

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

Sidinei Antonio Anesi

DIFERENÇAS DA GESTÃO E AS REPERCUSSÕES SOCIAIS DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS DE FREDERICO
WESTPHALEN E PELOTAS, RS

Pelotas, março de 2010

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

Sidinei Antonio Anesi

DIFERENÇAS DA GESTÃO E AS REPERCUSSÕES SOCIAIS DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS DE FREDERICO
WESTPHALEN E PELOTAS, RS

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Política Social da Universidade
Católica de Pelotas, como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Banca Examinadora:

Dr^a. Helenara Silveira Fagundes
Orientadora- UCPEL

Dr^a Vini Rabassa da Silva
UCPEL

Dr^a. Jussara Maria Rosa Mendes
PUC-RS

Pelotas, março de 2010

DEDICATÓRIA

A um grande homem, com certeza para mim o maior de todos.
Que Deus o tenha sempre a Seu lado.
Em memória a meu pai, Darci Anesi.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, quero agradecer a DEUS, que, espero, esteja iluminando este novo caminho que está a se abrir; também por não deixar minhas fraquezas serem maiores que minha luta por viver, por minha fé ser a grande motivadora da minha existência.

À coordenadora do Mestrado e componente da Banca Examinadora, professora Dr^a. Vini Rabassa da Silva, pelos ensinamentos, amizade e pelo carinho especial com que atendeu meus pedidos.

À prof^a. Dr^a. Jussara Rosa Mendes, que prontamente aceitou o convite para fazer parte da Banca Examinadora e com seus brilhantes aconselhamentos enriqueceu o trabalho.

A todos os professores e colegas do Mestrado, pelo carinho e paciência com que me receberam e compartilharam seus conhecimentos e amizade, me tornando, com certeza, uma pessoa melhor.

A minha querida orientadora Prof^a. Helenara, pelo carinho, paciência e compreensão, demonstrando dedicação e sensibilidade, e ficando ao meu lado em todos os momentos.

A minha mãe Ainelí e meu irmão Volnei, que, apesar de longe, me apoiaram e estiveram a meu lado nos momentos de fraqueza, torcendo e rezando por mim.

Em especial, ao amor da minha vida, companheira, amiga, que nunca desistiu de mim e esteve ao meu lado nas decisões mais importantes e difíceis. Sem dúvida, Claudiane, tu és uma das responsáveis por ter conseguido terminar este trabalho. Te agradeço por me amar e me entender.

ANESI, Sidinei A. **Diferenças da gestão e as repercussões sociais do Programa Bolsa Família nos municípios de Frederico Westphalen e Pelotas, RS.** Dissertação de Mestrado em Política Social - Programa de Pós-Graduação em Política Social da UCPEL. Pelotas, RS, Brasil: 2010. 136f

RESUMO

Com a hegemonia do neoliberalismo, as políticas públicas adotaram a descentralização como forma de gestão que prioriza políticas de transferência de renda em substituição ao *Welfare State*. Modelos comuns de gestão são impostos aos municípios sem levar em consideração características de cultura, de economia, de origem e principalmente de dimensão. Entendendo política como uma arena de lutas e conquistas, tornam-se importantes as ações que, aplicadas ou modificadas, interferem na relação direta entre o gestor e o beneficiário. Apresentamos e discutimos as características dos beneficiários da gestão pública do Programa Bolsa Família, bem como suas repercussões sociais nos municípios de Frederico Westphalen e Pelotas, RS. Aplicou-se questionário em uma amostra de beneficiários do Programa e uma entrevista com gestores municipais. Utilizando-se, após, o método quanti-qualitativo, as respostas foram organizadas, tabuladas e apresentadas em gráficos. Concluiu-se que a fiscalização e a avaliação por observação direta de beneficiários e gestores – como, por exemplo, de suas posturas e expectativas – apresenta singularidades e diferenças na maneira e nos recursos utilizados, refletindo significativamente sobre os resultados. Analisaram-se as características dos beneficiários, dos gestores do Programa e sua relação, base para novos rumos e questionamentos sobre como gerir programas públicos, recebendo sugestões para melhoria, fiscalização e condução de planejamento intersetorial. As características de cada região afetam significativamente as políticas públicas e seus resultados e, assim, o intercâmbio proporciona aprendizado a ambas as realidades, quando comparadas as práticas de gestão.

PALAVRAS-CHAVES: 1. Políticas Sociais, 2. Programas de Transferência de Renda, 3. Programa Bolsa Família, 4. Cidadania e Direitos Sociais, 5. Gestão Pública.

Administrative Differences and Social Repercussions of the Family Grant Program in the municipalities of Frederico Westphalen and Pelotas, Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

With the hegemony of neoliberalism, public policies have been focused on that adopt decentralization as an administrative form and that give priority to income transfer policies as an alternative to the Welfare State. Common administrative models are imposed on municipalities without considering characteristics of culture, economics, origin and principally scope. Understanding politics as an arena of struggle and conquest, applied or modified actions become important that interfere in the direct relationship between administrator and beneficiary. This paper presents and discusses characteristics of the beneficiaries of public administration of the Family Grant Program, as well as its social repercussions in the municipalities of Frederico Westphalen-RS and Pelotas-RS. A questionnaire was issued to a statistical sample of beneficiaries and interviews were conducted with administrators utilizing a quantitative and qualitative method, the responses were organized, tabulated and presented graphically. It was concluded through monitoring and evaluation, through direct observation of beneficiaries and municipal administrators, and of their attitudes and expectations, that there are unique elements and differences in form and in resources used, which reflect significantly on the results. The characteristics of the beneficiaries and of the administrators of the FGP, and their relationship, the basis for taking new directions and questions about the form of generating public programs, were the object of analysis and provide suggestions for improvement, monitoring and the realization of intersectoral planning. The differences in each region interfere significantly in the public policies and consequently in their results, as well as their exchange, offering learning possibilities to both realities, when management practices are compared.

Key words: 1. Social Policies, 2. Income Transfer Programs, 3. Family Grant Program, 4. Citizenship and Social Rights, 5. Public Management.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução coeficiente de GINI brasileiro	66
Gráfico 2: Evolução do IDH brasileiro	68
Gráfico 3: Desvio-padrão.....	87
Gráfico 4: Uso do PBF: Principal destino	94
Gráfico 5: Uso do PBF: Segundo destino.....	95
Gráfico 6: Uso do PBF: Para pagar energia elétrica/água	96
Gráfico 7: Uso do PBF: Por Zona de Frederico Westphalen, RS.....	97
Gráfico 8: Uso do PBF: Segundo destino por zona Frederico Westphalen, RS.....	98
Gráfico 9: Faixa etária dos beneficiários do PBF	102
Gráfico 10: Após o PBF, como ficou a alimentação: Por município	104
Gráfico 11: Após o PBF, reflexos sobre alimentação?	105
Gráfico 12: Após o PBF, como ficou a alimentação: Por zona de Frederico Westphalen, RS	106
Gráfico 13: Alguém recebe por prestação de trabalho informal?	115
Gráfico 14 Alguém procurou trabalho no último mês?	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução do número de beneficiários do PBF	82
Tabela 2: Relatório de pesquisa de campo	89
Tabela 3: Beneficiários do PBF: Por zona.....	93
Tabela 4: Uso do PBF: Principal destino	94
Tabela 5: Uso do PBF: Segundo destino	95
Tabela 6: Uso do PBF: Por zona de Frederico Westphalen, RS.....	97
Tabela 7: Uso do PBF: Segundo destino por zona de Frederico Westphalen, RS	98
Tabela 8: Faixa etária beneficiários Pelotas, RS.....	99
Tabela 9: Faixa etária beneficiários Frederico Westphalen, RS.....	100
Tabela 10: Faixa etária beneficiários: Pelotas, RS x Frederico Westphalen, RS	100
Tabela 11: Média faixa etária: Abrangência	101
Tabela 12: Após o PBF, como ficou a alimentação?	103
Tabela 13: Faltou alimentação no último mês?	104
Tabela 14: Com o PBF, como ficou a alimentação: Por zona de Frederico Westphalen, RS	106
Tabela 15 Alguém procurou trabalho no último mês ?	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Gestão do PBF em Frederico Westphalen, RS e Pelotas, RS	107
Quadro 2: Metodologia de classificação de beneficiários por endereço.....	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
Cad-Único	Cadastro Único
CF88	Constituição Federal de 1988
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FS	Fundo Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRN	Imposto de Renda Negativo
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Pesquisa Nacional de Unidades Domiciliares
PRGM	Programa de Garantia de Renda Mínima
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO II – REDEFININDO A FUNÇÃO DO ESTADO	20
2.1 Globalização: Perda da Hegemonia do Estado	20
2.2 Características do Estado	23
2.3 Tendências do Estado: Programas de transferência de renda	26
CAPÍTULO III – POLÍTICA EM SUAS EXPRESSÕES.....	31
3.1 Política	31
3.2 Política pública	32
3.3 Política Social	35
3.3.1 <i>Política social no Brasil: Dos reflexos históricos à atualidade.</i>	42
CAPÍTULO IV- PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	46
4.1 Antecedentes do Programa Bolsa Família	46
4.2 Características do Programa Bolsa Família	52
4.2.1 <i>O que é o Programa Bolsa Família?</i>	52
4.2.2 <i>Critérios de seleção</i>	53
4.2.4 <i>Condicionalidades</i>	56
4.2.5 <i>Controle Social</i>	59
4.3 O PBF como vetor do desenvolvimento social	61
4.3.1 <i>Exclusão social</i>	61
4.3.2 <i>Pobreza</i>	63
4.3.3 <i>Desigualdade social</i>	65
CAPÍTULO V – GESTÃO PÚBLICA NAS POLÍTICAS SOCIAIS	70
5.1. Gestão pública e participação	70
5.2 Gestão descentralizada	71
5.3 Intersectorialidade na gestão	74
CAPÍTULO VI – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	79
6.1 Tipo de estudo	79
6.2 Situando a pesquisa	81
6.2.1 <i>Temporalmente</i>	82
6.2.2 <i>Territorialmente</i>	82
6.3 Fonte de dados	84
6.4 Amostra	86
6.4.1 <i>Cálculo da Amostra</i>	87
6.5 Aplicação dos Instrumentos	91
6.6 Análise dos dados	92
CAPÍTULO VII – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS	93
7.1 Características dos Beneficiários por Município	93
7.1.1 <i>Alimentação</i>	103
7.2 Características da Gestão do PBF	Erro! Indicador não definido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS.....	123
ANEXOS	130

INTRODUÇÃO

A nova ordem mundial, advinda do processo de globalização e conseqüente predomínio de orientações neoliberais, determina aos Estados a adoção de uma postura mínima com relação à proteção social. Desta forma, mesmo com o advento da Constituição de 1988, tida como “cidadã”, os ajustes econômicos sob orientações de órgãos internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) determinaram aos governos a descentralização e focalização das políticas sociais, tendo a predominância dos programas de transferência de renda – em especial, no caso do Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF).

Por ser um programa com abrangência superior a 11 milhões de famílias (Ministério do Desenvolvimento Social) e sua gestão e fiscalização se realizarem no nível dos municípios, procuramos analisar neste trabalho – nas cidades gaúchas de Frederico Westphalen e Pelotas – as características dos beneficiários, suas necessidades e expectativas e, principalmente, a forma em que se realiza a gestão municipal. Desta forma, analisamos os procedimentos de implementação, fiscalização e avaliação do PBF através de observação direta com os beneficiários e com os responsáveis pelo gerenciamento municipal, bem como suas posturas e expectativas frente aos resultados deste programa.

O município de Frederico Westphalen situa-se no Noroeste do Rio Grande do Sul (RS). Com população de 28428 habitantes, estimada para o ano de 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é polo regional, possuindo três centros universitários e toda a estrutura de saúde e comércio, que centralizam uma região com população estimada em 150.000 habitantes. A economia gira em torno do mercado primário com predomínio de minifúndios e produção familiar. Além de uma indústria pujante devido às dimensões econômicas do município, é caracterizada pelo comércio e serviços, especialmente construção civil. É sede dos órgãos da administração pública estadual e federal, bem como dos da Justiça. Frederico Westphalen tem sua colonização marcada pelos povos de origem italiana e alemã, com início nos primórdios do século XX, sendo sua emancipação político-administrativa em 28 de fevereiro de 1954.

Pelotas, por sua vez, é um município do sul do Rio Grande do Sul, com população estimada para 2009 em 345.181 habitantes (IBGE), com área territorial de 1.609 km² e é pólo regional. Teve seu auge econômico com as charqueadas em fins do século XIX. Com o declínio dessa atividade econômica no início do século XX, ocorreu uma mudança na sua matriz produtiva. Hoje, pode-se dizer que predomina o comércio, serviços, turismo e indústria. Tal histórico levou grande massa de população à margem da riqueza tornando-se esta uma herança “maldita” de uma história de sucesso econômico fundado em monocultura e exploração do trabalho, que colocou Pelotas como a segunda cidade do Estado mas que hoje repercute negativamente nas condições sociais de vida e trabalho. A sociedade pelotense é, também, reflexo escravocrata, cuja elite é detentora da riqueza, em detrimento de um enorme contingente populacional sem condições de acesso a bens de consumo, saúde e educação, habitando periferias, na sua grande maioria sem infraestrutura e distanciada da região central. Tal situação leva a um disfarce do problema, uma vez que grandes investimentos urbanos, como pavimentação de vias, restauração de prédios históricos, são apresentados na região central ao fato que na periferia falta condições para desenvolvimento. O tamanho do município, em especial das regiões com grande população, determina a necessidade de uma estrutura administrativa ainda maior e maior dificuldade no gerenciamento das políticas sociais.

Com a hegemonia do pensamento econômico de base neoliberal, o Estado focalizou as políticas públicas na descentralização das políticas sociais aos municípios, em sua gestão e implementação. Especificamente, isto ocorre com relação ao PBF, onde temos uma sensível predominância deste programa em substituição ao *Welfare State* de base keynesiana. Porém, no que se refere à efetividade de tais políticas – cujo financiamento e elaboração têm origem no nível federal, mas sua gestão e fiscalização são municipais, incluídas aqui as condicionantes do programa – pode-se questionar a existência de características e diferenças, nos diversos municípios brasileiros, quer quanto aos beneficiários, quer quanto à gestão. Desta forma, a descentralização e a maneira com que foi implementado este programa em Frederico Westphalen e em Pelotas, no Estado do Rio Grande do Sul, deveriam representar e refletir os aspectos

culturais, sociais e políticos de cada um dos municípios, dos beneficiários e principalmente da visão política ideológica dos gestores locais.

A descentralização das políticas sociais, apesar de ser propagada como uma solução em favor da eficiência, por vezes se apresenta como engesso ao poder público municipal, a quem se atribui a gestão do PBF. Desta forma, saber os limites impostos pelo programa e o preparo de cada gestor municipal é importante para se constatar e levantar as ações que podem ser aplicadas ou modificadas, inclusive nas repercussões de tais ações quando refletidas no cotidiano dos beneficiários, em especial em sua visão e anseio.

Isto apresentado, a escolha de municípios tão distintos como objeto de pesquisa, que pode parecer um ponto de contradição, surge-nos como justificativa, uma vez que as diferenças tão acentuadas – de cultura, de economia, de origem, de população – ensejam a necessidade de diferenças na gestão e, conseqüentemente, no próprio resultado das políticas. O PBF está presente em todos os municípios do Brasil, consolidado como um programa de combate à pobreza e erradicação da fome; tem sido constantemente questionado quanto à efetividade, tal fato torna importante uma análise de singularidades e diferenças nas diversas maneiras e nos recursos utilizados pela sua gestão, e seus conseqüentes reflexos sobre as famílias beneficiárias.

Como efeito da atual política econômica e da consolidação dos programas de transferência de renda, como alternativa a uma crise do capitalismo, a carência de conclusões e de informações exclusivas para cada um destes municípios, que demonstrem as características dos beneficiários e da gestão do PBF, torna o resultado deste trabalho uma alternativa para tomada de novos rumos ou questionamentos a respeito da maneira como se vê a gestão e os beneficiários deste programa.

Os municípios apresentados para pesquisa – cidades-polo da Região Sul (Pelotas) e do Alto Uruguai (Frederico Westphalen) – encontram-se em regiões do Estado consideradas as mais pobres e carentes de incentivos e políticas públicas de desenvolvimento. Apesar de ter em comum uma matriz produtiva econômica, são determinantes as diferenças territoriais, de origem e tamanho. Assim, apresenta-se a intenção de demonstrar o PBF em circunstâncias tão diferentes que propiciem modelos

de gestão e de beneficiários dependentes: não só do programa, mas sim da realidade social à qual está submetido.

Em estudo sobre políticas de desenvolvimento em regiões rurais da União Européia, apresentadas por grupos de ação local, Abramovay (2006, p.1), afirma que “aprender com as diferenças é um de seus princípios básicos e isto está incorporado de forma durável à concepção de fundo da política pública, independente de sua orientação partidária”.

Segundo o autor, os projetos de políticas públicas devem levar em conta setores especialmente problemáticos sob o ângulo social, econômico ou ambiental, devendo ter capacidade de trazer inovações que permitam democratizar as iniciativas. Desta forma, ao se encontrarem políticas sociais de êxito ou mesmo falhas de implementação, a comparação de tais experiências enseja conclusões que facilitam na elaboração de novos projetos.

As diferenças marcantes, bem como os aspectos culturais e sociais de cada região interferem significativamente nas políticas públicas e, por conseguinte, nos seus resultados. Isso torna o campo vasto para pesquisa e desenvolvimento de ideias que visam a analisar experiências vitoriosas no desenvolvimento do PBF em cada município.

Hofling (2001) defende como fundamental conhecer a concepção de Estado e de Política Social para melhor compreensão das políticas públicas. Na concepção do autor, visões diferentes de sociedade e de Estado geram diferentes maneiras de intervenções nas políticas públicas. Desta forma, no capítulo 2 deste trabalho – Redefinindo a intervenção do Estado – vamos discorrer sobre o reflexo da globalização na nova configuração de Estado e sua consequente atuação em Políticas Públicas, cuja tendência levou à adoção de políticas de transferência de renda, a fim de estabilidade social e substituição do *Welfare State*.

No capítulo 3, sobre a política em suas expressões, vamos conceituar política, política pública e política social, a fim de basear nosso entendimento a respeito dos rumos tomados pela política social no Brasil, desde seus reflexos históricos à atualidade.

Oliveira (2006) reconhece a importância de prever a implementação ainda no processo de planejamento, destacando que nesta fase estão compostas cadeias de eventos e situações previsíveis e imprevisíveis, por vezes não controláveis e que fatalmente acabam por afetar no resultado. Partindo do entendimento de que o PBF está em processo de implantação, com condições que determinam a necessidade de constante aperfeiçoamento de métodos e fiscalização, em nosso capítulo 4 tratamos com profundidade do PBF, citando a legislação e discutindo especialmente suas características, para o entendimento da gestão e fiscalização, que recai sobre os municípios.

Os estudos da década de 1990 tinham uma visão pessimista, sem embasamento teórico adequado à formulação de conhecimento na área da implementação de políticas públicas. Assim, criou-se uma agenda, de maneira a direcionar os estudos na teoria e prática. Oliveira (2006) observa que, a partir daí, a literatura começou a basear-se em estudos de caso, utilizando menos os modelos e respeitando, assim, a grande diversidade dos contextos sociais, culturais e políticos. Devido à importância do PBF e da necessidade de comprovação de sua efetividade social, bem como das diferenças econômicas, culturais e sociais, que separam as cidades a serem pesquisadas, faz-se de alta relevância um estudo que apresente estas diferenças de gestão e os reflexos nos beneficiários, explicitando peculiaridades associadas aos resultados obtidos e esperados.

Apesar de ainda estar em andamento, este programa é detentor de vontade política em sua manutenção e ampliação, quer por motivos ideológicos ou para a manutenção da estabilidade do capitalismo. Desta forma, submetido a modelos de gestão definidos por uma agenda política predominante, tem suas características presas a descentralidade e focalização, que são discutidas no capítulo 5 – Gestão Pública no atual sistema neoliberal.

Além da abrangência e atualidade do assunto, também a ligação pessoal com ambas as cidades estudadas nos motivou a escolher o presente tema. Natural de Frederico Westphalen e residindo em Pelotas há oito anos, o autor da pesquisa observa, na primeira, as características e peculiaridades de uma cidade de porte

pequeno, que contrastam, significativamente, com as de Pelotas, onde os problemas sociais, conhecidos naquela, nesta são multiplicados várias vezes.

Acreditamos que os estudos de características tão diferentes, relativas aos beneficiários e à gestão municipal possam apontar soluções e ações políticas que, com o necessário intercâmbio, seriam benéficas ao aprendizado de ambas as realidades.

Muitos estudos, em especial pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), através dos dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de nível geral e nacional, são apresentados sob o particular ponto de vista nacional, mas sem a necessária e importante análise qualitativa e particular de cada município, que colaborasse com a gestão municipal em suas ações de coordenação e fiscalização. Destacamos os estudos de Mega (2007) e Moura (2009), especificamente da Região Sul, ambos com predomínio de análise qualitativa e no intuito de avaliação desta política, os quais citaremos com como fonte secundária para qualificação e avaliação dos beneficiários. Outro estudo que instigou a realização do presente projeto foi o de Santos (2007), com predomínio de análise quantitativa, cujo autor avaliou a eficiência, eficácia e efetividade do PBF no Norte do Rio Grande do Sul, região esta com predomínio de cidades de pequeno porte.

O atual trabalho compreende uma revisão de literatura das categorias relacionadas, seguidas de pesquisa de campo entre os beneficiários e responsáveis pelo gerenciamento do programa no nível municipal, seguindo os procedimentos metodológicos no capítulo 6.

Procuramos trazer algumas características dos beneficiários, analisando-as quantitativa e qualitativamente, aplicando a mesma metodologia para dois municípios, o que permite a comparação e o intercâmbio das práticas de gestão, além de formar base para futuros estudos em municípios com características semelhantes, quer de grande ou de pequeno porte.

A pesquisa também propicia, de forma acadêmica e metodológica, a possibilidade de estudo de coorte, especificamente visando ao acompanhamento das famílias aqui selecionadas, segundo algumas características de evolução, já apontadas e discutidas.

Finalmente, no capítulo 7, são apresentados e discutidos os dados que caracterizaram os beneficiários e as diferenças na implantação e gestão do PBF em Frederico Westphalen e em Pelotas. Dessa informação empírica extraímos, nas conclusões, as necessidades e expectativas dos beneficiários, bem como da gestão. Na comparação de realidades tão distintas, esperamos contribuir ao debate acerca da efetividade de tal programa.

2 REDEFININDO A FUNÇÃO DO ESTADO

Neste capítulo apresentamos a evolução da relação e interferência do capital sobre o Estado, especialmente a tendência adotada a partir do ano de 1970, que levou à adoção de uma política predominantemente neoliberal, onde as funções do Estado se distinguem pelo fortalecimento do capital especulativo em detrimento do produtivo, como consequência da perda de hegemonia e adoção de um *Estado mínimo*.

2.1 GLOBALIZAÇÃO: PERDA DA HEGEMONIA DO ESTADO

Até a Revolução Industrial, o processo de mundialização da economia¹ foi vagaroso, devido às limitações nos transportes e nas comunicações. A partir dali, ocorreu a liberação do capitalismo e sua plena possibilidade de expansão, com um salto qualitativo e significativo, em especial nos denominados *anos dourados*, que, segundo Hobsbawn (2006, p. 255), seguiram a Segunda Guerra Mundial, “essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos”. O mesmo autor destaca:

Contudo, havia mais no *Grande Salto* do que apenas isso. Havia uma substancial reestruturação e reforma do capitalismo e um avanço bastante espetacular na globalização e internacionalização da economia. A primeira produziu uma economia mista, que ao mesmo tempo tornou mais fácil aos Estados planejar e administrar a modernização econômica e aumentou enormemente a demanda. [...] A segunda multiplicou a capacidade produtiva da economia mundial (Hobsbawn, 2006, p. 264).

Pode-se afirmar que a necessidade de ampliação dos espaços para o lucro conduziu à globalização. O mundo passou a ser visto como uma referência para obtenção de mercados, investimentos e fontes de matérias-primas, ao longo do século XX. Neste período, foi também conduzido à globalização das informações e dos padrões culturais e de consumo. Isso se deveu não apenas ao progresso tecnológico,

¹ Segundo Behring (2003, p. 41 nota), Chesnais atribui o termo “globalização” às *business management schools* norte-americanas, que identificam este processo como sendo benéfico e necessário, ao qual todas as economias devam adaptar-se. Nesta ótica, a liberalização e a desregulamentação da economia são processos naturais. Tendo em vista a falta de nitidez conceitual e o conteúdo ideológico e pouco crítico, Chesnais propõe uma outra abordagem, a da “mundialização da economia”. Interpretam-se, neste artigo, ambas as expressões como sinônimos, utilizando os termos conforme os autores citados. Quanto ao juízo de valor proposto por Chesnais, faremos no contexto e em suas conclusões.

mas, sobretudo, ao imperativo dos negócios entre indivíduos ou grupos empresariais que estabeleceram um intercâmbio acelerado, reduzindo o espaço e o tempo, não só na esfera econômica, mas atingindo também os hábitos, os padrões culturais e de consumo, agora em nível globalizado (GIDDENS, 1991).

Fiori (1997, p. 87) destaca no início do seu texto “Globalização, hegemonia e império”, a visão utópica de que

não é difícil perceber que a visão mais comum do fenômeno da globalização projeta sobre o final do século XX - como se já fosse uma realidade - uma versão atualizada da ideologia econômica liberal. Haveria chegado a hora, finalmente, em que a livre circulação dos capitais, a despolitização dos mercados, a gestão autônoma da moeda e o livre comércio entre os povos transformaram em fato o ideal sonhado por Dudley North, em 1661, “de que o mundo inteiro não fosse mais do que um só povo, ao interior do qual as nações fossem como pessoas”.

Também procuramos contextualizar os termos de Behring (2003, p. 41 nota) “globalização” e “mundialização da economia”, extraindo as consequências depredatórias desta evolução do capitalismo, que leva inevitavelmente ao exorbitante crescimento da desigualdade internacional. Assim, a ideia de *um só povo* não passa de uma utopia, uma vez que apenas a vontade, os desejos e principalmente os anseios são compartilhados, permanecendo a realidade dependente da força e determinação do capital.

Adam Smith² apregoava um sistema econômico autoajustável pelo mercado, deixando nas mãos dos indivíduos a liberdade de busca e escolha através de seu esforço individual que conseqüentemente traria “benefícios máximos para o conjunto da sociedade e para outros indivíduos” (FUSFELD, 2003, p. 41).

As vontades naturais, as competições, as aspirações por prosperidade, de fato, levaram ao investimento do capital, proporcionando crescimento econômico e aumento acentuado e rápido do processo de acumulação. Não obstante, está longe de trazer benefícios universais. “Ao contrário, o que se tem visto é a expansão geométrica da polarização entre países e entre classes sociais, nos países industrializados como nos países periféricos” (FIORI, 1997, p. 88).

² Foi o grande teórico do liberalismo econômico (1723-1790) (FUSFELD, 2003).

Uma característica da globalização é a dependência dos aspectos internos, das economias dominantes, segundo Santos (2005, p.289), isso se torna “um vector de desigualdade entre o Norte e o Sul”. O processo de globalização não é recente, e atualmente se caracteriza pelo deslocamento espacial do processo produtivo, desenvolvimento acentuado da tecnologia, simplificação do trabalho e mobilidade externa do capital. Trata-se de buscar aumento cada vez maior nas condições de concorrência e da máxima ampliação do mercado e do lucro, impulsionando o mundo inteiro à prática do liberalismo econômico.

Em oposição à lei de Say,³ o pleno emprego dos fatores de produção constituía apenas uma das situações de equilíbrio, exigindo maior intervenção do Estado na geração e canalização dos investimentos. Assim, a agregação da demanda e da oferta, do consumo e do investimento deveria ocorrer mediante regulamentação de fatores como o juro (SZMERECSANYI, 1984).

Segundo Fiori (1997, p. 116), o pensamento hegemônico⁴ neoliberal promovia

o ataque ao Estado regulador e a defesa do retorno ao Estado liberal idealizado pelos clássicos. Os estados keynesianos e desenvolvimentista foram transformados nos grandes responsáveis pela stagflação⁵ dos anos setenta atribuída aos seus desequilíbrios orçamentários provocados pelo crescimento do gasto público e, em particular, do gasto social.

Diferente do sistema keynesiano, os acontecimentos e as decisões a partir da década de 1970 são frutos da abertura comercial generalizada, da difusão dos processos de liberalização, de privatização e de austeridade fiscal, proposta pelo Fundo Monetário Internacional. Este tipo de prática não apenas retirou o Estado de várias áreas, reduzindo seu papel e dificultando sobremaneira sua atuação. Esta posição, adotada de forma rápida, impunha custos muitos altos e contribuiu para as crises financeiras globais que se sucederam (STIGLITZ, 2002). Defendendo a abertura comercial, Stiglitz ressalva que deveria ser feita de forma mais lenta e gradual, para evitar desta forma o aumento da pobreza e a concentração de capital. Entendemos que, independente da forma como se procedesse esta transformação do capitalismo,

³ Resumidamente: “A oferta gera sua própria demanda”.

⁴ Defendia os novos fundamentos ideológicos da restauração liberal conservadora e podem ser atribuídos em grande parte ao liberalismo de Friedrich Von Hayek e ao monetarismo de Milton Friedman.

⁵ Economia estagnada e com inflação (FUSFELD, 2003, p. 242).

seriam inevitáveis tais consequências; parece-nos correto, no entanto, que foram determinantes para a adoção de diferentes posicionamentos de Estado e governo.

2.2 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO

No atual sistema capitalista, discutem-se as funções do Estado na estabilização do sistema e reprodução do capital. Destacam-se duas concepções negativas, segundo Bobbio (2000): a primeira é que o Estado seria detentor de força para reprimir a maldade; a segunda seria para reprimir a maldade dos governantes. Tem-se, a partir do processo de monopolização da força de grupos, o surgimento do Estado. Segundo Bobbio, Marx não acreditava que o processo de monopolização estivesse consumado e defendia a ideia de que o Estado viera para servir a organização da classe dominante e manter o seu domínio, dando origem, assim, a uma ditadura da burguesia.

Segundo Weber (apud Bobbio, 2000), o Estado é o *monopólio da força legítima*, condição necessária para sua existência. A definição é não só formal, mas também realista. O poder político é definido através da capacidade que apenas ele possui de atingir os próprios fins. Somente um poder duradouro e contínuo pode constituir-se em Estado se for expresso através das determinações do soberano – que deve ser obedecido e eficaz, legitimando-se por si próprio. O poder legal, também chamado por Weber de racional, exercido sob a égide das leis preestabelecidas, legitimadas pelo exercício dentro dos seus limites – atinge sua racionalidade formal.

Para se entender a força exercida sobre a posição do Estado, nesta nova ordem mundial globalizada destaca-se que

quando a sociedade civil sob a forma de sociedade de livre mercado avança a pretensão de restringir os poderes do estado ao mínimo necessário, o Estado como mal necessário assume a figura de estado mínimo, figura que se torna o denominador comum de todas as maiores expressões do pensamento liberal. Para Adam Smith o Estado deve se limitar a prover a defesa externa e a ordem interna, bem como a execução de trabalhos públicos (BOBBIO, 2007, p. 129).

Um *estado mínimo* é o que define melhor papel a ser desempenhado nesta nova ordem econômica de orientação neoliberal. Segundo Poulantzas (2000), é na

modificação dos espaços econômicos que se insere o atual papel do Estado, operando cada vez mais no núcleo da economia. O conjunto de suas operações se reorganiza em relação ao seu papel econômico, diferente das fases anteriores do capitalismo, em que as funções econômicas eram subordinadas às suas funções repressivas e ideológicas, detendo papel dominante e modificando o espaço político.

A necessidade da atuação do Estado na economia corresponde à submissão do conjunto de domínios econômicos e sociais ao atual processo de acumulação⁶ do capital. Por isso, para manter o ciclo de reprodução do capital, o aparelho econômico exerce função determinante, não só nas relações de produção como também na circulação e consumo, especialmente em vista da reprodução da força de trabalho. Esta forma de intervenção econômica pode ser vista com conteúdo político em favor dos superlucros monopolistas.

A especialidade da função econômica implicou especialização do aparelho econômico, levando-o a deter papel orgânico na reprodução do ciclo do capital. O aparelho econômico supõe a continuidade do Estado; por conseguinte, uma mudança na relação de força política não se traduz automaticamente em transformação que deve atingir, primeiramente, o aparelho econômico, antes o núcleo das relações de produção (POULANTZAS, 2000).

O que é decisivo para a autonomia das políticas nacionais são a forma e o grau de dependência em relação aos mercados financeiros, sujeitos à instabilidade das expectativas, cuja postura determinante está inteiramente associada, conforme Stiglitz (2002), à maneira e à velocidade em que se efetuaram as aberturas comerciais, financeiras e mesmo as privatizações.

No âmbito econômico, com as suas implicações sociais, políticas e culturais, o processo de globalização continua a desenvolver-se. Expressando de modo claro, a progressiva subordinação do Estado aos movimentos e às articulações do capital, ou melhor, a dinâmica do capital revela-se diferente da dinâmica do Estado, seja ele

⁶ **Acumulação Flexível:** Segundo Harvey (1993), é uma mudança no, até então, regime rígido de acumulação do capitalismo, agora associado a um sistema de regulamentação política e social. Define as inovações do processo de produção, surgindo um novo ciclo de compreensão do espaço-tempo onde os agentes sociais se adaptam às novas condições de desregulamentação da economia e do trabalho, bem como a limitação aos gastos do Estado a fim de manter uma estabilidade econômica e fiscal, desvinculando-se da produção, pois a apropriação de superávits se dá através da aceleração do tempo, do giro do capital, em deslocamento temporal e espacial.

dependente, associado ou dominante. Desta forma, as políticas econômicas nacionais tornam-se reféns deste processo que lhes retira a capacidade de promover o gasto autônomo impulsionador do investimento, da renda e do emprego.

Os Estados que não possuem poder econômico para sustentar seus mercados, em especial nas crises externas, submetem-se à redução dos gastos sociais em nome do combate ao déficit público e à inflação, ao mesmo tempo em que ocorre uma explosão da dívida pública relacionada, em grande medida, à sustentação e especulação financeira.

Segundo Stiglitz (2002), os organismos internacionais continuam impondo suas receitas de redução de gastos e direitos sociais e de redução da intervenção do Estado, através das privatizações e da desregulamentação como forma de chegar-se à autorregulação da economia e da sociedade pelos mercados.

O paradigma clássico do Estado-nação está no fato de que ele não desapareceu, mas está agora subordinado a fatos e ações globais, especialmente das economias dominantes, no qual se manifestam as ações. As reações, porém, ocorrem em nível regional e local, onde novas condições de vida com inclusões e exclusões de indivíduos, grupos e classes acabam gerando outras possibilidades e outros obstáculos às formas, como já dizia Gramsci, “de ser, viver, pensar e agir” (apud HARVEY, 1993, p. 121).

A mais recente crise do capitalismo, iniciada em meados de 2008, fez aflorar ainda mais o debate sobre as funções do Estado na regulamentação e estabilização dos mercados. Novamente, a figura do Estado surge a serviço do capital como garantidor do setor financeiro especulativo e aponta para a necessidade de uma maior interferência nestes. “A desregulamentação aumenta contraditoriamente a necessidade dessa intervenção para estabilizar a anarquia do mercado e enfrentar crises financeiras com recursos oficiais” (BOSCHETTI, 2008, p. 26).

Tais aspectos significativos do Estado interferem na maneira como se apresenta a arena política e, por conseguinte, nas decisões que determinam os investimentos na área pública, especialmente na social e nos não investimentos.

2.3 TENDÊNCIAS DO ESTADO: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A arena política é resultado do momento e da convergência das forças motrizes da sociedade na forma do *capital*, o *trabalhador* e a *força da classe hegemônica* em suas várias e constantes configurações ideológicas. Em um cenário de declínio acentuado do emprego e da renda, em que a retirada da mais-valia encontra obstáculos devido ao predomínio financeiro, em detrimento do produtivo, a economia política passa a visualizar as relações entre capital e trabalho dentro de uma financeirização⁷ do setor produtivo.

O principal problema da economia política era a maneira como o produto da terra era dividido entre as três classes sociais: o proprietário da terra, o capitalista e o trabalhador. Assim, na visão de David Ricardo, a economia política era uma teoria da distribuição, que eram regidas, na visão de James Mill, por leis de natureza humana, diferentes das leis de produção que eram naturais (ALMEIDA, 2000).

A distribuição de renda é resultado da natureza humana e a maneira como se apresenta é decorrência da história de cada sociedade e a interação do Estado neste processo; segundo Adam Smith, no mercado autoajustável, a produção se ajusta automaticamente ao padrão de demanda do consumidor. Limitando a natureza da demanda efetiva e sua dependência em relação ao padrão de distribuição de renda, Fustfeld (2003, p. 45) afirma:

É perfeito argumentar que a produção vai atender ao nível da demanda dos consumidores, mas se a distribuição de renda e riqueza for muito desigual, esse nível vai proporcionar muito aos ricos e pouco aos pobres. A menos que a distribuição de renda seja justa e correta, de pouco adianta argumentar que a produção é economicamente eficiente. Se a distribuição de renda não for equitativa, o nível de produção tampouco o será, não importa quão eficiente o livre mercado funcione para equilibrar a produção e demanda.

Dentro da perspectiva do livre mercado, surgiram os defensores da teoria da produtividade marginal, em que cada fator de produção – trabalho, terra ou capital – eram remunerados de acordo com sua participação no processo de produção. Assim,

⁷ Cada vez mais o capital se desloca do setor produtivo a fim de sua reprodução e maiores lucros. Utilizam-se cada vez mais os mecanismos financeiros e bancários como os juros e os investimentos em renda variável e deslocamento de capital volátil às regiões que estiverem, no momento, propiciando maiores resultados.

os trabalhadores eram remunerados de acordo com o valor da última unidade produzida. Tal ideia pressupunha um mercado de concorrência perfeita, ou seja, a não variação do custo de produção entre os produtores (FUSFELD, 2003), o que a história, mesmo da época, encarregou-se de fulminar.

Neste contexto de predomínio do liberalismo econômico e suas escolas econômicas, surgem na Inglaterra, no último quarto do século XIX, novas interpretações representadas por John A. Hobson, os socialistas Fabianos⁸ e Richard H. Tawney, que “deprenderam uma luta por um liberalismo positivo destinado a curar as mazelas sociais da sociedade industrial” (FUSFELD, 2003, p. 135). No seu trabalho mais importante, *Work and Wealth* (Trabalho e Riqueza), Hobson apresentou

um conceito de vida aprazível em que governo seria responsável por uma distribuição de renda mais igualitária e por instrumentos sociais que assegurassem pleno emprego e salários altos e que promovessem a saúde, a educação e a recreação... que a ação do governo podia pôr fim à pobreza, ao desemprego e à falta de segurança, e podia criar uma sociedade em que a satisfação humana prevalecesse (FUSFELD, 2003, p. 136).

Como Hobson, os Fabianos “defendiam uma extensão gradual da intervenção estatal”, com um objetivo diferente dos marxistas – que viam o Estado como instrumento de guerra entre as classes – e buscando um Estado “como meio de controle social”, que deveria ser usado “para promover o bem-estar social”, através de melhores condições de trabalho e distribuição de renda mais igualitária (FUSFELD, 2003, p. 136). A defesa da intervenção estatal na área social levou suas teorias a se tornarem bases das legislações que denominaram o *Estado de bem-estar*.

Estas idéias evoluíram, nos Estados Unidos, através de grupos representados por Thorstein Veblen e John R. Cammons, tendo como temas básicos os “problemas enfrentados pela sociedade industrial moderna; e que o poder do governo deveria ser usado para proteger o tecido social e seus indivíduos das forças do mercado, muitas vezes destrutivas” (FUSFELD, 2003, p. 139). Em seus estudos destacavam o problema da sociedade industrial moderna, em que as divergências e os conflito de interesses criaram problemas sociais importantes, mas poderiam e deveriam ser regulados e

⁸ “Sociedade Fabiana”: organização criada em 1883 por um grupo de intelectuais ingleses, cuja meta era reorganizar a sociedade de acordo com as maiores possibilidades morais por meio de um regime socialista democrático (FUSFELD, 2003, p. 136).

controlados a fim de manter o sistema funcionando; desta forma, todos sairiam beneficiados.

Houve uma tomada de rumo com o *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, na década de 1930, quando já aceito o uso da política monetária pelo governo para promover a estabilidade econômica, tendo como aspecto mais importante de sua filosofia a “crença de que a sociedade como um todo, por intermédio do governo, precisa proteger a si mesma e a seus integrantes das forças destrutivas inerentes a uma economia de mercado industrial” (FUSFELD, 2003, p. 144).

As intervenções na economia davam-se de cinco formas, resumidamente:

a) O uso do orçamento federal para manter o nível adequado de emprego, através de pagamentos diretos de assistência, obras públicas e programas de emprego para jovens e desempregados;

b) A legislação estabelecendo a negociação como meio de acomodar disputas entre mão-de-obra e gerência, estabelecendo uma política de negociação coletiva;

c) Os programas de controle do mercado para que o Estado tivesse uma função reguladora de preço, tendo como filosofia o controle das empresas, isto é, sob supervisão governamental. Esta característica sucumbiu em grande parte pelo neoliberalismo americano;

d) O planejamento regional do uso da terra, baseado nos recursos hídricos;

e) Proteção das pessoas dos “azares” da vida na economia de mercado.

Este último ponto, mais importante para o estudo das políticas de transferência de renda, retrata a mudança de visão, na época, que passou a considerar os indivíduos como potenciais maximizadores de lucros, diferentemente da ideia anterior, na qual os mal-sucedidos deveriam arcar por si sós o custo de sua incompetência, o que alguns conceituaram como Darwinismo Social, “a sobrevivência dos mais aptos” (FUSFELD, 2003, p. 150).

Segundo Viana e Levcovits (2005, p. 17),

a proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência. Os sistemas de proteção social têm origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade. A formação de sistemas de proteção social resulta da ação pública

que visa resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos: doença, velhice, invalidez, desemprego e exclusão (por renda, raça, gênero, etnia, cultura etc.).

A responsabilidade governamental apoiou-se na “crença de que a sociedade era responsável pelo bem-estar de cada um”, uma vez que a segurança econômica propiciaria a liberação de “mais energias individuais que iriam, ao longo prazo, mais que compensar os custos incorridos” (FUSFELD, 2003, p. 147).

Volta-se aqui à valorização do individualismo, porém com resguardo do Estado, a fim de que este possa retirar o máximo de si, em termos de esforço, em prol da geração de riquezas, relação *capital-trabalho-consumo*, princípios norteadores do capitalismo moderno. O *New Deal* fortaleceu os elementos principais da economia de iniciativa privada como a acumulação privada de riqueza, mas, diferentemente do liberalismo, deu lugar a uma filosofia de economia intervencionista, orientada para o bem-estar (FUSLFELD, 2003, p. 149).

O capitalismo vai se transformando e os padrões de produção e consumo vão se ajustando, preenchendo ou transformando suas limitações; desta forma resiste, contrariando aqueles que previam seu colapso (FUSFELD, 2003) e, ainda, reforçando sua “habilidade” de adaptação, que deu origem e justificativa às políticas de intervenção do Estado, que tiveram como tendência os atuais programas de transferência de renda.

Atribui-se à política econômica predominante, de cunho neoliberal, o declínio dos estados de bem-estar, principalmente nos países mais pobres, onde a política de proteção teve um cunho de concessão e assistencialismo vinculados ao clientelismo, não se julgando o beneficiário detentor de um direito e sim recebedor de uma ajuda. Nestes países, a dicotomia seguro *versus* seguridade está sendo esmaecida por um contexto de ações e políticas cuja grande característica é a transferência de renda e serviços para os mais pobres, apresentando diferenças nas políticas setoriais (educação, previdência, assistência social e saúde).

Segundo Ocampo (2008, p. 37), a proteção social confunde-se com políticas de combate à pobreza, não tendo o Estado presente com os princípios da universalidade ou da igualdade e sim com a focalização e maior impacto. Contrário, mas com uma visão mais conciliatória, afirma: “*La mejor focalización es una política social universal y,*

aun más, la focalización debe visualizarse no como um sustituto, sino como un complemento – y, de hecho, como un instrumento – de la universalización”.

O aprofundamento do debate sobre os diversos sistemas de proteção social e mesmo o efeito limitador da política neoliberal requer a “rediscussão do conceito de proteção social e os valores nele embutidos parece ser o caminho para a superação de uma visão tão somente caritativa e paliativa da ação social” (VIANA E LEVCOVITZ, 2005, p. 54). No capítulo seguinte, ao tratar de política social, retomaremos esta questão.

3 POLÍTICA EM SUAS EXPRESSÕES

Neste terceiro capítulo, busco uma conceituação de Política Social, a fim de orientar o entendimento do PBF como sendo uma das maiores expressões – ao menos na publicidade – de vontade política do atual governo com relação às políticas sociais e combate à pobreza. A publicidade é direcionada à emancipação social, apresentando tal programa como solução, como pode ler-se no *site* oficial da Caixa Econômica Federal:⁹

O programa Bolsa Família tem por objetivos combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; e criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e desenvolvimento local dos territórios.

A origem sindical do atual Presidente da República e de seu partido, cujas bases tendiam ao socialismo, antevia posicionamentos políticos ideológicos muito diferentes do então adotado. Conforme o texto acima, o PBF surge como caminho na busca por uma emancipação social, que, muito além da propaganda ideológica, perpassa o entendimento aprofundado das origens e tendências do posicionamento político predominante.

3.1 POLÍTICA

Como efeito, devido ao controle pela classe hegemônica, o capitalismo movimenta-se e se adapta ao momento e às disputas de classes apresentadas dentre ciclos econômicos e políticos. Atribuir à política social, categoria de direito advindo de conquista e de luta de uma classe ou, simplesmente, de uma concessão do capital a fim de controlar as grandes massas, obriga-nos ao fortalecimento de uma base de conhecimento do termo, ora defendido, e sua aplicação frente à realidade política e econômica.

⁹ A Caixa Econômica Federal é o agente bancário autorizado a efetuar as transferências monetárias diretamente aos beneficiários do PBF e nele o governo faz alusão aos benefícios. Disponível em <http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Transferencia/bolsa_familia/index.asp#a.> Acesso em 10/08/2008.

É difícil entender e aprofundar, em especial no senso comum, a diferenciação e abrangência dos termos, sendo de extrema relevância ao direito de cidadania a apropriação do termo Política Social como uma forma de política pública. Assim, de acordo com Pereira (2008), torna-se importante a análise e a diferenciação dos conceitos: Política e Política pública.

De acordo com a mesma autora, no sentido clássico, *política* indicava atividade humana em suas esferas social, pública e cidadã. O termo, ao longo dos tempos, passou a ter maior abrangência, mantendo, sobretudo, o Estado como centro, englobando posteriormente as relações de poder destinadas a resolver, sem conflito, as questões que envolviam bens e assuntos públicos, bem como seus estudos e arranjos políticos/sociais.

O indivíduo, por sua vez, se utiliza da *política* para coexistir, assumindo, em seu uso, uma forma de luta pelo poder, seja em suas atividades formais (regras estabelecidas) ou informais (negociações, diálogos, confabulações).

A *política* apresenta-se como o meio ou arena onde as relações e vontades desiguais convergem na adoção de instrumentos próprios da vontade de cada parte a fim de defender seu próprio interesse. Como consequência desta disputa, tem-se o desenvolvimento político e uma solução equacionada, prevalecendo desta forma o interesse de alguém, sem tender ao caos ou desagregação pelos demais que, assim, aceitarão. Mas podem, “graças ao consenso, assumir a forma de regulação civilizada e substituir outras formas arbitrárias do uso de poder” (PEREIRA, 2008, p. 89).

3.2 POLÍTICA PÚBLICA

A *política pública*, por sua vez, surge quando da necessidade de se entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos, indo além das dimensões normativas e morais, através de novas abordagens teórico-metodológicas que conciliem teoria e prática através de análise empírica. (PEREIRA, 2008). Com o objetivo de eliminar o caráter eminentemente descritivo, vê-se a necessidade da inclusão nos estudos de questões de justiça, equidade, desenvolvimento social, econômico e político (HOWLET & RAMESCH *apud* Pereira, 2008).

Diferentemente da política, por si só, a *política pública* destaca-se por não ter como objeto principal a estrutura dos governos ou o comportamento dos atores políticos nem o que os governos podem ou não fazer, mas, sim, o que os governos efetivamente fazem, assim como a dinâmica de sua formatação e processamento (PEREIRA, 2008).

Delimitando o campo para estudo, destacam-se, segundo a mesma autora, três características: a *multidisciplinaridade*, por romper os limites de estudo, acima identificados, abrangendo temas de outras áreas como economia, direito, sociologia, entre outras; a *intervencionalidade*, por ir além do conhecimento do objeto, procurando intervir e modificá-lo; e a *normatividade*, porque não é pura racionalidade e se defronta com a impossibilidade de separar meio e fins, valores e técnicas, quando do estudo das ações do governo, interessando-se tanto pelo conhecimento do *ser* quanto pela definição do *dever ser*, tão importantes em uma análise da atualidade econômica e social, determinantes da postura e da tomada de decisões, quer na consolidação de direitos ou sob compromisso com o *capital*.

Desta forma, Pereira (2008, p. 94) destaca as interpretações de *política pública* como

a que privilegia o Estado como produtor exclusivo de política pública, a ponto de conceber o termo público como sinônimo do termo estatal; e a que privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade como fermento da constituição e processamento dessa política. Nesse sentido, a política pública não é só do Estado, visto que, para sua existência, a sociedade também joga o papel ativo e decisivo; e o termo público é muito mais abrangente do que o termo estatal.

Assim, *pública* não é apresentada como sinônimo de política estatal mas, sim, como algo que compromete tanto Estado como sociedade, em que a última representada, faz-se presente com poder de decisão e exercício do *controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos do governo*. (PEREIRA, 2008). O caráter público, então, não se apresenta apenas pela vinculação ao Estado ou pela representatividade social de que depreende, mas aos conjuntos de decisões e ações que delas resultam. É possível, então, segundo a autora, destacar algumas características que a *política pública* deveria apresentar:

a) Constituir um marco ou linha de orientação para a ação pública sob a responsabilidade de uma autoridade pública;

b) Visar à concretização dos direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados às leis; quando declarados e garantidos por leis são, via de regra, conquistas da sociedade e só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas, operacionalizadas por programas e projetos;

c) Guiar-se pelo princípio do interesse comum ou público e pela soberania popular; não pelo interesse particular ou pela soberania dos governantes;

d) Visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada.

O estudo da *política pública* deve considerar, também, o *dever ser*, o que torna seu estudo e análise determinado pelo método utilizado. Desta forma, ter-se-á política pública como capaz de atender as legítimas demandas sociais coletivas, quando quem dela utilizar tiver consciência e quiser realmente influenciar, utilizando-se dos seus meios, na mudança de uma realidade concreta. Assim, Pereira (2008, p. 96) afirma:

Trata-se, pois, de colocar a política como uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. [...] Política pública implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático.

Convém ressaltar que *política pública* não é somente uma ação, mas também uma não-ação intencional, frente a uma situação a que deveria se pronunciar. Thomas Dye (apud Pereira, 2008, p. 97) afirma que “política pública é o que o governo escolhe ou não fazer”.

A definição acima destaca apenas a participação do governo. Diferentemente do defendido até aqui, porém, chama atenção na participação do governo, através de suas ações, quando da criação e processamento das políticas, ou, nas suas não-ações para tal. Este posicionamento de fato responde a interesses de grupos, através do exercício de influência, que podem ser positivas ou negativas ao restante da coletividade. Desta forma, uma omissão deliberada do governo pode ser mais dramática por caracterizar escolha pública que privilegia interesses particulares do que propriamente uma ação.

A relação de ação ou omissão do governo está objetivamente ligada à participação em seu corpo através de seus mecanismos de representação, através dos

movimentos sociais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e demais entidades de filantropia, e o capital através dos grupos que o representam. Assim, a tomada de um rumo, *ação* e *não-ação* está diretamente ligada ao confronto de ideias na arena política.

Por fim, é preciso salientar que as políticas públicas (e, portanto, a política social) mudam e variam no tempo e no espaço. Elas não têm um só perfil e uma só destinação. Por isso, um dos propósitos básicos da análise de políticas públicas, ressalta Santos (1979), consiste na explicação de quando e por que se modificam essas políticas (PEREIRA, 2008, p. 99).

No mesmo entendimento de Pereira – que compreende as relações de Estado e sociedade como contraditórias e que a política pública não é apenas resultado do sistema político – tem-se, então, uma mudança ideológica na representação do poder, com a interferência de novos atores, como sindicatos e organismos internacionais, a situação econômica etc. Tudo isso faz afirmar que não é a política em seu sentido clássico que explica a expansão das políticas públicas a partir do segundo pós-guerra e, sim, a maior participação social, agora através de entidades representativas.

As conquistas de direitos sociais emergem do resultado de novas relações entre Estado e Sociedade, tendo esta última uma posição ativa na busca da efetividade de seus anseios através da concretização de direitos conquistados e que são então incorporados às leis. A alocação e a distribuição de bens públicos, se materializam como *Política Social*.

3.3 POLÍTICA SOCIAL

O conceito de *política social* não se registra, unicamente, como sendo uma modalidade de política pública, até aqui descrita como ação ou não-ação voluntária do governo. Deve-se apresentá-la levando em conta que é produzida sob distintas estruturas legais e institucionais, em distintos contextos, sistemas e regimes políticos, sendo resultante de pressões sociais, representando parcela da sociedade ou a sociedade como um todo ou, ainda, representando interesses diversificados de apenas um ou vários grupos. Faz também diferença ser aquela ação produzida, unicamente,

pela tecnocracia do Estado ou mediante meios democráticos estabelecidos (VIANNA, 2002).

O descuido na observância destas características e condições faz que uma conceituação seja passível de incorrer em armadilhas que a levam a uma completa descaracterização quando aplicado em casos práticos. Colabora com esta ideia, também, a necessidade de observância quanto ao objeto, não se valendo apenas dos objetivos específicos e sim do fato de que “a política social deve ser entendida em sua dimensão política e histórica. E é contemplando estas dimensões, sempre articuladas, que se pode avançar um pouco mais na definição de política social e na identificação de seu objeto” (VIANNA, 2002, p. 1).

Avançando mais na conceituação, a autora cita T. H. Marshall, para quem a Política Social é um termo sem definição precisa, embora amplamente usado. “O significado que lhe é dado em contextos particulares é em grande medida matéria de conveniência ou convenção” (T. H. Marshall apud VIANNA, 2002, p. 2). Partindo desta premissa, a autora descreve como convenção acadêmica a ideia de que “política social é ação governamental com objetivos específicos relacionados com a proteção social” e avança no sentido de que a história demonstra que as respostas a *quem, como e de que* proteger ocorrem de forma diferente, e determinam a apresentação dos sistemas de proteção social em diversos países.

Di Giovanni (2006) chama de sistemas de proteção social as formas com que a sociedade se utiliza para proteger seus membros em condições de vida natural ou social que lhes imponha obstáculos que por si só não consigam suplantar. Destaca que tal proteção se dá sob forma de tradição, troca ou alocação desempenhada sob o princípio da solidariedade social. Não se caracterizam como desenvolvimento, uma da outra, tampouco se excluem, podendo se apresentar, indistintamente, em conjunto ou separadas.

Com a derrocada da proteção desempenhada pela família, principalmente devido à revolução industrial e urbanização, o deslocamento de grandes massas populacionais do campo para as cidades deixou à mostra a fragilidade e a contradição do sistema capitalista. Surge, então, a necessidade do desenvolvimento de um sistema que viesse a minimizar tais “efeitos”.

Partiu-se, assim, dos sistemas de proteção social da sociedade europeia, que serviram de base teórica para os demais países, em que o “traço mais marcante e fundamental destas configurações é o fato de serem implantados e geridos pelo Estado” (DI GIOVANNI, 2006, p. 11). Para Behring e Boschetti (2007, p. 47), a política social se apresenta como processo social que se gestou na “confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal”, surgidas na dinâmica do sistema como desdobramento, respostas e enfrentamento às expressões multifacetadas da questão social, fundamentada “nas relações de exploração do capital sobre o trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 51).

Da desigualdade natural da exploração dos trabalhadores pelo capital, e a resposta das classes sociais, dizem elas, “o que está subjacente às suas manifestações concretas é o processo de acumulação do capital, produzido e reproduzido com a operação da lei do valor, cuja contraface é a subjunção do trabalho pelo capital” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 52).

Somam-se, para tal, a desigualdade social e a pauperização das condições de vida, características determinantes da contradição do capitalismo, que,

ao constituir o trabalho vivo como única fonte de valor e, ao mesmo tempo, reduzi-lo progressivamente em decorrência da elevada composição orgânica do capital - o que implica um predomínio do trabalho morto sobre o trabalho vivo-, promove a expansão do exército industrial de reserva ou superpopulação relativa em larga escala (BRAS e NETO apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 53).

Segundo Castel (2007), as metamorfoses no mundo do trabalho, especialmente com a mundialização da economia, determinam a proposta de uma “nova questão social”.

A nova questão social hoje parece ser o questionamento desta função integradora do trabalho no mercado. Uma desmontagem desse sistema de proteção e garantias que foram vinculadas ao emprego e uma desestabilização, primeiramente da ordem do trabalho, que repercute como uma espécie de choque em diferentes setores da vida social, para além do mundo do trabalho, propriamente dito (CASTEL, 2007, p. 239-241).

Em debate, este autor defende a idéia de que, na atualidade, apresenta-se uma situação em que não se vislumbra uma solução diferente da chamada “sociedade

salarial”, em que a maioria dos sujeitos tem sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente sua renda, mas também, seu *status*, sua proteção, sua identidade (CASTEL, 2007, p. 243).

Castel (2007, p. 253-255) destaca três situações de precarização do trabalho:

- a) *Desestabilização dos estáveis*: com a mudança de critérios para empregabilidade, não mais se valorizando a experiência, prevalecendo uma idade produtiva;¹⁰
- b) *Instalação na precariedade*: tem-se como normal o convívio com a instabilidade, isto é, alternância de períodos de atividade, desemprego, trabalho temporário, ajuda social, acrescentando-se, ainda, o trabalho informal;
- c) *Sobrantes*: ponto fundamental na análise do autor, que define as pessoas como objetos de exploração pelo capital; são aquelas *que foram invalidadas pela nova conjuntura econômica e social dos últimos 20 anos*.

A enorme população de *sobrantes*, segundo o autor, é a resposta ao seguinte fato: apesar da extrema situação a que estão submetidos, estes não dão origem a movimentos reivindicatórios mais expressivos, diferente dos movimentos que deram origem aos direitos sociais quando a grande massa de explorados, no início do século XIX, através das lutas operárias, conseguiram a afirmação dos seus direitos. Desta forma, explica-se que estejam, na atualidade, “completamente atomizados, rejeitados de circuitos que lhes poderia atribuir utilidade social” (CASTEL, 2007, p. 255).

O capital busca, então, uma utilidade para eles, tidos excluídos, através de uma nova função: a de interferir na circulação e consumo, em que estes, através da *política social*, apresentam-se nas diversas formas de alocação de recursos, no caso políticas de transferência direta de renda. Resultante do embate político, que determina o montante e o destino do capital para sua própria reprodução. Assumidas e reconhecidas como sendo monopólio do Estado, mas que de fato não refletem, necessariamente, as forças e agentes sociais envolvidos, mas sim a que é “socialmente

¹⁰ Afirma o autor que pessoas com mais de 45 anos não são mais consideradas a efeito de valorização e aprendizado de novas tarefas em detrimento aos mais jovens.

assumida como função do poder público e representa a existência de um conjunto de garantias” (DI GIOVANNI, 2006, p.12).

Identificando o peso político e histórico na definição do objeto da *política social*, tem-se como marco inicial a consolidação dos modernos estados nacionais, cujo núcleo definidor, o monopólio da violência legítima¹¹ fez-se necessário com a imersão da pobreza externada de forma avassaladora pela transição ao capitalismo e a consequente valorização das cidades e mercantilização da produção (VIANNA, 2002).

Tem-se então numa *primeira fase*, o predomínio das leis dos pobres,¹² a fim de proteger a sociedade dos efeitos da transição ao modelo capitalista. A completa ausência de regulamentação do trabalho, associada aos preceitos liberais com que a classe burguesa buscava o lucro, levaria fatalmente ao caos social, sem a utilização de algum instrumento de proteção aos (numa visão liberal) incapazes de sobreviver no mercado. Convém destacar que tais sistemas de legislação tinham íntima ligação com os regimes políticos absolutistas. Vigorou nos países europeus entre os séculos XVII e XIX com flagrante natureza caritativa, uma vez que a proteção social se dava através de alimentos, complementação salarial, asilos e recrutamento para o trabalho.

A política de alocação dos recursos sociais respondera à crescente incapacidade do mercado de regular as relações econômicas, uma vez que o processo de industrialização e urbanização levava grandes massas a condições de pobreza, agora não mais sob a proteção familiar, o que determinava intervenções ocasionais, residuais e discretionais do Estado (DI GIOVANNI, 2006).

Em meados do século XIX, já predominando as elites burguesas, detentoras do poder econômico (não político), e com a predominância do pensamento liberal, defende-se a incompatibilidade da ordem capitalista com a autorregulação do mercado e sugerem-se medidas restritivas à legislação de até então. Uma característica marcante desta fase é o posicionamento repressivo da política de proteção, pois impunham uma contrapartida ao “benefício” de forma restritiva ou punitiva, em que

¹¹ Weber se refere às capacidades que só o estado legitimamente tem de exercer os poderes de dispor sobre a vida (prender, e, no limite, matar) e sobre os bens (tributar) dos cidadãos em circunscrição territorial reconhecida (VIANNA, 2002).

¹² Leis dos pobres - ordenações de Estado que faziam compulsória a “caridade”, implicando a criação de um fundo público - o imposto dos pobres, que tinha finalidade de tirar os pobres das ruas (VIANNA, 2002, p.3).

alguns casos eram obrigados ao trabalho ou recolhimento a casas/asilos de indigentes, que foi descrito como “política social negativa, cuja intenção primordial era o controle dos pobres e manutenção da ordem pública...” (DI GIOVANNI, 2006, p. 17).

Já em uma *segunda fase*, destaca-se a presença dos seguros sociais compulsórios, para fazer frente a riscos associados ao trabalho. Estes seguros mercantilizados e no auge do processo de início da industrialização, refletido da necessidade de uma enorme massa trabalhadora, consolidam-se como força no processo político daquele momento. Surgem, então, os novos atores (sindicato, partido político) capazes de incluir as demandas de um setor emergente (VIANNA, 2002).

Para a sociedade, representada pelo poder do Estado, o problema passou da recusa ao assalariamento involuntário (doença, acidente, maternidade etc.) e/ou de forma anárquica de recusa, como ataques a indústrias, dando início, já com bases teóricas antiliberais e socialistas, a uma crescente contestação ao capitalismo.

A solução partiu de Otto Von Bismark, com o primeiro seguro social Bismark 1880, na Alemanha, concedido diferente na Dinamarca e na Suécia, onde se deram na iminente ascensão de uma nova representação política, através do parlamento, e do resultado do embate político daqueles. A política de Bismark tinha como objetivo o enfrentamento do movimento operário que se acentuava naquela época, propondo por isso a troca de direitos pelo cerceamento da atividade social. Pode-se destacar, assim, que foram mais políticas que sociais. Segundo Vianna (2002, p. 4),

Bismark compartilha com os liberais (e com os empresários) a firme opinião de que qualquer interferência nos negócios privados seria nociva ao sistema. Mas, reprimindo reivindicações mais vigorosas, por um lado, e, por outro, oferecendo concessões em termos de política social, infligiu uma derrota ao movimento sindical e consolidou o recém-unificado Reich.

Este sistema difundiu-se rapidamente pela Europa juntamente com a democracia e chegada de partidos social-democratas e trabalhistas ao poder. Passaram a cobrir parcelas maiores, tendo o Estado como parte garantidora, o que tirou da política social o caráter assistencialista. Pela natureza meritocrática, deslocou a *política social* do estigma do assistencialismo, passando o alvo para o trabalho assalariado, ao invés da pobreza.

Na *terceira fase*, inaugurada pela mudança no padrão de produção capitalista, com predominância do Fordismo e o Socialismo na URSS, a ideia de seguro é substituída pela seguridade social, de natureza universalista, com amplos direitos ao cidadão - *Welfare States*. Após a II Guerra Mundial, no esforço de reconstrução os países reformaram o sistema de proteção social, tendo como marco o Relatório Beveridge¹³ e se desencadeou em toda a Europa.

Surge, assim, a cidadania como trajetória cumulativa de direitos, civil-político-social, neste último sentido significando, na concepção de T. H. Marshall, “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (VIANNA, 2002, p. 5).

O crescimento da produção e do consumo de massa asseguraram o pleno emprego e contribuíram para maior homogeneidade social, mas a política foi determinante, pelo sistema eleitoral com o parlamento se tornando mais inclusivo. Novos campos de discussão surgem expandindo a democracia, com a crescente e incisiva participação dos sindicatos. As estruturas dos benefícios variam de país para país, conforme Esping-Anderson (apud Vianna, 2002, p. 6).

O *Welfare State* construído no pós-guerra é, acima de tudo, um projeto de integração nacional. A integração torna-se necessária do ponto de vista econômico: os indivíduos devem integrar-se no mundo da produção e consumo de massa, sujeitando-se a desempenhar tarefas extremamente fragmentadas na produção (...) E torna-se, também, indispensável no campo da política. Há de se aceitar as regras do jogo político num cenário em que a política se mercadoriza, passando a ser preponderantemente uma arena de negociação e troca, e o mercado se politiza, pela intervenção do estado regulando e ou produzindo bens e serviços.

Estas três fases de evolução podem ser traduzidas como concepções de *política social*, pois apontam à dimensão política e embasam classificação de *Welfare State* como sendo: residual ou liberal, meritocrático ou corporativo e social-democrata ou institucional-redistributiva (VIANNA, 2002):

¹³ Proposta fundada no princípio da unidade das instâncias de gestão dos seguros sociais e homogeneização das prestações básicas e no princípio da universalidade de direitos a todos os indivíduos e suas necessidades essenciais (VIANNA, 2002, p. 5).

Liberal ou residual - o Estado intervém somente quando o mercado impõe demasiadas penas a determinados segmentos sociais, que não podem pelo próprio esforço satisfazer suas necessidades.

Meritocrático ou Corporativo - caracteriza-se por direcionar a “ação protetora” do Estado ao desempenho dos grupos protegidos. Quem contribui para a riqueza ou faz parte de um grupo com força política, como sindicato, consegue garantias de direitos que vão variar conforme o trabalho, *status* ocupacional, capacidade de pressão.

Institucional-Redistributiva, obriga-se sob o padrão social-democrata, em que ao Estado cabe a distribuição de bens e serviços, em grande parte por impostos gerais a todos os cidadãos.

O exaurimento dos “*anos dourados*”, conforme definiu Hobsbawn (2006), marcou uma acentuada crise nos sistemas de proteção social europeus, tanto mais nos países periféricos, onde o apego por políticas clientelistas retardou o processo de consolidação dos direitos sociais, fato que determinou a situação atual, especialmente no Brasil.

3.3.1 Política social no Brasil: dos reflexos históricos à atualidade

A adoção de um Estado mínimo, base da idéia neoliberal,¹⁴ – que, apesar de apresentar um dinamismo bastante importante do ponto de vista tecnológico e econômico, mostra-se incapaz de atenuar os problemas sociais, pelas próprias especificidades do comportamento do mercado – interfere significativamente na maneira em que são geridas e definidas as Políticas Sociais no Brasil, em especial o que deveria ser a consolidação de um estado de Bem-Estar Social.

A mundialização do capital não é um resultado inevitável de fatores econômicos refratáveis à ação política. Como componente intrínseco do processo de produção e reprodução capitalista, marca um período de esgotamento da perspectiva de regulação keynesiana das relações econômicas, políticas e sociais e do compromisso firmado entre grupos e classes sociais para gerar o crescimento econômico, com impacto na estrutura das desigualdades sociais, o que só foi possível pelo estabelecimento de políticas sociais amplas e universais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 125).

¹⁴ Segundo Stiglitz (2002, p. 85), a austeridade fiscal, a privatização e liberalização do mercado foram os três pilares das recomendações do Consenso de Washington durante as décadas de 1980 e 1990. As políticas desse consenso foram elaboradas com o intuito de atender os verdadeiros problemas da América Latina e faziam bastante sentido, na época.

Até os anos 1970, pode-se dizer que o *Welfare State* de base keynesiana, nas sociedades desenvolvidas, dava uma resposta satisfatória às questões da exclusão¹⁵ numa perspectiva do pleno emprego e crescimento econômico. Já com a hegemonia do pensamento neoliberal, Behring e Boschetti (2007, p. 134) afirmam que

as reestruturações em curso seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização; em outras palavras, rompem com os compromissos e consensos do pós-guerra, que permitiram a expansão do *Welfare State*. Seu “futuro” é uma questão polêmica e as análises variam conforme a matriz teórico-política. Vão desde aqueles que preconizam a possibilidade de retorno a sua áurea fase dos “anos dourados” até aqueles que se rendem à sua inviabilidade e pleiteiam o pluralismo de bem-estar (Johnson, 1990) baseado na articulação entre estado, mercado e sociedade na provisão social.

A despeito do progresso e da riqueza alcançados com a dinâmica de produção capitalista, industrial e financeira, a partir dos anos 1970, destacado por Harvey (1993), uma grande parcela da população é continuamente lançada à exclusão e não mais pode acreditar, nem esperar, numa política de bem-estar social nos moldes anteriores, tampouco a interferência do Estado no aspecto econômico e de produção.

Couto (2006, p. 69) afirma que,

na lógica do pensamento neoliberal, o enfrentamento das desigualdades, via intervenção do estado, é considerado indesejável, pois seu enorme custo incidirá diretamente sobre o lucro e também reforçará a tese de abandono do mundo produtivo, uma vez que os trabalhadores preferirão o benefício estatal ao trabalho. Essa lógica vem sendo constantemente apontada pelos neoliberais, mesmo em um mundo onde as oportunidades de trabalho são insuficientes para dar conta da demanda.

A *questão social* emerge, assim, revelando a desigualdade, não como algo acidental, mas como uma face da civilização moderna industrial que, em vista ao pensamento liberal, não pode ser suprida pelo Estado. A política social retoma seu caráter liberal residual, o Estado assumindo apenas em caráter focalizado a garantia dos direitos mínimos ao cidadão. Desta forma, o projeto neoliberal, “principalmente nas

¹⁵ Segundo Wanderley (2006, p. 25), a exclusão contemporânea é diferente das formas existentes anteriormente de discriminação ou mesmo de segregação, uma vez que tende a criar, internacionalmente, indivíduos inteiramente desnecessários para o universo produtivo, para os quais parece não mais haver possibilidade e inserção. Pode-se dizer que os novos excluídos são seres descartáveis.

economias periféricas, tem tido como resultado o agravamento da crise social, com altas taxas de desemprego”, antevendo seu fracasso (COUTO, 2006, p. 71).

Contudo, ainda persiste uma hegemonia política e ideológica no mundo do capitalismo, que tem sido responsável pelo grande embate realizado no campo dos direitos sociais. A quebra do poder dos sindicatos, a desregulamentação do trabalho, a retirada parcial do Estado na área social, o retorno à cultura privatista no campo das políticas sociais têm se constituído hoje em grandes desafios, os quais geram impactos diferentes de acordo com o estágio de desenvolvimento do estado de bem-estar social.

Nos países onde o Estado de bem-estar não compreendia a universalidade reforçou a idéia de focalização, com retorno à política de meritocracia, atribuindo à sociedade a sua satisfação. A realidade social volta a ser entendida como distorção que será corrigida pelo mercado, numa lógica que, segundo Soares (apud COUTO, 2006), é plausível e natural à existência de “ganhadores e perdedores, de fortes e fracos, os que pertencem e os que ficam de fora” (COUTO, 2006, p. 72).

Aceitar esta tese é renegar a evolução atingida pela defesa social, em especial nos países onde se “construiu um sistema forte de proteção social, baseado numa trajetória de construção de pactos e leis fundamentados nas lutas sociais e com tradição de participação social e democrática” (COUTO, 2006, p. 73). Nestes países, tem-se como característica a inserção de programas de transferência de renda como alternativa, numa economia que está longe de garantir o pleno emprego, tendo como característica ser condicionado à ausência ou à baixa renda e sem complementivos ou substitutivos ao salário, longe da universalidade (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A posição política atual, cujas orientações conservam o predomínio neoliberal, inclui entre as características específicas das políticas sociais a proteção, de forma fragmentada, a grupos de maior vulnerabilidade e pobreza, mas com dificuldade e sem condições práticas de tornar estes sujeitos como detentores de direitos, mantendo sem alteração os modelos vigentes de política, sem a participação efetiva da sociedade na discussão e elaboração, e ainda com o mesmo caráter basicamente caritativo (FAGUNDES, 2009).

Nesse contexto, surgem iniciativas de programas de transferência de renda direta aos beneficiários – dependentes de orçamento, porém. Assim, uma política de governo e não de Estado. A história e características dos programas antecedentes

formaram as bases do PBF, que se consolidou com uma postura mais “agressiva” do governo Lula no intuito do combate à pobreza e à fome, que serão mais esclarecidas no capítulo seguinte.

4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ao analisarmos o contexto de redemocratização do país, com o aprofundamento nos padrões clássicos das políticas sociais brasileiras predominantes até meados da década de 1980, acentuamos a crítica ao “caráter altamente centralizado, burocratizado, fragmentado, privatista, excludente e de baixas eficácia e eficiência social” que era utilizado até aquele momento e que tendia ao continuísmo.

Dois traços característicos da política social brasileira vêm se destacando enquanto questões-chave a serem enfrentadas: a) os segmentos pobres são os que tradicionalmente têm maiores dificuldades de acessar os bens e serviços sociais, contribuindo para a persistência da desigualdade social; e b) a falta de interação entre os diferentes setores de governo, entre governo e sociedade e a conseqüente dificuldade de coordenação das ações desenvolvidas (SENNA et al., 2007, p. 87).

Uma nova sistemática de política de proteção deveria surgir com a CF 88, aproveitando-se do momento democrático do país, mas, o que de fato ocorreu foi a submissão as idéias hegemônicas do neoliberalismo, que levam à fragmentação ou quase completa extinção dos modelos *Welfare State* de Estado. Temos, então, o surgimento dos programas de transferência de renda focalizados, que condicionam a participação das famílias beneficiárias em outros programas e políticas públicas. Foram os primeiros modelos, apresentados a seguir, que viriam a formar as bases e as características do que se constitui o Programa Bolsa Família no Brasil.

4.1 ANTECEDENTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No Brasil, as garantias de renda sempre estiveram associadas à condição de assalariamento. Neste sentido, Sposati (1997) definiu algumas formas de apresentação da renda mínima. Como primeira manifestação, destaca a regulamentação salarial através do salário mínimo, o que demonstrou ser incapaz de qualquer garantia, tendo em vista o desequilíbrio econômico. Uma segunda manifestação, através de uma política de equidade, de caráter complementar ao salário mínimo, considera o

rendimento *per capita*¹⁶ a fim de adotar um critério equitativo de remuneração, tendo como exemplo o salário família. Neste caso, os autores defendem não ser uma política salarial, e sim de assistência.

As situações a serem incluídas como merecedoras de iniciativas de complementação salarial pela equidade dependem em geral de movimentos pela inclusão e reconhecimento de mérito. Por isso, em geral, elas recebem mais a conotação de políticas de assistência social do que políticas salariais sob o cunho econômico propriamente dito (SPOSATI, 1997, p. 113).

Há de se constatar que os critérios de merecimento jamais se justificariam, dada a insignificância dos valores que sempre foram atribuídos ao salário família. Uma tentativa de equidade jamais poderia ser considerada neste aspecto, que era o objetivo deste programa.

Uma terceira forma, ainda enquadrada na regulamentação salarial, foi a cobertura daqueles que estão impossibilitados de trabalhar. “Neste caso, o acesso a renda mínima substitutiva implica a adoção de processos seletivos que demonstrem a incapacidade para o trabalho” (SPOSATI, 1997, p. 113). Apesar das garantias constitucionais advindas da proteção social (art. 203 e 204 da CF 88), juntamente com a Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 (LOAS), os critérios adotados pelo governo federal criam profunda seletividade, impedindo maior abrangência destas políticas, uma vez que elas são dependentes de previsão orçamentária. A política neoliberal predominante prima pelo superávit primário e pagamento de juros da dívida pública, desta forma impedindo maiores investimentos nas políticas sociais.

Uma quarta forma é apresentada como política de subsídios ou incentivos para acesso a uma política social, assim vista como *discriminação positiva* (SPOSATI, 1997 p. 114). Estes programas se apresentam para redução da pobreza, a fim de permitir, através do reforço à família, o acesso a educação e saúde. Esta ideia fortaleceu os princípios que constituíram as condicionalidades do PBF.

A autora também apresenta uma quinta forma, denominada renda mínima de inserção, que se utiliza em alguns países europeus para combater a exclusão social, em relação a práticas de integração ao trabalho. Como sexta concepção, a do Imposto

¹⁶ Renda per capita: Resultado da divisão do montante total da renda tributável pelo número de pessoas. No caso do PBF a soma da renda total dos membros da família.

de Renda Negativo (IRN), com forte marca redistributiva, onde os que recebessem uma renda acima de um mínimo definido pagaria imposto, enquanto aqueles que não atingissem este valor receberiam um subsídio a complementar. Tal proposta, capitaneada pelo senador Eduardo Suplicy, foi objeto de avaliação e aprovação pelo Congresso Nacional. Dada a concepção política, somente aprovada foi uma descaracterização da ideia, na forma da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que destacaremos adiante.

Dada as *metamorfoses* do mundo do trabalho com sua precarização, aumento da informalidade e desemprego (ANTUNES, 2006), reconhecidamente “resultante do processo neoliberal de acumulação” (SPOSATI, 1997, p. 110), surgiram os Programas de Renda Mínima (PRM), com o propósito de fazer parte de um processo para construir estratégias de inclusão social. Destaca-se que alguns críticos afirmam, segundo a mesma autora, que a “renda mínima constituiria uma forma compensatória de regulação neoliberal” (SPOSATI, 1997, p. 110). O paralelo a ser feito entre os PRMs e a busca pela inserção social e cidadania perpassa o entendimento do modelo de Estado e da política econômica adotada pelo governo. Segundo Brom (2006, p. 57),

o cenário latino-americano e brasileiro, em particular, é de grandes desafios. As fortes transformações da década de 1990 fragilizaram ainda mais a base assalariada urbana, já pequena e incapaz de acomodar a demanda por novos empregos. A precarização do trabalho, sobretudo nos grandes centros, torna-se a face mais visível da degradação geral da ocupação remunerada e do desaparecimento do emprego. Nas cidades, os guardadores de carros e ambulantes em geral exercem trabalhos que pouco se distinguem da mendicância, e não raramente são associados à contravenção e ao crime.

Assim, podemos afirmar que a soma e as adaptações das características das seis formas citadas, juntamente com a política adotada pelo Brasil, dentro das concepções de Estado apresentadas no Capítulo II, nos mostra o caminho histórico que levou à atual concepção do PBF. O início foi na década de 1990, quando foram adotadas estratégias institucionais destinadas a garantir que os programas sociais atingissem os segmentos mais vulneráveis da sociedade mediante políticas de combate à pobreza. Foi nesse contexto que os programas de transferência de renda para famílias pobres despertaram grande interesse analítico e várias propostas foram apresentadas (SENNA et al., 2007).

Segundo Almeida (2000, p. 99), a primeira proposta teórica de renda mínima, no Brasil, foi feita por Antonio Maria da Silveira em 1975, tendo como objetivo a erradicação da pobreza extrema. O autor afirmava que “a forma básica da distribuição de renda da economia capitalista não atende necessariamente à sobrevivência de todos, nem mesmo de todos os participantes da força de trabalho” (SILVEIRA, 1975, p. 5).

Uma proposta sobre um imposto de renda negativo, nas bases propostas por Antonio Maria Silveira, se deu efetivamente por Mangabeira Unger e Edmar Bacha em 1978, num contexto que levava em conta a redemocratização (ALMEIDA, 2000, p. 101). Ancorada em cálculos matemáticos a ideia buscava sustentar que “a democracia política só pode funcionar e sobreviver num quadro que limite os extremos da desigualdade e não abandone à miséria grande parte dos cidadãos” (UNGER; BACHA, 1978, p. 17).

Nesta linha de imposto de renda negativo foi aprovada pelo Congresso Nacional a proposta do Senador Eduardo Suplicy em 1991, com o Projeto de Lei nº 80, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), com orientação transformadora e redistributiva. Este projeto de lei foi fundamentado e justificado com base no art. 3º, inciso III, da Constituição Brasileira de 1988, que determina erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Indicava a transferência da renda monetária, em forma de renda mínima, como mecanismo a ser atribuído para aqueles incapacitados de satisfazer suas necessidades básicas (MOURA, 2009, p. 50). Segundo Suplicy (2002), tratava-se de um imposto de renda negativo para beneficiar todos os residentes do País, com independência da situação, buscando uma maior igualdade e distribuição de renda.

O marco inicial, conforme indicado, foi a apresentação e aprovação da proposta do PGRM, aprovada em 16 de dezembro de 1991, permanecendo, desde 1993, com entraves burocráticos sem ser posto em votação na Câmara Federal. Todavia, o projeto obstruído no Congresso Nacional e pressionado pela tramitação de vários outros projetos propondo programas similares (MOURA, 2009), com o tempo acabou na aprovação da Lei Nº 10.835, que institui a renda básica de cidadania: um grande

avanço, caso não estivesse limitada, em seu próprio texto, pela orientação política adotada pelo governo. Diz a referida lei:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

Neste caso, afirmar com tranquilidade ser um avanço na busca pela igualdade e distribuição de renda, seria leviano, uma vez que a própria lei o limita conforme os artigos seguintes:

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

As limitações de uma política econômica que favorece a estabilidade do capital financeiro e os grandes lucros são incompatíveis com estes artigos; desta forma, não seria diferente e de fato não se avançou na regulamentação, tornando apenas mais uma Lei sem aplicação, aprovada e sancionada há já seis anos. Entretanto uma política realmente abrangente e que venha a se caracterizar como um direito nos parece distante. Políticas focalizadas a nível municipal também foram intentadas no Brasil.

Como iniciativas locais, sobretudo no Distrito Federal e em municípios como Vitória (ES), Campinas (SP) e Ribeirão Preto (SP), iniciativas de transferência de renda tinham como objetivo combater a pobreza, sobretudo através da eliminação do trabalho infantil e do aumento do nível de escolaridade de crianças e adolescentes. Trata-se de experiências bastante diversas no que se refere a critérios de seleção, valor do benefício e formas de operação, entre outros, mas que compartilham uma grande riqueza, em termos de inovações institucionais (DRAIBE et al., 1998).

Influenciado por essas experiências, o governo federal adotou, a partir de 2001, programas de transferência de renda para famílias pobres, como o Bolsa Escola, vinculado ao Ministério da Educação e o Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde. Tais programas consistiam na complementação de renda às famílias, que, em

contrapartida, assumiam uma agenda de compromissos, tais como a garantia de frequência escolar mínima das crianças atendidas e a participação em determinadas ações de saúde pública (SENNA et al., 2007).

Algumas avaliações a respeito dos PGRMs brasileiros destacam a vantagem da transferência monetária direta na diminuição dos custos administrativos do programa e na redução da incidência de fraudes e desvios de recursos, além de permitir a liberdade de escolha dos produtos por parte dos beneficiários, quando comparada à modalidade de distribuição do benefício *in natura* (LAVINAS, 2000), modelo assistencialista, onde predominava a distribuição de cestas básicas. Assim, estes programas desvinculam-se desta prática ao ter como proposta e condição, promover a articulação com outras políticas e programas sociais, criando a possibilidade de, em tese, romper com a fragmentação típica das políticas sociais brasileiras e facilitar a adoção de ações intersetoriais.

Apesar dos avanços obtidos na trajetória dos programas de transferência de renda na década de 1990, como uma estratégia de combate à fome e à pobreza, as ações governamentais nessa área foram ainda marcadas pela fragmentação e paralelismo (SENNA et al., 2007). Tal situação, marcada no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), necessitava de uma transformação, uma vez atingida a tão esperada estabilidade econômica, permitindo um enfoque maior por parte do governo que o sucedera.

Com o objetivo de consolidar uma estratégia nacional de transferência condicionada de renda, o governo federal instituiu, em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família, reunindo quatro programas de transferência de renda anteriores – Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. A unificação, segundo a lei que criou o PBF, visa a “melhorar a gestão e aumentar a efetividade do gasto social através da otimização e racionalização, ganhos de escala e facilidade da interlocução do Governo Federal com os Estados e Municípios” (BRASIL, 2006). Assim surgiu o PBF, unindo programas e focalizando ainda mais a política.

4.2 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Desde 2004, o PBF encontra-se vinculado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) junto ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e se constitui numa das prioridades do Governo Federal para a área social, na qual, acompanhando as tendências das recentes políticas sociais, prioriza a família como unidade de intervenção, com acesso focalizado àquelas que se encontram em situação de *pobreza* ou de *extrema pobreza*.¹⁷

4.2.1 O que é o Programa Bolsa Família?

O Programa Bolsa Família, integrante do programa Fome Zero, é um programa de transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres. Vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de compromissos (condicionalidades) nas áreas de saúde e educação. Tem como objetivos: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular o desenvolvimento das famílias beneficiárias; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público (art. 4º, Decreto nº 5.209/04). Segundo o MDS:

Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70), de acordo com a Lei 10836, de 9 de janeiro de 2004, e o Decreto nº 5209, de 17 de setembro de 2004.

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

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

- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;

¹⁷ O debate teórico a respeito da *pobreza* é determinante na discussão de qualquer tema envolvendo políticas sociais, e teceremos comentários nos itens seguintes. Neste ponto, de descrição do PBF, se destaca o aspecto financeiro proposto pelo MDS e apresentada pelo PNAD.

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

Destacamos a amplitude da implementação do PBF, retratada pelos dados de cobertura. Em dezembro de 2003, o Programa atendia 3,6 milhões de famílias, passando para 6,5 milhões no mesmo mês do ano seguinte, atingindo em dezembro de 2005 um total de 8,7 milhões. No início de 2006, o PBF já alcançava a meta prevista de 11,1 milhões de famílias atendidas e em setembro de 2009 atingiu-se 11.994.309 (conforme Anexo A). Apesar do número de beneficiários, o programa é focalizado e tem como base de avaliação de pobreza a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006 e do cadastro único do MDS, estando muito longe de chegar a todos os que realmente necessitam.

Sobre a focalização do programa, claramente demonstrada até aqui, um aspecto a considerar é a crítica ao uso da renda monetária como critério único. Com efeito, somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como: saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais (SEN, 2008). Desta forma a definição arbitrária de um valor per capita muito baixo tende a impossibilitar a inclusão de famílias que apesar da renda, se encontram em situação de pobreza.

4.2.2 Critérios de seleção

Uma das mais difíceis tarefas a ser enfrentadas por programas focalizados é a construção de critérios e mecanismos de seleção dos grupos sociais que serão ou não contemplados, de forma a considerar o conjunto de vulnerabilidades sociais a que esses segmentos estão expostos. Com efeito, os mecanismos capazes de promover a inclusão dos grupos que necessitam de uma dada política serão tão mais efetivos

quanto sua capacidade de captar estas distintas vulnerabilidades (MAGALHÃES et al., 2005).

Outro importante desafio, relacionado aos programas sociais focalizados, diz respeito à forma como se processa a seleção dos beneficiários. No caso do Programa Bolsa Família, esta seleção é realizada por meio do Cadastramento Único (Cad-Único) do Governo Federal, instituído em 2001, cujo objetivo é uniformizar as informações sobre possíveis beneficiários do PBF. Segundo o MDS, os critérios de seleção são os seguintes:

O Programa Bolsa Família seleciona as famílias com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro único para Programas Sociais para Governo Federal (Cad-Único). O Cad-Único é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país.

A situação socioeconômica das famílias é determinada, para efeito da gestão do Programa, a partir do critério de renda, com limites definidos com base em estudos desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O cadastramento não implica a entrada imediata dessas famílias no Programa e o recebimento do benefício.

Com base nas informações inseridas no Cad-Único, o Ministério seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês. O critério principal é a renda *per capita* da família.

SENNA et al. (2007, p. 89) afirmam que a “formulação de programas sociais com foco na família e não exclusivamente no indivíduo faz parte do debate sobre o processo de reformas das políticas sociais desenvolvidas no país desde os anos 1980”. O PBF seguiu a tendência de adoção da família como critério para distribuição. Carvalho (1997) associa esta opção ao desemprego estrutural que afeta a estrutura familiar, necessitando desta forma a alocação de políticas públicas, com expectativa de melhores resultados quando considerarem a família como sujeito importante no processo de proteção social.

A partir desta premissa, acredita-se que os programas sociais, quando focados na família, otimizam os recursos. Draibe (1997) respalda-se no argumento de que as políticas de proteção à família teriam maior potencial de impactar as condições de vida da população pobre. Assim, o artigo 2º, parágrafo 1º, da lei de criação do PBF define família como uma “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que

com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2006).

A partir da estratégia definida para a expansão do programa e da disponibilidade orçamentária, o MDS informa o número de famílias por município que devem entrar no programa, que são selecionadas sistematicamente, obedecendo ao critério de menor a maior renda. A seleção automática dos beneficiários associada à gestão, que visa a combater fraude, leva a sensíveis variações no número de beneficiários, como pode ser observado pela Tabela 1 (v. adiante, no ponto 6.2.1, p. 82).

4.2.3 Benefícios

O benefício compreende uma renda fixa e uma variável. A fim de entendermos o cálculo da variável, juntamos tabela Anexo B, explicativa. Quanto à renda fixa, conforme os dados divulgados pelo MDS (BRASIL, 2008):

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de **R\$22,00** (vinte e dois reais) a **R\$200,00** (duzentos reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e com o número de crianças e adolescentes de até 15 anos e de jovens de 16 e 17 anos.

O Programa Bolsa Família tem três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente.

O **Benefício Básico, de R\$ 68** (sessenta e oito reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).

O **Benefício Variável, de R\$ 22,00** (vinte e dois reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).

O **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 33,00** (trinta e três reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos freqüentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).

De fato, os valores dos benefícios, por si sós, nos permitem reafirmar a pergunta de Almeida (2000, p. 169): **Inserção social ou utopia?** Este autor, na obra “Programas de garantia de renda mínima: inserção social ou utopia?”, conclui não ser uma utopia, mas tão somente poderia ser uma maneira de inserção social. Afirma que “deve haver

um conjunto de política social sistêmica, visando superar o déficit social que o país apresenta, em que o programa de renda mínima é o mais novo elemento.”

Neste momento em que o PBF completa seis anos, desde o início da implantação, se discutem os resultados e se esperam os novos passos para este programa, e a emergência de um novo rumo a ser determinado pelo Fundo Social (FS)¹⁸ que será votado pelo Congresso Nacional, ainda neste governo, ao que se indica. Mesmo que este fundo não privilegie a transferência de renda, ele pode vir a fortalecer políticas universais previstas como condicionantes do PBF, como Saúde e Educação; desta forma atingirá os beneficiários.

O MDS define como início de uma terceira fase de implantação do PBF, tida como “inclusão bancária”, onde cada beneficiário terá direito a uma conta bancária simplificada e sem burocracia. O ponto mais importante, de fato, está em participar em outras políticas de caráter universal que promovam a inclusão e interrompem um ciclo de reprodução da pobreza.

4.2.4 Condicionais

Seguindo a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil, o PBF define o cumprimento de algumas condicionalidades relacionadas às áreas de saúde e educação. A expectativa, segundo justificativa explicitada na legislação e documentos oficiais do Programa, é de que o cumprimento de condicionalidades tanto possibilite o acesso e a inserção da população pobre nos serviços sociais básicos como favoreça a interrupção do ciclo da pobreza, configurando, assim, uma espécie de “porta de saída” do Programa (SENNA et al., 2007). Segundo o MDS, as condicionalidades

são os compromissos nas áreas da Educação, da Saúde e Assistência Social assumidos pelas famílias e que precisam ser cumpridos para que elas continuem a receber o benefício do Bolsa Família.

-Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

¹⁸ **Fundo Social (FS).** As novas reservas petrolíferas do país, denominadas pré-sal, determinarão uma mudança no marco regulatório do petróleo. Nesta discussão determina-se a participação do Estado nos lucros da exploração de tal riqueza. Segundo proposta a ser votada, todo o rendimento que couber ao país, destinado a um Fundo, será investido exclusivamente em saúde, educação, ciência e tecnologia e assistência social. Projeto de Lei nº 5.417/2009.

-Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.

-Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são, ao mesmo tempo, responsabilidades das famílias e do poder público.

O objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias (BRASIL, 2008).

O não cumprimento das condicionalidades implica no desligamento das famílias beneficiárias do Programa. A legislação que define a gestão do acompanhamento é bastante minuciosa e clara; porém, quanto ao papel dos três níveis de governo na implementação das condicionalidades, é sobre o município que recai a maior parte das responsabilidades de oferta de serviços e de gerir o acompanhamento do cumprimento das obrigações das famílias beneficiárias, sem ofertar condições financeiras e humanas para tal (SENNA et al., 2007; MOURA, 2009). O não-cumprimento pode levar ao bloqueio e até exclusão do programa, fato este que cria um processo de exclusão social que afasta o programa ainda mais dos princípios que orientaram a Lei da Renda *Básica de Cidadania*, já destacada.

Como cabe aos municípios manter atualizado o sistema de informação e ofertar os serviços relativos às condicionalidades, podem-se imaginar problemas relativos às diferentes capacidades financeiras e gerenciais, no atendimento de tais competências. Assim, não se pode deixar de levantar a possibilidade de que famílias sejam punidas em razão de sua incapacidade em manter atualizado o repasse de informação para o MDS (SENNA et al., 2007). Com o intuito de sanar a falha inicial do cadastro único, está ocorrendo o recadastramento das famílias, que deve estar concluído até o final de 2009.

Com efeito, a literatura que trata do processo recente de descentralização das políticas sociais no Brasil, onde se destaca o estudo de Arretche (2000), assinala que, em geral, os municípios brasileiros ainda têm apresentado muitas fragilidades na oferta de serviços de educação e saúde, comprometendo o processo de implementação das condicionalidades do PBF.

Como bem destacam Senna et al. (2007), cabe aos municípios ofertar serviços que promovam o cumprimento das condicionalidades, além de programas complementares de geração de emprego e renda, cursos profissionalizantes, microcrédito, compra de produção agrícola, e apoio a iniciativas de economia solidária, entre outros, que, em tese, devem ser implementados de forma cooperativa entre os diferentes níveis de governo. Porém, como bem apresentou Moura (2009), não são previstos recursos para tal, sendo insignificantes, na maioria dos casos, os valores repassados pela esfera federal a título de gestão. Dessa forma, é sobre as famílias que recai, quase exclusivamente, a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades. Estes fatos afastam a perspectiva de inclusão social atribuída ao PBF (SENNA et al., 2007).

É importante notar que, mesmo reconhecendo a relevância das ações complementares, estas não aparecem como obrigação dos entes federados e, portanto, não constituem contrapartidas. Neste caso, não há definição de estratégias de implementação, o que demonstra total ausência de indução para ações que são, no plano dos discursos oficiais, consideradas portas de saída do Programa e da situação de pobreza. Sobre essa questão, outro aspecto importante a ser considerado é que, apesar de o Programa ter foco na família, a análise de sua estrutura organizacional demonstra que as exigências de contrapartidas estão previstas apenas para aqueles grupos tradicionalmente priorizados na política social, quais sejam: gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes.

A exigência de condicionalidades constitui uma forma de ampliar o exercício do direito à saúde e à educação. Entretanto, é preciso reconhecer que o alcance de tal objetivo exige mecanismos consistentes de acompanhamento social das famílias beneficiárias, no sentido de reverter em real oportunidade de inserção social. Não obstante, no PBF não está prevista a realização de acompanhamento social das famílias por equipes multiprofissionais, o que requeriria ações para além do controle estrito das contrapartidas. Por outro lado, como afirma Lavinhas (2004), ao ser exigido o cumprimento de obrigatoriedades como condição para o exercício de um direito social, os próprios princípios de cidadania podem estar ameaçados.

4.2.5 Controle Social

O controle social e a participação social constituem outros princípios fundamentais do programa Bolsa Família. O controle social deve ser exercido pelas pessoas em sua organização política e representativa dos interesses sociais. O controle social também é definido como capacidade que a sociedade organizada possui para intervir nas políticas públicas. Segundo o MDS,

o controle social do Bolsa Família é a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento e avaliação, e fiscalização do Programa. Trata-se de uma ação conjunta entre estado e sociedade, em que os eixos centrais são: compartilhar responsabilidades, a fim de aumentar a eficácia e efetividade do Programa; proporcionar transparência às ações do poder público local; e garantir o acesso das famílias mais pobres às transferências condicionadas de renda.

A indicação de uma Instância de Controle Social (ICS) para o acompanhamento da gestão local do Bolsa Família nos municípios e no Distrito Federal, na forma de conselho ou comitê, foi estabelecida pela Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005, como uma das condições para a adesão desses entes federativos ao Programa. As formas de constituição e formalização das ICS, e a especificação de suas atribuições, foram instituídas pela Instrução Normativa Senarc nº 01, de 20 de maio de 2005.

Quanto ao PBF, a fiscalização deveria ser realizada em cada esfera de governo, por conselho ou comitê instalado pelo poder público com participação deste e da sociedade através de seus órgãos representativos. O controle social é, possivelmente, um dos pontos mais frágeis do PBF, que se expõe a cada denúncia veiculada pela mídia. Casos de corrupção no processo de cadastramento, ou mesmo falta de conhecimento e capacitação dos gestores municipais fizeram-se evidentes e motivos de cancelamentos até hoje.

De fato, a fase inicial de implantação do PBF é marcada por falta de normalização das ações de controle social. Na ocasião, havia uma indicação geral de que o controle social deveria ser realizado localmente, através de um conselho ou comitê instalado pelo Poder Público Municipal, mas não se definia qual seria esta instância nem o seu papel com relação ao Programa (SENNÁ et al., 2007). Esta definição se deu com a publicação do Decreto de regulamentação do PBF e da Portaria 660 em setembro e novembro de 2004, respectivamente (BRASIL, 2006), quando o PBF já atingia quase todos os municípios do país e cerca de 8 milhões de famílias.

O Decreto que regulamentou o Programa definia que o controle social, em âmbito local, deveria ser feito por um conselho formalmente constituído pelo município ou mesmo por uma instância já existente, desde que fosse respeitada a paridade entre governo e sociedade civil, incluindo a representação dos beneficiários, e que entre seus conselheiros houvesse representantes das áreas de educação, saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional, da criança e do adolescente. Este conselho deveria ter caráter deliberativo e intersetorial, tendo como principais atribuições o acompanhamento, avaliação e fiscalização da execução do Programa no âmbito municipal. Contudo, dada a urgência em implantar mecanismos de controle social do PBF, o MDS atribuiu, temporariamente, esse controle aos Comitês Gestores do Programa Fome Zero e aos Conselhos Municipais de Assistência Social, até que os conselhos previstos na legislação fossem constituídos (SENNA et al., 2007).

A garantia da transparência no processo e responsabilização dos diferentes atores envolvidos se dá através da indicação de um gestor municipal e de um conselho municipal, que formalmente deveriam responder pelo acompanhamento do PBF. Foi somente em maio de 2005 que se tiveram definições mais detalhadas sobre o controle social, quando os procedimentos de adesão ao Bolsa Família – segundo a Portaria GM/MDS número 246 de 2005 (BRASIL, 2006) – passaram a exigir que o município tivesse uma instância de controle social legalmente constituída, como condição necessária para receber os incentivos financeiros previstos, inclusive os relativos ao Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Observa-se, a exemplo de outras políticas e programas sociais federais, que a estratégia do MDS incentiva a formação de instâncias locais de controle social, impondo perda de recursos aos municípios que não se adequarem a tais requisitos. A publicação da Instrução Normativa MDS número 1 de 2005 (BRASIL, 2006) detalha os procedimentos para a constituição das instâncias de controle social no nível municipal. A preocupação aqui é discriminar as funções do poder público, a composição da sociedade civil no conselho, os critérios para a eleição de seus membros, além das atribuições destas instâncias.

Cabe registrar que estas atribuições são bastante amplas, o que exige, por parte dos membros da instância de controle social, vasto domínio das várias dimensões do

processo de implementação do Programa, que vão desde a seleção até o acompanhamento das condicionalidades. Chama a atenção o risco de se confundirem as funções de controle social com aquelas que caberiam aos gestores do PBF, o que pode estar associado a uma tendência a co-responsabilizar a sociedade civil organizada pelos rumos do Programa. Ao mesmo tempo, tais atribuições exigem propostas potentes de formação de conselheiros, visto que, além de tratar-se de um programa social com mecanismos de gestão altamente complexos, apresenta muitas inovações em termos de sua estrutura operacional. Todavia, a questão da capacitação é uma preocupação ainda não suficientemente clara no desenho do programa.

É certo que a institucionalização do controle social se constitui um desafio não só para o PBF, mas para as políticas públicas de forma geral, haja vista a fragilidade de mobilização social e a pouca tradição democrática do poder público (SENNÁ et al., 2007, p. 92).

4.3 O PBF COMO VETOR DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Um estudo do IPEA que avaliou a queda na desigualdade, em especial ao tratar da extrema pobreza, descreve o PBF como componente importante para a referida redução (BARROS et al., 2007). Uma vez que este programa, através da transferência direta de renda, visa combater as desigualdades sociais, buscando o desenvolvimento social e propiciando a inclusão através do consumo e acesso a políticas públicas como saúde e educação, temas como exclusão social, pobreza e desigualdade devem ser cuidadosamente conceituados.

4.3.1 Exclusão social

A exclusão social é um processo histórico e vivido cotidianamente. Surgiu com a implantação do modo de produção capitalista, principalmente a partir da Revolução Industrial. No capitalismo, o processo de acumulação agrava as disparidades sociais e, conseqüentemente, aumenta a exclusão social.

Ao se compreender a noção de exclusão social conforme Pougam (apud Demo, 1998), verifica-se a existência de várias interpretações, sendo conveniente ressaltar que a exclusão social é um fenômeno relativo, cultural, histórico e também gradual. Isso significa que ela pode variar entre os países em diferentes momentos, como também modificar a sua classificação num mesmo momento. A exclusão social é relativa, caso se observe o momento histórico e conjuntural no qual se encontra, e é cultural, porque perpassa todas as gerações e os costumes de cada povo, modificando-se conforme as exigências impostas pelo sistema capitalista.

Pougam (apud Demo, 1998) ainda se refere à exclusão como sendo problemas vivenciados pelas camadas populares, tais como: a precariedade do emprego, a falta de qualificação profissional, a degradação da moral devido à falta de condições de sobrevivência e à falta de perspectiva e a incerteza do futuro.

Percebe-se mais forte a exclusão da população a partir do fator econômico e que houve perda, no final do século passado, de alguns direitos já conquistados. No contexto da exclusão social, é preciso ter a consciência de que a mesma ocorre em todos os países, ricos e pobres, que adotaram uma política neoliberal

A proposta neoliberal supõe que na sociedade exista uma alta probabilidade de gerar emprego suficiente para a população, e que as condições gerais dos indivíduos permitam serem incluídos no mercado de trabalho. Porém, uma boa parte da população não está preparada para fazer parte do sistema e não pode custear seu acesso a serviços básicos. Apesar de terem reduzido as taxas de inflação, as políticas neoliberais não conseguiram promover um aumento de investimento produtivo, e ocorreu um aumento das taxas de lucro para os empresários e aumento do desemprego (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

No que tange ao desemprego, observa-se que ocorre tanto em países pobres quanto em ricos, devido às novas relações de trabalho, visto que surgem prestações de serviços, trabalho terceirizado e principalmente o informal. A população viu-se obrigada a essas formas de trabalho por ter sido excluída de seus próprios empregos.

A despeito do progresso e da riqueza alcançados com a dinâmica de produção capitalista, industrial e financeira, a partir dos anos 1970, destacado por Harvey (1993), uma grande parcela da população é continuamente lançada à exclusão e não mais

pode acreditar e esperar por uma política de bem-estar social nos moldes anteriores, em que a presença do Estado era determinante.

Na lógica do pensamento neoliberal, o enfrentamento das desigualdades, via intervenção do Estado, é considerado indesejável, pois seu enorme custo incidirá diretamente sobre o lucro e também reforçará a tese de abandono do mundo produtivo, uma vez que os trabalhadores preferirão o benefício estatal ao trabalho. Essa lógica vem sendo constantemente apontada pelos neoliberais, mesmo em um mundo onde as oportunidades de trabalho são insuficientes para dar conta da demanda (COUTO, 2006, p. 69)

Para Dejours (2007, p.17), se uma crise política e social vier a se desenvolver em futuro próximo, ela poderá extinguir-se ou favorecer uma saída ainda mais reacionária, por falta de matéria conceitual capaz de sustentar a deliberação e a ação com vistas a controlar ou subverter a maquinaria da guerra econômica. Toda a estrutura econômica e a predominância das idéias neoliberais só proliferaram graças a um consentimento a que o indivíduo, mesmo sabendo e não concordando, submete-se devido à sua motivação subjetiva, o medo da exclusão.

Desta forma, a aceitação do sistema funciona “como defesa contra a consciência dolorosa da própria cumplicidade, da própria colaboração e da própria responsabilidade no agravamento da adversidade social” (DEJOURS, 2007, p. 18).

Os novos métodos de gerenciamento em prol da “guerra econômica” levaram ao crescente questionamento ao direito do trabalho e das conquistas sociais (Supriot, 1993 apud DEJOURS, 2007). O fato a ser destacado revela mais uma nuance deste processo, em que as denúncias não ensejam consequências políticas (sem mobilização coletiva); ao contrário, “parece compatível com uma crescente tolerância à injustiça” (DEJOURS, 2007, p. 25).

É fato que a sociedade brasileira constituiu-se a partir de um processo discriminatório iniciado por colonizador e colonizado. Os colonizadores vieram explorar as riquezas aqui existentes, sendo a elite a classe que sempre comandou as outras classes, começando com a exploração dos escravos e a expulsão dos índios. Então, desde a colonização já não existia o processo de inclusão; somente o de exclusão.

4.3.2 Pobreza

É preciso fazer uma distinção entre exclusão social e pobreza, pois se verá que estas palavras não são sinônimas. A exclusão não é um processo pessoal individual, embora atinja os seres humanos; sabe-se que ela se encontra nos vários modelos de relações sociais, políticas, econômicas e culturais.

Segundo Almeida (2000, p. 23), temos conceitos subjetivos e objetivos de pobreza. Para este autor, o subjetivo está diretamente ligado ao sentimento das pessoas com relação ao nível de privação ao consumo. Em seu conceito objetivo, a *pobreza relativa* está diretamente ligada à desigualdade de renda, uma vez comparada a situação de um indivíduo com outros acima dele. Já a *pobreza absoluta* se caracteriza pelo risco de sobrevivência física, e visa a estabelecer um padrão mínimo de sobrevivência.

A pobreza, um processo que atinge tanto os indigentes, subnutridos e analfabetos, é representada por uma população vulnerável que possui uma precária inserção no mercado de trabalho, baixa renda e acesso aos serviços públicos. É sempre um processo que corresponde a um mínimo de poder aquisitivo, tornando estes cidadãos privados de uma boa qualidade de vida.

Ainda conforme o autor citado, observa-se que a pobreza pode variar conforme a historicidade e o grau de participação dos indivíduos no cotidiano da vida em sociedade, podendo-se considerar alguns níveis de pobreza, como veremos agora.

Na *Pobreza Integrada*, os indivíduos possuem baixo poder econômico, sobrevivendo com seus familiares em periferias urbanas. A *Pobreza Marginal* fica entre a pobreza integrada e a exclusão social. Tem-se também a *Pobreza Desqualificante*, em que as pessoas se encontram fora do contexto do trabalho e consumo, vistas pelos demais como ameaça à ordem social vigente, inúteis ao sistema por sequer ter condições de consumir.

A pobreza enquanto fenômeno é observada nos aspectos culturais e relativos. No cultural, os pobres consideram todas as questões de hábitos, costumes e valores. No sentido relativo, ora considera os índices como melhores, ora como piores na mesma sociedade. Então se define a pobreza a partir da soma dos rendimentos familiares do poder de consumo. Sempre vai fazer parte de uma parcela da sociedade e não de toda,

por isso é diferente da desigualdade, que tem no seu princípio referência aos padrões de vida de toda a sociedade.

4.3.3 Desigualdade social

Desigualdade e pobreza, embora possuam “muitas interfaces”, não podem ser tratadas como sinônimos. “Pobreza” significa destituição de condições mínimas de recursos para uma vida digna em determinado momento histórico. Já a “desigualdade indica a forma de distribuição da riqueza nacional entre os diversos grupos que compõem a estrutura social” (AZEVEDO, 2006, p. 129).

Segundo Faleiros (2001), a desigualdade sempre foi condição de existência para o capitalismo, sendo necessária para seu desenvolvimento. Na maioria das vezes, encoberta por aparentes igualdades, mas sempre caracterizada pelo benefício de uns sobre os outros. Em palestra proferida em Brasília, em 17 de julho de 2006, o autor reafirmou que

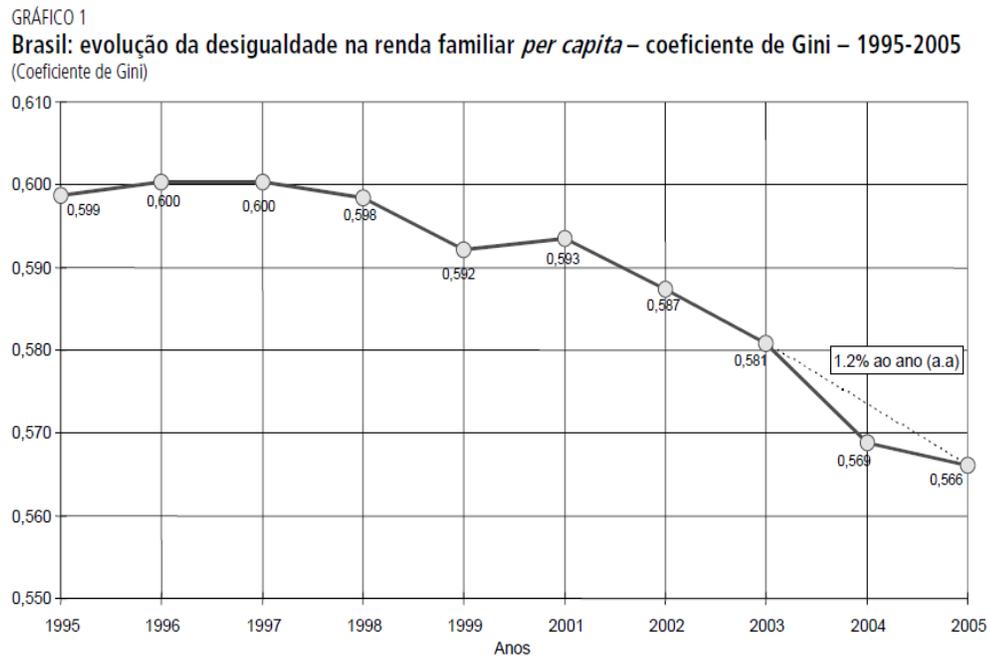
a desigualdade estruturante da sociedade não está isenta de conflitos e de mudanças em algumas relações. Desigualdade significa relação de exploração de uns sobre outros, de concentração de poder, riqueza, ativos, capitais culturais, simbólicos, políticos, familiares de habilidades, reconhecimentos e diplomas. A desigualdade estruturada é também estruturante das relações de organização e participação na vida social e convém aos que dela obtêm vantagens em mantê-la e ampliá-la. A desigualdade traz benefícios para uns em detrimento de outros, configurando uma relação dialética, portanto em permanente movimento e, não raro, em conflito. As posições decorrentes da estrutura de desigualdade se combinam na vida cotidiana, tornando-a mais fácil para os detentores de forças dominantes de lugares do topo da sociedade. (FALEIROS, 2006, p. 3).

É possível, teoricamente, promover políticas que diminuam o nível de pobreza sem mudar drasticamente a estrutura da desigualdade social, tendendo à predominância de posturas focalizadas em relação à pobreza em relação às redistributivas voltadas para a redução da desigualdade social (AZEVEDO, 2006, p. 129).

Um estudo do IPEA (BARROS et al., 2007) apontou a queda na desigualdade de renda. A metodologia utilizada na pesquisa, com base no PNUD, não nos permite definir como sinônimos “desigualdade de renda” e “desigualdade social”, mas a primeira

é, sem dúvida, componente da última. Tal estudo teve por base o coeficiente de GINI.¹⁹ O gráfico 1, reproduzido do estudo (p. 7), mostra acentuada queda.

Gráfico 1: Evolução do coeficiente de GINI brasileiro



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1995 a 2005.

Tais informações, carentes de uma análise qualitativa mais aprofundada, servem apenas a título de análise de tendência, e neste caso, destacamos o período a partir de 2001, que corresponde ao período de início dos programas de transferência de renda.

Indicadores quantitativos, como o Gini, são instrumentos de avaliação criados a fim de justificar políticas ou mesmo como forma de monitoramento destas. Temos também o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é uma medida comparativa que engloba três dimensões: riqueza, educação e esperança média de vida. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população. O índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, e vem

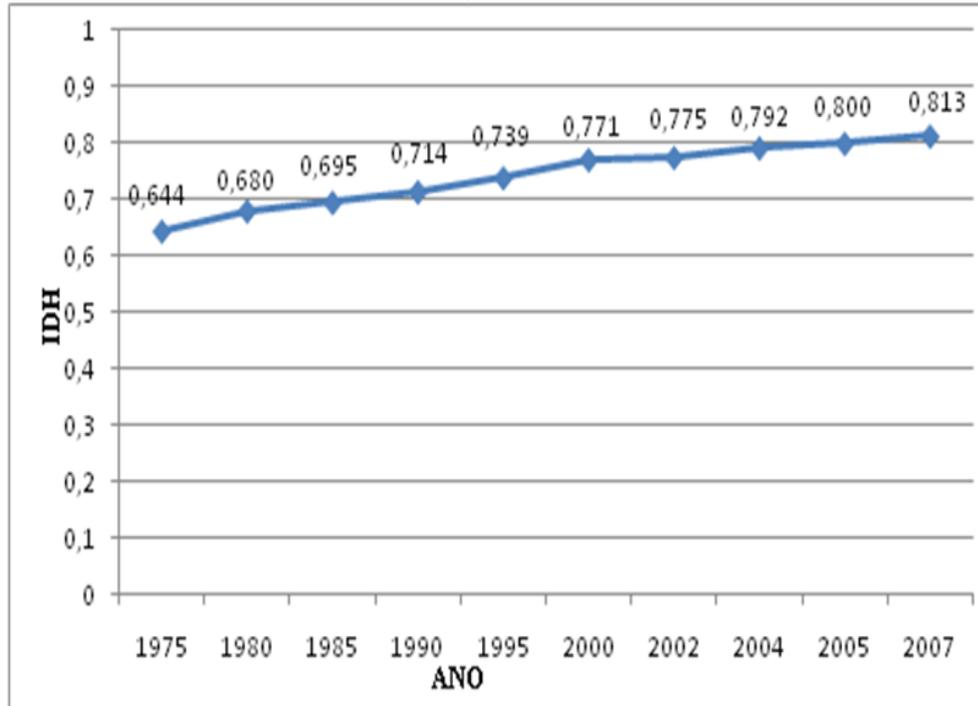
¹⁹ O **Coeficiente de Gini** é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento "*Variabilità e mutabilità*" (italiano: "*variabilidade e mutabilidade*"), em 1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (WIKIPEDIA).

sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no seu relatório anual. Todo ano, os países membros da ONU são classificados de acordo com essas medidas. Este índice comporta três aspectos:

- **Índice de educação:** Para avaliar a dimensão da educação o cálculo do IDH considera dois indicadores. O primeiro, com peso dois, é a taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade — na maioria dos países, uma criança já concluiu o primeiro ciclo de estudos (no Brasil, o Ensino Fundamental) antes dessa idade. Por isso a medição do analfabetismo se dá, tradicionalmente a partir dos 15 anos. O segundo indicador é a taxa de escolarização: somatório das pessoas, independentemente da idade, matriculadas em algum curso, seja ele fundamental, médio ou superior, dividido pelo total de pessoas entre 7 e 22 anos da localidade. Também entram na contagem os alunos supletivo, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária, nesta área também está incluído o sistema de equivalências Rvcc ou Crvcc, apenas classes especiais de alfabetização são descartadas para efeito do cálculo.
- **Longevidade:** O item longevidade é avaliado considerando a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra a quantidade de anos que uma pessoa nascida em uma localidade, em um ano de referência, deve viver. Ocultamente, há uma sintetização das condições de saúde e de salubridade no local, já que a expectativa de vida é fortemente influenciada pelo número de mortes precoces
- **Renda:** A renda é calculada tendo como base o PIB per capita do país. Como existem diferenças entre o custo de vida de um país para o outro, a renda medida pelo IDH é em dólar PPC (Paridade do Poder de Compra), que elimina essas diferenças. (PNUD, 2009).

O IDH varia de 0 a 1. É a síntese de três índices: de renda (que leva em conta o Produto Interno Bruto *per capita*), de longevidade (que usa como indicador a expectativa de vida) e de educação (que considera dois indicadores: taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade e taxa de matrícula bruta nos três níveis de ensino — relação entre a população em idade escolar e o número de pessoas matriculadas no ensino fundamental, médio e superior).

O IDH do Brasil melhorou entre 2006 e 2007, mas o país manteve sua posição no *ranking* mundial — ficou em 75º numa lista com 182 países e territórios, aponta o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2009, divulgado pelo PNUD, que apresenta a renda como principal razão da melhora. Com Índice 0,813, o Brasil está entre nações de alto padrão de desenvolvimento. O gráfico 2 mostra a evolução do IDH brasileiro.

Gráfico 2: Evolução do IDH brasileiro

Fonte: Ipea

A desigualdade social é resultado da conjugação da orientação neoliberal da economia com a integração dos mercados financeiros, doméstico e internacional, trazendo como consequência a estagnação crônica da economia brasileira, e impossibilitando atingir índices de crescimento econômico. De fato, o problema do desenvolvimento brasileiro não é apenas econômico mas decorre da incapacidade de incorporar políticas sociais que levem as imensas massas marginais a níveis toleráveis de vida e a converter seus membros em cidadãos brasileiros. Entende-se neste caso que a cidadania deve ter o pleno gozo dos direitos e não apenas uma mera subsistência (JAGUARIBE, 2006).

Buscar um projeto de desenvolvimento significa favorecer as possibilidades de agregação e bem-estar da sociedade. Segundo Sawaya (2006), o êxito de políticas públicas depende de fatores como o conhecimento das circunstâncias em que as pessoas vivem cotidianamente, centrando a atenção na “pessoa” e suas experiências de vida. Neste pensamento, a referida participação da sociedade na definição e implementação das políticas sociais torna-se necessária como forma de garantia de sua cidadania.

Para Furtado (1992), o desafio que se coloca é de mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação, num curto horizonte de tempo, para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Essa mudança de rumo, segundo o mesmo autor, exige que se abandonem muitas ilusões, que se exorcizem os fantasmas de uma modernidade que condena todos a um mimetismo cultural esterilizante. Deve-se assumir a situação histórica, abrindo caminho para o futuro a partir do conhecimento da realidade, assumir a própria identidade e assumir os riscos da tomada de decisão, que pode no futuro não se comprovar, na ótica de que toda conduta de hoje interfere, obrigatoriamente, no futuro.

5 GESTÃO PÚBLICA NAS POLÍTICAS SOCIAIS

A gestão pública, caracterizada pela centralidade, burocracia e autoritarismo, sofreu, nas últimas décadas, um ataque de insatisfação social. Tal fato, originada pela má qualidade da prestação dos serviços públicos e pela campanha pró-iniciativa privada, transmite a idéia de um serviço público inferior ao oferecido pelas empresas privadas. Dentro de uma ótica mercantilista, que privilegia os mecanismos de concorrência e livre iniciativa, a sociedade é levada a uma condição de impaciência, procurando alternativas na direção da oferta privada. Reflexo de uma economia liberal e privatista, esta tendência contribui ainda mais para que não haja pressão e participação social, tão necessária à transformação e evolução da gestão pública (NOGUEIRA, 2004).

Um sistema onde a inovação tecnológica torna rapidamente obsoletos técnicas e sistemas dependentes de mecanismos burocráticos, até então utilizados pela gestão pública, obriga a uma significativa modernização na busca da agilidade e transparência. A ideia de uma gestão eficiente e participativa perpassa o entendimento de como se procede à participação social e aos mecanismos que envolvem todo o aparato estatal de gestão e se apresenta como única forma de competir com o privado.

5.1 GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO

A gestão é pressionada pela sociedade, não somente pela pobreza, injustiças e carências, mas pelas demandas oriundas das novas estruturas sociais e segmentos de uma nova sociedade que, com a modernidade, adquire “outra estruturação e outra dinâmica, particularmente por conta do baralhamento das identidades sociais potencializadas pela fragmentação social” (NOGUEIRA, 2004, p. 124). A sociedade se reorganiza nesta nova configuração tensionando a gestão pública, no sentido de atender as suas necessidades como também aos interesses particulares obscuros na arena política.

A participação na gestão não é reflexo tão-somente de mudanças políticas e teórico-ideológicas, mas uma exigência da “modernidade radicalizada e da globalização capitalista” (NOGUEIRA, 2004. p. 121). Tais mudanças empreenderam no indivíduo um

anseio e impaciência frente aos ritos e ritmos burocráticos, notadamente lentos e incompatíveis com a velocidade adquirida pela vida. Assim sendo, tanto no aspecto privado quanto no público a tecnologia da informação é utilizada a fim de responder com maior rapidez às demandas sociais. Segundo Nogueira, a expressão da consciência das pessoas as faz esperar e exigir do servidor público a agilidade, a iniciativa e a criatividade de um gerente moderno.

Outra pressão sobre a gestão é apresentada pelo mercado, sem regulamentação, exercendo um sufocamento sobre as instituições e operações técnicas, jurídicas e políticas do Estado. “A liberação do mercado feita em clima de globalização capitalista representa um terrível aumento das pressões sobre a gestão pública” (NOGUEIRA, 2004, p. 125). Apesar de entidades contraditórias, o mercado e Estado, *se completam e se repelem o tempo todo* através de ações combinadas, levando ao enfraquecimento do Estado e sua conseqüente diminuição organizacional, deixando para o mercado o cumprimento de serviços até então públicos. A participação social, na gestão pública, é sobrestada pela força dos mecanismos e agentes do mercado. Porém, a participação política evoluiu historicamente com objetivo de apresentar suas idéias e interesses, fazendo-os prevalecer.

5.2 GESTÃO DESCENTRALIZADA

Os governos sempre reagem ao cerco, quer do mercado, quer da sociedade ou outros organismos subnacionais, sempre perdendo ou concedendo alguma coisa segundo sua orientação político-ideológica. Ao responder às ações transnacionais, o governo promove a abertura econômica e se utiliza de iniciativas de formação de blocos econômicos, a fim de funcionar como atenuação às pressões. Quanto às pressões subnacionais, a resposta utilizada foi a descentralização, cujo objetivo foi administrar pressões regionais (NOGUEIRA, 2004, p. 128.).

Até o advento da CF 88 e da LOAS, a política social foi marcada pela fragmentação e centralização em nível federal, com a completa ausência de usuários no seu processo decisório (Oliveira, 2002). Via-se naqueles anos um grande esforço reformista que, sob “uma agenda democrática de reforma social”, orientava um primeiro

movimento de mudanças sob a dupla chave da democratização das políticas e da melhora da eficácia do gasto social (DRAIBE, 2002).

Somente a partir desta legislação é que a política social passou legalmente, e de forma muito clara, a ser responsabilidade do Estado, mas mantendo sempre a centralidade no executivo federal. As várias tentativas, sem sucesso, de busca da estabilidade através de planos econômicos, sob particular ponto de vista, a partir de meados de 1990, levaram os governos a orientar suas políticas sociais dentro dos limites impostos pela busca da estabilidade, do ajuste econômico e fiscal. Segundo Draibe (2002), isso teria dado significativos passos em direção ao desmantelamento do antigo Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). No caso do Brasil, defende-se que este sequer chegou a ser instalado efetivamente, com efeitos no atraso e mesmo ineficácia de preceitos garantidos pela CF 88.

De fato, sob o pretexto da estabilidade e sob a égide de um pensamento neoliberal na economia, os gastos públicos foram limitados, optando-se na década de 1990 por políticas sociais focalizadas e seletivas. Desta forma, segundo Costa (2002), foi definida uma agenda de reestruturação do sistema de política social por meio da descentralização, elevação do controle público, racionalização dos gastos, aumento da eficiência alocativa, melhoria da qualidade, ampliação da cobertura universal e aumento do impacto redistributivo. A aplicação desta agenda, juntamente com a famigerada restrição aos gastos públicos, na prática limitou severamente a capacidade de promover políticas sociais abrangentes.

Para Magalhães (2001, p. 577),

em países como o Brasil, onde, além do impacto do desemprego estrutural, há desagregação dos mecanismos de integração, intensas desigualdades sociais e erosão dos instrumentos necessários ao arraigamento da cidadania participativa, a busca de novas formas de intervenção pública também é crucial. [...] Nesse sentido o debate em torno de projetos locais de desenvolvimento capazes de aglutinar experiências participativas e promover a intersectorialidade.

O processo de descentralização das políticas sociais, em um *primeiro significado*, estava apoiado nos valores de universalização, equidade e controle social. Segundo Westphal e Ziglio (1998), significou a redistribuição de poder entre Estado e Sociedade, mediante maior participação e controle social no planejamento e ações

sociais. Para Junqueira (1998), este fato levou a decisão sobre políticas sociais para o âmbito dos municípios.

Em um *segundo significado*, associa este processo aos planos de privatização dos setores sociais, que transferem a responsabilidade pública para o âmbito privado. Entre as duas correntes, a concordância de que as políticas, mesmo que nacionais, seriam descentralizadoras e partiriam de ações governamentais locais (WESTPHAL; ZIGLIO, 1998).

Castro, Prado e Tiezzi (2004) destacam a descentralização, a parceria com a sociedade civil, a transparência e focalização de alguns programas, com o êxito do governo FHC.²⁰ Defenderam que o combate à exclusão social deveria ser feito através de políticas que fortalecem a capacidade das pessoas e das comunidades para satisfazer suas necessidades, não tornando estes indivíduos em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais. Também, tais responsabilidades não caberiam unicamente ao governo e sim a toda a sociedade.

A necessidade de participação da sociedade no processo de definição, planejamento e implementação de Políticas Sociais, segundo os autores Castro, Prado e Tiezzi fortalecerá o papel dos municípios na resolução dos problemas sociais locais.

No que se refere à institucionalidade do PBF, ela é dependente da ação coordenada dos três níveis de governo e de diversos setores governamentais e não governamentais. Assim sendo, a descentralização e a intersetorialidade, junto ao controle social, são os principais núcleos ordenadores do processo de implementação. A descentralização tem sido um dos eixos do processo recente de reformas das políticas sociais brasileiras, ainda que seu ritmo e alcance, neste processo, tenham variado conforme cada área da política social, provocando um aumento da autonomia das instâncias subnacionais de governo, ampliando os espaços de participação (SENNA et al., 2007).

Ao mesmo tempo, reconhecem, segundo Senna et al. (2007, p. 91)

que as desigualdades existentes no Brasil refletem também em profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas de estados e municípios, afetando sua capacidade de resposta às necessidades da população e aos novos papéis que lhes são atribuídos.

²⁰ Períodos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1993-1997 e 1998-2002.

No caso do Programa Bolsa Família, o Governo Federal tem dado ênfase à gestão compartilhada envolvendo os três níveis governamentais, assim destacados pelos termos de cooperação entre o MDS, estados e municípios para a implantação do Programa. Prevê, ainda, a possibilidade de complementação como estratégia de incentivo à adesão ao Programa e à cooperação intergovernamental.

Apesar da boa intenção de cooperação e complementação, permanece como maior obstáculo a permanência de uma lógica de relacionamento intergovernamental fortemente competitiva, em detrimento de interações cooperativas. A modernização da gestão descentralizada perpassa também a habilidade e criatividade de promover ações intersetoriais que promovam maior eficiência na execução de políticas públicas, em substituição à famigerada disputa por recursos orçamentários.

5.3 INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO

A gestão intersetorial, fator essencial na implementação do PBF, não é por si só positiva, pois possui limites e possibilidades não sendo capaz de resolver toda e qualquer incapacidade de gestão setorial. “A intersetorialidade não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersetorialidade, e não em contrapô-las no processo de gestão” (SPOSATI, 2006, p. 134).

O modelo de gestão intersetorial se tornou ainda mais factível com a descentralização territorial, fato este, corroborado por estruturas setoriais precárias na maioria dos pequenos municípios brasileiros. Desta forma, como afirma Sposati (2006, p. 134), “todo modo de organização das pessoas e da divisão de trabalho técnico no processo de gestão é uma estratégia institucional que deve ser coerente com os objetivos a ser atingidos”, o que possibilita a adoção desta sistemática por qualquer governo.

A tendência do governo federal em conduzir os organismos subnacionais a adotarem uma gestão intersetorial levou a lançar um índice de qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família: o IGD, o qual atribui índices que variam de

0 a 1 e é composto pelas variáveis relativas às informações sobre frequência escolar, acompanhamento dos beneficiários nos postos de saúde, cadastramento correto e atualização cadastral. Cada uma das quatro variáveis representa 25% do IGD. Este índice pretende estabelecer um *ranking* das experiências de implementação do PBF no nível local, premiando aquelas bem-sucedidas e incentivando a gestão de qualidade através do repasse de recursos financeiros extras para as prefeituras que alcançarem desempenho no índice acima de 0,4 (SENNA et al., 2007).

Tal prática de repasse de incentivos cria sensíveis diferenças entre os entes, o que não condiz com os princípios da equidade no processo de gestão. Também o curso do processo de descentralização na área social apresenta ritmos diferenciados, tanto no que se refere à transferência de responsabilidades para os estados e municípios quanto às diversas políticas sociais setoriais. Uma das consequências deste processo é que as áreas que mais avançaram em direção à descentralização se deparam hoje com limites estruturais da sociedade brasileira, em especial nos municípios mais carentes, que, apesar das conquistas realizadas, necessitam de enfrentamento intersetorial, através da conformação de uma rede de proteção social mais abrangente e com maior participação federal.

A formulação de políticas sociais com esta concepção não foi tônica da reforma pós-constituente, sendo que recentemente o desafio da intersetorialidade vem sendo tratado de forma mais concreta, ocupando lugar de destaque na agenda de debate da área social do Governo Federal (SENNA et al., 2007). Tendo como base a experiência de descentralização das políticas sociais, é possível supor que, num país com estrutura federativa como o nosso, a ausência de indução e coordenação da implantação da intersetorialidade por parte dos níveis federal e estadual de governo podem ser fatores que contribuam para o insucesso da proposta que se quer implementar.

Embora o Governo Federal tenha, até recentemente, privilegiado a indução do processo descentralizador, pode-se afirmar que a concepção inerente ao Programa Bolsa Família representa uma preocupação em superar a fragmentação da intervenção do Estado na área social. Isso porque até hoje nenhum outro programa social foi tão dependente da articulação intersetorial e, portanto, das capacidades institucionais e de

diálogo político entre os entes da federação e entre os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais (SENNA et al., 2007).

De fato, ainda não foram constituídas relações eficientes entre os diferentes setores de governo nas três esferas político-administrativas. O desenvolvimento concreto da intersetorialidade ainda se encontra dependente da iniciativa do nível local, o que não é suficiente para sustentar experiências exitosas nessa área. Andrade (2006) alerta que a tarefa de promover a intersetorialidade é bastante audaciosa e passa necessariamente pela construção criativa de um novo objeto de intervenção comum aos diferentes setores do Estado que lidam com a questão social. Afirmam Senna et al. (2007, p. 91):

Está claro, assim, que o ponto forte da proposta de intersetorialidade é a possibilidade de construir uma visão de complexidade dos problemas, tendo como requisito o aporte de diferentes acúmulos setoriais, superando as propostas que se traduzem na mera sobreposição de ações setoriais.

Devemos atentar com cuidado para a visão de gestão apresentada pela intersetorialidade, na possível substituição de políticas de Estado por programas de governo. Assim destaca Sposati (2006, p. 137):

A intersetorialidade, por sua vez, pela exigência de um modelo de gestão capaz de construir a unidade na heterogeneidade, pode favorecer a diluição de políticas de Estado em programas de governo. Com isto a intersetorialidade pode não ser necessariamente fortalecedora da clareza do dever de Estado e direitos do cidadão, e pode provocar forte fragmentação da responsabilidade pública em múltiplas forças locais, confundindo democracia com um modelo de Estado mínimo que opera pela subsidiariedade, isto é, pela omissão dos outros segmentos ou instancias, e não por responsabilidade própria.

Num programa com gestão intersetorial, alguns princípios devem ser observados e combinados entre si. Sposati (2006, p. 139-140) destaca que, para que uma estratégia de intersetorialidade democrática consolide direitos, deve observar três princípios básicos: O primeiro é a *gradualidade* que irá proporcionar que os resultados alcançados coloquem a realidade em outro patamar, permitindo que a ação de governo, mesmo sem atingir o objetivo final, se torne visível para a sociedade. O segundo é a valorização da *heterogeneidade*, que, não confundida com fragmentação, permite a inclusão de particularidades como da mulher, do idoso etc. A autora destaca a

dificuldade em combinar, na mesma ação, heterogeneidade ou equidade. O terceiro é o da *convergência* da ação, em sua racionalidade interna, e nunca como relação política do Estado com a sociedade.

A intersetorialidade promove o desenvolvimento da gestão através da integração das áreas envolvidas, uma ação coletiva integrada para um objetivo que promove o debate da inovação e prepara a gestão às novas realidades com respostas rápidas, eficientes e que na maioria das vezes já foram implementadas e assim testadas. A intersetorialidade pressupõe a convergência de um conjunto de impulsos a uma ação determinada no sentido de correção de irracionalidade. Se posta como estratégia de gestão, pode trazer mais qualidade e permite ultrapassar limites (SPOSATI, 2006).

Tendo por base as práticas sociais e o grau de desigualdade socioeconômica da população brasileira, a intersetorialidade pode ser vista

não só como um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas. Com isto, um novo resultado pode ser produzido, voltado para as possibilidades de inclusão e de extensão do reconhecimento da cidadania e do direito à cidade para todos (SPOSATI, 2006, p. 140).

A maneira como se procede a intersetorialidade entre os diversos espaços de gestão pública é determinado pelo governo local. No caso do PBF, a exigência é formal; porém, na prática cada município se organiza de acordo com sua estrutura social. Em muitos casos, a gestão intersetorial fica extremamente dificultada pela disputa interna por recursos, dos municípios menores, pois, como as estruturas administrativas já são reduzidas, sem apoio Federal este processo fica ainda mais difícil.

De fato, como bem aponta Sposati (2006), o que move a gestão intersetorial é o princípio da *convergência* em prol de uma ação coletiva que visa a objetivos comuns e integrados. Ao mínimo, temos uma nova visão e cultura administrativa que privilegia ações conjuntas e conhecimento mútuo, resultando, sem dúvida, em melhores resultados na gestão atual do programa ou na resolução de problemas futuros.

Desta forma, tendo o PBF como um programa em implementação, a visão de gestão intersetorial é necessária, haja vista os condicionantes envolvendo a saúde e educação, tornando a gestão pública mais preparada para a condução de outras

políticas sociais. Utilizando-nos da estrutura e do aprendizado propiciado por este programa, buscaremos nesta pesquisa as características da gestão nos municípios gaúchos de Pelotas e Frederico Westphalen, de acordo com a base teórica aqui apresentada, cientes das diferenças de cada um.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A seguir, apresentamos a metodologia utilizada nesta pesquisa, na busca pela descrição do fenômeno social que envolve o PBF, seus beneficiários e a gestão pública municipal. Para tanto, entendemos pesquisa como “os vários tipos de investigação que tratam o ser humano em sociedade, de suas relações e instituições, de sua história e de sua produção simbólica” (MINAYO, 2006, p. 47). Significa procurar respostas para indagações formuladas, utilizando instrumentos e técnicas como um “conjunto de ações, propostas para encontrar a solução para um problema, que têm por base procedimentos racionais e sistemáticos. A pesquisa é realizada quando se tem um problema e não se têm informações para solucioná-lo” (SILVA, 2001, p. 20).

6.1 TIPO DE ESTUDO

O presente trabalho trata-se de um estudo analítico-descritivo com abordagem quantitativa e análise complementar triangulada das entrevistas, gravadas, com os gestores do Programa Bolsa Família nos municípios de Pelotas (RS) e Frederico Westphalen (RS).

Na era do caos, do indeterminismo e da certeza, os métodos científicos andam com seu prestígio abalado. Apesar da sua reconhecida importância, hoje, mais do que nunca, se percebe que a ciência não é fruto de um roteiro de criação totalmente previsível. Portanto, não há apenas uma maneira de raciocínio capaz de dar conta do complexo mundo das investigações científicas. O ideal seria você empregar métodos, e não um método em particular, que ampliem as possibilidades de análise e obtenção de respostas para o problema proposto na pesquisa (SILVA, 2001 p. 27-28).

Adotaremos com preferência a abordagem quantitativa, utilizada pelos institutos de pesquisa como IPEA e IBGE na avaliação do PBF e, sobretudo, pela sua “importância para análise de magnitude dos fenômenos” (MINAYO, 2006 p. 55). O foco de nosso trabalho, em dois municípios, nos permite traçar paralelos característicos da gestão e dos beneficiários, de forma quantitativa; porém, o aprofundamento se faz necessário, a fim de buscar maior clareza na relação existente entre a gestão e os beneficiários. Isto nos levou à utilização, de forma complementar, do método qualitativo.

Denzin (apud FLICK, 2004, p. 238) refere que

em um primeiro momento, a triangulação foi conceitualizada como uma estratégia para avaliação de resultados obtidos com métodos individuais. O foco, entretanto, tem se deslocado cada vez mais na direção de enriquecer e completar ainda mais o conhecimento e de transpor os potenciais epistemológicos (sempre limitados) do método individual. Dessa maneira, Denzin agora enfatiza o fato de que a “triangulação do método [...] continua sendo a estratégia mais sólida da construção da teoria”.

A triangulação pode ser aproveitada como uma abordagem para embasar ainda mais o conhecimento adquirido através dos métodos qualitativos. O embasamento aqui não significa avaliar os resultados, mas ampliar e complementar sistematicamente as possibilidades de produção do conhecimento.

Minayo (2006, p. 76) defende a possibilidade de combinação de métodos, afirmando que as experiências têm demonstrado que:

- a) não são incompatíveis e podem ser combinados em um mesmo projeto;
- b) uma investigação quantitativa pode ensejar questões que só podem ser respondidas por estudos qualitativos, trazendo um acréscimo compreensivo, e vice-versa;
- c) o arcabouço qualitativo é o que melhor explica situações particulares, grupos específicos e universos simbólicos;
- d) todo conhecimento do social sempre será um recorte, uma redução ou aproximação;
- e) que em lugar de se oporem, quando feitos em conjunto, promovem uma mais completa construção da realidade, ensejando o desenvolvimento de teorias e de novas técnicas cooperativas.

Segundo o ponto de vista da autora mencionada, a opção pela escolha do método ou sua combinação, não pode ser assumida de forma simplista, por opção do pesquisador, mas deve levar em conta a necessidade de explicação de fatores, como regularidade e frequência, quando estes se encontram relacionados com histórias, representações, ponto de vista e lógica interna dos responsáveis pela ação. Todos estes componentes, observados na problematização, envolvendo o Programa Bolsa Família, seus beneficiários e a gestão nos fizeram optar por este caminho, o qualitativo.

6.2 SITUANDO A PESQUISA

A pesquisa que nos propusemos realizar envolveu dois municípios e uma grande amostra de beneficiários do PBF. Tendo em vista algumas dificuldades encontradas, houve alteração no projeto inicial quanto ao aspecto metodológico, sem comprometer objetivos nem resultados. Para tanto, situamos novamente o campo de pesquisa e a população no tempo e espaço, a fim de facilitar o entendimento da metodologia efetivamente utilizada.

6.2.1 Temporalmente

Optamos por separar, temporalmente, a realização da pesquisa em três momentos distintos. Esta opção se deu pelas dificuldades na busca por informações cadastrais, necessárias à realização da pesquisa de campo, em tempo hábil para cumprir toda a metodologia escolhida. Tendo em vista as características das fontes de dados e as restrições legais com relação ao sigilo da identificação e endereço dos beneficiários, bem como o fato de que o nome e o valor do benefício estão disponíveis mensalmente no *site* do MDS, desta forma, diferente dos primeiros, de fácil acesso, separamos em três momentos:

O *primeiro momento temporal* ocorreu em **setembro de 2008**, período anterior à qualificação do projeto, quando foram concluídas as fases de elaboração de projeto, cálculo de amostra e levantamento, junto às prefeituras municipais de Pelotas e Frederico Westphalen, da lista de endereços dos beneficiários.

Para o *segundo momento temporal*, tomamos por base o mês de **abril de 2009**, e a listagem de pagamentos do PBF daquele mês, coincidindo com o período de pesquisa de campo e análises quantitativas dos beneficiários e da gestão, além do fato de não repercutir, nos dados, as novas gestões municipais iniciadas em janeiro de 2009.

No *terceiro momento temporal*, tomamos por base o mês de **outubro de 2009**, coincidindo com a finalização do trabalho de pesquisa e consequente comparativo da folha de pagamento, transcorrido um ano após o início do acompanhamento.

Esta divisão temporal, além de permitir, sem perda da segurança metodológica, a realização do trabalho de campo, propiciou análise comparativa de três períodos distintos e sequenciais dos PBF, com suas consequentes mudanças, que puderam ser confrontadas com os resultados da pesquisa de campo. Os três momentos serão mais bem compreendidos pela Tabela 1.

Tabela 1: Evolução do número de beneficiários do PBF

Beneficiários PBF: Por mês de pagamento

	set/08	abr/09 *	set/09 *	out/09 *	nov/09 *
Pelotas	15337 0	14078 -8,21%	16829 9,73%	18602 21,29%	18892 23,18%
Frederico Westphalen	1266 0	1210 -4,42%	1430 12,95%	1566 23,70%	1547 22,20%

* Percentual sobre a quantidade de famílias beneficiadas em Setembro/2008

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

A tabela demonstra claramente que até o mês de abril de 2009 o número de beneficiários variava negativamente e de forma acentuada: mais de 8% em Pelotas e mais de 4% em Frederico Westphalen. A tendência de queda se reverteu a partir do meio de 2009, variando positivamente em torno de 10% no período de um ano, sempre com base no primeiro momento (setembro/2008). Observa-se a estabilização da variação a partir do mês de outubro/2009.

Estas significativas variações serão objeto de análise no capítulo seguinte e justificam nossa opção por situar temporalmente a pesquisa, associando tais fatos com a gestão do programa.

6.2.2 Territorialmente

Já situados no tempo, passamos a delimitar territorialmente o campo de pesquisa, por tratar-se de duas localidades. Foram escolhidos os municípios de Frederico Westphalen e Pelotas, já descritos no capítulo I, destacando alguns aspectos significativos da gestão e população, que interferiram metodologicamente na execução da pesquisa de campo.

Em Frederico Westphalen, quando da realização da entrevista com o gestor municipal, constatou-se a inexistência de secretaria específica para assistência social, sendo esta exercida de modo subordinado à Secretaria de Saúde, gerida por uma Assistente Social, registrada como gestora do PBF, segundo o *site* do MDS. Tomamos como método buscar as informações junto à Secretaria de Assistência Social; neste caso, aceitamos as informações da referida assistente social por estar ela cadastrada como gestora no MDS.

No caso de Pelotas, utilizando a mesma metodologia, buscamos entrevista junto à Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Pelotas, que é responsável por toda a Política de Assistência Social no município. Encontra-se em gestão plena e habilitada no Sistema Único de Assistência Social, que desenvolve vários serviços e programas na Atenção Básica e na Atenção de alta complexidade, dentro das novas normas e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (MOURA, 2009).

Por possuir departamento próprio para coordenação e gestão do PBF, em Pelotas efetuamos entrevista em conjunto com a secretaria municipal e assistente social responsável pelo programa e pelas articulações com os demais programas do município. Pelotas está habilitado e se enquadra, pelos critérios do MDS, como município de grande porte, devido à população de mais de trezentos mil habitantes, com capacidade de até quatro Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), ainda não implantados. Já Frederico Westphalen, município de médio porte, suporta apenas um CRAS, estando este em funcionamento no mesmo local, na Secretaria da Saúde e Assistência Social.

Conforme a Tabela 2, apresentada na seção 6.4, constatamos uma significativa diferença entre os municípios com relação à distribuição de beneficiários por zona, sendo que para Pelotas o número da zona rural representava 4,51% dos beneficiários ao passo que em Frederico Westphalen representava 31,82%. Por isso, para Pelotas a aplicação dos questionários na zona rural não traria resultados significativos para o trabalho.

Assim, as expressivas dificuldades e custos inviabilizaram a aplicação dos questionários na zona rural, julgando desta forma desnecessários para o cumprimento

dos objetivos, sendo relacionados como **não encontrados**, a efeito de amostra. As palavras da gestora municipal de Pelotas apoiam essa posição ao informar:

Como temos o comitê, nos não temos ação na zona rural, mas a Saúde e Educação têm. Nos já fizemos vários eventos na colônia, abrimos possibilidade para inscrição no PBF e não tem interesse, a cultura é outra, eles plantam, criam galinha, porco etc. (Secretária Pelotas, abril 2009).

Já no caso de Frederico Westphalen, o número é significativo, até pelas características locais: a aplicação dos questionários também na zona rural é de alta importância para os resultados.

Calculada as amostras de beneficiários, foi adotada a sistematização seguinte. Para Frederico Westphalen foi separado por Bairros e Zona Rural, sendo a aplicação dos questionários, no último caso, realizada pelo próprio pesquisador. Quanto aos bairros, utilizamos acadêmicos do curso de Assistência Social da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões (URI).

Quanto a Pelotas, tentou-se a mesma sistemática de separação por bairros e utilização de acadêmicos do curso de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas, o que se comprovou ineficaz, devido às dificuldades de se encontrar os endereços. Desta forma, optou-se por uma classificação por ruas que se mostrou mais eficaz, porém com grande número de *não encontrados*. Segundo o método adotado e o erro aceitável, tal fato não interferiu nos resultados, respeitando as margens previstas pela metodologia.

6.3 FONTE DE DADOS

Nós utilizamos várias fontes de dados para compor o presente trabalho, sendo fontes *primária* aquelas informações que não se encontravam registradas em nenhum documento anterior. Neste trabalho, foram as informações levantadas através de entrevista semiestruturada junto aos gestores do PBF e através dos questionários com questões abertas e fechadas, aplicadas em uma amostra de beneficiários de cada município.

A entrevista com os responsáveis municipais pela gestão busca identificar a maneira como foi desenvolvido o PBF nos municípios, bem como os critérios de seleção e instrumentos de fiscalização e acompanhamento dos beneficiários que juntamente com outras fontes, secundárias, como pesquisas anteriores e revisão bibliográfica, permitiram analisar a gestão em suas concepções administrativas, políticas e ideológicas.

Já através da aplicação de questionário fechado e aberto, junto às parcelas representativas dos beneficiários do PBF, pretende-se apresentar as características e impressões destes, buscando descobrir os reflexos de tal benefício e da gestão do Programa no cotidiano e nas expectativas.

Conforme Marsiglia (2006), temos como fonte *secundária* aquelas informações colhidas em fontes primárias. São elas: livros, tratados, enciclopédias, jornais, revistas e *sites* de internet, relatórios de pessoas que conversaram com testemunhas dos fatos. Utilizamos como fonte secundária de informações, além da pesquisa bibliográfica, uma pesquisa na internet, onde levantamos dados e indicadores oficiais e recentes, relacionados aos municípios e ao PBF.

Constituir-se-á de base teórica e instrumento para análise uma revisão bibliográfica da temática Política Social e Transferência de renda e gestão pública, necessárias ao subsídio da análise dos beneficiários e da gestão implementada, além dos dados de pesquisas realizadas no município de Pelotas e outras regiões que venham a complementar o trabalho. A fonte de dados pode ser apresentada na forma total da população ou através de amostra. Utilizaremos como base de informação, fonte secundária, a totalidade dos beneficiários, a fim de destacar algumas características e evolução do programa; outras características serão apresentadas por amostras.

Destacamos que, como fonte de dados, buscamos informações na **totalidade** de beneficiários, nas relações a que tivemos acesso, quer de endereço (beneficiários por zona), quer de número de beneficiários (folhas de pagamento do MDS), o que permitiu ter uma visão da evolução do PBF durante o período de realização deste trabalho.

6.4 AMOSTRA

Amostra é uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo. Há duas grandes divisões no processo de amostragem (determinação da amostra a ser pesquisada): a probabilística e a não probabilística.

Segundo Minayo (2006, p. 196-197),

numa abordagem quantitativa, definida a população, busca-se um critério de representatividade numérica que possibilite a generalização dos conceitos teóricos que se quer testar. Numa busca qualitativa o pesquisador deve preocupar-se menos com a generalização e mais com o aprofundamento, abrangência e diversidade do processo de compreensão [...]. Seu critério, portanto, não é numérico, embora quase sempre o investigador precise justificar a delimitação de pessoas entrevistadas, a dimensão e a delimitação do espaço. Pode-se considerar que uma amostra qualitativa ideal é a que reflete a totalidade das múltiplas dimensões do objeto de estudo.

A **Amostragem Probabilística** é a única forma que permite planos de amostra representativa. Permite que o pesquisador estime até que ponto os resultados baseados em sua amostra tendem a diferir dos que seriam encontrados por meio do estudo da população. É considerada rigorosamente estatística. Tem como principais características:

- a) Poder especificar, para cada elemento da população, sua probabilidade de ser incluído na amostra;
- b) Poder ser submetida a tratamento estatístico que permite compensar erros amostrais.

A amostragem sistemática usa ordem natural ou ordena a população; seleciona ponto de aleatório entre 1 e 20; seleciona a amostra segundo intervalos correspondentes aos números. Uso de lista.

Segundo Marsiglia (2006), uma amostra **probabilística sistemática** será feita através do cálculo de uma parcela representativa da listagem de beneficiários do Bolsa Família de cada cidade. Será calculada de acordo com os critérios científicos do programa estatístico Epi-Info 6.04b. Segundo a mesma autora, de posse do número calculado, será realizada a escolha através do sorteio da primeira, sendo que as

demais seguirão uma ordem preestabelecida. Para estas amostras será elaborado um questionário fechado de no máximo 50 questões.

As pesquisas sociais abrangem um universo de elementos tão grande que se torna impossível considerá-los em sua totalidade. Por essa razão, nas pesquisas sociais é muito frequente trabalhar com uma amostra, ou seja, com uma parte representativa do universo.

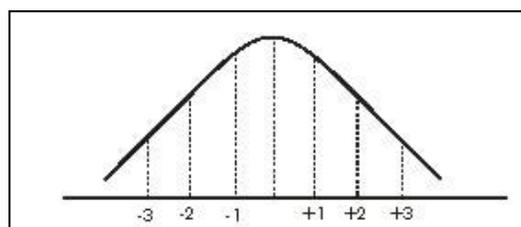
A **Amostragem não probabilística** tem como característica principal não fazer uso de formas aleatórias de seleção, que fazem impossível a aplicação de tratamento estatístico para calcular, por exemplo, o erro de amostra. É usada quando não se conhece o tamanho do universo e os indivíduos são selecionados através de critérios subjetivos do pesquisador

Por tipicidade ou intencional: selecionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população. Para que uma amostra represente com fidedignidade as características do universo, deve levar em consideração a extensão do universo, os recursos existentes, o nível de confiança estabelecido. O erro máximo permitido e a percentagem com a qual o fenômeno se verifica.

6.4.1 Cálculo da amostra

O Cálculo de uma amostra parte do nível de confiança estatística a qual se busca. Sendo **nível de confiança estabelecido** aquele que indicará os desvios-padrões em relação à sua média. Numa curva normal, a área compreendida por um desvio-padrão, um à direita e um à esquerda da média, corresponde a aproximadamente 68% de seu total. Verifique na curva abaixo.

Gráfico 3: Desvio padrão



Para um desvio-padrão = 68% de nível de confiança.

Para 2 desvios-padrões = 95.5% de nível de confiança.

Para 3 desvios-padrões = 99.7% de nível de confiança.

Erro Máximo permitido: os resultados de uma pesquisa obtidos por meio de uma amostra não são rigorosamente exatos em relação ao universo de onde foram extraídos. Esses resultados apresentam sempre um erro de medição, que diminui na proporção em que aumenta o tamanho da amostra. É expresso em percentuais e nas pesquisas sociais usualmente utiliza-se uma estimativa de erro entre 3 e 5%.

Percentagem com a qual o fenômeno se verifica: é a estimativa prévia da percentagem com que se verifica um fenômeno. Quanto menor a porcentagem, maior o tamanho da amostra. O valor máximo é de 50%.

Santos (2007), em dissertação na PUC-RS, defendeu o cálculo da amostra, em estudo que visava calcular a efetividade do PBF no COREDE Norte do Rio Grande do Sul, pela seguinte fórmula, utilizando como erro Máximo 10%, percentagem de verificação do fenômeno 30% e um desvio padrão.

A fórmula a ser aplicada, também utilizada naquele estudo, é a seguinte:

$$n = \frac{\sigma^2 \times p \times q \times N}{e^2 \times (N - 1) + \sigma^2 \times p \times q} =$$

Onde:

n = tamanho da amostra (o que desejo saber)
 σ^2 = nível de confiança escolhido, expresso em nº de desvios-padrões.
 p = percentagem com a qual o fenômeno se verifica
 q = percentagem complementar (100 – p)
 e = erro máximo permitido
 N = tamanho da população

Os critérios usados para cálculo, buscando uma maior caracterização do evento e de confiança máxima, define-se como critério 3 desvios-padrões, a margem de erro

aceitável em 5%, e utiliza-se a percentagem maior para caracterização 50%, apesar de os estudos apontados acima considerarem critérios ainda inferiores a este.

Devido às dificuldades previstas para se encontrar os endereços, seria aceitável neste trabalho até o desvio-padrão de 1, o que daria 68% de confiança, mesmo percentual aceito no estudo de Santos (2007). Tem-se, assim, uma margem de viabilidade para execução do estudo. A busca foi pela totalidade da amostra. Logo, para as populações de beneficiários do PBF, a amostra será:

a) Sendo que a população de beneficiários de Frederico Westphalen, do mês de setembro de 2008, segundo o MDS, é 1.266, aplicando-se a fórmula obteve-se uma amostra de 242. Optou-se por sortear 252, número múltiplo para o sorteio em lista. Seguiu-se o sorteio sendo o primeiro da lista o sétimo (7), após os multiplicadores de 5, e assim sucessivamente.

b) Sendo que a população de beneficiários de Pelotas, segundo o MDS é 15.337, aplicando-se a fórmula chegou-se a 294, considerando arredondamento e uma pequena margem, o número multiplicador foi 54, sendo o primeiro sorteado de número 15 (quinze) e os seguintes múltiplos de 54, assim, sucessivamente, perfazendo uma amostra de 330 beneficiários, extraídos da listagem do mês de setembro de 2008.

Após a realização da pesquisa de campo e análise dos relatórios, constatamos a seguinte tabela:

Tabela 2: Relatório de pesquisa de campo

Relatório de Pesquisa de Campo

	No Beneficiários	Amostra	Não Encontrados	Encontrados	Não Respondidos	Respondidos
	set/08					
Pelotas	15337	330	168*	162	18	144
Frederico Westphalen	1266	252	98	154	24	130

* 23 excluídos metodologicamente por situarem-se na zona rural de Pelotas (6,96% da amostra)

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Em Frederico Westphalen: 33,73% não foram encontrados e 15,58% não responderam, enquanto em Pelotas: 43,93% zona urbana não encontrada, 11,11% não respondidos. Os percentuais refletem as dificuldades já relacionadas sobre as

dimensões dos municípios. Os percentuais aqui destacados não refletem no resultado da pesquisa, uma vez que havíamos adotado desvio-padrão e margens de erro mínimas para cálculo da amostra. Segundo a metodologia de cálculo aceita por Santos (2005), o número de questionários respondidos, em nosso trabalho, encontra-se entre 1 e 2 desvios-padrões e margem de erro inferior a 10%, o que qualifica a cientificidade da amostra respondida.

A fim de complementar os dados levantados nos questionários respondidos (144 em Pelotas e 130 em Frederico Westphalen), selecionamos 15 (quinze) de cada localidade a fim de aprofundar a análise sobre as respostas.

O trabalho de campo se compôs também de uma **amostra probabilística intencional** com análise qualitativa, das questões abertas, selecionados dentre os resultados da amostra quantitativa através de critérios de representação e sorteio sem identificação.

Segundo Minayo (2006, p. 197), “pode-se considerar que uma amostra qualitativa ideal é a que reflita totalidade das múltiplas dimensões do objeto de estudo”. De maneira que se destacam os seguintes critérios para a amostra:

- a) Que permita a compreensão das diferenciações internas e de homogeneidade;
- b) Que contenha o conjunto das experiências e expressões;
- c) Que privilegie os sujeitos sociais que detêm atributos que se pretende conhecer;
- d) Que atinja número suficiente que permita reincidência e complementaridade;
- e) Que possibilite, mais facilmente, a triangulação de técnicas e métodos.

Outra amostra será **não probabilística intencional** conforme Marsiglia (2006), composta pelos gestores da política de transferência de renda dos municípios de Frederico Westphalen-RS e Pelotas-RS. Para a qual será realizada uma entrevista semi-estruturada, utilizando instrumentos de gravação e anotações.

Segundo Neto (apud Minayo, 2002, p. 58),

as entrevistas podem ser *estruturadas e não-estruturadas*, correspondendo ao fato de serem mais ou menos dirigidas. Assim, torna-se possível trabalhar com a entrevista *aberta* ou *não-estruturada*, onde o informante aborda livremente o tema proposto; bem como as *estruturadas* que pressupõem *perguntas previamente formuladas*. Há formas, no entanto, que articulam essas duas modalidades, caracterizando-se como *entrevistas semi-estruturadas*.

6.5 APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

Segundo Minayo (2006, p.191), em uma entrevista semiestruturada, deve-se adotar um roteiro que se desdobre em “vários indicadores considerados essenciais e suficientes em tópicos que contemplem a abrangência das informações esperadas”, e seja construído de forma que permita flexibilidade para abrangência ou inclusão de novos temas ou questões.

O objetivo, segundo a autora, é que o roteiro provoque no entrevistado narrativo de sua vivência, interpretações e as *suas visões sobre as relações sociais envolvidas*. Tendo em vista o roteiro (ANEXO D) ser utilizado com gestores municipais, tornou-se desnecessária a adoção de um pré-teste, uma vez que não se trabalhou com quantidade de informações e sim com demonstração da forma qualitativa, sendo que as respostas de cada gestor constituíram significados que conformam *uma lógica própria do grupo ou, mesmo, suas múltiplas lógicas* (MINAYO, 2006, p. 192).

Quanto ao questionário aplicado aos beneficiários (ANEXO E), segue a mesma orientação, com o cuidado necessário, uma vez que se trata de pessoas em condições, sabidamente, fragilizadas e em muitos casos com interesse de “esconder” informações.

Na aplicação do questionário (ANEXO E) e Entrevista (ANEXO D), o objetivo foi levantar as características dos beneficiários, como formação familiar, idade, origem, gênero, instrução etc., bem como suas expectativas e reflexos sociais.

A preferência foi pela entrevista diretamente com a titular do cartão de benefício, ou, se não estivesse no momento, outro componente familiar, maior de idade, da família local. Não se encontrando alguém que pudesse responder, foi registrado no programa estatístico SPSS “não encontrado”, juntamente com aqueles que se recusaram a responder, registrado como “não respondido”.

As questões fechadas foram codificadas e, após a revisão geral, digitadas duplamente através do pacote Epi-Info 6.04b, com programação de amplitude e consistência entre as variáveis. A dupla digitação permitiu a verificação de erros de digitação, dando origem a um banco de dados final convertido para o pacote estatístico SPSS 10.0. Foram obtidas frequências simples das variáveis para a realização da análise descritiva com elaboração de tabelas e gráficos dos dados quantificáveis.

As entrevistas com os gestores de cada município foram gravadas e transcritas de forma a permitir análise. As conclusões de ambos os métodos são trianguladas e analisadas qualitativa e quantitativamente.

A proposta envolve exclusivamente a realização de observações e entrevistas com aplicação de questionários, característica que torna o estudo de risco ético mínimo, segundo parâmetros definidos pela Organização Mundial da Saúde, na publicação *International Ethical Guidelines for Biomedical Research Involving Human Subjects* (CIOMS, 1993), coletando termo de consentimento livre e esclarecido (ANEXO C).

6.6 ANÁLISE DOS DADOS

No próximo capítulo, será realizada análise dos dados, de forma a descrever a gestão do PBF nos municípios de Frederico Westphalen e Pelotas, utilizando para tal interpretação quantitativa dos gráficos, concomitantemente com análise qualitativa das informações levantadas através de questionários abertos com os beneficiários e com os gestores. Para tanto, conforme apresentado neste capítulo, utilizaremos como método o cruzamento quantitativo com qualitativo através de análise de conteúdo. Assim, seguirá análise e citações com a teoria, previamente destacada como categoria.

O trabalho será realizado em categorias, segundo Gomes (apud Minayo, 2002, p. 70).

As categorias são empregadas para estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, idéias, ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso. Esse tipo de procedimento, de um modo geral, pode ser utilizado em qualquer tipo de análise de pesquisa qualitativa (...) As categorias podem ser estabelecidas antes do trabalho (...) são conceitos mais gerais e mais abstratos (...) as que são formuladas a partir da coleta de dados são mais específicas e mais concretas.

De posse do tabelamento e gráficos das informações quantitativas, buscamos as explicações, justificativas ou relações de causa-efeito, nas palavras dos gestores e dos beneficiários. Desta forma, temos uma visão geral do fenômeno através das expressões estatísticas ou de perspectiva político-ideológica dos gestores, e as expressões populares de expectativa e noção de direitos sobre o PBF.

7 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

Neste capítulo, começamos a apresentar as características do PBF nos municípios pesquisados, tomando por base a folha de pagamento do MDS do mês de abril de 2009, cruzando os dados com o levantamento primário da amostra de beneficiários, conforme nossa metodologia.

7.1 CARACTERÍSTICAS DOS BENEFICIÁRIOS POR MUNICÍPIO

Para analisar a gestão do programa, uma das características importantes dos beneficiários de cada município, apesar da matriz produtiva ser semelhante, é o elevado percentual de beneficiários da zona rural no município de Frederico Westphalen, correspondente a mais de 30% dos beneficiários. Em contrapartida, Pelotas corresponde apenas a 4,51%, o que, a efeito de gestão, determina a maior diferença.

Tabela 3: Beneficiários do PBF: Por zona

Beneficiários PBF por zona - abril 2009
Pelotas-RS e Frederico Westphalen-RS

	Pelotas		Frederico Westphalen	
	No beneficiário:	%	No beneficiário:	%
Urbana	14078	95,49%	825	68,18%
Rural	665	4,51%	385	31,82%
Total	14743		1210	

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Os dados da Tabela 3 se valorizam em importância ao serem cruzados com o percentual da população. Segundo o IBGE e as prefeituras municipais, constata-se que a distribuição da população para a zona rural nos municípios é de **23,64%** para Frederico Westphalen e **6,84%** para Pelotas. Ao cruzarmos ambas as informações, na busca pela relação de população e beneficiários da zona rural, concluímos que:

a) Há uma relação de proporção entre os beneficiários e a população em ambos os municípios;

b) Há uma distorção significativa no município de Frederico Westphalen, uma vez que o percentual de beneficiários é maior que a proporção de população, ao passo que em Pelotas é inferior.

Uma das características que permitem identificar pontos que merecem a atuação e adaptação do programa é o destino dos valores recebidos. Conforme nossa metodologia, foi perguntado onde era utilizado o dinheiro do PBF em ordem, do maior ao menor.

Tabela 4: Uso do PBF: Principal destino

Uso do dinheiro do PBF: Principal destino

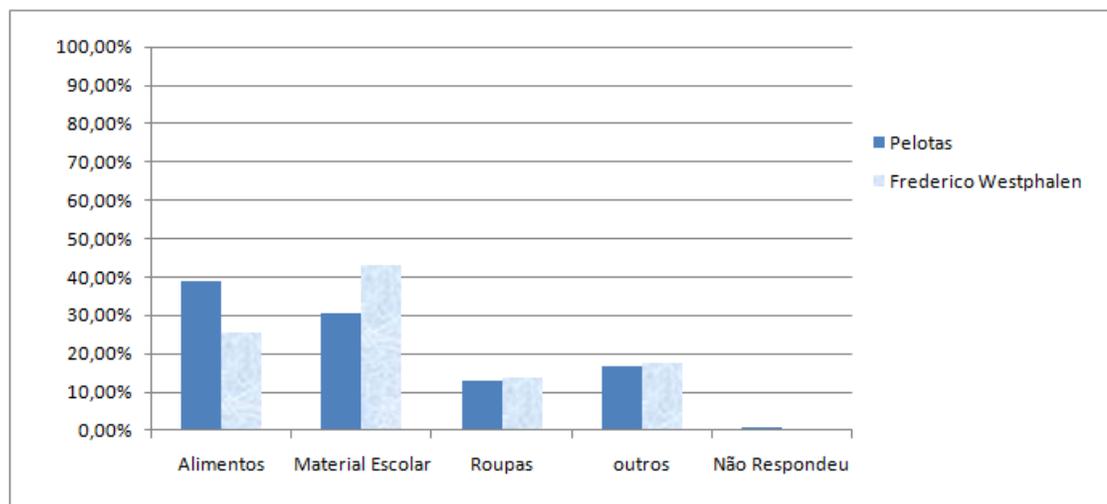
Município	Alimentos	Material Escolar	Roupas	outros	Não Respondeu
Pelotas	39,13%	30,43%	13,04%	16,67%	0,72%
Frederico Westphalen	25,49%	43,14%	13,73%	17,75%	0,00%

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

No item *outros* da Tabela 4, estão inclusos despesas com: 1- Bebidas/Cigarro, 5- Doces ou brinquedos, 6- água e Luz, 7- pagamento de dividas/carne, 8-Gás, conforme Anexo E.

Gráfico 4: Uso do PBF: Principal destino

Uso do dinheiro do PBF: Principal destino



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Podemos destacar que em Pelotas a maior citação é em “alimentos” ao fato que em Frederico Westphalen são “materiais escolares”. Tal informação deve ser tomada com o devido cuidado por dois fatores. 1º: Os aspectos, já destacados, do elevado percentual de zona rural para Frederico Westphalen, e 2º: os entrevistados tendem a esconder a informação, pelo medo de perda do benefício. Desta forma, muitos respondem “material escolar”, associando as despesas com os filhos a qual julgam ser uma condicionante, sendo que já na observação do segundo destino dos valores tais informações se aclaram. A título de verificação, outros questionamentos foram feitos, sendo nossa análise realizada de forma global, como segue.

Tabela 5: Uso do PBF: Segundo destino

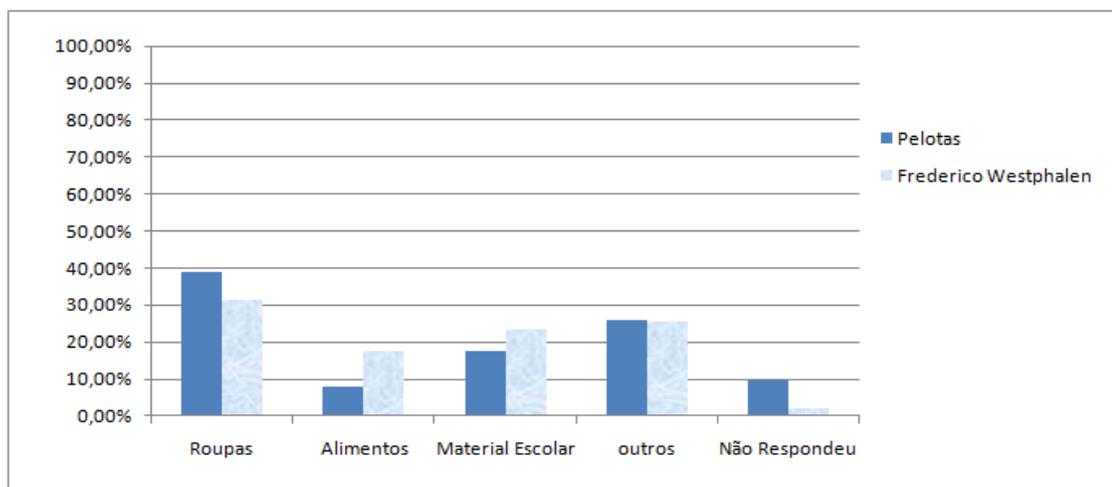
Uso do dinheiro do PBF: Segundo destino

Município	Roupas	Alimentos	Material Escolar	outros	Não Respondeu
Pelotas	39,13%	7,84%	17,39%	26,09%	9,55%
Frederico Westphalen	31,37%	17,65%	23,53%	25,38%	2,07%

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Gráfico 5: Uso do PBF: Segundo destino

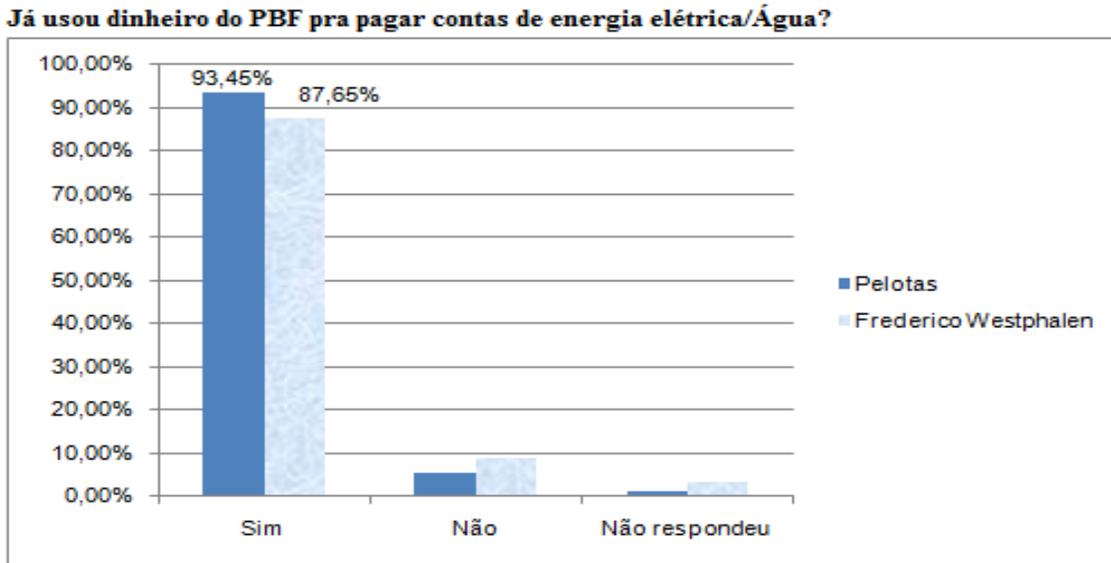
Uso do dinheiro do PBF: Segundo destino



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Nota-se a maior distribuição de respostas, deixando mais claro que os valores do PBF não são destinados exclusivamente a determinada necessidade. Corroboram isso algumas perguntas de verificação.

Gráfico 6: Uso do PBF: Para pagar energia elétrica/água



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Destaca-se que no questionário previa-se a resposta Energia Elétrica e Água como destino do PBF, não obtendo representação de respostas significativas. No mesmo sentido, em Pelotas 39,13% declararam ter comprado roupa ou calçado nos últimos três meses e 12,31% compraram algum eletrodoméstico no último ano. Em Frederico Westphalen, 43,12% roupa ou calçado e 24,12% eletrodoméstico. A compra de bens não está associada exclusivamente ao PBF e sim a renda da família, conforme destacaremos adiante sobre os reflexos do PBF no consumo.

A discussão a que nos dispusemos neste trabalho apresentou o PBF como um instrumento de controle permitindo com que o beneficiário tenha acesso, apenas, a pequena parcela dos bens ofertados pelo mercado.

Assim, ao analisarmos ambos os municípios em conjunto e em todas as destinações referidas em 1º, 2º e 3º lugar, podemos concluir que aqueles que possuem renda menor referem na maioria como destino a alimentação e em segundo lugar

distribuídos entre as demais. Tal conclusão toma por base que mais de 95% dos beneficiários de Pelotas referiram alimentos. Ao fato que "material escolar" e "roupas" foram referidas em 70%. Em Frederico Westphalen, as respostas diferem, tendo em vista o elevado percentual de beneficiários da zona rural.

Tabela 6: Uso do PBF: Por zona de Frederico Westphalen-RS

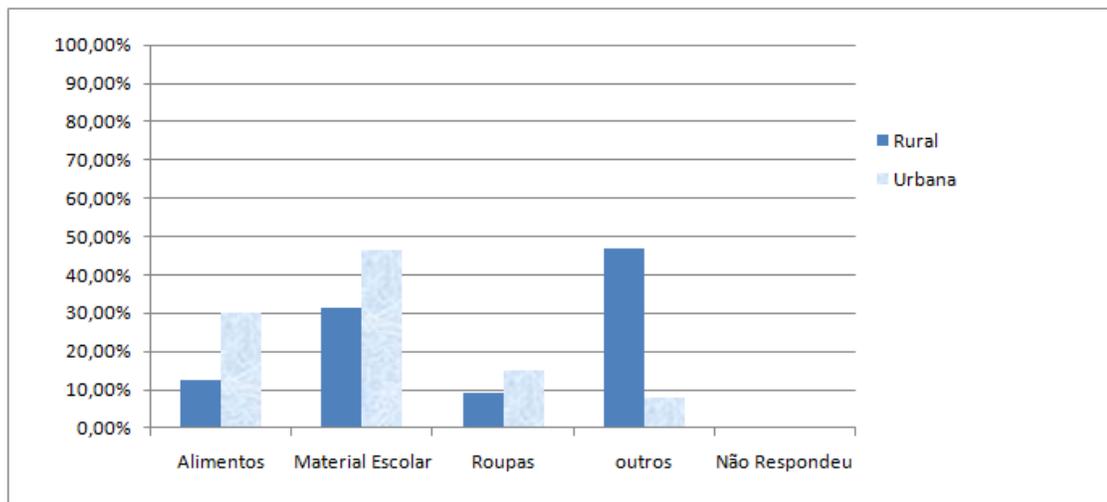
Uso do dinheiro do PBF Frederico Westphalen: Principal destino por zona

Zona	Alimentos	Material Escolar	Roupas	outros	Não Respondeu
Rural	12,50%	31,25%	9,38%	46,88%	0,00%
Urbana	30,30%	46,46%	15,15%	8,08%	0,00%

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Gráfico 7: Uso do PBF: Por Zona de Frederico Westphalen-RS

Uso do dinheiro do PBF Frederico Westphalen: Principal destino por zona



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Tabela 7: Uso do PBF: Segundo destino por zona de Frederico Westphalen-RS

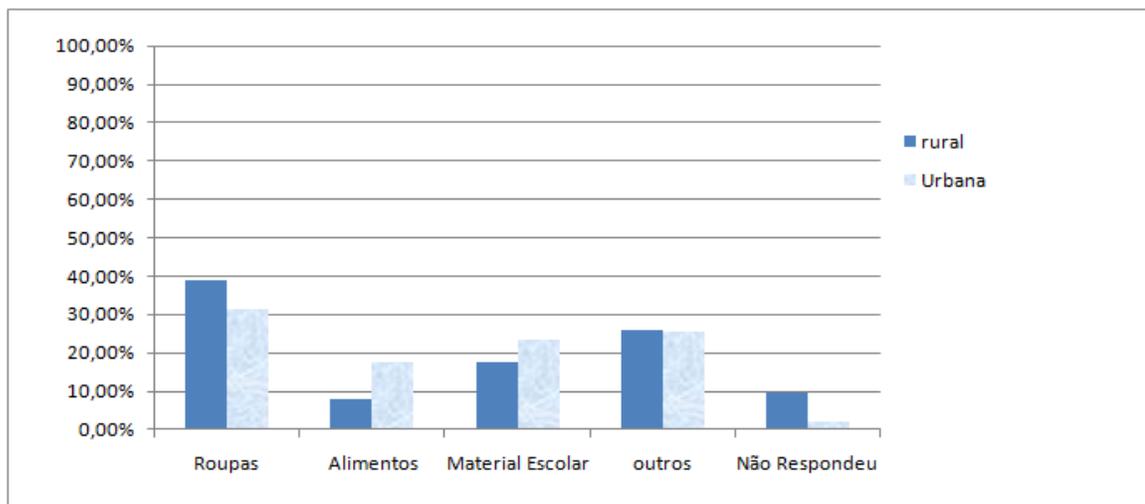
Uso do dinheiro do PBF Frederico Westphalen: Segundo destino por zona

Zona	Roupas	Alimentos	Material Escolar	outros	Não Respondeu
rural	21,43%	7,14%	28,57%	28,57%	14,29%
Urbana	33,33%	20,51%	20,51%	17,95%	7,69%

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Gráfico 8: Uso do PBF: Segundo destino por zona Frederico Westphalen-RS

Uso do dinheiro do PBF Frederico Westphalen: Segundo destino por zona



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Nota-se a mesma tendência a referir material escolar, mas com destacada preferência na zona urbana pela alimentação e na zona rural a distribuição entre os destinos, haja vista o elevado percentual atribuído a *outros*. Destacamos também respostas de beneficiários da *zona rural* ao responder: *O que mudou na sua vida após a inclusão no Programa Bolsa Família:*

“Um dinheirinho que entra todo mês pra comprar mais coisas.”

“A gente tem o dinheiro certo todo mês pra fazer compra, comprar umas coisinhas pro guri”.

“A gente começou a comprar mais coisas no mercado.”

“Quase nada, o valor não é muito, então passo para as crianças”.

Beneficiários do PBF em zona rural de Frederico Westphalen, RS

As entrevistas com gestores demonstram a dificuldade de fiscalização na zona rural, bem como as características de renda e condição de vida do interior.

“A fiscalização é feita somente depois de denúncia. Nós não temos ação na zona rural mas a saúde e educação têm.”

“Nos já fizemos vários eventos na colônia, abrimos possibilidade para inscrição no PBF e não tem interesse, a cultura é outra, eles plantam, criam galinha porco...”

“Tem muita gente do interior que trabalha na cidade, em construção, eles plantam igual e ganham salário e continuam recebendo o PBF.”

Gestora PBF

Outra característica importante é a faixa etária e escolaridade, que, ao nosso entender, são importantes no processo de gestão e implantação de políticas públicas.

Quanto à faixa etária dos beneficiários, tomando como método o nome constante no cadastro, independente do sexo, levantamos que a média de idade é de 41 anos, semelhantes para os beneficiários de Pelotas e de Frederico Westphalen. Pela amostragem, constatamos que 98% dos beneficiários constantes no cadastro único são mulheres o que torna importante o conhecimento das faixas etárias assim apresentadas:

Tabela 8: Faixa etária beneficiários Pelotas, RS

**Faixa etária dos beneficiários PBF - abril 2009
Pelotas-RS**

Faixa etária	No beneficiários	%	% acumulado
até 20	9	0,06%	0,06%
20-25	378	2,56%	2,62%
25-30	1677	11,37%	14,00%
30-35	2269	15,39%	29,39%
35-40	2752	18,67%	48,06%
40-45	2806	19,03%	67,09%
45-50	2231	15,13%	82,22%
50-55	1326	8,99%	91,22%
55-60	676	4,59%	95,80%
acima 60	619	4,20%	100,00%
Total	14743	100,00%	

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Tabela 9: Faixa etária beneficiários Frederico Westphalen, RS

Faixa etária dos beneficiários PBF - abril 2009
Frederico Westphalen-RS

Faixa etária	No beneficiários	%	% acumulado
até 20	4	0,33%	0,33%
20-25	54	4,46%	4,79%
25-30	127	10,50%	15,29%
30-35	193	15,95%	31,24%
35-40	218	18,02%	49,26%
40-45	192	15,87%	65,12%
45-50	167	13,80%	78,93%
50-55	128	10,58%	89,50%
55-60	71	5,87%	95,37%
acima 60	56	4,63%	100,00%
Total	1210	100,00%	

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Tabela 10: Faixa etária beneficiários: Pelotas x Frederico Westphalen
Faixa etária dos beneficiários PBF - abril 2009
Pelotas-RS X Frederico Westphalen-RS

Faixa etária	Pelotas		Frederico Westphalen	
	%	% acumulado	%	% acumulado
até 20	0,06%	0,06%	0,33%	0,33%
20-25	2,56%	2,62%	4,46%	4,79%
25-30	11,37%	14,00%	10,50%	15,29%
30-35	15,39%	29,39%	15,95%	31,24%
35-40	18,67%	48,06%	18,02%	49,26%
40-45	19,03%	67,09%	15,87%	65,12%
45-50	15,13%	82,22%	13,80%	78,93%
50-55	8,99%	91,22%	10,58%	89,50%
55-60	4,59%	95,80%	5,87%	95,37%
acima 60	4,20%	100,00%	4,63%	100,00%
Total	100,00%			

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Em análise comparativa, constatamos que cada faixa etária é semelhante. A análise do percentual acumulado revela que entre 60 e 65% dos beneficiários são mulheres situadas na faixa etária de 25 a 45 anos.

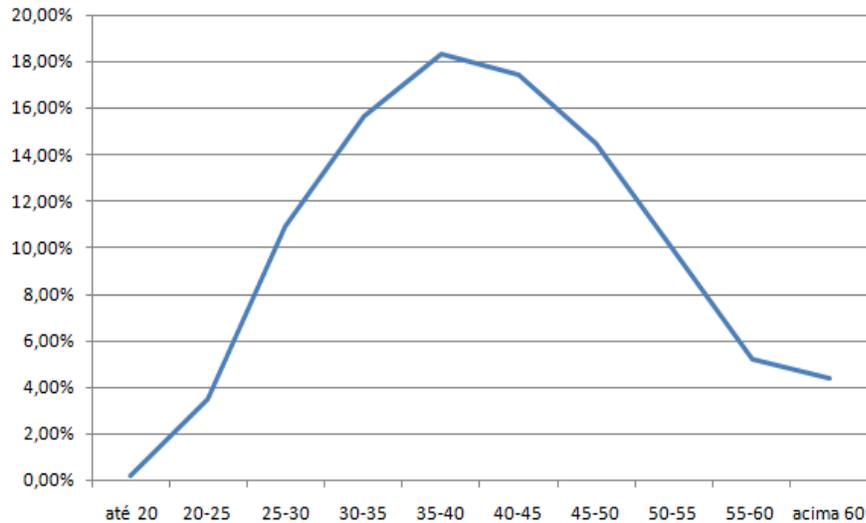
Tabela 11: Média faixa etária: Abrangência

Faixa etária	Média Pelotas e Frederico
até 20	0,20%
20-25	3,51%
25-30	10,94%
30-35	15,67%
35-40	18,34%
40-45	17,45%
45-50	14,47%
50-55	9,79%
55-60	5,23%
acima 60	4,41%
Total	100,00%

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

A explicação de tal percentual baseia-se no fato de ser a idade reprodutiva da mulher, sendo característica uma curva de beneficiárias demonstrando, em seu pico, justamente as faixas etárias que caracterizam as mulheres com filhos em idade escolar.

O gráfico abaixo apresenta a curva da faixa etária das mulheres de ambas as cidades.

Gráfico 9: Faixa etária dos beneficiários do PBF

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

A informação constante do gráfico acima, ao ser cruzada com as informações levantadas na amostra, e também em outras pesquisas, abaixo citadas, demonstram a necessidade de uma gestão que leve em conta estas características:

- a) Mulheres na faixa etária entre 25 e 45 anos,
- b) Com baixa escolaridade,
- c) Que procuraram emprego como domésticas,
- d) Que possuem filhos.

Em pesquisa recente, Moura (2009) avaliou a eficácia do PBF em bairros de Pelotas. Alguns dados apresentados coincidem com nossa análise:

- a) 98% responderam que têm filho,
- b) 40,82% das mulheres possuem uma média de 3 filhos,
- c) 84% das famílias ganham menos de um salário mínimo por mês,
- d) 31,25% alegaram não lembrar há quanto tempo estão desempregadas,
- e) 21,88% uma média de 4 a 6 anos, encontram-se desempregadas,
- f) 62% são pessoas que possuem ensino fundamental incompleto.

O PBF prevê o oferecimento de cursos profissionalizantes, que visam a retirar da situação de dependência. As informações acima são importantes quando cruzadas com

a nossa amostragem, o que nos faz defender três eixos importantes para a zona urbana de Pelotas:

- Possuem Filho – política que prevê creches ou escolas em tempo integral.
- Idade de 25-45 anos – política de educação e alfabetização de adultos.
- Procuram emprego como diarista – os cursos profissionalizantes devem levar em conta a necessidade e vontade daqueles a que se destina.

7.1.1 Alimentação

Um dos grandes cuidados em nosso trabalho foi tentar definir o que seria um padrão de alimentação para, a partir daí, concluir a interferência do PBF nesta situação. Nos ficou claro a partir das palavras de uma beneficiária de Pelotas: *“Se faltou comida? Falta, não faltou! Mas não se tem tudo o que se quer na mesa, um bife, uma coisinha melhorou outra”*.

O acesso a alimentos é facilitado na zona rural, observação justificada pelo percentual de beneficiários da zona rural em Frederico Westphalen, que referiram não ter mudado a alimentação após o PBF; ao contrário, na zona urbana, principalmente em Pelotas, vimos claramente a importância da manutenção dos alimentos, ao mínimo no básico.

Tabela 12: Após o PBF, como ficou a alimentação?

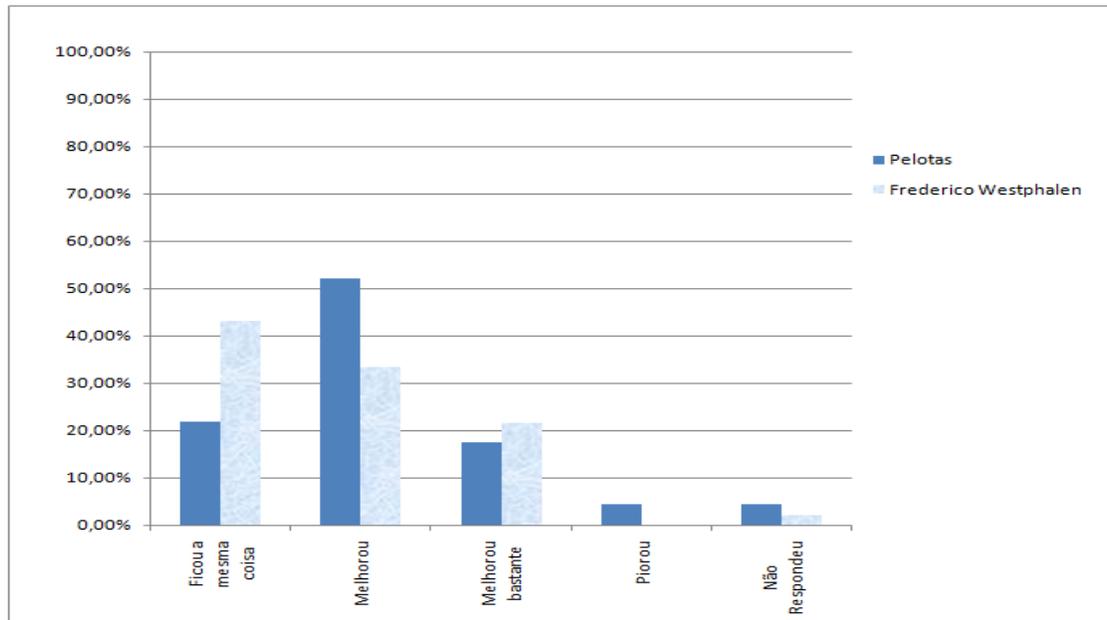
Com o PBF, o que aconteceu com a alimentação da família ?

Zona	Ficou a mesma coisa	Melhorou	Melhorou bastante	Piorou	Não Respondeu
Pelotas	21,74%	52,17%	17,39%	4,35%	4,35%
Frederico Westphalen	43,14%	33,33%	21,57%	0,00%	1,96%

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Gráfico 10: Após o PBF, como ficou a alimentação: Por município

Com o PBF, o que aconteceu com a alimentação da família ?



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Segundo os objetivos do PBF, descritos nos capítulos anteriores, e sua vinculação à política de segurança alimentar, buscam-se significativas melhorias das condições de alimentação. Assim sendo, o percentual que referiram ter *melhorado* e *melhorado muito*, em Pelotas 69,56%, e Frederico Westphalen 54,90%.

Tabela 13: Faltou alimentação no último mês?

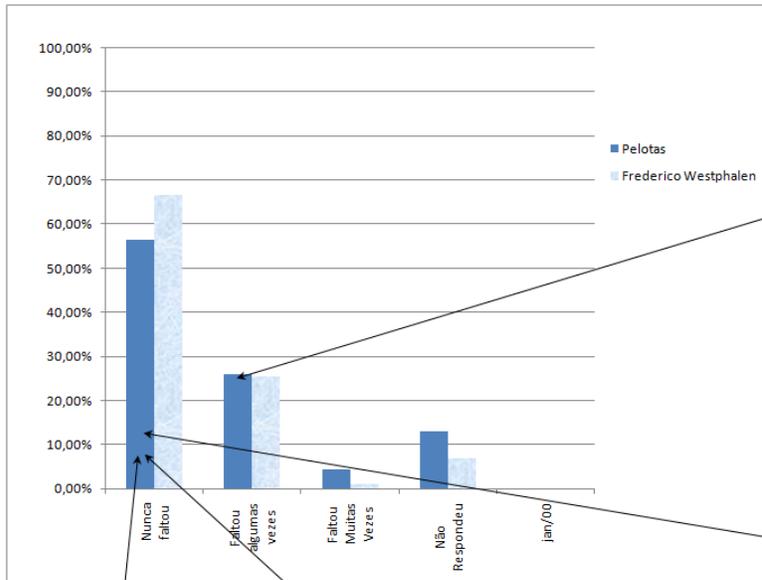
Faltou alimentação no último mês?

Município	Nunca faltou	Faltou algumas vezes	Faltou Muitas Vezes	Não Respondeu
Pelotas	56,52%	26,09%	4,35%	13,04%
Frederico Westphalen	66,67%	25,49%	0,98%	6,86%

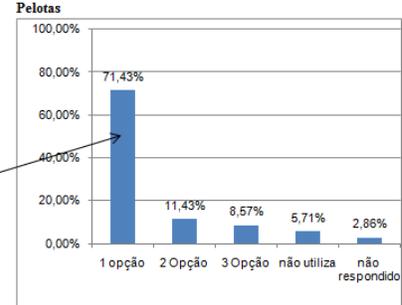
Fonte: Resultados da pesquisa de campo

Gráfico 11: Após o PBF, reflexos sobre alimentação?

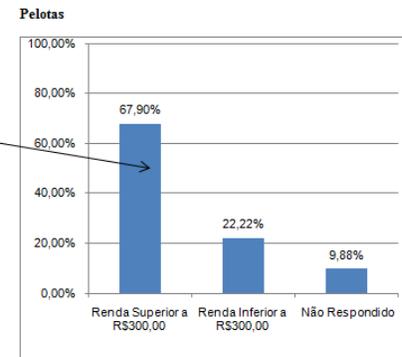
Faltou alimentação no último mês?



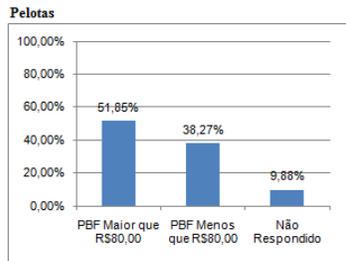
Faltou alimentação algumas vezes: Utilizam o PBF para alimentação



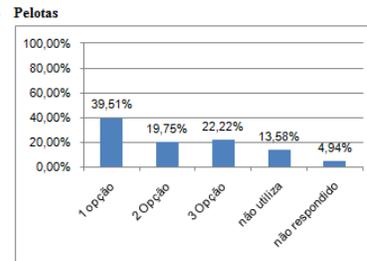
Nunca Faltou Alimentação: Por Renda



Nunca Faltou Alimentação: Por Valor do PBF.



Nunca Faltou alimentação: Utilizam o PBF para alimentação



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Nos gráficos anteriores, constatamos que 71,43% dos entrevistados que declararam ter faltado alimentação no último mês são aqueles que reportaram utilizar o PBF para compra de alimentos, ao fato que apenas 39,51% daqueles que afirmaram não ter faltado alimentos utilizam do PBF para compra de alimentos na cidade de Pelotas. Constatamos que os percentuais são próximos, com exceção de Frederico Westphalen, onde 66,67% declararam não ter faltado alimentos, e em Pelotas 56,52%. Esta diferença é explicada pela diferença de beneficiários da zona rural de Frederico Westphalen.

Tabela 14: Com o PBF, como ficou a alimentação: Por zona de Frederico Westphalen

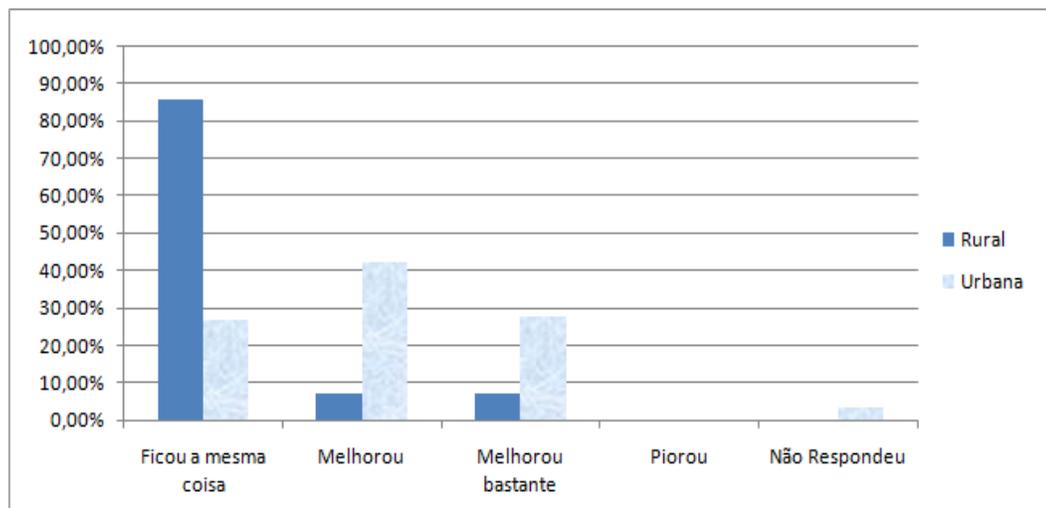
Com o PBF, o que aconteceu com a alimentação da família ?

Zona	Ficou a mesma coisa	Melhorou	Melhorou bastante	Piorou	Não Respondeu
Rural	85,71%	7,14%	7,14%	0,00%	0,00%
Urbana	26,80%	42,27%	27,84%	0,00%	3,09%

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Gráfico 12: Após o PBF, como ficou a alimentação: Por zona de Frederico Westphalen

Com o PBF, o que aconteceu com a alimentação da família ?



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Ao final deste tópico, podemos concluir que os beneficiários do PBF da zona rural possuem melhores condições de alimentação, proporcionando que os valores recebidos possam ser aplicados em outras formas de consumo. Também se conclui que a alimentação está muito relacionada à renda mensal, uma vez que 67,90% daqueles que declararam nunca ter faltado alimentos possuem renda superior a R\$300,00 por mês. Entendendo que o PBF faz parte da renda, nesta concepção, concluímos que o PBF é extremamente importante para a complementação da

alimentação e garantia da mesma, pois 51,85% dos que recebem PBF maior que R\$80,00 declaram nunca ter faltado alimento.

Algumas palavras de beneficiários ao responder a pergunta *O que mudou na sua vida após a inclusão no PBF?*

“Ajuda na alimentação”

“Melhorou muito, se pode comprar eletrodoméstico e melhorou a alimentação.”

“Melhorou muito a alimentação, nunca mais faltou feijão na mesa”

Beneficiários de Pelotas-RS

“Melhorou bastante, nunca mais faltou comida e material de aula”

“Tem mais dinheiro pra comprar no mercado”

“Melhorou tudo, antes era tudo pouquinho, agora da pra por mais coisa no carinho, antes mal dava uma cestinha”

Beneficiários de Frederico Westphalen-RS

7.2 CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO DO PBF E REFLEXOS SOCIAIS

Para facilitar a análise e comparação de gestões e mesmo os reflexos sobre os beneficiários, elaboramos uma tabela com base nas entrevistas gravadas com os gestores.

Quadro 1: Gestão do PBF em Frederico Westphalen e em Pelotas

Município	Pelotas	Frederico Westphalen
Sobre treinamento	Receberam treinamento a nível federal e estadual, também realizam capacitações internas. Procuram sempre acompanhar as mudanças de legislação. Afirmam ter sido suficiente.	Receberam varias capacitações da CEF e do MDS. Para operação do sistema a última capacitação foi em 2005. Afirma não ter sido suficiente.
Equipe envolvida na gestão	Secretaria própria da assistência social, três assistentes sociais, uma psicóloga, três auxiliares administrativos. Administrativos, dois estagiários e 2 recepcionistas. Total de 12 pessoas. Segundo a entrevistada, seriam necessários mais 10 entre atendentes e digitadores.	Uma assistente social que responde como gestora, inclusive no site do MDS e um operador de sistema. Mais uma assistente social em tempo parcial. Total de 3 pessoas. Segundo a entrevistada, seria bom que esta equipe, suficiente, trabalhasse só com o PBF.

<p>Cadastro único²¹</p> <p>Beneficiários População</p> <p>Repasse IGD p/gestão</p>	<p>Anexo G (out/2009)</p> <p>Aproximadamente 27.000 no cad. 14.753 abril/2009 345.181 Média de 7,82% da população</p> <p>R\$21.000,00 p/mês</p> <p>Suficientes, mas não podem ser usados para contratação de pessoal, somente RPA</p>	<p>Anexo F (out/2009)</p> <p>Aproximadamente 11.000 no Cad-Único 1.210 abril/2009 28.428 Média de 38,68% da população</p> <p>R\$2.800,00 p/mês</p> <p>Não, os recursos são utilizados para manter ações junto às famílias, sendo o pessoal alocado pela prefeitura de outras secretarias.</p>
<p>Recursos Materiais</p>	<p>Rede de informática, local próprio, 9 computadores e um veículo, uma linha 0800 para denúncia.</p> <p>Segundo a entrevistada, suficientes.</p>	<p>Um computador, não possui veículo.</p> <p>Segundo a entrevistada, suficientes, faltando apenas um veículo próprio.</p>
<p>Início do programa</p>	<p>Os cadastros eram declaratórios e sem verificação, feitos em diversos lugares públicos.</p> <p>Desde 2006 é necessário o parecer do Assistente social.</p>	<p>Foi feita propaganda pela rádio e nas comunidades do interior. O ministério repassou um valor por cadastro realizado.</p> <p>A grande maioria sem verificação.</p>
<p>Denúncias e fiscalização</p>	<p>Através de denuncia, 2 Assistentes sociais fazem a fiscalização in loco Denúncia pelo 0800.</p> <p>São realizadas cerca de 170 visitas por mês com 50 cancelamentos em média.</p> <p>Fazem cruzamento via sistema, INSS, secretaria do Estado, PRONAF. RAIS, BPC</p> <p>Não existe um planejamento e fiscalização rotineira.</p> <p>A fiscalização no interior é feita pela secretaria da saúde.</p> <p>A fiscalização in loco é feita por bairros.</p>	<p>Somente por denuncia</p> <p>Geralmente de alguém que perde o benefício.</p> <p>Tem dificuldade de verificar o interior por não possuir veículo.</p>

²¹ Os valores da tabela se referem às entrevistas realizadas no início de 2009, segue Anexo G e F, com informações atualizadas e que foram utilizadas nas análises, uma vez que neste ano de 2009 foi realizado um recadastramento.

<p>Controle Social</p>	<p>O conselho de Assistência Social é responsável pelo controle. Quem participa do conselho participa do comitê intersetorial.</p> <p>Não tem participação dos beneficiários, segundo entrevista já foram convidados.</p> <p>Em consulta ao <i>site</i> do MDS o conselho está devidamente registrado.</p>	<p>Segundo entrevistada, haveria um conselho paritário, 50% entidades sociais e 50% governamental. Com reuniões mensais.</p> <p>“... o conselho é atuante, mas quem faz a fiscalização somos nós...” Gestor do PBF</p> <p>Em consulta ao <i>site</i> constatamos não estar devidamente registrado.</p>
<p>Participação intersetorial</p>	<p>Existe um comitê formado envolvendo as secretarias.</p> <p>A secretaria da saúde através das UBS colaboram na fiscalização e verificação de denuncia.</p> <p>Segundo a entrevistada funciona muito bem.</p>	<p>Não existe comitê, somente as obrigações com relação a saúde e educação são cumpridas.</p>
<p>Visão e expectativa da gestão sob o PBF</p>	<p>O programa cria uma dependência pelo próprio governo federal que não dá condições para a inclusão.</p> <p>O programa é assistencialista, muitas vezes as pessoas não querem trabalho com registro para não perder o PBF.</p> <p>O beneficiário reproduz a história econômica do país. os programas mudam de nome mas a concepção é a mesma: ajuda.</p> <p>O objetivo é que o beneficiário se emancipe.</p> <p>O programa inclui devido a outros programas, como documentos, saúde e educação.</p> <p>O PBF obriga que as pessoas procurem outros serviços. Não vemos o individuo isolado na complementação de renda. O governo federal impõe muitas obrigações ao município.</p>	<p>Acredita que para municípios pequenos que não possuem orçamento para assistência o PBF surge como única alternativa de se fazer alguma coisa pelo social.</p> <p>Espero que o programa emancipe algumas famílias, que através deste programa as crianças tenham acesso a saúde e educação e não reproduzam este círculo vicioso.</p> <p>Acredito no programa e se houver a inter-relação com demais secretarias e programas municipais com certeza trará resultados.</p>

O treinamento e capacitação internos são essenciais para o aperfeiçoamento do programa e principalmente para promover o intercâmbio e intersetorialidade municipais necessárias para PBF. Conforme esperado, Pelotas possui uma estrutura maior, com orçamento próprio para Assistência, que possibilita a realização mais periódica de capacitações e conseqüentemente melhores resultados. A situação de municípios menores, como Frederico Westphalen, e provavelmente da maioria dos 5 mil municípios brasileiros é a dependência de capacitações realizadas pelas esferas estaduais e federais, que na maioria das vezes não são suficientes como afirmado. Uma das soluções que se podem sugerir é a realização de capacitações e treinamentos através de consórcio ou parcerias municipais, realizadas regionalmente, com o financiamento pelo MDS ou participação proporcional de todos os municípios com recursos do IGD.

Quanto aos recursos humanos e materiais, obtivemos respostas que se justificam, proporcionalmente Pelotas possui estrutura com 12 pessoas envolvidas, alegando serem necessárias mais 10 pessoas, o que perfaz uma média de 668 beneficiários por agente público. Já Frederico Westphalen possui média de 605 beneficiários por agente público e declarou ser suficiente, destacando ser necessário um veículo para visita domiciliar e exclusividade dos envolvidos na gestão do PBF. Ambos municípios se encontram em situação semelhante, porém com dificuldades distintas. A legislação proíbe a contratação de pessoal para gestão, ficando Pelotas, mesmo declarando serem suficientes os recursos, impedidos de utilizá-los, permitindo apenas sua aplicação em recursos materiais ou através de prestação de serviço. Já Frederico Westphalen está em situação contrária: possui pessoal suficiente, mas sem recursos financeiros para compra de veículo e realização de cursos e capacitações, ficando sob dependência de vontade política, uma vez que a prefeitura terá que usar de verbas orçamentárias próprias para sanar estas dificuldades. Pelotas, por sua vez, se utiliza da prestação de serviço, artifício este muito contestado, caso não respeite as normas de licitação, uma vez que tal prática possibilitaria fraudes.

O MDS deveria estar atento a estas dificuldades bem distintas entre municípios grandes e pequenos, uma vez que os pequenos têm recursos humanos e faltam recursos materiais, enquanto aos grandes faltam recursos humanos e sobram recursos

materiais. Esta realidade também deve repetir-se nos demais municípios, o que ensejaria uma adaptação na legislação.

Conforme o Quadro 1, podemos constatar que Pelotas consegue uma estrutura melhor, tendo em vista um repasse mensal de R\$21.000,00 o que permite muitas ações de fiscalização como fone 0800, como veículo próprio para o PBF e como o relato de cursos e capacitações internas. Este valor é significativo, e o salário do pessoal envolvido não deveria ser retirado deste repasse. Já nos municípios menores o valor não permite qualquer ação de maior repercussão.

Quanto ao cadastro único e início do programa, ambos os relatos destacam um início tumultuado e sem critério, onde se primou pela quantidade ao invés da qualidade do cadastro. Fato este que neste ano de 2009 fora realizado um extenso recadastramento, cujos reflexos já foram destacados no capítulo 6.2.1 Tabela 1, que contraria as informações de ambas as gestoras do PBF, as quais afirmaram ao serem indagadas sobre a queda do número de beneficiários:

“O que acontece é que as famílias que estão caindo, dificilmente vão ser repostas...”

“A diminuição que teve foi os cancelamentos, mas o governo federal não encaminhou novas inclusões, quem faz a seleção é o governo federal, nós abrimos portas com os cancelamentos. Média de 50 por mês...”

Tinha-se a idéia, inclusive pela gestão, de que os beneficiários excluídos não seriam repostos. Assim o próprio município teria prejuízo com os cancelamentos. Tal hipótese ficou prontamente eliminada, conforme defendido, tornando extremamente necessário um aperfeiçoamento deste cadastro, inclusive como forma para se utilizar para outras políticas. Desta forma, uma fiscalização somente por denúncias não seria suficiente para manter o cadastro fidedigno.

Assim, como conclusão e sugestão seriam importantes uma atualização inclusive com detalhes do endereço como casos em que estão cadastradas em diversas denominações: R (rua) Rua, Av. e Ave.. Em assim procedendo, o cadastro poderia ser utilizado com classificação por Rua, o que permitiria uma fiscalização *in loco* mais objetiva, eficiente e eficaz, conforme Quadro 2, com o cadastro antes e depois.

Quadro 2: Metodologia de classificação de beneficiários por endereço.

Antes (como se apresenta a relação do Cad-Único)					
ANA PAULA XXXXXX	122 R OITO	626	LOT GET VARGAS	TRES VENDAS	96010-000
ANA PAULA AAAAA	82 AV ALBUQUERQUE BARROS		1563 FUNDO	CENTRO	96015-340
ANA PAULA BBBBBB	122 R ONZE	0000222	GETULIO VARGAS	TRES VENDAS	96060-293
ANA PAULA CCCCCC	122 R VINTE SEIS	543		JARDIM EUROPA	96085-470
ANA PAULA DDDDD	122 R ALBERTO ROSA	140	TRV UM	CENTRO	96010-000
ANA PAULA EEEEE	82 AV ITALIA	304		JARDIM EUROPA	96080-590
ANA PAULA FFFFFFF	20 R VISCONDE DE RIO GRANDE		556 A	SIMOES LOPES	96045-490
ANA PAULA GGGGG	122 R DOIS	521	SANTA TEREINHA	TRES VENDAS	96060-000
ANA PAULA HHHHHH	40 R SEIS	272	LOT DUNAS	AREAL	96080-000
Depois classificado por Ruas					
GILVANETE xxx	132 AV DOIS	36		GETULIO VARGAS	96060-140
MIRIAN xxx	122 AV DOIS	184	LOTEAMENTO	GETULIO VARGAS	96060-140
MARISTELA xxx	40 AV DOIS	252		GETULIO VARGAS	96080-000
CLEONICE xxxx	82 AV DOIS	276	GETULIO VARGAS	TRES VENDAS	96060-160
ANA ELISA xxxxx	82 AV DOIS	299	LOT G VARGAS	TRES VENDAS	96010-000
ROSEMAR xxxxx]	82 AV DOIS	299	LOT GET VARGAS	TRES VENDAS	96060-140
JOZELDA xxxxx	122 AV DOIS	327	GETULIO VARGAS	TRES VENDAS	96060-000
MARCIA xxxxx	82 AV DOIS	348	GETULIO VARGAS	TRES VENDAS	96010-000
VANIA xxxxx	30 AV DOIS	351		GETULIO VARGAS	96010-000
MARCIA R xxxxx	82 AV DOIS	356	GETULIO VARGAS	TRES VENDAS	96060-140
ZILDA L xxxxx	82 AV DOIS	378		GETULIO VARGAS/	96060-140
ROSANE l xxxxx	102 AV DOIS	402		GETULIO VARGAS	96010-000
PRISCIL xxxxxx	40 AV DOIS	403	GETULIO VARGAS	TRES VENAS	96010-000
MALIZ R xxxxx	50 AV DOIS	422		VILA PRINCESA	96060-000
LEILA M xxxxx	82 AV DOIS	425		VILA FRANCESA	96010-000
CARLA xxxxx	102 AV DOIS	443	TRES VENDAS	VILA PRINCESA	96010-000

Fonte: Simulação de listagem realizada pelo autor

Ao tratarmos de denúncias e fiscalizações, é importante destacar que no início o programa continha falhas que permitiram inúmeras fraudes, denunciadas pela mídia e que levaram a algumas ações de controle. Uma das mais importantes e eficazes foi o recadastramento, mas algumas características permanecem, como o fato de ser declaratório. Importante a utilização por Pelotas, segundo entrevista, de um parecer da Assistente social para novos cadastros; também é importante a disponibilidade de fone 0800. A despeito do número de visitas *in loco*, relatada pela secretaria de Pelotas, média de 170 por mês, também se comprovou elevado o número de cancelamentos (50), o que faz um percentual de mais de 25% de denúncias comprovadas.

O relato de dificuldade da fiscalização, pelo elevado número de beneficiários e extensão territorial, bem como a falta de um planejamento e periodicidade nas visitas, se comprovam pela amostra quantitativa que levantamos, onde 83,2% dos entrevistados afirmaram nunca terem recebido visita de assistente social, num período

de um ano. Ao contrário, contatamos que, em percentual de 93,2%, responderam receber visita de Agente Comunitário de Saúde (ACS), o que nos faz concluir que a fiscalização poderia ser melhor estruturada, e não apenas por denúncia e ou amostragem.

De fato, em Pelotas a dificuldade de se encontrar os endereços é real, uma vez que em nossa própria amostra o percentual de 50,90% de *não encontrados*, Tabela 2 capítulo 6.4. Tal dificuldade não se apresentaria se fosse adotada a metodologia de classificação por ruas; tendo em vista a nossa experiência, poderiam ser visitadas mais de 50 residências por dia, 1000 por mês ou mais de 8% dos beneficiários por mês. O que pode parecer muito, se considerarmos as dificuldades apontadas pelos gestores, é facilmente contornada se a relação de beneficiários, ao invés de ser apresentada por ordem alfabética, fosse transformada em ordem de Ruas e números de casas. Tal procedimento facilitaria a fiscalização e uma setorização por rua, na ordem numérica das casas. A fiscalização, da maneira atual, parte apenas da declaração dos beneficiários e através das denúncias e não na observação das condições socioeconômicas.

Já no caso de Frederico Westphalen, o aspecto é mais simples de entendimento, porém dependente de vontade política, uma vez que com os números reais (1210 beneficiários), a fiscalização deveria ser mais fácil, ao contrário do exposto pelo gestor, dependendo apenas de estrutura material e um planejamento de médio prazo. Considerando a teoria de Eficiência e Eficácia, poderíamos dizer que a fiscalização, se realizada, seria mais eficaz do que em Pelotas. Na amostra representativa da zona rural de Frederico Westphalen, constatamos que 32,3% não necessitariam do programa, o que corresponderia a quase 10% do total de beneficiários da cidade, ao contrário de Pelotas, que na mesma proporção representaria apenas 0,30 %. Com efeito de conclusão, a gestão no que tange a fiscalização, Frederico Westphalen deveria optar pela Zona Rural ao passo que Pelotas pela Zona Urbana, mas partindo da premissa de que percentuais acima de 25% de irregularidades exigem, ao nosso entender, um planejamento e ação de visita na totalidade e não mais apenas sob as denúncias.

Constatamos, pela entrevista com os gestores, que em Frederico Westphalen os recursos repassados pelo IGD são insuficientes para a realização de cursos ou

aperfeiçoamento. Ocorre que para o número de beneficiários da zona rural, inclusive em desacordo com os critérios de exigibilidade, tornam ineficiente a aplicação do gasto público. Segundo constatado, 28% das entrevistas da zona rural referiram que se tivessem outra fonte de renda mensal, poderiam não mais necessitar do PBF.

Quanto ao controle social, concluímos que Pelotas possui devidamente estruturado o conselho e participa das decisões; quanto a Frederico Westphalen, a falta de secretaria própria, quando da realização da entrevista, deixa a cargo de uma única pessoa a condução do PBF. Apesar da determinação e vontade apresentada pela entrevista o conselho sequer formalmente estava informado junto ao MDS, o que diminui o repasse de recursos e impede uma maior intersetorialidade.

Destacamos como valiosa a experiência utilizada por Pelotas com a criação de um comitê para gestão do PBF, envolvendo assistência social, saúde e educação, com reuniões periódicas. Como em Frederico Westphalen não existe, seria importante esta experiência, que no caso de um município menor poderia surtir resultados ainda melhores, como ações em conjunto a fim de maximizar investimentos e facilitar previsões orçamentárias.

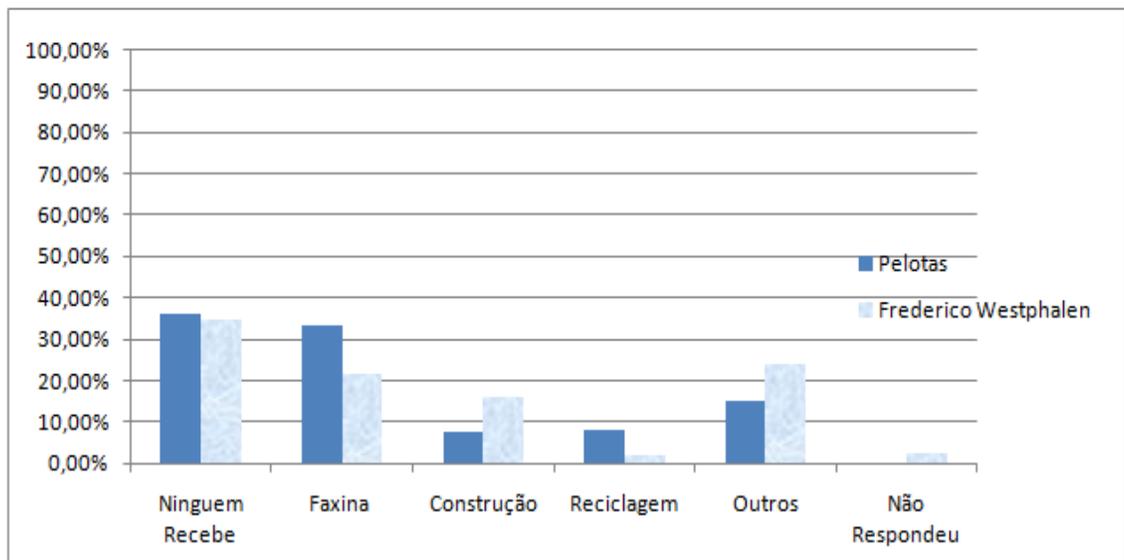
Conforme defendido na metodologia, Pelotas opta por uma gestão voltada à zona urbana, onde os números são significativamente maiores, enquanto em Frederico Westphalen o poder público municipal deveria incentivar políticas de Assistência Social além dos recursos do PBF. No que se apresenta pelos números reais, não analisados percentualmente, permitiriam ações direcionadas a cada beneficiário da zona rural em número de 330; desta forma, em pouco tempo e com poucos recursos, poderiam ser visitados 100% dos beneficiários da zona rural e, sobre os que realmente necessitam, instituir uma política de incentivo rural. Assim, muitos recursos repassados à zona rural seriam transferidos a necessitados da zona urbana e se promoveria inclusão daqueles através de sua atividade natural (agricultura e pecuária).

Há que se destacar que a legislação do PBF permite a utilização do CAD-Único para efeito de implementação de políticas públicas de inclusão, o que permite a municípios como Frederico Westphalen implementarem programas de renda focalizados com baixo investimento e com retornos efetivos, como o caso já citado de uma política de renda mensal ao residente da zona rural, haja vista que mais de 70%

dos beneficiários da zona rural citam o PBF como a garantia de uma renda fixa e mensal.

Quanto a Pelotas, os recursos “que sobram” do IGD devem ser investidos num planejamento e organização do processo de visitação pela assistência social, além de contratação ou elaboração de um planejamento estratégico que leve em consideração as características dos beneficiários de Pelotas, citando aqui a idade, as habilidades, os interesses e principalmente as necessidades do mercado de Pelotas, especialmente no que os beneficiários trabalham ou procuram trabalho.

Gráfico 13: Alguém recebe por prestação de trabalho informal?



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Pode-se observar uma relação entre os municípios, com exceção de “faxina” mais realizada em Pelotas, que pode ser explicada pelo número de rurais no município de Frederico Westphalen. Outra diferença é com relação a percentual maior em construção e outros em Frederico Westphalen e Pelotas o predomínio de faxinas e reciclagem. Importante destacar que não existe tanta informalidade declarada, uma vez que quase 40%, em ambos os municípios, declararam não receber nenhum valor a título de trabalho informal.

De fato muitas são as diferenças, em termos de estrutura de cada município, porém a gestão se procede de forma similar entre ambos: o que é facilitado em um, torna-se difícil para o outro e vice-versa. O posicionamento da gestão deve refletir a vontade e características dos beneficiários. Assim, mesmo com a crítica ao governo federal, ambos os casos reconhecem o valor do PBF no intuito de buscar o desenvolvimento social e independência dos beneficiários, desta forma abertos a melhorias do PBF.

Nesse sentido, constatamos pelo gráfico abaixo, grandes percentuais de beneficiários que procuraram trabalho no último mês. Afastando a idéia de acomodação ou dependência.

Tabela 15: Alguém procurou trabalho no último mês?

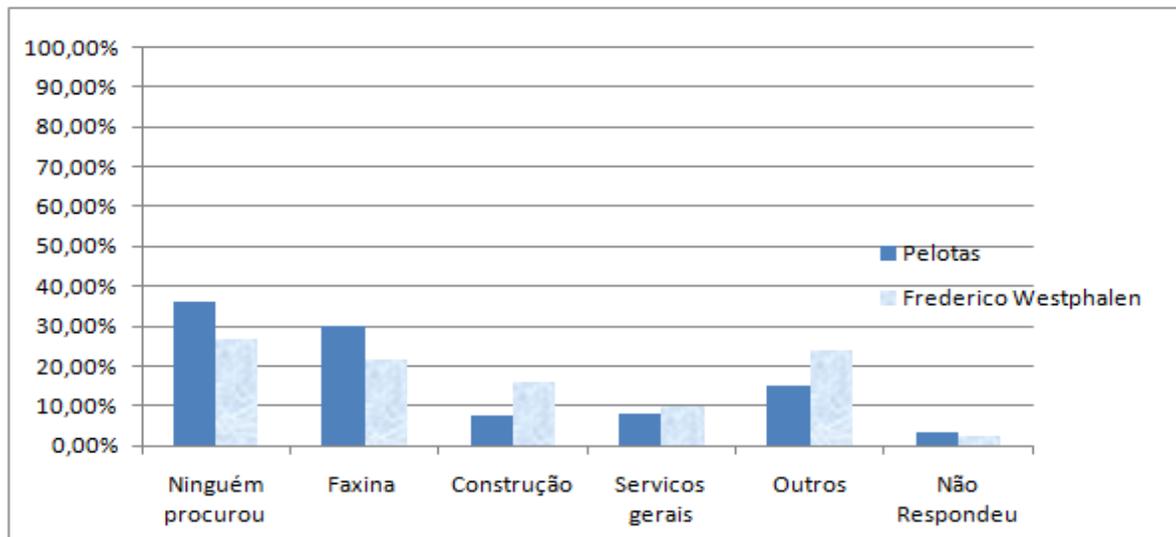
Alguém procurou trabalho no último mês ?

cidade	Ninguém procurou	Faxina	Construção	Servicos gerais	Outros	Não Respondeu
Pelotas	36,08%	30,13%	7,30%	8,09%	15,00%	3,40%
Frederico Westphalen	26,77%	21,54%	15,77%	9,80%	23,81%	2,31%

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

Gráfico 14: Alguém procurou trabalho no último mês?

Alguém procurou trabalho no último mês ?



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor

A gestora de Pelotas declarou que realizam cursos profissionalizantes para os beneficiários, mas não cita terem realizado pesquisa anterior no intuito de atender as vontades dos beneficiários. Desta forma, pelo nosso trabalho, constatamos a baixa escolaridade e a predisposição para algumas atividades, que devem ser observados ao intentar novos cursos. Frederico Westphalen não possui recursos suficientes para manter uma política de realização de cursos que satisfaça; desta forma, deve ser possível identificar caso a caso a situação familiar e as possibilidades de cada família.

A importância do trabalho para o desenvolvimento e dignidade do ser humano é determinante. Assim, ao questionarmos os beneficiários sobre o que esperam para o futuro, mais de 80% em ambos os municípios referiram esperar um emprego com salário fixo. Assim, o PBF só vai cumprir com seu objetivo se a gestão direcionar esforços a este fim.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos que a tendência adotada a partir do ano de 1970 favorece uma política predominantemente de caráter neoliberal, cujas funções do Estado, agora mínimas, privilegiam o fortalecimento do capital especulativo em contraponto ao produtivo.

Neste cenário, acentua-se a queda do emprego e da renda, levando a economia política a visualizar as relações entre capital e trabalho dentro de uma financeirização do setor produtivo, predominantemente de cunho neoliberal, à qual se atribui o declínio dos estados de bem-estar, principalmente nos países mais pobres. Os serviços públicos mantiveram um cunho de concessão e assistencialismo vinculados ao clientelismo, onde o beneficiário não se julga detentor de um direito e sim recebedor de uma ajuda. Nestes países, a dicotomia seguro *versus* seguridade está sendo esmaecida por um contexto de ações e políticas, cuja grande característica é a transferência de renda e serviços para os mais pobres.

Com o aprofundamento e o debate sobre os diversos sistemas de proteção social e mesmo o efeito limitador, da política neoliberal predominante, nos propiciou o entendimento das repercussões sociais do PBF e de sua gestão frente aos modelos utilizados em Frederico Westphalen e Pelotas.

A publicidade e os resultados de pesquisas, divulgadas pelo governo federal, refletem a vontade política do atual governo com relação às políticas sociais de combate à pobreza. Tais políticas, sempre realizadas no sentido da emancipação social, tende a se apresentar como solução miraculosa, tendo em vista as condicionalidades. De fato, os resultados não conseguem atingir transformações estruturais, capazes de provocar mudanças profundas, não conseguindo se afastar da idéia de um programa meramente clientelista. O programa segue, na política atual, as mesmas orientações políticas dos governos anteriores, com predomínio totalmente neoliberal, com características especificam sob as políticas sociais.

Outra questão a agravar as características do quadro contemporâneo é o forte predomínio de políticas sociais específicas, setorializadas e focalizadas, protegendo de forma fragmentada cada um dos grupos mais pobres e

vulneráveis, indicando, ao mesmo tempo, a dificuldade na incorporação e implementação do apreensão de formulação das políticas sociais para sujeitos com *direitos a ter direitos*, superando a concepção restrita dos usuários das políticas sociais como seres humanos “carentes” para a serem atendidos pela caridade, pública ou privada. Trata-se fundamentalmente de superar as estruturas verticais e setoriais que historicamente a administração pública se apresenta, e os determinantes políticos e institucionais que determinam a alocação de recursos financeiros e humanos e a hierarquia entre os setores e a não participação efetiva da sociedade na discussão, elaboração e avaliação das políticas (FAGUNDES, 2009).

Ao analisarmos o contexto de redemocratização do país, com o aprofundamento nos padrões clássicos das políticas sociais brasileiras até meados da década de 1980, acentuamos a crítica ao “caráter altamente centralizado, burocratizado, fragmentado, privatista, excludente e de baixa eficácia e eficiência social” que era utilizado até aquele momento e que tendia ao continuísmo.

Dois traços característicos da política social brasileira vêm se destacando enquanto questões-chave a serem enfrentadas: a) os segmentos pobres são os que tradicionalmente têm maiores dificuldades de acessar os bens e serviços sociais, contribuindo para a persistência da desigualdade social; e b) a falta de interação entre os diferentes setores de governo, entre governo e sociedade e a conseqüente dificuldade de coordenação das ações desenvolvidas (SENNA et al., 2007, p. 87).

Uma nova sistemática de política de proteção deveria surgir com a CF 88, aproveitando-se o momento democrático do país, mas o que de fato ocorreu foi a submissão às idéias hegemônicas do *neoliberalismo*, que levam à fragmentação ou quase completa extinção dos modelos *Welfare State*. Temos, então, o surgimento dos programas de transferência de renda focalizados, que condicionam a participação das famílias beneficiárias em outros programas e políticas públicas.

Um dos principais objetivos de nosso trabalho foi verificar os reflexos da gestão municipal do PBF, em especial a intersetorialidade envolvida pelas condicionantes da saúde e educação. Como bem aponta Sposati (2006), o que move a gestão intersetorial é o princípio da *convergência* em prol de uma ação coletiva que visa a objetivos comuns e integrados. Neste caso, o nosso trabalho mostra as dificuldades de municípios menores que convivem pela deficiência administrativa e financeira para gestão da Assistência Social. Frederico Westphalen sequer possuía secretaria própria, estando submetida à Secretaria da Saúde.

Em municípios menores, como no caso pesquisado, o PBF se torna uma das poucas expressões de ação pública na esfera social. Com poucos recursos, deficiência material, equipes deficientes em capacitação, seu papel se restringe apenas e a muito custo, em cumprir com um papel meramente de fiscalização.

Desta forma, vendo o PBF como um programa em implementação, a visão de gestão intersetorial é necessária a fim de tornar a gestão pública mais preparada para a condução de outras políticas sociais. Ao final de nossa análise constatamos o completo despreparo e rapidez com que foram implantados os cadastramentos das famílias, o que reflete até os dias atuais as constantes divergências e elevado número de denúncias e fraudes comprovadas.

Chegando ao final do trabalho e atingidos os objetivos propostos, fica a certeza de que muitos dados coletados proporcionaram base para uma autoavaliação do poder público e de sua gestão, possibilitando, através das sugestões, um aperfeiçoamento da maneira com que os gestores se comportam frente ao PBF. A possibilidade de cruzamento de dados disponíveis na análise quantitativa, engrandecida com uma observação mais aprofundada das respostas descritas dos beneficiários e gestores, e passíveis de cruzamento, só nos fazem acreditar que a gestão pública, mesmo carecedora de recursos, ainda assim pode, com criatividade e vontade das pessoas envolvidas, tornar o PBF um programa eficiente e eficaz, desde que priorize o interesse dos beneficiários e intente planejamentos estratégicos de fiscalização e capacitação, quer dos beneficiários, mas também dos gestores.

As transformações do mundo e os novos indícios da falibilidade do capitalismo, vivenciada no transcorrer desta pesquisa, nos fazem crer que a saída passa pela qualificação dos mais humildes, que somente ocorrerá com a satisfação das necessidades básicas de alimentação, saúde e educação. Tais necessidades jamais poderiam ser supridas por um valor médio de R\$93,00, mas nossa pesquisa mostra claramente que o PBF possibilitou que algumas pessoas pudessem fazer mais do que faziam anteriormente. Destacou, também, que uma política, quando articulada, mesmo que focalizada, pode vir a tornar-se embrião de uma universalidade e que uma gestão séria e consciente da importância do programa independente da ideologia política partidária, pode fazer a diferença.

Tínhamos o objetivo de descrever as características dos beneficiários e da gestão e os reflexos desta sobre os beneficiários. Constatamos neste processo muitas similaridades, mas também muitas necessidades de adaptações por parte dos gestores locais e principalmente no programa. A impossibilidade de utilização dos valores do IGD para contratação de pessoal, e o pequeno valor deste, repassados a municípios menores que impedem a realização de capacitações e compra de matérias, são fatores que se destacam como diferenças para os municípios. Como grandes semelhanças constatam-se as falhas no início do processo de cadastramento e o processo de focalização adotado, em nossa conclusão ambos sem corresponder com a necessidade, o que faz destacar o elevado índice de irregularidades, ainda existentes, agora já transcorridos vários anos do início do programa.

Fica saliente que o beneficiário do programa se torna dependente dessas políticas sociais compensatórias e clientelistas, por muitas descritas como favorecedoras do comodismo e aceitação. Uma política de Assistência Social será um dos mecanismos necessários para reverter um quadro que já parece estar incutido na ideia dos gestores, no sentido de que a inamobilidade social é uma questão posta e definitiva e que sua função passa apenas a ser de reprodução desta realidade.

Em nossa visão, este discurso deve ser mudado priorizando um melhor planejamento e luta política pela melhora das condições do programa e sua gestão. De posse de informações e principalmente de técnicas e planejamentos que permitam uma visão mais clara e eficiente da situação dos beneficiários, somadas a técnicas de gestão e colaboração intersetorial, as condicionantes, já não mais somente vistas como um instrumento de exclusão, mas sim um meio de sucesso desta política, em especial o Programa Bolsa Família.

Em muitos trabalhos, no que se refere ao financiamento do Programa, constata-se que a própria lei de sua criação impõe estrangimentos à ampliação dos benefícios, mas na prática consolidado em mais de onze milhões de famílias, torna-se uma situação de difícil retorno, mesmo que seja uma corrente política diversa à vencedora nas próximas eleições.

Permanece o desafio de integrar as políticas econômicas e sociais com uma gestão mais séria e comprometida, rompendo com a ideia clientelista, na maioria das

vezes defendida pela própria gestão, mas assim recebida pelo beneficiário que toma este benefício como uma garantia que lhe permita buscar, por si só, uma melhor alternativa, citando na maioria das vezes melhor condições de educação para os filhos.

Concluimos, portanto, que os dados apresentados serão de grande relevância para os municípios de Pelotas e Frederico Westphalen, permitindo a estes que tomem conhecimento da inter-relação existente entre a sua gestão e os anseios e vontades dos beneficiários. Também a necessidade de um planejamento mais eficaz com relação à fiscalização e oferecimento de cursos complementares a fim de que o conjunto de ações se revele ao final a maneira de tornar o Programa Bolsa Família, muito mais do que uma utopia: uma realidade de divisão de renda e oportunidades.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Aprendizagem nas políticas públicas**. Valor Econômico. São Paulo: p. A10 - A10, 05 abr. 2006.

ALMEIDA, Evaristo. **Programas de garantia de renda mínima: inserção social ou utopia?**. São Paulo: Educ, 2000.

ANDRADE, L. O. M. **A saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 1ª Ed. Campinas: Cortez, 2006.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AZEVEDO, Sergio de. Desigualdade social e reforma do estado: os desafios da gestão metropolitana no federalismo brasileiro. In FLEURI, Sonia (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 127-187.

BARROS, Ricardo P.; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuell; MENDONÇA, Rosane. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Texto para discussão, Brasília: IPEA, n. 1258, janeiro. 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEZERRA, M. C. L.; BURSZTYN, M. (coord.). **Ciência & tecnologia para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio CDS/UnB/Abipti, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A lição dos clássicos**. In: Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política**. 13ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. Legislação e Instruções. Disponível em <www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu> Acesso em: 10/10/2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001**. Cria Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - “Bolsa Escola” e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001**. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.

_____. **Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde - “Bolsa - Alimentação”, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de setembro de 2001, relativamente ao “Auxílio-Gás”.

_____. **Decreto nº 4.551, de 27 de dezembro de 2002**. Dá nova redação ao art. 4º do Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o Programa “Auxílio-Gás”.

_____. **Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003**. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA.

_____. **Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004.

_____. **Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004**. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BROM, Luiz Guilherme. **A crise da modernidade pela lente do trabalho: as percepções locais dos processos globais.** São Paulo: Saraiva, 2006. 155 p.

CARVALHO, M.C.B. **A priorização da família na agenda da política social.** In: _____. (Org.) A família contemporânea em debate. São Paulo: Cortez/ EDUC, 1997, p. 11-21.

CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz E.; WANDERLEI, Mariangela B. **Desigualdade e a questão social.** 2ª Ed. São Paulo: Educ , 2007.

CASTRO, M. H. G., PRADO, I.; TIEZZI, S. **Política social sob o governo Lula.** (11/02/04), Disponível em: <[http://www.e-
agora.org.br/conteudo.php?id=160_0_3_0_C24](http://www.e-
agora.org.br/conteudo.php?id=160_0_3_0_C24)>. Acesso em: 10/10/2008.

COSTA, Nilson do Rosário. **Política social e ajuste macroeconômico.** Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro: v. 18, 2002.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social.** 7ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DEMO, Pedro. **Exclusão Social.** Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1998. 125p.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual.** In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil.. Campinas - SP: IE - UNICAMP, 1998.

DRAIBE, Sonia M. **A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda.** Caderno de Pesquisa n.34. Campinas: NEPP/ UNICAMP, 1997.

_____. **Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista,** 2002, Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>>. Acesso em: 10/10/2008.

DRAIBE, Sonia M. et al. **Programas de renda mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação.** São Paulo: NEPP, 1998.

FAGUNDES, Silveira Helenara. **Mudanças no cenário global e suas implicações na configuração do Estado da sociedade civil e os desafios postos ao Serviço Social**. 2009. Dig.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Saber profissional e poder institucional**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. 159p.

_____. **Inclusão Social e Cidadania**. Palestra proferida na *32ª International Conference on Social Welfare (ICSW32)*, Brasília, 17 de julho de 2006. Disponível em <http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/vicente_faleiros.pdf>. Acesso em: 10/08/2009.

FIORI, José Luis. **Globalização, hegemonia e império**. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis (Orgs.) **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 6ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.

FLEURI, Sonia (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. Fundação Perseu Abramo, n. 55, p. 12 - 18, set/out/nov, 2003.

FURTADO, C. **Brasil, a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FUSFELD, Daniel R. **A era do economista**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Ed Unesp, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª ed.: São Paulo, Atlas, 1999.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 6ª ed, São Paulo: Loyola, 1993.

HOBSBAWN, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cad. CEDES., Campinas, v. 21, n. 55, 2001.

JAGUARIBE, Helio. **Atual problema do desenvolvimento brasileiro**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 21, n. 60, 2006.

JUNQUEIRA, L.A.P. **Descentralização e intersetorialidade na construção de um novo modelo de gestão.** *Rev. Adm. Pública*, 1998.

LAVINAS, Lena. **Universalizando direitos.** Revista Observatório de cidadania – relatório 2004: medos e privações – obstáculos à segurança humana. Rio de Janeiro: IBASE, março de 2004. p. 67-74.

LAVINAS, Lena et al. **Combinando o compensatório e o redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil.** Texto para discussão n. 748. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2000, p.1-29.

MAGALHÃES, Rosana. **Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais.** Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, 2001.

MAGALHÃES, Rosana et al. **Estudo da implementação do Programa Bolsa Família no estado do Rio de Janeiro.** Relatório de Pesquisa CNPq. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2005.

MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni. Orientações Básicas para a Pesquisa. In: Mota, E.E., Bravo, M.I.; Uchoa, R.; Nogueira, V.M.; Marsiglia, R.; Gomes, L.; Teixeira, M.. (Org.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional.** São Paulo: Cortez, 2006.

MEGA, Luciano F. **Mudanças causadas pelo programa de transferência de renda, Bolsa Família, aos beneficiários de Santa Vitória do Palmar.** Pelotas, UCPEL/RS, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); FERREIRA, Suely; NETO, Otávio Cruz, GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 9 ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MOURA, Alessandra B. **Avaliação da Eficácia do Programa de Transferência de Renda – Bolsa Família na cidade de Pelotas – RS.** Pelotas-RS, UCPEL/RS, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2004.

OCAMPO, José A. **Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización.** Nueva Sociedad", May. 2008, N° 215.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Política Social, assistência social e cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira.** Desafios sociais, Natal, v. 2, p. 85-114, 2002.

- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas.** Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 2006.
- PEREIRA, P. A. P. . **Discussões Conceituais sobre Política Social como Política Pública e Direito de Cidadania.** In: Ivanete Boschetti; Elaine Behring; Silvana Mara dos Santos; Regina Miotto. (Org.). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2008, v. 1, p. 87-108.
- POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo.** 3ª ed, São Paulo: Graal, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- SANTOS, Jose Martins dos. **Desenvolvimento Social e política pública: uma análise de eficiência, eficácia e efetividade do bolsa família no COREDE norte do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre-RS, PUC/RS, 2007.
- SAWAYA, Ana Lydia. **Políticas públicas: pontos de método e experiências.** Estud. av., São Paulo, v. 20, n. 56, 2006.
- SEN, Amartya K. **Desigualdade reexaminada.** 2ª ed , Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SENNA, Monica de Castro Maia et al. **Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?** Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007.
- SILVA, Edna Lúcia da, MENEZES, Estera M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. 121p.
- SILVA, Maria Osanira da Silva e; YASBECK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de Renda.** 3ª ed, São Paulo: Cortez, 2007
- SILVEIRA, Antonio Maria. **Redistribuição de Renda.** Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro. V. 29 . 1975.
- SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. **Reforma do Estado, descentralização e desigualdades.** Lua Nova 48, 1999. p. 187-212.
- SPOSATI, Adaíza de O. **Vida urbana e gestão da pobreza.** São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. Adaíza de O. (Org.). **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997

SPOSATI, Aldaíza. **Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência.** *Serviço Social & Sociedade*, nº 85, ano XXVII, 2006.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios.** São Paulo: Futura, 2002. superior/legislação>. Acesso em: 01/10/2008.

SUPLICY, Eduardo M. **Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento.** L&PM-Pocket: Porto Alegre, 2006.

_____. **Renda Básica de Cidadania.** a saída é pela porta. São Paulo: Cortez Fundação Perseu Abrano, 2002.

SZMERECSANYI, Tomás. **John Maynard Keynes:** Economia. 2^a ed, São Paulo: Ática, 1984.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

UNGER, Roberto M.; BACHA, Edmar L. **Participação, salário e voto, um projeto de democracia para o Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978

VIANA, Ana; LEVCOVITZ, Eduardo. **Proteção social:** Introduzindo o debate. In: *Proteção Social - dilemas e desafios.* VIANA, Ana; ELIAS, Paulo; IBAÑEZ, Nélon (Org.). São Paulo: Hucitec, 2005, p. 15-57.

VIANNA, Maria L. T. Werneck. **Em Torno do Conceito de Política Social:** Notas Introdutórias, Rio de Janeiro-RJ: 2002, Disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf> Acesso em: 10/01/2009

WANDERLEY, Mariângela B. **Refletindo sobre a noção de exclusão.** In SAWAIA , Bader (Org.). *As artimanhas da exclusão: Análise psicossocial e ética da desigualdade social.* 6^a ed. Petrópolis: Vozes, 2006

WESTPHAL, M. F.; ZIGLIO, E. **Políticas Públicas e Investimentos:** a Intersetorialidade. 1998. Disponível em:<<http://www.cepam.sp.gov.br/v10/cepam30anos/pdf/Cap%205/2artigo%205%20-%20Marcia%20e%20Erio%20Ziglio.pdf>> Acesso em: 01/02/2009.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abrano, 2006.

WIKIPÉDIA (em português). Verbetes "Coeficiente de Gini". Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Coeficiente_de_Gini>. Acesso em 10/10/2009.

ANEXOS

ANEXO A – TABELA BOLSA FAMÍLIA – MDS

Informações Bolsa Família			
Brasil Data de Referência			
INFORMAÇÕES GERAIS	População Total	189.604.313	2008
	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Bolsa Família (PNAD 2006)	12.995.195	2008
	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Cadastro Único (PNAD 2006)	22.231.781	2008
CADASTRO ÚNICO	Total de Famílias Cadastradas	19.028.648	30/8/2009
	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Bolsa Família*	15.654.520	30/8/2009
	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Cadastro Único**	18.075.178	30/8/2009
BENEFÍCIOS	Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família		
		11.994.309	09/2009
*Famílias com renda per capita mensal de até R\$ 140,00.			
**Famílias com renda per capita mensal de R\$ 232,50 (1/2 salário mínimo em 2008)			
Fonte MDS : Disponível em < ">http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewbr.asp?> Acesso em 20 de outubro de 2009.			

ANEXO B – CÁLCULO RENDA VARIÁVEL PBF

Famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70

Número de 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\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$90,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70 a R\$ 140 por pessoa

Número de 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 benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00
2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

Fonte MDS : Disponível em < <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewbr.asp?>> Acesso em 20 de outubro de 2009.

ANEXO C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS MESTRADO EM POLITICA SOCIAL

Prezado senhor (a)

Você está sendo convidado a participar no projeto de dissertação de Mestrado em POLÍTICA SOCIAL – UCPEL denominado **“Diferenças da gestão e as repercussões sociais do Programa Bolsa Família nos municípios de Frederico Westphalen-RS e Pelotas-RS”**

Este estudo tem caráter descritivo e avaliativo da implantação do Programa Bolsa Família – PBF sendo para tanto realizada uma entrevista-questionário, mantendo-se total sigilo quanto ao seu conteúdo. Todo o entrevistado pode se negar a participar ou continuar participando da pesquisa, além de solicitar informações sobre o andamento da mesma sempre que achar necessário. Sua participação é voluntária e pode ser interrompida em qualquer etapa sem qualquer prejuízo.

O projeto foi devidamente qualificado pela banca examinadora e obedece a todas as recomendações éticas de preservação de sigilo e confidencialidade dos informantes. Os dados coletados serão utilizados para fins científicos no intuito de contribuir para qualificação das políticas públicas e serão mantidos, assim como as gravações, sob a guarda do Mestrando e destruídos após 5 anos, sendo os resultados da pesquisa divulgados junto às instituições participantes. É pesquisador responsável Sidinei Antonio Anesi, orientado pela Prof.^a Dra. Helenara Silveira Fagundes.

Qualquer esclarecimento, informação adicional ou questionamento sobre direitos, poderá ser obtido pelo telefone (53) 84038604 com o mestrando ou através de contato com a UCPEL- Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social, Rua Félix da Cunha, 412 - 96010-000, Pelotas-RS- Brasil- Fone:(53) 2128-8000

_____ de _____ de _____

Orientadora

Dr^a. Helenara Silveira Fagundes

Mestrando

Sidinei Antonio Anesi

Eu _____ **aceito participar da pesquisa**

ANEXO D

Roteiro para entrevista semi-estruturada c/gestores do PBF (entrevista gravada)

1º Apresentar o projeto de pesquisa e objetivos:

Identificar o gestor do Programa Bolsa Família-PBF no município de :...

Nome: Função: ... Tempo de serviço na função: .. Formação Acadêmica: ...

Sobre o órgão Gestor:

- Recebeu treinamento/capacitação?

Foi suficiente? O que mais deveria oferecer?

- Os recursos materiais e humanos são suficientes?

- Quais as maiores dificuldades do trabalho?

Implementação e gestão.

- Qual a relação de planejamento, articulação e participação entre as secretarias?

Intersetorialidade.

- Existe interferência de superiores ou de grupos sobre a gestão?

- Como se procede a fiscalização?

E dos beneficiários da zona rural?

- Sobre denúncias. Existe muitas?

Como se procede com relação às denúncias.?

O que se tem feito para aperfeiçoar a implantação e gestão do PBF?

Sobre o Programa Bolsa Família:

- O que pensa do programa Bolsa Família?

E da propaganda sobre ele?

- Sobre os beneficiários?

Existe outros programas, complementares, de inclusão e renda?

Como se procedem a escolha do tema e beneficiários?

-A participação da sociedade e conselhos?

- O que você espera para os beneficiários do PBF após 5 anos?

-O programa INCLUI, na tua concepção?

Por quê?

Tem mais alguma coisa que gostaria de declarar a fim de contribuir para os objetivos desta pesquisa.

ANEXO E

99-NQR - Não quis responder 88-NSA- Não Se Aplica (não encontrado) 77- NSR – Não Sabe Responder

QUESTIONÁRIO FECHADO

Número:.....

Beneficiário : Valor: R\$.....

Endereço:Entrevista:/...../.....

Entrevistado: Entrevistador:

1 COMPOSIÇÃO

Nome	Parentesco	Idade	Sexo	Renda Mensal
			M/F	
1				
2				
3				
4				
5				

2- Total de membros nesta família: [.....]	2-
3- Total Renda [R\$.....] Soma da renda de todos da família	3-
5- Mudou o valor do PBF nos últimos 2 meses () 0-Não () 1-Sim (Se Não pule p 7)	5-
6- Se Sim, Houve alteração nos últimos 3 meses, qual ? Valor de R\$.....para R\$..... porque ?.....	6
7- Para que é usado o dinheiro do PBF ? três maiores destinos na ordem 1 – 2 – 3 ? () 1- Bebidas/Cigarro () 2- Roupas () 3- material escolar () 4-alimentos () 5- Doces ou brinquedos () 6- água e Luz () 7- pagamento de dividas/carne () 8-Gás () 9- outro () 99- NQR () 77-NSR	7- 1- 2- 3-
8- Com o Bolsa Família, o que aconteceu com a alimentação da família? () não melhorou () ficou a mesma coisa () melhorou () melhorou bastante () piorou () 99- NQR () 77-NSR	8-
10 - Recebe outro tipo de benefício ou ajuda? () 0-Não () 1-Sim 60 – Qual ? () 99- NQR () 77-NSR	10- 60-
11- Comprou roupa ou calçado nos últimos 3 meses? () 0-Não () 1-Sim () 99-NQR () 77- NSR	11
12- Alguém da família , participa de outro programa público ou privado de Inclusão Social	12 61

() 0-Não () 1-Sim Qual 61- ?() 99-NQR () 77- NSR

13- Todos os membros da família fazem refeições em casa? () 1-Sim () 0-Não () 99-NQR () 77- NSR (Se Não pula 15)	13
14 - Quantas vezes por semana fazem as refeições em casa ? () 1-Todos os dias () 2- Quase todos os dias () 3- Apenas alguns dias () 4 – Nunca () 9- outra resposta () 99-NQR () 88- NSA () 77- NSR	14-
15- No último mês, faltou alimentação em casa ? () 1-Nunca Faltou () 2- Uma vez () 3-Faltou algumas vezes () 4-Faltou muitas vezes () 99-NQR () 77- NSR	15-
16 -Alguém da casa, recebe algum dinheiro de “bicos”, papel reciclado ou outra coisa? () 0-Não () 1-Sim 62- De que()? () 99-NQR () 77- NSR	16- 62-
20- Alguém da casa procurou trabalho no último mês: () 1- Sim () 0-Não (ir para 22) () 99-NQR () 77- NSR	20-
21- Que tipo de Trabalho? (...)1- Construção civil () 2-doméstico (...) 3-reciclagem (...)4-comércio (...) 5- industria () 6 – serviços gerais () 9-outro () 88 – NSA () 77- NSR	21-
74-Já trabalhou com isso antes ? () 1-Sim () 0-Não () 99-NQR () 88 – NSA () 77- NSR	74-
22- Alguém da família teve acesso a algum curso profissionalizante? () 0-Não () 1-Sim 63-Qual? () 99-NQR () 88 – NSA () 77- NSR	22- 63-
23 Você ou alguém da família participou de algum projeto ou curso para geração de renda e trabalho? () 0-Não () 1- Sim qual 64-..... () 99-NQR () 77- NSR	23- 64-
24- Tem geladeira? () 0-Não () 1- Sim () 99-NQR () 77- NSR	24-
25 – Tem TV a cores? () 0-Não () 1- Sim () 99-NQR () 77- NSR	25-
26 – Tem DVD? () 0-Não () 1- Sim () 99-NQR () 77- NSR	26-
27 – Tem Computador? () 0-Não () 1- Sim () 99-NQR () 77- NSR	27-
28 – Maquina de lavar/microondas () 0-Não () 1- Sim () 99-NQR () 77- NSR	28-
29- Além desses eletrodomésticos, comprou algum neste ano ? () 0- não () 1- sim () 99-NQR () 77- NSR Quais 65 - ?	29- 65-
30- Possui Energia Elétrica? () 0- não () 1- sim () 77- NSR () 99-NQR	30-
31- Possui Água Encanada? () 0- não () 1- sim () 77- NSR () 99-NQR	31-
32- Possui coleta de esgoto? () 0- não () 1- sim () 77- NSR () 99-NQR	32-
33- Já usou o dinheiro do bolsa família para pagar contas de água ou luz?	33-

() 0- não () 1- sim () 77- NSR () NSA () 99-NQR

34- Possui alguma dívida ou carne? () 77- NSR () 99-NQR () 0-Não () 1-Sim 65 -(+) Total?	34- 65-
37- O que a família mais gosta de fazer juntos? () 1- passear () 2- assistir TV () 3-passear () 4- Não fazem nada juntos () 5- conversar () 9 outras () 99-NQR () 77- NSR	37-
38- Esta residência é Própria ? () 0-Não () 1-Sim (se não pula para 41) () 77- NSR () 99 NQR	38-
39- Participou de programa de moradia popular ou financiamento? () 0- não () 1- sim () 99-NQR () 88- NSA () 77- NSR	39-
40- Está quitado? () 0- não () 1- sim () 99-NQR () 88- NSA () 77- NSR	39-
41- A moradia é Alugada? () 0-Não () 1-Sim 66-Valor Aluguel R\$ () 99-NQR () 88 – NSA () 77- NSR	39- 66-
42- A família é natural de onde, daqui ou de outra cidade ? () natural daqui () de outra cidade 67-	42- 67-
43- Quando procura o posto de saúde () regularmente () 2- às vezes () 3- só quando preciso () 4- nunca () 5 – Quando filho precisa () 6 – só para acompanhamento do Bolsa Família () 9 outra	43-
44- Sempre é atendido no Posto de saúde? () 1-sempre () 2- as vezes () 3-quase nunca () 4- Nunca sou atendido () 9-outra () 99-NSR () 77-NQR	44-
45-Quantas visitas recebeu de Agente de Saúde, nos últimos 2 meses () 0- nenhuma () 1- uma () 2- duas ou mais () 99-NSR () 77-NQR	45-
46- Recebeu a visita da assistência Social perguntando sobre o PBF no último ano? () 0- nenhuma () 1-uma () 2- duas ou mais () 99-NSR () 77-NQR	46-
47- Possui contador de energia elétrica própria ou ligação em outra casa ? (gato) () 1- próprio () 2- Terceiro () 77- NSR 88- NSA () 99-NQR	47-
48- Qual valor da fatura de energia do ultimo mês ? 1-R\$ () 77- NSR 88- NSA () 99-NQR	48-

49 - O que mudou na sua vida após a inclusão no Programa Bolsa Família:
.....
.....

50 - O que espera para o futuro dos filhos ?
.....
.....

51 - O que gostaria que mudasse em sua vida?
.....
.....

Diário de Campo. () entrevista realizada () entrevista não realizada
.....

ANEXO F – TABELA CADASTRO ÚNICO – MDS

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA			
Informações Cadastro Único			
UF: RS Nome do Município: FREDERICO WESTPHALEN Código IBGE do Município : 4308508 Data de Referência			
INFORMAÇÕES GERAIS	População Total do Município	28.295	2008
	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Bolsa Família (PNAD 2006)	1.507	2008
	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Cadastro Único (PNAD 2006)	2.882	2008
	Data de Adesão		00:00:00
	Gestão Municipal		
CADASTRO ÚNICO			
<p>O CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda (aquelas com renda familiar per capita menor ou igual a meio salário mínimo). Dessa forma, o número de famílias cadastradas no CadÚnico é maior que a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF.</p>	Total de Famílias Cadastradas*	2.783	30/10/2009
	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Bolsa Família**	2.294	30/10/2009
	Total de Famílias Cadastradas - Habilitadas ao Bolsa Família***	229	30/10/2009
	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Cadastro Único****	2.679	30/10/2009
	Número de Cadastros Válidos*****	2.303	30/10/2009
	Número de Cadastros Atualizados a Partir de 03/2005	1.846	30/10/2009
BENEFÍCIOS			
<p>Contemplam os benefícios liberados e bloqueados até o momento da geração da folha de pagamento, podendo não corresponder à situação mais recente dos benefícios.</p>	Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família	1.599	nov/09
IGD			
<p>O valor do IGD foi calculado com o arredondamento de duas casas decimais para cada média que o compõe. As datas dos índices e valores se referem ao último IGD pago ao município</p>	Índice de Validade dos Cadastros	1	out/09
	Índice de Atualização de Cadastro	0,55	out/09
	Índice de Condicionalidade de Educação	0,83	out/09
	Índice de Condicionalidade de Saúde	0,58	out/09
	IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês	0,74	out/09
	Recursos Transferidos no Mês para Apoio à Gestão (R\$)	2.503,05	out/09
	Teto de Recursos para Apoio à Gestão (R\$)	3.382,50	out/09
ATENDIMENTO E FISCALIZAÇÃO			
ATENDIMENTO E FISCALIZAÇÃO	Número de atendimentos telefônicos realizados pela Central de Atendimento	2	nov/09
	Número de atendimentos telefônicos ao gestor municipal pelo 0800	1	nov/09
	Número de demandas de fiscalização não atendidas	0	nov/09
IDF			
<p>O IDF é um índice sintético do nível de desenvolvimento das famílias e se restringe à população pobre que foi inscrita do CadÚnico pelos municípios. Por isso, o IDF não deve ser usado em comparações entre municípios, microrregiões, estados e regiões. A atualização do IDF ocorre semestralmente, pois há baixa variação mensal.</p>	Indicador Sintético	0,57	jul/08
	Vulnerabilidade Infantil	0,7	jul/08
	Acesso ao conhecimento	0,43	jul/08
	Acesso ao trabalho	0,2	jul/08
	Disponibilidade de recursos	0,4	jul/08
	Desenvolvimento Infantil	0,92	jul/08
	Condição Habitacional	0,78	jul/08

ANEXO G – TABELA CADASTRO ÚNICO – MDS

SECRETARIA		Destaques do governo	
Informações Cadastro Único			
UF: RS Nome do Município: PELOTAS Código IBGE do Município : 4314407			
Data de Referência			
INFORMAÇÕES GERAIS	População Total do Município	343.167	2008
	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Bolsa Família (PNAD 2006)	17.725	2008
	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Cadastro Único (PNAD 2006)	34.004	2008
	Data de Adesão		00:00:00
	Gestão Municipal		
CADASTRO ÚNICO			
<p>O CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda (aquelas com renda familiar per capita menor ou igual a meio salário mínimo). Dessa forma, o número de famílias cadastradas no CadÚnico é maior que a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF.</p>	Total de Famílias Cadastradas*	27.310	30/10/2009
	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Bolsa Família**	22.506	30/10/2009
	Total de Famílias Cadastradas - Habilitadas ao Bolsa Família****	66	30/10/2009
	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Cadastro Único*****	26.704	30/10/2009
	Número de Cadastros Válidos*****	23.103	30/10/2009
	Número de Cadastros Atualizados a Partir de 03/2005	15.955	30/10/2009
	BENEFÍCIOS		
<p>Contemplam os benefícios liberados e bloqueados até o momento da geração da folha de pagamento, podendo não corresponder à situação mais recente dos benefícios.</p>	Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família	19.310	nov/09
IGD			
<p>O valor do IGD foi calculado com o arredondamento de duas casas decimais para cada média que o compõe. As datas dos índices e valores se referem ao último IGD pago ao município</p>	Índice de Validade dos Cadastros	0,96	out/09
	Índice de Atualização de Cadastro	0,54	out/09
	Índice de Condicionalidade de Educação	0,86	out/09
	Índice de Condicionalidade de Saúde	0,27	out/09
	IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês	0,66	out/09
	Recursos Transferidos no Mês para Apoio à Gestão (R\$)	23.913,45	out/09
	Teto de Recursos para Apoio à Gestão (R\$)	36.232,50	out/09
ATENDIMENTO E FISCALIZAÇÃO			
<p>Número de atendimentos telefônicos realizados pela Central de Atendimento</p> <p>Número de atendimentos telefônicos ao gestor municipal pelo 0800</p> <p>Número de demandas de fiscalização não atendidas</p>		0	nov/09
		0	nov/09
		0	nov/09
IDF			
<p>O IDF é um índice sintético do nível de desenvolvimento das famílias e se restringe à população pobre que foi inscrita do CadÚnico pelos municípios. Por isso, o IDF não deve ser usado em comparações entre municípios, microrregiões, estados e regiões. A atualização do IDF ocorre semestralmente, pois há baixa variação mensal.</p>	Indicador Sintético	0,58	jul/08
	Vulnerabilidade Infantil	0,67	jul/08
	Acesso ao conhecimento	0,45	jul/08
	Acesso ao trabalho	0,23	jul/08
	Disponibilidade de recursos	0,4	jul/08
	Desenvolvimento Infantil	0,92	jul/08
	Condição Habitacional	0,84	jul/08