementação ou revisão desse programa e para e para os estudos da comunidade acadêmica.

Enfim, espera-se que este trabalho venha a somar a outros trabalhos científicos ou acadêmicos que buscam compreender o papel dos programas de transferência direta de renda como forma de enfrentamento da pobreza quando articuladas a uma política econômica e eficaz. Considerando a redistribuição de renda, a valorização do trabalho, a geração de emprego, a proteção social do trabalhador, a inclusão de todos os trabalhadores formais ou informais, da cidade e do campo como pressupostos básicos para a concretização da política de Assistência Social brasileira e conseqüentemente possibilidades reais para o sucesso do desenvolvimento da sociedade, apontado para as suas potencialidades e limites.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O tema “política pública” vem ganhando notoriedade nas discussões acadêmicas, fóruns e debates, nos últimos tempos, devido ao seu ressurgimento no campo da Ciência Política. Porém, não são recentes os estudos acerca do papel do Estado sobre a sociedade, como se dão as decisões políticas, quais os deveres políticos e obrigações do mesmo para com a sociedade. Para Tude (2009), as funções e responsabilidades do Estado ampliaram-se com a expansão e o adensamento da democracia. Diferentemente do século XVIII e XIX, quando as funções principais do Estado eram voltadas à manutenção da segurança pública interna, a preservação da propriedade privada e a defesa das fronteiras, a atuação do Estado, no século XX, voltou-se também para as questões sociais, atendendo demandas voltadas a promoção do bem-estar social. Isto levou à sua reestruturação e atuação mais ligada aos problemas cotidianos da população.

Uma primeira distinção nesses estudos foi o próprio significado do termo. Frey (2009) enfatiza que o termo política, em língua inglesa, possui três dimensões de significação: institucional, processual e material. A dimensão institucional – *polity* – se refere ao ordenamento institucional do sistema político, as disposições jurídicas e a estrutura institucional do sistema político-administrativo. A dimensão processual – *politics* – se refere ao processo político como comumente o entendemos, ou seja, relações conflituosas entre diversos atores políticos, partidos e agentes do governo quanto aos objetivos a serem alcançados, aos conteúdos e às decisões de distribuição de poderes. E, por fim, a dimensão material – *policy* – que faz referência ao que entendemos como políticas públicas e que são conteúdos concretos da ação política, isto é, o resultado material dos programas políticos ou plano de governo.

Não existe uma definição única de política pública. Há autores que a definem como, “campos dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” (Mead, 1995 apud Souza, 2006), ou “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (Lynn, 1980 apud Souza, 2006) ou ainda “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (Peters, 1986 apud Souza, 2006) ou, simplesmente, “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984 apud Souza, 2006). Em todos os conceitos citados está presente a ideia de que a política pública é um campo de ação governamental. Nesta direção, o termo tem adquirido

sentidos diversificados, como lembra Villanueva (1992), o que inclui desde a ideia de um propósito geral a ser alcançado (como a política de combate ao desemprego) ou modelo a ser seguido (como na política energética) até ações específicas e seus resultados (como política de reflorestamento ou de recuperação de centros históricos).

Vale ressaltar que enquanto disciplina acadêmica e área de conhecimento, a política pública teve sua origem nos Estados Unidos, no início do século XX. Souza (2006) explica que o campo de estudos sobre a política pública nasceu como subárea da ciência política, tendo como fundadores H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) introduziu a expressão *polycy analysis* na década de 1930, como forma de estabelecer um estreitamento entre o conhecimento científico e a produção empírica dos governos na intenção de alargar a comunicação entre os atores envolvidos - cientistas sociais, grupos de interesse e o governo. Já Simon (1957) introduziu o conceito de *racionalidade limitada* dos decisores políticos. Para ele a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional, por meio da criação de um conjunto de regras e incentivos que enquadrasse o comportamento dos atores e modelasse os comportamentos, de forma que não houvesse risco para o cultivo de interesses próprios e, assim, pudesse alcançar os resultados desejados.

Lindblom (1959; 1979) questionou a racionalidade proposta por Laswell e Simom e propôs a incorporação de variáveis como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Easton (1965) contribuiu com a ideia de que a política pública era um sistema, no qual existia uma relação entre formulação, resultados e ambiente, pois acreditava que estes fatores poderiam influenciar seus resultados e efeitos.

O que se pode compreender, a partir desses autores, é que as políticas públicas têm ganhado importância, não só como ação do Estado, mas também como campo de estudos, com relevantes contribuições de diferentes autores. De modo geral, as políticas públicas são compreendidas como ação (ou não ação) do Estado em diferentes áreas, e vão desde a criação das regras que orientarão esta ação até a sua materialidade, traduzida em serviços, programas e projetos destinados à população.

1.1 Tipos de Políticas Públicas

Como expressão da construção do campo de estudos sobre políticas públicas, identifica-se diferentes possibilidades de classificação das políticas públicas e, em decorrência, diferentes tipologias. Para este estudo, aquela desenvolvida por Theodor Lowi mostra-se relevante. Ele acreditava que cada tipo de política pública encontrava diferentes formas de apoio e de rejeição, pois cada área de atividade ou política governativa tende a desenvolver o seu processo político e a sua estrutura de poder. Isso gera pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, dentro do sistema político, de forma também diferente, gerando disputas que passam por diferentes campos. Assim acreditava que: “*a política pública fazia a política*” ou ainda, que as características de uma política pública determinam o tipo de relações políticas (LOWI, 1964; 1972 apud SOUZA, 2006, p.28)

Desta forma, o referido autor enfatiza que as políticas públicas são desenvolvidas em campos específicos, ou seja, arenas políticas (*policy arena*) onde ocorrem os processos de conflitos e consensos entre os diversos atores, que têm como objetivos maximizar os ganhos políticos nos processos de formulação e implementação de política pública. Essas arenas podem ser divididas em quatro tipos, de acordo com suas consequências: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas.

As *políticas distributivas* caracterizam-se por produzirem baixo grau de conflitos políticos, geram impactos mais individuais do que universais, ou seja, não alcançam a sociedade como um todo, mas uma parcela da população. Distribuem vantagens e não acarretam custos para grupos específicos, e nem consideram a limitação dos recursos públicos. O objetivo é atingir certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo em relação ao oferecimento dos serviços do Estado e equipamentos. Este tipo de política pode gerar clientelismo.

As *políticas redistributivas* procuram atingir grandes contingentes sociais, porém impõem perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais, ganhos e futuro incertos para outros, como as políticas sociais e universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário. Elas visam redistribuir a renda tanto na forma de financiamento em serviços e equipamentos, como na forma de recursos, porém pelo fato de representarem, muitas vezes, perdas e ganhos, tornam-se, em alguns momentos, ineficazes. O autor considera que são as de mais difícil

encaminhamento. Vale dizer que classes mais favorecidas economicamente são responsáveis por financiar os menos favorecidos, os beneficiários.

As *políticas regulatórias* são as mais facilmente reconhecidas e envolvem prioritariamente os *policy makers*, a administração pública e burocracia estatal e os grupos de interesses. Elas se expressam por meio de normas e regulamentos que estabelecem ordens e/ou proibições. Neste tipo de política existe um acordo sobre os fins e os conflitos são para se alcançar os objetivos. Constroem-se alianças transversais e instáveis. Para Lowi, “este tipo de política pluraliza o ambiente” (LOWI, 1964;1972 apud SOUZA, 2006, p.28).

Por fim, há as *políticas constitutivas*, que tratam de ordens e proibições, decretos e portarias, determinam as regras do jogo e, com isso, a estrutura dos processos e conflitos políticos.

Outra tipologia de políticas públicas relaciona-se ao campo em que elas se inserem. Neste sentido, pode-se falar de políticas econômicas, políticas de infraestrutura, políticas sociais etc.. Estas últimas ganharam forte expressão após a crise econômica de 1929, mas principalmente após a II Guerra Mundial, quando da construção dos sistemas de bem-estar na Europa. Elas visam, principalmente, assegurar os direitos sociais que compõem o padrão de cidadania dos Estados e incluem políticas de educação, saúde, trabalho, habitação, proteção social, dentre outras (Cunha e Cunha, 2002).

Verifica-se que a *política pública*, vem ganhando espaço como importante campo de conhecimento, assim como tudo que a envolve: as instituições, as regras, os modelos, sua elaboração, implementação e avaliação. Isso é devido a fatores importantes que acometeram os países e que influenciam diretamente a ação dos governos, tais como: a adoção de políticas restritivas de gastos; as novas visões sobre o papel do governo perante a economia, especialmente a substituição das políticas keynesianas pelas restritivas de gastos; a incapacidade de países em desenvolvimento de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social da população simultaneamente; dentre outros. Esses fatores incidem diretamente na política de assistência social como forma de fomentar a implementação da proteção social brasileira, que será apresentada brevemente na seção seguinte.

1.2 A Política de Assistência Social no Brasil

O Brasil tem uma história recente na construção da política de proteção social, que inclui a área da assistência social. Desde o período colonial, a proteção aos indivíduos socialmente mais vulneráveis ficou nas mãos de instituições filantrópicas e religiosas, sem a atuação direta do Estado.

No início do século XX, têm-se algumas ações de proteção social, mas de forma muito restrita, voltadas basicamente para aqueles que tinham relação direta com o mercado formal, ou seja, uma proteção associada à ideia de contribuição previdenciária. Neste sentido, os que estavam fora do mercado continuavam sendo assistidos por instituições de caridade e sem ter assegurado seu direito de proteção social estatal (Cunha, 2013). Além disto, ao serem implementadas, as políticas sociais apresentaram pouca efetividade social e quase sempre estavam vinculadas a interesses da classe dominante. No âmbito da Assistência Social há registros de relações de clientelismo, favoritismo e apadrinhamento, o que contribuiu para a formação de uma cultura da assistência social como *não política*.

Somente a partir da Constituição Federal de 1988 é possível falar da articulação de políticas da Seguridade Social no Brasil, constituído pelas políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social, formando o que constitui a proteção social brasileira. O referido sistema de proteção afiança direitos humanos e sociais, a universalização dos acessos, a responsabilidade estatal, e inclui a assistência social como um direito de cidadania, respaldada conforme o artigo 194, que diz

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (EC nº 20/98).

A Carta Magna também traz em seu corpo os artigos 203 e 204 que explicitam e preconizam as responsabilidades de proteção estatal aos cidadãos e a garantia de renda àqueles que não possuem meios de prover à própria subsistência, bem como os idosos acima de 65 anos e os portadores de deficiência. Vale mencionar que a responsabilidade estatal tem respaldo na diretriz da descentralização político-administrativa, o que concretiza o pacto federativo entre os três entes federados - União, Estados e Municípios - e estabelece responsabilidades

e atribuições a cada um destes, considerando o comando único da assistência social em cada uma das esferas de governo.

Para Sposati (2011), a assistência social constitui-se como uma política não contributiva, respaldada na normativa constitucional e, dessa forma, o conjunto das necessidades dos cidadãos brasileiros de âmbito pessoal e individual inscreveu-se definitivamente nos compromissos e responsabilidades dos entes públicos, inaugurando no país um novo paradigma.

A regulamentação dos artigos da Constituição ocorreu por meio da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742), em 1993, sendo alterada recentemente pela Lei 12435/11. Esta normativa constitui a política regulatória da assistência social, inserindo-a no campo do direito. A LOAS estabeleceu as funções da política e as regras para a sua organização e, a partir dela, os entes federados passaram a se organizar ou reestruturar os serviços que vinham prestando de modo fragmentado e pouco efetivo. Inovou ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas socioassistenciais e a indicação de caminhos alternativos, como por exemplo, a criação dos conselhos para o controle social e participação da sociedade civil, contribuindo para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários, trazendo a tona o debate ampliado, a deliberação pública (COUTO; RAICHELIS; SILVA; YAZBEK, 2012, p.56).

Dando continuidade à normatização desta área, o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada em 1998 e, mais recentemente, após intenso e amplo debate nacional, foi aprovada o texto que está em vigor, pela resolução nº.15, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A PNAS veio com o propósito de consolidar a política de Assistência Social como direito do cidadão e enfatizar a responsabilidade pública e estatal. Sua formulação se deu por meio de um processo democrático e participativo, de âmbito nacional, que envolveu diversos atores políticos e da sociedade brasileira. De modo geral, a

PNAS/2004 reorganiza projetos, programas, serviços e benefícios de assistência social, consolidando no país, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com estrutura descentralizada, participativa e articulada

com as políticas públicas setoriais. Nesse sentido, demarca as particularidades e especificidades, campo de ação, objetivos, usuários e formas de operacionalização da Assistência Social, como política pública de proteção social (Brasil, 2011, p.13).

Em 2005, foi aprovado um instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), sendo ambas consideradas políticas constitutivas da área. O objetivo desta norma foi de implantar um sistema descentralizado e participativo, normatizando e organizando a oferta de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais em todo o território nacional. Esta norma buscou respeitar as particularidades e diversidades das regiões, bem como a realidade das cidades e do meio rural. A Norma materializou o conteúdo da LOAS, cumprindo as exigências desta política, que preconizou as bases para a organização do Sistema Único de Assistência Social – o SUAS.

De acordo com a PNAS (2004), o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social. É um modelo de gestão descentralizado e participativo que regulamenta, em todo o território nacional, os serviços socioassistenciais. Para tanto, o Sistema estabelece alguns eixos estruturantes e subsistemas. São eles: a matricialidade sociofamiliar, com foco prioritário na atenção às famílias; a descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento com participação dos três entes federados; controle social; participação popular e do cidadão usuário; política de recursos humanos e informação, monitoramento e avaliação.

A matricialidade sociofamiliar preconiza a centralidade das ações da Política de Assistência Social no ambiente familiar, considerando a família como a primeira inserção dos indivíduos em grupos sociais e que estabelece hierarquia, afetividades, valores, onde se mantêm relações sociais primárias, se socializa e se protege os membros mutuamente. É ela que precede a relação entre o sujeito e o coletivo, porém também é um lugar que precisa de proteção e cuidados. Enfim, a família é imprescindível para a proteção social e recebe destaque na PNAS, pois é necessário entender que para a família buscar a prevenção, a proteção e a inclusão

social dos seus membros é preciso garantir condições para haja oportunidade em seu contexto de vida.

A descentralização político-administrativa e territorialização considera que é primordial a definição do território onde serão realizadas as ações socioassistenciais no sentido de redirecionar tais ações com base nas diversidades das regiões, em sua complexidade, cobertura, financiamento e da quantidade de indivíduos que delas podem precisar. As novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil sustenta a participação da sociedade civil tanto na elaboração, formulação, como na execução e controle das ações em todos os níveis. Neste sentido, controle Social consiste em um instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político administrativo-financeira e técnico-operativa, de caráter democrático e descentralizado.

Quanto ao financiamento, previsto no artigo 195 da Constituição, as ações serão financiadas por toda a sociedade (de forma direta ou indireta), pelos recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios; do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar; sobre receita de concursos de prognósticos e das contribuições sociais, do empregador, da folha de salário, sobre a receita ou faturamento da empresa (PNAS, 2004, p.48). Por outro lado, os beneficiários são segmentos mais restritos da sociedade. Esta característica coloca a assistência social como um tipo de política redistributiva.

A Política de Recursos Humanos é peça fundamental para o sucesso da Política de Assistência Social. Várias funções/ocupações para o trabalhador da assistência social vão se constituindo ao longo do tempo, a partir das demandas apresentadas pela sociedade, como monitores e/ou educadores de crianças e adolescentes em atividades socioeducativas, dentre outras. Além disso, a qualificação desses trabalhadores e sua valorização apontam como fundamentais para a garantia da política e sua própria efetividade.

E, por fim, a informação, o monitoramento e a avaliação, considerados ferramentas primordiais para a consolidação da PNAS, que têm como objetivo a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social.

Segundo a PNAS e a NOB/SUAS, os serviços socioassistenciais devem ser organizados de acordo com as seguintes funções: vigilância social, proteção social e

defesa social e institucional. Essas funções devem considerar as condições de vulnerabilidade e risco social, bem como o território. Por *vulnerabilidade social* entende-se a ausência de meios econômicos ou materiais que podem levar pessoas a um contexto de privação, pobreza e exclusão social. Esse contexto afeta as famílias e os indivíduos em seus vínculos afetivos, relacionais, pertencimento social, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, entre outras. É o que enfatiza Sposati, ao considerar que,

Este contexto de privações pode culminar em riscos pessoais e sociais, devido às dificuldades de reunir condições para preveni-los ou enfrentá-los, assim, 'as sequelas podem ser mais ampliadas para uns do que para outros' (SPOSATI, 2001 apud Brasil, 2011).

Já o conceito de *risco social* se baseia na ideia de que o contexto sócio-histórico, econômico, político e cultural, composto por diversidades e desigualdades, que tem marcado a sociedade brasileira, culmina em um quadro de vulnerabilidade social que pode ter consequências para as pessoas que nele estão inseridas, provocando situações de risco pessoal e social.

E, por último, o *território* considera os limites definidos por um equipamento social que deverá dispor os serviços socioassistenciais, bem como os lugares onde vivem e convivem as famílias e os indivíduos em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. Este conceito é fundamental, portanto, para o planejamento e a organização das ações do SUAS. Enfim, pode-se considerar a assistência social como uma política que visa que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem. É a partir dessa constatação que se deve compreender como dever legal – e mesmo constitucional – uma “autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente [que] constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado (Santos, 2007, p.141 apud Brasil, 2011).

A NOB/SUAS e a PNAS/2004 explicitam que as funções da Assistência Social são: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais. Sendo assim a proteção social a ser afiançada pela política será mais discutida a seguir.

1.2.1 As proteções sociais afiançadas pela Assistência Social

De acordo com a PNAS (2004), a proteção social consiste em um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS e que visam proteger a população do agravamento da *Questão Social*, um conjunto de expressões da desigualdade social, nos territórios por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. “Fundamenta-se na expansão de um padrão societário de civilidade que afiança um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais” (Sposati, 2004, p.43 apud Brasil, 2011). Para tanto, a Política de Assistência Social deve afiançar as seguranças socioassistenciais que contemplam a proteção Social: segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia, segurança de convívio ou vivência familiar; segurança de acolhida.

A *segurança da acolhida* é provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas dispor de: ação profissional, realizar condições de recepção; escuta profissional qualificada; informação; referência; concessão de benefícios; aquisições materiais e sociais; abordagem em territórios de incidência de situações de risco; oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência.

Já a *segurança social de renda* é operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A *segurança do convívio ou vivência familiar*, comunitária e social visa a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para a construção, a restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; bem como o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

A *Segurança de desenvolvimento de autonomia* pressupõe ações profissionais e sociais para que haja o desenvolvimento de capacidades e habilidades dos usuários para que fortaleça o exercício do protagonismo, da

cidadania e, desta forma, buscarem a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade tomando por parte a conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes.

E, por fim a *Segurança de apoio e auxílio*, que tem por função, em circunstâncias de risco e vulnerabilidade social, a oferta de auxílios em bens materiais e financeiros, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais, para as famílias, seus membros e indivíduos.

Vale ressaltar que a NOB/SUAS traz em seu corpo que a proteção social de Assistência Social tem por princípios a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; a proteção pró-ativa; integração à seguridade social; e a integração às políticas sociais e econômicas. Menciona as garantias desta proteção, ou seja, a garantia da acolhida; social e renda; do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; da segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e de sobrevivência a riscos circunstanciais. Nessa direção, o SUAS organiza-se considerando dois níveis de proteção: a Proteção Social Básica e a Especial.

A *proteção social básica* consiste em um conjunto de serviços que visam prevenir situações de vulnerabilidade e risco social. O trabalho é realizado por meio da atenção à família, seus membros e indivíduos mais vulneráveis, com intuito de provocar o fortalecimento do convívio familiar, do desenvolvimento da qualidade de vida dos membros familiares, bem como na comunidade e no território onde vive.

A unidade pública estatal descentralizada de base territorial, responsável pela organização e oferta do serviço de proteção social básica, é o CRAS – Centro de Referência de Assistente Social, que tem por função organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (NOB/SUAS, p.35,2005). A localização do equipamento é definida conforme as regiões de maior vulnerabilidade social.

O CRAS fomenta a prevenção de situações de risco por meio de serviços que preconizam o desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A quantidade de famílias atendidas é 1000 famílias/ano de áreas caracterizadas como de vulnerabilidade e risco social. Vale ressaltar que estas áreas são definidas a partir de indicadores

estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados pelos entes federados (NOB/SUAS, 2005, p.95,).

Para tanto, consideram-se famílias referenciadas aquelas constituídas de beneficiários do Programa Bolsa Família, objeto de análise desta monografia; ao Benefício de Prestação Continuada – BPC destinado a Idoso ou Deficiente; famílias inseridas no PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; e famílias com grande quadro de vulnerabilidade ou risco pessoal e social. Esses programas têm em comum a transferência de renda aos seus beneficiários, com objetivos diferenciados. O CRAS atua em contexto comunitário visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, por meio do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF.

O CRAS deve, ainda, prestar informação e orientação para a população de seu território, bem como realizar articulação com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania. Também deve manter ativo um serviço de vigilância da exclusão social, na produção de atividades, na sistematização e divulgação de indicadores. Outra atribuição é realizar o mapeamento das famílias em risco e mais vulneráveis e a organização da rede socioassistencial de proteção básica, promovendo a inserção das famílias nos serviços de assistência social local.

A Proteção Social Especial organiza, no âmbito do SUAS, os serviços socioassistenciais de caráter especializado. Destina-se a famílias e indivíduos com violação de direitos. Os referidos serviços são demandados por famílias acometidas por violações que podem atingir relações familiares e comunitárias, geralmente famílias inseridas em conflitos, tensões e rupturas, demandando a atenção especializada e maior articulação com os órgãos de defesa de direitos e outras políticas públicas setoriais. Tem como objetivo principal contribuir para a prevenção de agravamentos e busca potencializar recursos para o enfrentamento de situações que envolvam risco pessoal e social, violência doméstica e intrafamiliar, fragilização e rompimento de vínculos familiares, comunitários e/ou sociais em decorrência de violência física, psicológica, negligência; abandono; violência sexual; situação de rua; trabalho infantil; cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto; afastamento do convívio familiar, dentre outras.

Esta organização da política de assistência social possibilita verificar que a proteção social afiançada por esta área tem sido reorganizada fortemente nos últimos anos. Porém é importante ressaltar que existe um modelo dual na proteção

social brasileira, correspondente à existência concomitante de Programas de Transferência Direta de Renda, em especial o PBF promovido pelo governo federal, e o próprio SUAS, que a tenciona em duas dimensões: nas relações intergovernamentais e no tipo de oferta desta proteção.

No que diz respeito às relações entre níveis de governo, a União centraliza a gestão dos recursos para o PBF, com a transferência direta ao indivíduo sem passar pelo município, que não tem nenhum controle sobre tais recursos. Por outro lado, descentraliza os recursos enviados para a execução dos serviços socioassistenciais municipais por meio dos fundos municipais, na perspectiva do SUAS. Esta forma dual de operacionalizar recursos para o mesmo campo de ação governamental – a proteção social – coloca em evidência a tensão entre descentralização e centralização.

No que diz respeito ao tipo de oferta da proteção social, a tensão se evidencia na existência de benefícios individuais, que reforçam a responsabilização dos indivíduos pela sua condição de necessidade, em confronto com a ideia de que as manifestações da questão social atingem um amplo coletivo de pessoas, que devem ser atendidas em suas necessidades também coletivamente. A proteção social oferece, de forma simultânea, a transferência de renda direta para o indivíduo, por meio de benefícios individuais, bem como a execução de programas, projetos e serviços sociais voltados para segmentos coletivamente. Esta lógica dual de estruturação e de oferta da proteção social brasileira, ainda pouco estudada, pode ter importantes contribuições de estudos futuros.

Neste estudo, especificamente, nosso foco está nos programas de transferência de renda, que visam a garantir autonomia e rendimento a seus beneficiários. Dentre as importantes inovações implantadas pelo Estado brasileiro destaca-se o Programa Bolsa Família, objeto de análise do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

De acordo com Silva; Yazbek; Giovanni (2011) a primeira discussão, no Brasil, sobre transferência de renda data de 1975, quando Antônio Maria da Silveira publicou um artigo sob o título “Redistribuição de Renda”. Para o autor, a economia brasileira, conforme era estruturada, não atendia às necessidades de sobrevivência de todos, mesmo daqueles assegurados pela renda formal de trabalho, configurando, assim, uma relação inadequada entre o crescimento econômico e o bem-estar. Acreditava que, para uma possível erradicação da pobreza, seria inevitável uma intervenção governamental.

Segundo os referidos autores, Silveira apresentou uma proposta fundamentada na ideia de “Imposto de renda negativo” tendo em vista a redução da pobreza. Esta proposta preconizava uma transferência monetária para trabalhadores que tinham uma renda anual abaixo de um patamar previamente fixado, e os trabalhadores que apresentassem renda acima do estipulado precisariam pagar imposto sobre sua renda. A ideia da transferência monetária não poderia desestimular o trabalhador, isso numa perspectiva liberal, pois o trabalhador não poderia deixar de se inserir no mercado de trabalho. Corroborando a proposta apresentada por Silveira, Bacha e Unger (1978, apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2011) enfatizaram a importância da redistribuição de renda com a complementação monetária, pois acreditavam em um regime democrático para o Brasil, ea redistribuição de renda era condição para a sobrevivência da democracia política, pois entendiam que o regime político demandava um limite no nível de desigualdade e de miséria. Para os referidos autores, a democracia política não era compatível com os atuais graus elevados de desigualdade nem com a miséria da maioria dos cidadãos.

Seguiu-se outra proposta para a implementação da transferência de renda baseada no Imposto Negativo de Renda, ou seja, os mais ricos da população deveriam financiar a distribuição de renda aos menos favorecidos. A complementação sugerida deveria ser paga pelo Governo Federal conforme avaliação social baseada pelo tamanho da família e delimitação de uma linha de pobreza. Os contemplados seriam aqueles que, após avaliação, estivessem abaixo desta linha imaginária.

Sem sombra de dúvida, estes projetos foram “o pontapé” inicial, fomentaram a discussão e trouxeram para a agenda política do país o processo de desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda, como o projeto apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy, Projeto de Lei nº. 80/91, que propunha a criação de um Programa de Garantia de Renda Mínima para o Brasil. Silva, Yazbek e Giovanni (2011) consideram que, a partir do referido debate, houve um esforço imensurável para o desenvolvimento de uma Política Nacional de Transferência de Renda para o Brasil.

O *primeiro momento*, segundo os referidos autores, foi a aprovação por unanimidade do Projeto de Lei nº80/91 pelo Senado Federal. Importante lembrar que neste mesmo momento o Brasil vivia uma crise recessiva. A preocupação nesta época era o crescimento econômico, o aumento da inflação, a política de exportação. Não havia espaço, na agenda política, para o enfrentamento à pobreza e a redistribuição de renda. Porém, mudanças no perfil político dos cidadãos contribuíram, a partir de 1992, para alteração do contexto social, colocando na agenda política a temática da fome e da pobreza, dando ênfase a Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome.

O *segundo momento*, ainda no mesmo ano, foi quando Camargos, citado por Silva; Yazbek; Giovanni (2011) defendeu a vinculação da renda familiar com a escolarização de filhos dependentes em idade escolar. O referido autor propunha a adoção de uma transferência monetária equivalente a um salário mínimo a toda família, independente da renda familiar. Faz-se saber que o vínculo com a escola pública era o termo de garantia para que o benefício de um salário mínimo fosse direcionado para quem realmente precisasse, dada a dificuldade de comprovação de renda entre estes. Tratava-se de uma proposta de política social que, em curto prazo, amenizasse a pobreza e, em longo prazo, reduzisse a reprodução da pobreza.

O *terceiro momento*, iniciado em 1995, foi marcado pela introdução da unidade familiar no lugar do indivíduo como beneficiário dos programas, a vinculação da transferência monetária e a obrigatoriedade de ingresso e frequência de crianças, em idade escolar, na rede pública de ensino. Naquele ano, o debate sobre a Política de Transferência de Renda foi impulsionado pelo desenvolvimento de diversas experiências municipais, além da formulação de propostas de governos

atendendo as pressões e demandas vindas da sociedade para o enfretamento da pobreza.

Segundo Silva; Yazbek e Giovanni (2012), neste contexto, a Política de Renda Mínima começa a se constituir como uma alternativa concreta de política social. No ano de 1995, Fernando Henrique Cardoso assumia o poder e precisava dar continuidade à estabilização da economia iniciada em 1993, com a retomada do crescimento econômico. Esse governo assumia uma política neoliberal, anunciando novos rumos para o enfretamento da questão social, especificamente da pobreza. Portanto, o debate e a prática dos Programas de Transferência de Renda, no Brasil, eram desenvolvidos de uma forma bem precária, pois a prioridade era a manutenção da estabilidade econômica. Era entendido que a redução da pobreza, e conseqüentemente da questão social, dependiam do setor econômico.

Já em 2001, penúltimo ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se o *quarto momento*, no qual se pode visualizar o desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda marcado pela proliferação de programas de iniciativa do Governo Federal. A transformação do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima no Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, o chamado Programa Bolsa-Escola, e a criação do Programa Bolsa-Alimentação, entre outros, além da expansão dos programas Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esses programas passam a ser o eixo central da rede nacional de proteção social. Outro aspecto mencionado por Silva, Yazbek e Giovanni (2012), neste quarto momento, foi a possibilidade da instituição de uma Renda de Cidadania, no mesmo contexto de transferência de renda, para todos os brasileiros, sem qualquer restrição durante 5 anos ou mais.

A partir de 2003, com o início do governo do Presidente Lula, inicia-se o *quinto momento* do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no país. Este momento foi marcado por aumentos consideráveis, quantitativa e qualitativamente, na construção de uma Política Pública de Transferência de Renda de abrangência nacional.

Vale mencionar alguns aspectos relevantes apresentados por Silva, Yazbek e Giovanini (2012) considerados para fomentar esta Política de Transferência de Renda. O primeiro diz a respeito à indicação do enfretamento da fome e da pobreza no Brasil como prioridade na agenda pública brasileira, partindo do pressuposto que as políticas sociais são mecanismos importantes para o enfretamento da pobreza se

articuladas a uma Política Econômica que considere a redistribuição de renda no país; a valorização da renda do trabalho; a geração de emprego; a proteção social do trabalhador; a inclusão de todos os trabalhadores formais ou informais, da cidade e do campo, num sistema nacional universal de Previdência Social; reformas agrárias; e assistência ao trabalhador do campo;

O segundo aspecto foi a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma Emenda Constitucional no ano de 2003, no âmbito da Reforma Fiscal que prevê a implantação de um programa de renda mínima para prover a subsistência a pessoas ou famílias, dando prioridade àquelas que vivem em estado de maior necessidade.

Outro aspecto a considerar foi o início do processo de unificação de programas nacionais de transferência de renda, em julho de 2003. No primeiro momento foi realizada unificação dos quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. Em outubro de 2003 foi então iniciado o Programa Bolsa Família. O quarto aspecto vem falar sobre a elevação dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento de Programas de Transferência de Renda no orçamento de 2004.

O quinto aspecto foi o Projeto de Lei n.266/2001 - Lei de Renda Básica de Cidadania, proposta pelo então senador Eduardo Suplicy e sancionada em 2004. Este projeto propunha a implantação gradual, até o ano de 2005, de um programa nacional de transferência de renda. Uma renda básica incondicional para todos, independentemente do trabalho ou de outra exigência qualquer. A ideia seria realizar os atendimentos, em primeiro lugar, aos brasileiros mais pobres ou estrangeiros, que residissem no país há cinco anos ou mais.

E, por fim, o último aspecto destacado pelos autores foi a criação, em janeiro de 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Vale ressaltar que o referido Ministério foi a unificação de dois outros, da área social: o da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

2.1 A Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Governo Federal

Inicialmente, se faz necessário voltarmos aos argumentos que sustentaram e justificaram a necessidade de unificação dos Programas de Transferência de Renda

no Brasil. Segundo Silva; Yasbek e Giovanni (2012), durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, foi elaborado um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil e especificamente sobre os Programas de Transferência de Renda (PTR). A equipe do novo Governo identificou e avaliou os problemas existentes nos programas sociais do governo antecessor e percebeu a necessidade de intervenção neste campo, sendo que uma conclusão foi a unificação dos programas até então existentes.

Os autores ressaltam que os PTR instituídos no Brasil apresentavam formas de incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes, principalmente as Políticas de Educação e Saúde. Estes programas demandavam algumas contrapartidas importantes, as chamadas condicionalidades, como a frequência escolar de crianças e adolescentes na rede de ensino fundamental; a retirada destes do exercício de trabalhos penosos e degradantes; o acompanhamento vacinal de crianças de 0 a 6 anos; e o acompanhamento médico de gestantes e nutrizes (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2012). Os programas tinham uma face compensatória e outra de acesso a políticas universais como forma destas famílias buscarem autonomização futura, provendo a inclusão social e incentivando o protagonismo e a superação de riscos e vulnerabilidades.

Porém, segundo os autores, a equipe de transição do governo Lula concluiu que os programas desenvolvidos anteriormente tiveram algumas dificuldades em sua implementação por apresentarem problemas em sua estrutura. Problemas tais como: programas similares, concorrentes e a existência de programas sobrepostos em seus preceitos, com diferenciação entre valores, causando desconforto e provocando certa competição entre as instituições, como ocorria com os programas Bolsa-Escola, Bolsa-alimentação, e PETI.

Outro tipo de problema se referia à ausência de coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos e afetando a efetividade dos resultados esperados, bem como gerando uma limitada execução e efetividade das ações. A ausência de planejamento gerencial dos programas; a falta de estratégia mais ampla que garantia a autonomização das famílias após seu desligamento do programa causava uma má comunicação entre esses programas e pouca efetividade em seus pressupostos. Além disso, havia fragmentação dos programas e até competitividade entre os diferentes setores, pouco articulados, A introdução de transferência de

renda ocorria sem que tivessem sido superados os problemas de gestão dessas políticas, que seguiam o mesmo modelo de fragmentação, setorialização, desarticulação e superposição, pulverizando e elevando custos meios das operações.

Naquele momento foi identificada, pela equipe de transição de governo, a relação problemática com os municípios em relação à contrapartida que deveria ser oferecida pelas prefeituras. O orçamento alocado era também causador de problemas, mesmo porque era insuficiente para o atendimento do público-alvo e incapaz de produzir impactos significativos na população beneficiária.

E, por fim, Silva; Yasbek e Giovanni (2012) mencionam que foram identificados problemas funcionais no setor do Cadastro Único¹. O sistema informacional disponibilizado não atendia a todos os critérios demandados pelos municípios. Havia ainda a dificuldade na execução do cadastramento das famílias e seleção destas.

Diante do diagnóstico apresentado, a mesma equipe elaborou algumas recomendações para uma possível criação de um PTR nacional unificado, como a correção primordial do sistema do setor do cadastro único, bem como sua funcionalidade; revisão do papel da Caixa Econômica Federal como agente operador e pagador dos benefícios às famílias; padronização da renda familiar per capita definida para ingresso das famílias nos programas; atualização do público-alvo potencial dos programas; rediscussão da conveniência de manutenção de contrapartidas dos municípios sob a forma de jornada ampliada ou oferta de atividades socioeducativas ao público-alvo dos programas, com deslocamento para outros integrantes do grupo familiar; retorno aos municípios da base de dados enviada pelo cadastramento único para uso no planejamento das ações locais (SILVA; YASBEK E GIOVANNI, 2012, p.138).

Foi registrado ainda, pelos referidos autores, que o reconhecimento da unificação dos cadastros, a utilização de cartão único, a criação de um único fundo e a definição de áreas prioritárias para o referido público alvo, seria um meio de tornar possível a redução dos custos-meio e um melhor gerenciamento do programa. Assim, verifica-se o embrião de um Programa que veio a unificar os Programas de

¹ Instituído pelo Decreto n.3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, tem como objetivo cadastrar, com uso de formulários único, as famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros (...) (SILVA; YASBEK E GIOVANNI, , 2012, p.104).

Transferência de Renda em desenvolvimento, por iniciativa do Governo Federal, o Programa Bolsa Família.

2.2. O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi o resultado da proposta do Governo Federal lançada em meados de 2003. O programa, então, foi definido como um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, regulamentado pela Lei n.10.836 de 09 de janeiro de 2004 e pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, e constituiu-se como principal Programa de enfrentamento à pobreza no âmbito da Estratégia Fome Zero e hoje Integra o Plano Brasil Sem Miséria.

Este programa está baseado na garantia de renda, na inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos e é de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). O PBF tem como foco os brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) mensais, considerados em situação de extrema pobreza, e brasileiros que estão em situação de pobreza com renda familiar *per capita* até R\$140,00 (cento e quarenta reais).

O PBF possui três eixos que o norteiam: a transferência de renda, as condicionalidades e as ações e os programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. As ações e os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade em que se encontram. A execução do programa é realizada de forma descentralizada, com a participação dos entes federados no nível federal, estadual, municipal, visando à participação comunitária e ao controle social.

Para tanto, um dos objetivos do programa foi simplificar o acesso aos benefícios ofertados, entendendo a unificação dos programas anteriores não somente como um mecanismo de gestão, mas como um processo a serviço de um Sistema de Proteção Social universal, articulando a transferência monetária a outros programas sociais e a uma Política Econômica de geração de emprego e renda, da

valorização da renda do trabalho, a desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida.

O Programa atende famílias em todo o território nacional e os benefícios estão classificados em dois tipos: o benefício básico e o benefício variável, e são concedidos de acordo com a renda e a composição familiar. O pagamento dos benefícios do PBF é feito por meio de cartão magnético, emitido em nome do responsável pela unidade familiar. A Caixa Econômica Federal (CAIXA) é a responsável pela entrega dos cartões, registro da senha e também pelo pagamento dos benefícios todos os meses.

O *Benefício Básico*, no valor de R\$ 70,00 (setenta reais), é concedido a famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$70,00 per capita, mesmo que elas não possuam crianças e adolescentes ou jovens, conforme tabela a seguir.

Tabela 1 – Valores pagos pelo PBF a famílias com renda per capita mensal de até R\$70,00

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do Benefício
0	0	Básico	R\$ 70,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 102,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 134,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 166,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 198,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 230,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1		Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 204,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 236,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 268,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 210,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 242,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 274,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 306,00

Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>

Dentre os benefícios variáveis, há o *Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE)*, que é pago às famílias nos casos em que a migração dos

Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso, não importa a composição da família. O *Benefício Variável* de R\$32,00 é pago às famílias pobres com renda per capita mensal de até R\$ 140,00, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 160,00.

O *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)*, de R\$ 38,00, é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$76,00, conforme a mostra a tabela a seguir:

Tabela 2 – Valores pagos pelo PBF a famílias com renda per capita mensal entre R\$70,00 e R\$140,00

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe	-
1	0	1 variável	R\$ 32,00
2	0	2 variáveis	R\$ 64,00
3	0	3 variáveis	R\$ 96,00
4	0	4 variáveis	R\$ 128,00
5	0	5 variáveis	R\$ 160,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 134,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 166,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 198,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 172,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 204,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 236,00

Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>

E, por fim, o *Benefício Brasil Carinhoso*, que visa à atenção integral para famílias que possuem crianças na primeira infância, de zero a seis anos, e que envolve também o reforço de políticas de saúde e de educação. O benefício do Brasil Carinhoso atende famílias com pelo menos um filho de até 15

anos que, mesmo recebendo o benefício do Bolsa Família, continuavam na extrema pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a R\$70,00 por pessoa. O novo benefício complementa a renda da família de modo que todos os seus membros superem esse patamar. A concessão do benefício é automática, ou seja, as famílias não precisam solicitá-lo. Basta que estejam com informações sobre as crianças e adolescentes de até 15 anos atualizadas no Cadastro Único. O benefício é pago até o mês de dezembro do ano em que o adolescente mais novo da família completar 16 anos.

A seleção das famílias para o PBF é feita com base nas informações que os municípios registram no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. Vale lembrar que o Cadastro Único é um instrumento de coleta de dados que possui informações sobre famílias brasileiras e possibilita identificar famílias e indivíduos de baixa renda, per capita ou renda mensal total de até três salários mínimos. Ao ser cadastrada no CadÚnico, cada pessoa da família recebe um Número de Identificação Social (NIS). O cadastramento, porém, não garante que a família será incluída nos programas sociais de transferência de renda. Para isso, é necessário que a família atenda aos critérios de seleção de cada programa. Este cadastro é utilizado, também, por vários outros programas sociais do Governo Federal, como o Programa Minha Casa Minha Vida e a Contribuição Previdenciária para Donas de Casa.

O financiamento do Programa Bolsa Família tem como fonte os recursos destinados aos Programas de Transferência de Renda federais e ao Cadastro Único, bem como outros recursos oriundos do Orçamento da Seguridade Social da União. É importante mencionar que, se o Governo Federal pretende estabelecer uma Política de Transferência de Renda nacional enquanto estratégia de enfrentamento à fome e à pobreza, deve incentivar e apoiar a participação de estados e municípios para que tenha um programa único. Para este processo foi criado o Fundo de Gestão Descentralizado (FGD) mediante o qual o MDS repassa recursos aos municípios do fundo nacional ao fundo municipais de assistência social, permitindo que os municípios melhorem suas condições para implementar mais adequadamente o Bolsa Família.

Neste sentido, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), para os municípios, e o índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE), para os estados. Este índice, que varia de 0 (zero) a 1 (um), é utilizado pelo MDS para avaliar o

desempenho de cada município nas ações de cadastramento e atualização dos dados do CadÚnico e de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. A partir desta avaliação, são definidos os recursos que serão repassados aos municípios para apoiar a gestão do Programa. Além disto, os municípios precisam aceitar algumas atribuições contemplando os indicadores que compõem o Índice, ou seja, para receber os recursos devem cumprir tais exigências.

Vale ressaltar que, para um bom resultado do processo de implantação e implementação do referido programa, os municípios precisaram assinar o *Termo de Adesão*. Em seguida, devem indicar um gestor municipal para o PBF e criar a instância local de controle social. Após assinar o Termo de Adesão, os municípios podem receber recursos financeiros para apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico. Podem, também, ter acesso ao Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) para realizar a gestão dos benefícios. Neste processo, os municípios também devem contar com o apoio dos estados.

CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CAETÉ-MG

De acordo com o exposto anteriormente, o Programa Bolsa Família é considerado um programa de caráter permanente, continuado, de transferência de renda direta, que integra a proteção social básica da política de assistência social, constituindo-se numa política social redistributiva. A referida política tem o intuito de retirar grande número de famílias da situação de extrema pobreza, ou situação de pobreza, no território brasileiro. É importante recordar que esta política social visa redistribuir a renda tanto na forma de serviços e equipamentos como na forma de recursos monetários.

O município de Caeté (Minas Gerais), habilitado na Gestão Básica da Assistência Social, implantou programas de transferência de renda do governo federal desde 2003, segundo o relatório de gestão anual da secretaria de Assistência Social (2008-2012) do referido município. A adesão do município ao Programa Bolsa Família foi assinada em maio de 2005². No entanto, segundo o Relatório Operacional e Situacional do Cadastro Único dos anos de 2005 a 2008, desde 2003 não eram realizadas atualizações cadastrais, e não havia uma coordenação única do Programa, o que gerou inúmeros erros que prejudicaram o desempenho do município no momento da implantação do PBF. Isso significou muitas duplicidades, multiplicidades cadastrais, erros de endereços, documentação incompleta, erros de digitação etc. Por este motivo, muitas famílias recebiam indevidamente até dois benefícios, o que impedia que outras famílias fossem incluídas no programa. Após orientação da Caixa Econômica Federal, agente operador responsável pelo pagamento de benefícios às famílias, fez-se a primeira campanha de atualização cadastral, de abril de 2005 à setembro de 2005.

Segundo o Relatório, o município, nesta primeira etapa, teve várias dificuldades na implantação do programa. Uma delas ocorreu no ato de instalação da nova versão do aplicativo específico disponibilizado pelo agente operador. Para o cumprimento desta etapa de implementação foi preciso reorganizar todo o setor do cadastro único, adquirindo equipamentos avançados, profissionais capacitados com

² Conforme o disposto na Portaria GM/MDS nº.246 de 20 de maio de 2005 e instrução Normativa nº 01, da mesma data. Os critérios relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, destinados à implementação e ao desenvolvimento do PBF e à manutenção e aprimoramento do cadastro Único de programas sociais constam na Portaria nº360 de 12 de julho de 2005.

coordenação própria, ampliação de salas. Foram mobilizados funcionários para atender todos os bairros de Caeté e Distritos, realizando a chamada Busca Ativa com a criação de posto de atendimento que funcionava por cerca de uma semana. Nos distritos de Roças Novas, Posses e Muniz, as atualizações foram realizadas na própria Secretaria de Assistência Social.

Foram, também, identificados e recolhidos todos os cadastros que se encontravam em diversos locais, como postos de saúde, escolas, secretarias municipais e distritos. Foram realizadas mobilizações para diferentes ações que possibilitaram a atualização cadastral, numa evolução de 1971 famílias cadastradas, em abril de 2005, para 3178 famílias, em agosto do mesmo ano. Vale ressaltar que o município de Caeté corria grande risco de perder a adesão do referido programa por encontrar tamanha dificuldade na reorganização do Cadastro Único.

A segunda etapa de atualização cadastral durou todo o ano de 2006. Com o apoio e incentivo do MDS, o município reorganizou e atualizou os dados no sistema informatizado com o cruzamento de outras informações disponibilizadas pelo Ministério (RAIS – Relação anual de Informação Social) e também fazendo a migração dos beneficiários dos programas remanescentes (Bolsa Escola, Vale Gás e Alimentação). Neste referido ano optou-se em não abrir novos cadastros, porém o MDS orientou e estimulou o município a continuar os cadastramentos, incentivando o processo com a concessão de R\$6,00 para cada cadastro válido realizado até 31 de março de 2006.

Em março de 2006 foram finalizados 20,60% dos cadastros, em maio foram 36,61% e em agosto 68,62%. A evolução das atualizações garantiu que o município fosse incluído na lista dos participantes do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que contempla somente os municípios que atingiram o mínimo de 0,4% de IGD, conforme prevê a Portaria 148/2006.

Em julho de 2006 deu-se início à integração das famílias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família. Para esta etapa houve contribuição das equipes municipais do Serviço Social, da coordenação do PETI e da coordenação do CadÚnico/Bolsa Família. No mês de agosto de 2006 foi realizada parceria com a equipe dos CRAS para acompanhamento familiar das famílias dos bairros de maior vulnerabilidade social com prioridade aos beneficiários do Programa Bolsa Família. No ano de 2006 foram registradas 3.628 famílias, sendo

2.771 na zona urbana e 857 na zona rural e foram cadastradas aproximadamente 1.100 novas famílias.

A partir de então, foram elaborados relatórios com levantamentos das famílias que não cumpriam as condicionalidades nos três setores envolvidos: educação, saúde e assistência social. Os relatórios indicam que as condicionalidades estabelecidas para o Bolsa Família geraram impactos positivos no médio e longo prazo em aspectos cruciais para o desenvolvimento humano, na medida em que induziram aos cuidados essenciais com a saúde e à promoção de avanços consideráveis na escolarização e no combate a evasão escolar.

A terceira mobilização de atualização cadastral aconteceu de março a julho de 2007. Foram realizados atualizações *in loco* de cadastros que apresentavam duplicidades cadastrais, falta de documentação, desatualizados e cadastros identificados na auditoria da RAIS. E mobilização para atualização de beneficiários e cadastramento de novos domicílios para desconto da Tarifa Social de Energia Elétrica, de acordo com o informe BF/MDS de 12 de janeiro de 2007.

Uma quarta mobilização para atualização cadastral ocorreu durante o ano de 2008, quando foram atendidas cerca de 30 famílias por dia, visando informações, bloqueios e desbloqueios, cancelamentos, atualizações cadastrais, verificação de documentos, abertura de novos cadastros etc. Vale ressaltar que, com a regularização dos cadastros, eliminando as duplicidades e corrigindo os recebimentos indevidos, mais famílias passaram a ser atendidas e houve o aumento do valor médio do benefício. Além de significar muito para a família que recebe, também é sinônimo de mais dinheiro circulando no comércio local.

O município de Caeté contabilizou, em maio de 2013, 2.118 beneficiários do Programa Bolsa Família, contando com 29 crianças cadastradas no PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

É importante destacar que, no período de realização da pesquisa, foram realizadas diversas tentativas de contato – pessoal e telefônico – com pessoas responsáveis pelo PBF e pelo CadÚnico em governos anteriores, a fim de obter dados e informações acerca do processo de gestão do PBF em Caeté, mas esses contatos não se materializaram. Infelizmente, também não há registros de efetivo diálogo entre a prefeitura, o MDS e o governo estadual para a implantação do PBF e do CadÚnico no município. Do mesmo modo, não foram encontradas informações acerca da coordenação do uso dos recursos transferidos pelo Governo Federal para

o Programa Bolsa Família no município. Esta situação indica a precariedade que tem caracterizado a implantação do Programa no município.

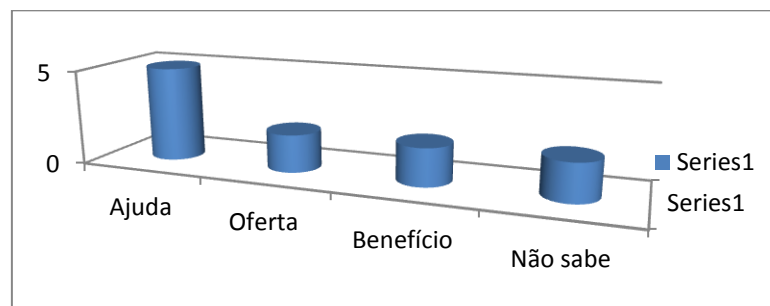
Em relação à coordenação necessária entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, o processo está ainda sendo efetivado, em passos lentos e pouco entusiasmo. O incentivo para que as outras secretarias e órgãos municipais trabalhem com as famílias beneficiadas em atividades de geração de trabalho e renda, de capacitação profissional, de aumento de escolaridade, dentre outras ações complementares, foi realizado de forma precária, dentro das possibilidades do município. Isto porque há falta de profissionais efetivados e capacitados para que possa ser realizado o trabalho de forma contínua, conforme rege a NOB/RH.

3.1. O que pensam os usuários sobre o PBF?

No intuito de conhecer a opinião de alguns dos beneficiários do PBF de Caeté sobre este Programa, optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, utilizando a técnica de entrevista semiestruturada com a responsável pela família beneficiada. Foram entrevistadas 11 pessoas, do sexo feminino, com faixa etária entre 35 a 50 anos, a maioria com pouca escolaridade (80% das entrevistadas) e beneficiárias do Programa há 5 anos ou mais. Para esta pesquisa não foi feito um recorte de renda per capita e nem territorial, porém foi dada ênfase à permanência das famílias no programa, por entender-se que aquelas que são beneficiárias há mais tempo já podem ter opiniões melhor formadas.

A primeira pergunta feita às entrevistadas foi com o intuito de saber qual o entendimento que possuem do Programa Bolsa Família. A maior parte das entrevistadas, 45%, acredita que o benefício é uma ajuda do governo para completar a renda familiar e ampliar o poder de compra das famílias que vivem na linha da miséria. Outras 18% acreditam que o governo, muito generoso, oferta este recurso, e 18% delas entendem que é um benefício. Chama atenção o fato de que 18% não sabem o que é o Programa, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 1- Visão das beneficiárias sobre o PBF

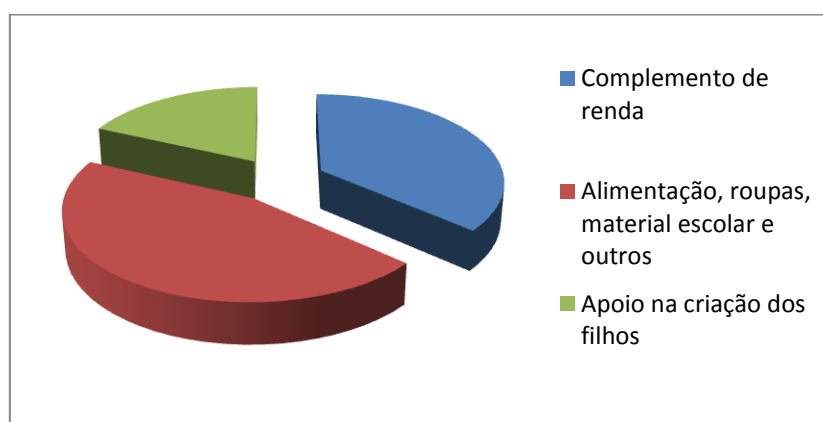


Fonte: Elaboração Própria

Importante destacar que, em momento algum, durante as entrevistas, a transferência de renda foi citada como um direito de cidadania e política pública, e que todas as pessoas entrevistadas demonstraram muita satisfação e gratidão pela “bondade” do Governo Federal.

A segunda questão foi no sentido de compreender se as beneficiárias sabiam qual a finalidade do benefício. Algumas diziam que não sabiam como descrever ou verbalizar, mas, como disse a entrevistada A, “pra mim, serve para cuidar da minha filha”. Esta percepção do benefício como destinado à manutenção da prole é uma forte identificação identidade do Programa, mas não a única, pois quase metade das respondentes o percebem como um complemento de renda.

Gráfico 2 – Percepção dos usuários quanto à finalidade do PBF



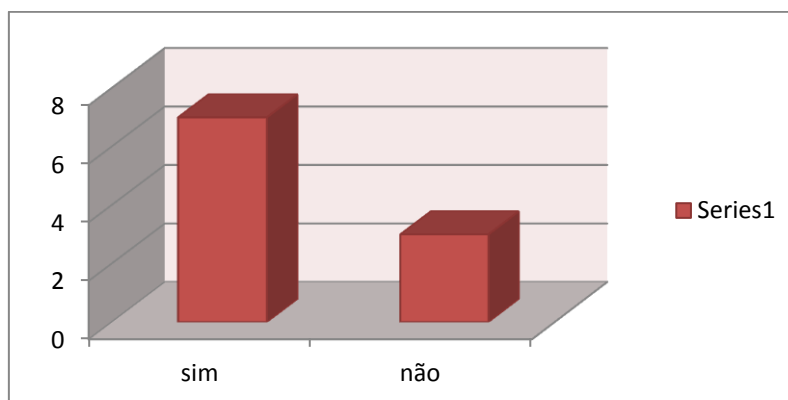
Fonte: Elaboração própria

O gráfico acima demonstra que 45% das entrevistadas entendem que o benefício é para aquisição de alimentos, roupas, material escolar e outros, 35% entendem que o benefício serve como forma de complementação de sua renda e 20% disseram que é uma ajuda para a criação dos filhos. Enfim, declararam que o benefício deveria ser utilizado somente para manutenção doméstica e para auxiliar no sustento da família, sobretudo dos filhos, e não deve ser utilizado para assuntos individuais. Este pode ser um viés do Programa, pois foca em mulheres como principais beneficiárias, o que pode reforçar a ideia de que somente cabe às mulheres o cuidado com os filhos.

Esta pesquisa também procurou saber se a inclusão no Cadastro Único ampliou o acesso das beneficiárias a outras políticas públicas, sob gestão municipal. Se conheciam o equipamento da proteção social básica, o CRAS, se sabiam onde se localizava?

O gráfico abaixo mostra que 80% das entrevistadas disseram que tiveram mais facilidade no que tange ao atendimento no serviço público ou no acesso a outros serviços municipais, por serem beneficiários do Programa. Enquanto 20% declararam que não houve nenhuma mudança nos atendimentos públicos.

Gráfico 3 – Acesso dos usuários do PBF a outras políticas públicas

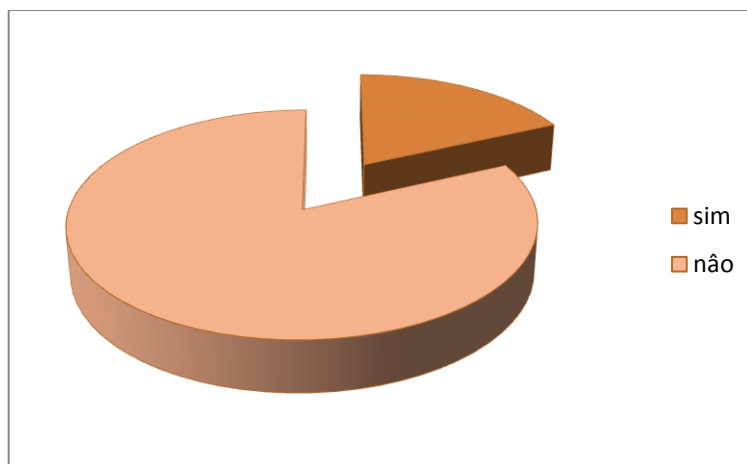


Fonte: Elaboração Própria

Tendo em vista a orientação geral do PBF quanto à integração dos beneficiários a outros programas, buscou-se saber se, durante o recebimento do benefício, as famílias foram encaminhadas a outros programas sociais do Governo Federal e se conhecem outros programas. Das entrevistadas, 80% relataram que durante os anos que receberam o benefício não foram encaminhadas e nem

apresentadas a outro programa social que suas famílias pudessem ser assistidas pelos serviços municipais oferecidos à população, nem mesmo o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Das entrevistadas, 20% conhecem o CRAS, porém não foram orientadas e nem encaminhadas aos serviços prestados pelo Centro. Assim demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 4 – Conhecimento / encaminhamento a outros programas



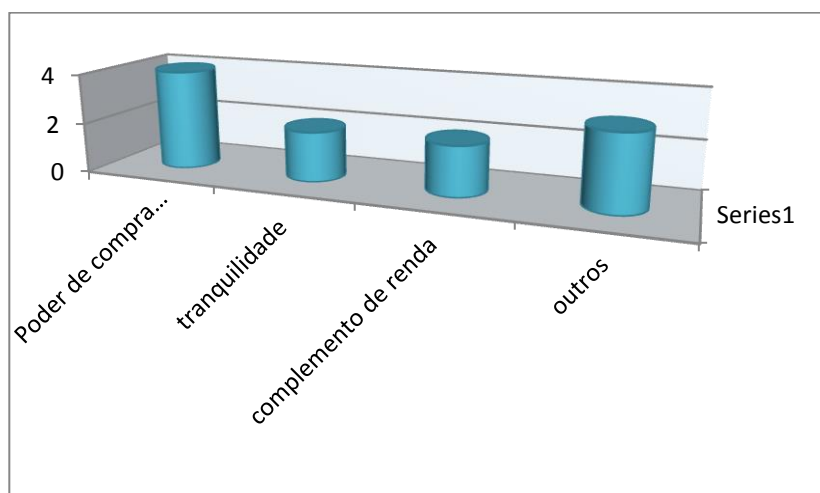
Fonte: Elaboração Própria

É importante destacar que não há, nas normativas que norteiam o PBF, a obrigatoriedade de inclusão dos beneficiários na Política de Assistência Social como requisito para manter-se no programa. Ou seja, não há nenhuma condicionalidade quanto à inserção em algum programa, projeto ou serviço da assistência social, como há quanto a outras políticas, como saúde e educação. Este fato pode explicar, em parte, o não encaminhamento ao CRAS ou a qualquer ação socioassistencial.

As entrevistadas foram questionadas quanto a possível mudança no protagonismo social, no âmbito familiar, a partir do recebimento do benefício. A constatação foi de que 40% declararam que houve potencialização da autonomia familiar, destacando o sentimento de pertencimento a uma nação que se preocupa com seus e potencializa a autoestima familiar. Enfatizaram ser positivo o fato de poderem ter condições de decidirem e escolherem o que é melhor para suprir as necessidades de suas famílias. É o que relata a entrevistada B quando diz: “minha vida ficou bem melhor, porque agora tenho casa própria, posso fazer compras nos supermercados que escolher e adquirir o que meu filho necessita, como leite e frutas (...)”.

Outro ponto observado nas falas das entrevistadas, 20%, é a tranquilidade que se adquiriu ao saber que poderão contar mensalmente com certa quantia em dinheiro, e 20% disseram que as mudanças realizadas em suas vidas foram o complemento de sua renda familiar, pois a partir deste momento puderam criar outras perspectivas em suas vidas. Porém os outros 20% não especificaram o que poderia ter mudado em sua família ou não identificaram nenhuma mudança, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Mudanças decorrentes do PBF



Fonte: Elaboração Própria

A pergunta seguinte teve como objetivo saber se houve alguma oferta de cursos profissionalizantes para os beneficiários do programa. Todas as entrevistadas afirmam que as famílias não foram devidamente orientadas e esclarecidas sobre o objetivo do Programa Bolsa Família. Afirmam que não há um incentivo e acompanhamento sistemático que levassem as beneficiárias a uma reflexão quanto ao contexto em que vivem. Também informam que não foram apresentadas possibilidades de frequentarem cursos profissionalizantes que pudessem leva-las a autonomia financeira.

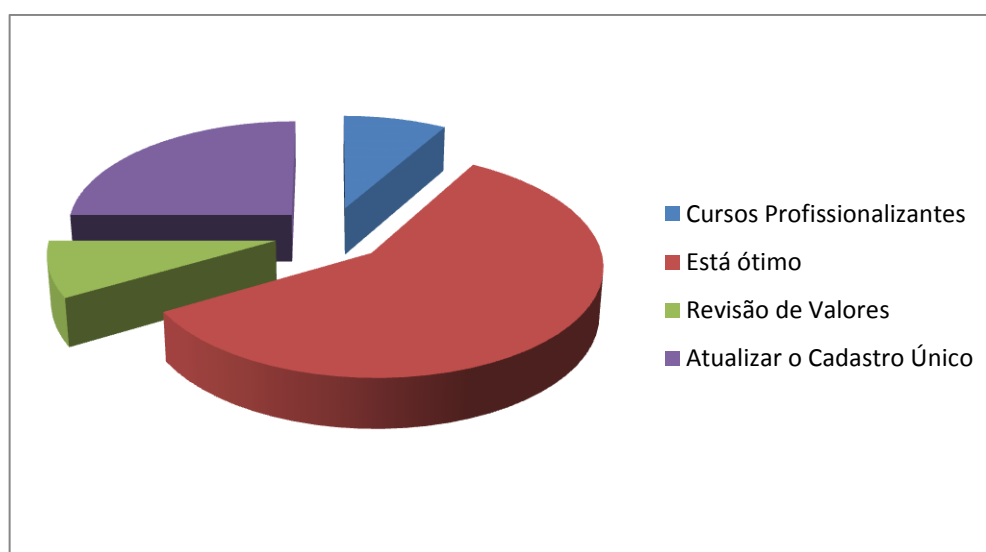
Uma última questão feita às entrevistadas foi quanto ao que pensam do programa e/ou se teriam alguma sugestão para a sua melhoria. Todas as beneficiárias declararam que não conseguem imaginar as suas vidas sem o benefício. A entrevistada C disse que “esta ajuda é muito importante e abençoada, pena que tem pessoas que não sabem agradecer”. A entrevistada D, disse que “é

um programa muito bom que o governo criou para nos ajudar nos dias de hoje” e a entrevistada E concluiu “ (...) que Deus nunca deixe acabar”.

Ao serem perguntadas se havia alguma sugestão para a implementação do Programa, foram enfáticas no que se refere à satisfação e orgulho de serem beneficiárias do programa, sendo que 70% disseram que não tem nada a sugerir para melhorar, que o programa é perfeito. Porém os 30% restante pensam que precisaria melhorar no que se refere à organização do Cadastro Único, aperfeiçoar a fiscalização para que pessoas que realmente precisam possam receber o benefício e desligar do programa as famílias que não atendem aos critérios. Falaram, também, a respeito dos valores dos benefícios, pois os consideram baixos, e que precisaria uma revisão em seus valores.

E por fim, destacaram os cursos profissionalizantes, para que pudessem se qualificar para completarem sua renda mensal. As respostas encontram-se dispostas no gráfico a seguir.

Gráfico 6 – Avaliação / Sugestões do PBF



Fonte: Elaboração Própria

O que as entrevistas revelaram foi que, após cinco anos de inclusão no PBF, as beneficiárias ainda não o percebem como um direito ao qual podem acessar por sua condição de cidadãs. Esta percepção pode tanto decorrer das práticas assistencialistas que durante muito tempo orientaram as ações de assistência social, como também pode decorrer da forma como foram inseridas no Programa. Por outro

lado, não souberam informar atividades desenvolvidas pelo gestor municipal no sentido de fortalecer sua autonomia e protagonismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve a finalidade de conhecer melhor o programa de transferência de renda que hoje funciona como o “carro chefe” do Governo Federal - o Programa Bolsa Família - e, em especial, sua implantação no município de Caeté - MG. A revisão da literatura sobre políticas públicas e a análise documental relacionada à Política de Assistência Social possibilitaram identificar esta política como redistributiva, sendo seu marco regulatório a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social. Também possibilitou identificar a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica como elementos constitutivos deste campo.

A sistematização acerca da história e das características das propostas de programas de transferência de renda possibilitou perceber a dificuldade que este tipo de proposta teve para ser implementada no Brasil. Desde 1991 havia condições legais para implantar, mas só na década seguintes foram experimentados os primeiros programas deste tipo, ainda que desarticulados e ineficazes. O Programa Bolsa Família representa uma forte aposta do Governo Federal neste tipo de programa para a redução da pobreza e da miséria.

O PBF foi concebido para integrar o conjunto de iniciativas de proteção social destinado a parcelas significativas da população brasileira. Neste sentido, é identificado como um direito, mas que não deve cristalizar os beneficiários nesta condição, mas sim buscar sua autonomia e empoderamento, o que só pode ser alcançado com ações articuladas com diferentes áreas de políticas sociais.

O estudo da implantação do PBF em Caeté possibilitou verificar que, apesar dos esforços empreendidos e dos avanços que ele pode significar para a diminuição da indigência, da pobreza e da desigualdade social, seu alcance ainda é limitado e de caráter mais imediato. Pode-se perceber a dificuldade do município para a implantação e manutenção do Programa, bem como para articulá-lo a outros serviços municipais, de modo a inserir os beneficiários numa rede de proteção

social. Também ficou visível que os próprios beneficiários ainda não compreendem o Programa como um direito, que deve propiciar sua autonomia.

O PBF tem como objetivo e estratégia a articulação de políticas públicas e a inserção dos beneficiários em diferentes programas, projetos e ações que contribuam para sua autonomia. No entanto, o relato das entrevistadas revela que esta não tem sido a prática adotada, o que certamente compromete sua capacidade de superação da condição de pobreza, uma vez que não lhes são dadas oportunidades para isto. O principal resultado do benefício em suas vidas é terem alguma certeza quanto ao recebimento de recursos que compõe a sua renda familiar, o que lhes confere alguma tranquilidade.

Configura-se relevante mencionar o fato de que o desenho do Programa Bolsa Família atribui uma grande ênfase em contrapartidas ou condicionalidades que devem ser assumidas pelas famílias beneficiárias com a justificativa de fazer com que o programa seja capaz de romper com o viés assistencialista que tem marcado as políticas sociais brasileiras. As contrapartidas / condicionalidades mencionam as políticas de Educação e Saúde, porém não há menção a inclusão das famílias beneficiárias na Política de Assistência Social como forma de contrapartidas para permanecer no programa.

O programa preconiza a transferência de renda como “porta de saída” da situação de exclusão social e como estratégia de enfrentamento à fome e a pobreza. Neste sentido, deve-se estimular e apoiar as condições para o envolvimento dos beneficiários na busca, por meio da proteção social básica, das condições para o desenvolvimento pessoal, a autonomia e seu protagonismo social e, assim, afastar o risco e vulnerabilidade social.

É importante ressaltar que todas as entrevistadas, ainda que satisfeitas em serem beneficiárias, consideraram que o benefício visa ações pontuais, que não contribuem para que a sua família ultrapasse a linha da pobreza e, conseqüentemente, peça o desligamento voluntário do Programa. Esta avaliação leva à conclusão de que, da forma como o Programa está sendo implantado no município de Caeté, ele não tem garantido a autonomia e a inclusão social daqueles que estão abaixo da linha da pobreza. É importante saber, no entanto, em que medida esta conclusão se aplica a outros municípios brasileiros e quais condições favorecem ou não esses resultados.

O que o estudo possibilitou perceber é que a implantação do PBF foi um longo processo, que teve momentos de avanços e retrocessos, até se constituir como um importante programa de transferência direta de renda. Também possibilitou identificá-lo no conjunto das políticas de proteção social de caráter redistributivo, que visam à superação das condições de pobreza e de extrema pobreza. No entanto, a organização federativa do Estado brasileiro, que aponta para a cooperação entre os entes federados, e a municipalização da assistência social, que tem sido a responsável pelo PBF nos municípios, pode ser um problema para a sua efetivação, dadas as precárias condições administrativas e financeiras nas quais se encontram muitos municípios, como é o caso do município de Caeté, contexto analisado neste trabalho.

Por fim, pessoalmente, este estudo contribuiu para aguçar ainda mais as minhas inquietações sobre a erradicação da pobreza por meio de Transferência de Renda, bem como ao que poderia ser feito por meio desta política para que a garantia de renda, a inclusão produtiva e o acesso aos serviços públicos sejam palco para a concretização da inclusão social, da autonomia das famílias e seu protagonismo social.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social**. Resolução nº. 269, 13 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Resolução nº130, de 15 de julho de 2005. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução nº145, de outubro de 2004. Brasília, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1998.

COUTO, Berenice Rojas et al. (org). **O Sistema Único da Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**, 3ª Ed. rev. e atual, São Paulo: Cortez, 2012.

CUNHA, Eleonora Schettini M; CUNHA, Edite da Penha. **Políticas públicas**. In: CARVALHO, Alysson M. et al (org.). Políticas Públicas. Belo Horizonte, Ed. UFMG. PROEX, 2002

FREY, Klaus. **Política pública**: um debate conceitual e reflexões referentes a pratica da análise de políticas públicas no Brasil. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>, acesso em setembro/2012.

TUDE, João Martins. **Conceitos gerais sobre políticas públicas**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap>, acesso em: julho/2012

RUA, Marisa das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Disponível em <<http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticassPublicas.doc>>

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIVANINI, Geraldo di. **A política social brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Souza, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Estudio introductorio. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar, op. cit., p. 22. Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

APÊNDICE

Perguntas que compuseram a entrevista com beneficiárias do PBF em Caeté.

- 1) Você sabe o que é o Programa Bolsa Família?
- 2) Para que serve o Programa Bolsa Família?
- 3) Após sua inserção no Cadastro Único, você foi encaminhado(a) a outro setor público?
- 4) Você conhece outros programas sociais? Você já foi orientado(a) sobre eles?
- 5) O que mudou em sua vida após sua inserção no PBF?
- 6) Você já fez algum curso profissionalizante indicado pelo Governo Federal?
- 7) O que você pensa sobre o Programa?
- 8) Você tem alguma sugestão para a implementação do Programa?