



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA — UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO — EA
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL — PDGS

BRUNO SOARES REIS

**Projeto Travessia Salvador: uma proposta complementar ao
Programa Bolsa Família (PBF)**

SALVADOR
2015

BRUNO SOARES REIS

**Projeto Travessia Salvador: uma proposta complementar ao
Programa Bolsa Família (PBF)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Marback Neto

SALVADOR
2015

Escola de Administração - UFBA

R375 Reis, Bruno Soares.

Projeto Travessia Salvador: uma proposta complementar ao Programa Bolsa Família (PBF) / Bruno Soares Reis. – 2015.
138 f.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Marback Neto.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2015.

1. Programa Bolsa Família (Brasil) - Avaliação. 2. Projeto Travessia – Economia social – Salvador (BA). 3. Políticas públicas – Avaliação - Brasil. 4. Distribuição de renda – Salvador (BA). 5. Pobreza - Salvador (BA). 6. Economia do bem- estar. 7. Economia da subsistência. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 361.61

BRUNO SOARES REIS

**Projeto Travessia Salvador: uma proposta complementar ao
Programa Bolsa Família (PBF)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em: _____ de _____ de _____.

Prof. Dr. Guilherme Marback Neto — orientador
Doutorado em Educação pela Unesp (SP)
Universidade Federal da Bahia

Prof^a. Dra. Therezinha de Quadros Guilherme dos Santos
Doutorado em Ciências Sociais pela UFBA
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia

Prof^a. Dra. Claudiani Waiandt
Doutorado em Administração pela UFBA
Universidade Federal da Bahia

Agir, eis a inteligência verdadeira. Serei o que quiser. Mas tenho que querer o que for. O êxito está em ter êxito, e não em ter condições de êxito. Condições de palácio tem qualquer terra larga, mas onde estará o palácio se não o fizerem ali?

FERNANDO PESSOA

AGRADECIMENTOS

Seria impossível realizar este trabalho sem a ajuda, o estímulo, a gentileza e a disponibilidade de várias pessoas, às quais aqui expresso os meus agradecimentos.

Primeiro, reconheço que devo tudo à minha família — meus pais (*in memoriam*), meus familiares e meus filhos.

Sou muito grato aos professores deste Mestrado, dos quais, durante o curso, sempre tive atenção para esclarecer dúvidas teóricas e metodológicas, a fim de levar a cabo a pesquisa a que me propus. A Prof^a. Dra. Tânia Fischer foi não apenas competente, mas também dedicada e de inexcelsível cordialidade em sua função de coordenadora. Rica foi minha convivência com os colegas do curso, pois com eles aprendi lições igualmente fundamentais. Meus amigos nunca me faltaram com seu ânimo para que eu continuasse a investir em minha formação acadêmica.

Uma gratidão especial devo a meu orientador, Prof. Dr. Guilherme Marback Neto. Ele cumpriu exemplarmente seu papel. Em cada etapa desta dissertação, sempre paciente, gentil e instigante, sem confundir rigor com rigidez, o que é raro, soube transmitir-me segurança em mim mesmo para desenvolver a pesquisa e conscientizar-me da necessidade de reflexão crítica.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gastos do governo federal com o Bolsa Família em 2013	51
Figura 2: Efeitos do Bolsa Família	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População em situação de pobreza	32
Tabela 2: Famílias com renda per capita familiar mensal de até R\$ 77,00	46
Tabela 3: Famílias com renda per capita familiar mensal de R\$ 77,00 a R\$ 154,00	47
Tabela 4: Conclusão da série escolar	86
Tabela 5: Dados dos beneficiários do PBF em Cajazeiras	87
Tabela 6: Identificação do sujeito-não respondente	89
Tabela 7: SIMM ou SINE	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparação entre os gastos com o Programa Bolsa Família	57
Quadro 2: Roteiro de entrevista 1	97
Quadro 3: Roteiro de entrevista 2	99
Quadro 4: Caracterização dos gestores municipais entrevistados em grupo focal	128
Quadro 5: Resumo Gestor F: Diretor de Gestão e Planejamento	129
Quadro 6: Resumo Gestor G: Diretora de Políticas Sociais	129
Quadro 7: Resumo Gestor D: Subsecretária	131

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Taxa de analfabetismo total e por situação censitária — Bahia — 2007/2013	31
Gráfico 2: Percentual de famílias registradas no CadÚnico	34
Gráfico 3: Percentual de famílias PBF	35
Gráfico 4: Estimativa IBGE x situação atual	36
Gráfico 5: Quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF em Cajazeiras	83
Gráfico 6: Total de membros x total de famílias	83
Gráfico 7: Percentual de crianças com idade entre 1 e 5 anos	84
Gráfico 8: Classificação do beneficiário	84
Gráfico 9: Escolaridade do responsável familiar	85
Gráfico 10: Situação de escolaridade	85
Gráfico 11: Conclusão da série escolar	86
Gráfico 12: Tempo de permanência da família no PBF	94
Gráfico 13: Cadastro no PRONATEC ou outros cursos de qualificação	94
Gráfico 14: O Bolsa Família pode ser considerado dispensável?	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANGRAD	Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração
ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pesquisa e Ensino Superior
CEE	Comissão de Especialistas de Ensino de Administração
CES	Câmara de Educação Superior
CFA	Conselho Federal de Administração
CFDMAS	Federação Canadense de Decanos de Faculdades de Administração
CFE	Conselho Federal de Educação
Ciags	Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
Cladea	Conselho Latino-Americano de Desenvolvimento de Escolas de Administração
CMS	<i>Critical Management Studies</i>
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPQ	Conselho Nacional de Pesquisa
DASP	Departamento de Administração Pública
EA	Escola de Administração
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EAUFBA	Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
ENANGRAD	Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração
ENANPAD	Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
ENEO	Encontro Nacional de Estudos Organizacionais
ENEPQ	Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade
EO	Estudos Organizacionais
EPPEO	Economia Política do Poder em Estudos Organizacionais
FEA	Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas
FVG	Fundação Getulio Vargas
GAP	Grupo de Aprendizagem
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INTERMAN	International Management Development Network
MBA	Master in Business Administration
PGSS	Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i>
UFRN	Universidade do Rio Grande do Norte
UFSC	Universidade de Santa Catarina
UnB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo

REIS, Bruno Soares. **Projeto Travessia Salvador: uma proposta complementar ao Programa Bolsa Família (PBF)**. 122 p. Dissertação (mestrado). Salvador, BA. Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia, 2015.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo desenvolver uma tecnologia de gestão social para ser transformada numa proposta de governo a ser implantada pela Prefeitura Municipal de Salvador, estabelecendo um projeto denominado Travessia Salvador para complementar o Programa Bolsa Família (PBF), através da transferência de renda, da ampliação de políticas públicas e de ações de inclusão produtiva. A transferência de renda se dará para as famílias inscritas no CadÚnico que estejam em situação de extrema pobreza, isto é, com renda mensal per capita de até R\$ 154 que ainda não foram contempladas pelo PBF. O prazo máximo de permanência do beneficiário é de 05 anos, recebendo os mesmos valores a partir dos critérios para definição adotados pelo PBF. As políticas públicas de saúde, educação, infraestrutura e outras serão definidas com base nos dados existentes no CadÚnico. A inclusão produtiva ocorrerá com a inserção no mercado de trabalho, tanto formal quanto informal, dos beneficiários, mediante a oferta de curso de qualificação profissional. Neste sentido, a Prefeitura, ao tempo em que apoia financeiramente o cidadão mais carente, e ainda desassistido pelo PBF, atua socialmente como intermediadora da mão de obra, direcionando-a para postos de trabalho. Trata-se então de articular e estimular empresas para contratar pessoas assistidas pelo PBF, a fim de reduzir seu número, possibilitando-lhes cada vez mais autonomia. Deste modo, visa-se a estabelecer condições para que o beneficiário possa sair do programa, mas de modo condigno, através do trabalho e da melhoria do seu bem-estar social proporcionado por políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Bolsa Família; distribuição de renda; serviços públicos; inclusão produtiva; gestão social.

REIS, Bruno Soares. **Crossing project Salvador: a proposal complementary to the Programa Bolsa Família (PBF)**. 122 p. Dissertation (Master). Salvador, BA. School of Management. Federal University of Bahia, 2015.

ABSTRACT

This study aims to develop a social management technology to be transformed into a proposal for government to be implemented by the Municipality of Salvador, establishing a project called Crossing Salvador to complement the Programa Bolsa Família (PBF), through income transfer, expansion of public policies and productive inclusion initiatives. The transfer of income will be given to families enrolled in CadÚnico who are in extreme poverty, that is, with monthly per capita income of up to R \$ 154 that were not yet covered by PBF. The maximum period of stay is the beneficiary of 05 years, receiving the same values from the criteria for the definition adopted by the PBF. Public health policy, education, infrastructure and others will be defined based on existing data in CadÚnico. The productive inclusion will occur with integration into the labor market, both formal and informal, of beneficiaries, by offering course of professional qualification. In this sense, the municipal government, the time that financially supports the poorest citizens, and even unattended by PBF, socially acts as the intermediary labor, directing it to jobs. It is then to articulate and encourage companies to hire people assisted by PBF in order to reduce their number, allowing them increased autonomy. Thus, it aims to establish conditions so that the recipient can exit the program, but decent way, through work and improving their welfare provided by public policies.

KEYWORDS: Programa Bolsa Família; distribution of income; public services; productive inclusion; social management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	19
1.2 OBJETIVOS	22
1.2.1 Geral	22
1.2.2 Específicos	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 HISTÓRICO DA POBREZA	24
2.1.1 Pobreza no Brasil	24
2.1.2 Pobreza na Bahia	28
2.1.3 Pobreza em Salvador	33
3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	37
3.1 Superação da extrema pobreza	37
3.1.1 Origens, marco legal e funcionamento do programa	41
3.1.2 Maior dependência no Nordeste	50
3.1.3 Carências a serem supridas	54
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE COMBATE À POBREZA VOLTADAS PARA A PROMOÇÃO SOCIAL	57
3.3 GESTÃO SOCIAL	60
3.4 INCLUSÃO PRODUTIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL	61
3.5 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	65
3.6 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CARÁTER PROVISÓRIO	66
3.6.1 Programa Renda Mínima	67
3.6.2 Programa Renda Cidadã	68
3.6.3 Ação Jovem	72
3.6.4 Programa Mexicano	73
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	76
4.1 O MÉTODO	76
4.2 DELIMITAÇÃO EMPÍRICA	80

4.3 SUJEITOS INVESTIGADOS	82
5 RESULTADOS	91
5.1 DESCRIÇÃO DO TRABALHO DE CAMPO	91
5.2 IMPACTOS IMEDIATOS	108
5.3 IMPACTOS PROFISSIONAIS	109
6 CONCLUSÃO	110
6.1 TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL (TGS)	116
REFERÊNCIAS	120
ANEXOS	123

1 INTRODUÇÃO

Com o objetivo de contribuir para a inclusão social de milhões de brasileiros que viviam em situação de pobreza e extrema pobreza, foi lançado em setembro de 2003, na gestão presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, o programa federal de maior alcance no país, o Bolsa Família. Atualmente, o programa, que se transformou numa espécie de case mundial quando o assunto é política social, atende a aproximadamente 14 milhões de famílias (50 milhões de pessoas) distribuídas em todo o território nacional, correspondendo a um quarto da população brasileira, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão responsável pelo gerenciamento do Bolsa Família (BRASIL, 2010).

Ainda que sejam significativos os indicadores econômicos e sociais do Brasil, verificados principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, como o controle da inflação, estabilidade monetária, aumento real do salário mínimo, redução da jornada de trabalho e do analfabetismo, ampliação do prazo para a licença maternidade e diminuição dos índices de desemprego, trata-se de uma das nações em desenvolvimento que ostentam mais desigualdades no mundo, porque grande parte de sua população, que já ultrapassa 200 milhões de habitantes, não pode satisfazer suas necessidades básicas.

As dimensões continentais do Brasil agravam ainda mais estas desigualdades, como demonstram os dados do último censo do IBGE (2010). A desigual distribuição de renda, aliada a múltiplos e complexos fatores, compromete o desenvolvimento do país.

Para reduzir as desigualdades, o governo federal começou a investir em programas sociais, já a partir da Constituição de 1988, quando foi implantado o primeiro projeto assistencial de garantia de renda, o Benefício de Prestação Continuada. O passo inicial para o surgimento desses programas no Brasil foi a aprovação da Emenda Constitucional 31, de 14 de dezembro de 2000, que instituiu o Fundo de Combate à Pobreza. Em 2004, através da Lei 10.836, surge o Programa Bolsa Família (PBF), que unificou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), o qual tinha como base o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás. Esta Lei — que beneficia atualmente cerca de 13,7 milhões de famílias, um

contingente de mais de 50 milhões de pessoas —, em vigor há mais de uma década e com expressiva popularidade, vem sendo usada como principal propaganda política para permanência no poder do atual governo.

O PBF foi criado com o objetivo de transferir renda para famílias pobres, a fim de que seus beneficiários possam melhorar suas condições de vida, além da melhoria da movimentação da economia das cidades em todo Brasil. O programa foi criado para combater a fome decorrente da miséria, um grande problema constatado no país na época, que chegava a atingir 25,6% da população, que vivia em situação de extrema pobreza.

Entretanto, por causa das limitações orçamentárias e de uma longa permanência dos beneficiários no programa, é ainda considerável o número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza não contempladas.

A fim de contemplar esta parcela da população na capital do Estado da Bahia — um total de 142.002 famílias, que possuem renda per capita de até R\$154, perfil de PBF — propõe-se a criação de uma Tecnologia de Gestão Social, aqui denominada “Bolsa Travessia Salvador”, conforme os dados do Cadastro Único de dezembro de 2014 e de acordo com as limitações orçamentárias.

Tais famílias, que passariam a ter acesso a renda, seriam atendidas por políticas públicas a ser definidas, tendo como base as informações contidas no CadÚnico. Assim, participariam de iniciativas de qualificação e empregabilidade, desenvolvidas pela Prefeitura de Salvador, durante um período de cinco anos, a fim de obter a inclusão produtiva e a consequente saída do programa municipal.

Trata-se de uma pesquisa inovadora porque a maioria dos trabalhos sobre o Programa Bolsa Família, atualmente acessíveis em bancos de dados, focalizam apenas o perfil dos beneficiários, sem contemplar aqueles que demandam o benefício e se encontram excluídos.

Realizou-se o método diagnóstico analítico descritivo. Selecionou-se a área a ser pesquisada e os tipos de informação a serem coletadas, desenvolvendo sua matriz conceitual e de categorizações. Para tanto, o diagnóstico analítico descritivo proposto foi também objeto de análise qualitativa embasada em múltiplas estratégias de abordagem. Foram utilizados procedimentos e recursos como observação e evidências factuais, informações estatísticas e socioeconômicas, pesquisas

acadêmicas e oficiais, monitoramento, entrevistas e conteúdos disponibilizados pela imprensa. Como estratégias de abordagem, em função da matriz de análise específica e do caráter quanti-qualitativo do diagnóstico, foram utilizados dados primários (observação direta e participante, grupo focal com gestores públicos e entrevistas semiestruturadas com beneficiários) e secundários obtidos através da revisão de literatura e análise de documentos.

Como estratégias de abordagem mais específicas, foram realizadas análises de documentos e de pesquisas do MDS, bem como sua base de dados, utilizadas como fontes primárias e secundárias. A base de dados nacionais do Programa Bolsa Família e a base de dados municipais foram utilizadas como fontes primárias com interpretação direta das observações e análises elaboradas pelo autor desta pesquisa.

Como fontes primárias ainda se destacam os relatos da observação direta e participante na Central Única do Bolsa Família e na residência social, os resultados e tabulações das entrevistas individuais, semiestruturadas, com os sujeitos selecionados (beneficiários da região de Cajazeiras com 12 anos de permanência) e as entrevistas em grupo com os gestores públicos da assistência social do município de Salvador) selecionados para o grupo focal em função dos cargos que ocupam. Como fontes secundárias foram analisados dados e relatórios criticados por técnicos do MDS, gestores da Secretaria de Promoção Social do Estado de São Paulo e demais textos fundados em dados do Censo Nacional e do repositório do site do Ministério, bem como aporte teórico revisto em artigos e periódicos nacionais e internacionais.

Como fontes de dados primárias foram utilizadas ainda entrevistas realizadas com gestores da Secretaria de Assistência Social de São Paulo e anotações e observação participante do pesquisador no aspecto da definição e gestão de políticas públicas na condição de secretário municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza de Salvador e em suas reuniões de trabalho com o titular do MDS e seus secretários nacionais.

Com a análise dos documentos, buscou-se realizar um levantamento do perfil dos beneficiários locais, para identificar quais demandas propor para inclusão produtiva. Isso também foi feito através da observação direta, com visitas aos locais de cadastro e recadastramento e ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Foram utilizadas como foco para análise as experiências desenvolvidas na própria Secretaria Municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza (SEMPS), onde se dá o gerenciamento do programa em Salvador. Como recorte, foi avaliado o perfil dos beneficiários de Cajazeiras, região fortemente marcada pelo atendimento do programa, observando as variáveis de escolaridade, renda, quantidade de dependentes e o tempo de permanência no programa.

A coleta de dados permitiu uma detalhada análise e descrição do perfil do programa federal e de outros programas, executados, por exemplo, no Estado de São Paulo e no México, o que possibilitou um comparativo entre as diversas realidades, demonstrando o caráter temporário dos demais programas e as deficiências estruturais no conceito aplicado no PBF.

Foram realizadas ainda entrevistas semiestruturadas com beneficiários do Bolsa Família em Cajazeiras. Para tanto, após a definição dos sujeitos de estudo, procedeu-se à impressão e separação dos respectivos cadastros (21) mais longevos.

A pesquisa foi realizada no bairro de Cajazeiras, em Salvador/BA, que possui diversos núcleos habitacionais, onde vivem cerca de 600 mil pessoas, caracterizando-se como um dos maiores aglomerados urbanos do Brasil. Os setores que compõe o bairro são: Cajazeiras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 e 11, Fazenda Grande 1, 2, 3 e 4, Águas Claras, Boca da Mata e Palestina.

Na base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), constam **6.836** famílias de Cajazeiras (setores 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11), consideradas de baixa renda, isto é, com perfil é de até 03 (três) salários mínimos, conforme preconiza a legislação do Cadastro Único. Deste montante, **5.178** famílias são beneficiárias do Bolsa Família, que atende famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de zero a R\$ 154,00, bem como garantia de acesso aos serviços básicos (saúde, educação e assistência social).

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

O Programa Bolsa Família, conquanto se caracterize fundamentalmente por promover uma ampla distribuição de recursos financeiros, apresenta como problema a falta de um período determinado para vigência, razão pela qual prolonga a permanência de beneficiários dependentes do poder público e, desse modo, contribui para inviabilizar sua autonomia de cidadãos.

A pobreza extrema é a situação em que o rendimento do sujeito não é capaz de suprir suas necessidades básicas, estando abaixo da renda mínima. Nesse caso, necessidades como água apropriada ao consumo humano, alimentação, saneamento, saúde e educação ficam deficientes ou inexistentes. A pobreza é quando o sujeito possui renda que lhe ofereça o mínimo possível para sua manutenção. Para o Banco Mundial, a pobreza pode ser determinada como a situação em que o indivíduo viva com 1 a 2 dólares (dos Estados Unidos) por dia, enquanto que a pobreza extrema é caracterizada nos casos em que o indivíduo viva com menos de um dólar ao dia (BRASIL, 2015).

Se, por um lado, o PBF se ampliou e popularizou, por outro, passou a ser objeto de críticas por ser caráter meramente assistencialista. A possibilidade do alívio imediato da extrema pobreza (miséria) ou pobreza não elimina, porém, a dependência do programa quando há duração do período para a concessão do benefício. A fusão dos programas de transferência de renda, durante 12 anos de concessão, constitui longo período que aumenta o risco de os beneficiários continuarem dependentes, ao invés do que representaria sua capacitação cidadã em termos de inclusão produtiva.

Para efeito deste estudo seguimos o critério adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Social para enquadrar as famílias em situação de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 77,00 (setenta e sete reais), e em situação de pobreza, com renda per capita variável entre R\$ 77,01 (setenta e sete reais e um centavo) e R\$ 154 (cento e cinquenta e quatro reais).

O funcionamento do PBF produz uma dependência que limita a autonomia dos beneficiários. Há, ainda, uma aparente contradição entre o Bolsa Família e os indicadores econômicos do país. Desde o primeiro governo Fernando Henrique

Cardoso (1995-2002), os ministros e interlocutores da área econômica comemoram recordes na geração de emprego e no crescimento nominal do salário mínimo.

No cenário político brasileiro, a partir de meados do decênio de 1990, em que apenas dois partidos políticos foram vitoriosos nas eleições para a Presidência da República, desde o primeiro período de Fernando Henrique Cardoso, o Bolsa Família sempre foi objeto de preocupação eleitoral. A vantagem imediata deste Programa, em termos eleitorais, é que sua concessão significa dinheiro em espécie e os beneficiários o recebem depositado em conta da Caixa Econômica Federal (CEF).

Em 2013, quando milhares de beneficiários acorreram às agências desse estabelecimento em todo o país, por causa de um boato de que o Bolsa Família seria extinto, todos os líderes de partidos foram unânimes em afirmar a continuidade do programa, conscientes do ponderável potencial de eleitores que ele representa. É fato que o PBF teve um grande impacto nas três últimas eleições, pois beneficiou, de modo significativo, no espectro nacional das populações mais socialmente carentes, o candidato do partido situacionista à Presidência da República, mas não proporcionalmente os candidatos desse mesmo partido nas eleições municipais. Fica então evidente o eleitor recompensa com seu voto, nesse jogo clientelista, quem está no governo da União, ao qual está vinculado o Bolsa Família.

Neste contexto, ampliar a ação do programa, ultrapassando o caráter de transferência de renda meramente assistencialista para o de “transferência” da capacidade de gerar a própria renda passa por inclusão produtiva como pilar de promoção social e desenvolvimento local associável a melhor distribuição de renda e multiplicação de oportunidades. O programa teria maior êxito quanto à sua capacidade de contribuir efetivamente para erradicar a pobreza ou sua face mais perversa, a miséria radical, quando for dada maior ênfase às denominadas “portas de saída”, isto é, às políticas complementares voltadas para a aquisição ou aperfeiçoamento de habilidades produtivas e o estímulo à capacidade dos indivíduos para aproveitar possíveis acessos a fontes de renda autônomas e sustentadas, o que, em consequência, contribuiria para a construção de sua autonomia frente ao Estado e aos benefícios sociais vinculados aos programas de transferência de renda (AMARAL, 1998).

Outro efeito de dependência provocado pelo PBF é desinteresse pelo ingresso no mercado de trabalho, principalmente na zona rural. Muitas pessoas em condições de trabalhar, recusam a oportunidade de emprego para não perder o benefício, como se verifica em municípios do nordeste baiano, onde a economia depende da produção de sisal. Os produtores locais queixam-se então desse efeito provocado pelo Bolsa Família. É como se o programa tivesse se tornado uma situação cômoda ou mesmo um “vício”, pois, ao tempo em que o propicia o aumento de consumo e assim estimula a economia em municípios de pequeno porte, também gera essa resposta negativa.

Essa dependência, pode contribuir para o desinteresse pelo aperfeiçoamento profissional e gerar uma espécie de imobilidade social. Em Salvador, é possível observar casos em que pais de família desempregados costumam fazer “bicos” ou “biscates” e cuja mulher saca mensalmente o benefício numa casa lotérica ou unidade da Caixa Econômica Federal, e utiliza esse valor para sustentar outras dependências, inclusive o consumo de álcool. Com isso, é possível afirmar que, apesar de cumprirem o requisito principal exigido às famílias pelo governo, que é a estrita observância da frequência escolar dos filhos, nem todos os beneficiários melhoraram sua condição de vida.

A situação de dependência cria outro problema: visto que muitos beneficiários permanecem por tempo indeterminado no programa, diminui o grupo de novos assistidos porque não há como atender a todos. Mesmo que o CadÚnico identifique aqueles cujo perfil os prioriza para obtenção do programa, nem todos são atendidos, mas apenas os considerados mais pobres ou na faixa de extrema pobreza.

Ainda no que se refere ao CadÚnico, cabe assinalar o fato de que a possibilidade de superação da pobreza pelas famílias que recebem o benefício é subaproveitada, por não ser uma ferramenta que aponte para a elaboração de políticas públicas essenciais (moradia, educação, saúde, saneamento básico, transporte) a fim de transformar a realidade social em que se encontram essas famílias.

Também não foram ofertados mecanismos de inclusão social produtiva de modo massivo, e nessa medida os beneficiários não são estimulados a buscar o autossustento. Uma tentativa aparece neste contexto, através do Programa Nacional

de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), mas que não se implementou nacionalmente pela deficiência do tratamento de informações massificadas, cabendo aos municípios os esforços para sua viabilização junto aos beneficiários.

Constitui um equívoco ou grosseira manipulação considerar-se o Bolsa Família como a pedra de toque do partido situacionista ou de partidos da oposição. Daí o tabu eleitoral em que se converteu: criticá-lo significa não obter o voto da massa de eleitores socialmente carentes.

Diante disso, tem-se enquanto problema de pesquisa: quais as melhorias efetivas trazidas para a vida dos beneficiários do Programa Bolsa Família?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Geral

Contribuir para a promoção social, o combate à pobreza e o desenvolvimento econômico, mediante a elaboração de um programa de transferência de renda e inclusão produtiva.

1.2.2 Específicos

- Implantar políticas públicas com base no Cadastro Único.
- Possibilitar acesso à renda através de transferência de recursos para os não contemplados pelo PBF.
- Promover acesso ao mercado de trabalho por emprego de tecnologia de gestão social de inclusão produtiva.
- Avaliar o Programa Bolsa Família como política pública, vislumbrando alternativas de intervenção para resolver problemas, assegurar a efetividade do processo de implementação, detectar e corrigir desvios ou perturbações na trajetória de implantação, aferir adequação e disponibilidade de recursos

requeridos e aderência dos resultados propostos e incrementar a transparência nas organizações públicas;

- Estimar os custos da política, se os mesmos resultados — em termos de quantidade e qualidade — poderiam ser ampliados positivamente com a adoção de outras medidas complementares e que superassem o próprio Bolsa Família, sobretudo para que os beneficiários não mais dependessem da ajuda do governo federal;
- Analisar os processos organizacionais e administrativos, verificando se o programa poderia ser realizado de modo mais eficiente.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 HISTÓRICO DA POBREZA

2.1.1 Pobreza no Brasil

Há, primeiramente, a avaliação da questão monetária como único fator de definição da pobreza, que exclui dados de outras dimensões. Classificar o indivíduo como pobre requer, portanto, uma análise sistêmica de sua obtenção de renda associada a políticas públicas de proteção social. Há, ainda, análises sobre a distinção entre o que seria ser pobre ou extremamente pobre, e para isso foi definida uma linha que caracteriza os grupos a partir do acesso à renda. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, famílias pobres seriam aquelas com renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00; e extremamente pobres as que tenham renda mensal por pessoa de até R\$ 77.

Para se analisar a pobreza no Brasil é necessário primeiro entendê-la como um problema que vai além do acesso à renda. Classificar indivíduos como pobres apenas pela sua renda significa desconsiderar fatores que influenciam a pobreza, como acesso a condições dignas de saúde, educação e moradia, por exemplo. Entretanto, a avaliação da pobreza a partir de uma faixa de renda que define quem é ou não pobre acaba sendo utilizada por ser possível quantificar indivíduos desses grupos diante da dificuldade em traçar um quadro multidisciplinar que cruze ao mesmo tempo dados sobre a rentabilidade individual e/ou familiar com questões que estão diretamente ligadas a um sistema de proteção social.

Compreender a formação da pobreza no Brasil exige a consideração de dois aspectos cruciais: o processo histórico de exploração do trabalho escravo, em condições que degradavam o indivíduo e sua coletividade, reforçando uma sociedade marcada pela desigualdade; e a influência de fenômenos mundiais, que moldaram o atual modelo econômico brasileiro, a exemplo do fomento da industrialização europeia a partir do século XVIII e do fortalecimento do modo de

produção capitalista, que prevê em sua essência o acúmulo de riqueza, sendo substancial na divisão de classes.

O modelo escravocrata de trabalho que marcou a história brasileira, durante mais de trezentos anos, do período colonial ao fim do Império, foi decisivo para excluir indivíduos do acesso à renda e a condições básicas de sobrevivência, como as que podem ser propiciadas por educação, saúde e moradia, além de impossibilitar-lhes informações sobre esses direitos elementares. Tal estado de coisas, com seu corolário de perversidade, foi um dos mais importantes mecanismos de manutenção e fortalecimento da desigualdade. O processo de colonização brasileira não se preocupou com o desenvolvimento da terra explorada; importava apenas o acúmulo de dividendos financeiros a partir da produção agrícola extensiva e da mão de obra escrava. Por causa dessa ordem desumana e degradante, os escravos não eram considerados como membros da sociedade e tampouco cidadãos.

O sistema de capitanias hereditárias, que funcionou de 1534 a meados do século XVII, foi utilizado pela administração colonial portuguesa para explorar o território com a força do trabalho de negros trazidos escravizados da África, visando à produção de cana de açúcar, que sucedeu ao ciclo do gado. Quando as exportações de açúcar decaíram pela concorrência mundial do mercado consumidor, na segunda metade do século XVII, teve início do ciclo do ouro, com a descoberta de jazidas em Minas Gerais, principalmente, o que durou até por volta de 1785. A expansão da lavoura cafeeira, cujas primeiras mudas chegaram ao país em 1727, veio a representar, após o esgotamento das minas de ouro, um novo período de prosperidade da economia brasileira, que chegou a exportar mais de 50% do consumo mundial. Ao ciclo do café, em que o trabalho continuou a ser escravo até a Abolição (1888), sucedeu o início da industrialização. Cumpre assinalar que o Brasil foi o último país a abolir a escravatura.

O processo de industrialização, que teve ênfase no primeiro período do governo Vargas (1930-1945), sobretudo no Sudeste, e que ganha mais impulso com a produção de aço pela Usina de Volta Redonda (RJ) e posteriormente a criação da Petrobras e da Eletrobrás, motivou o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) JK, em meados dos anos 1950, a adotar o Plano de Metas — com o lema da política desenvolvimentista de “50 anos em 5” — para modernizar o país. O

desenvolvimento industrial brasileiro ganhou novos rumos e feições. JK abriu a economia para o capital internacional, atraindo indústrias multinacionais. Foi durante este período que ocorreu a instalação de montadoras de veículos internacionais (Ford, General Motors, Volkswagen e Willys) em território brasileiro.

Nos decênios seguintes, a indústria brasileira continuou a se desenvolver, ainda que tenha passado por breves momentos de crise e estagnação. Mas o que importa assinalar é que, em seu desenvolvimento histórico, o capitalismo no país caracterizou-se (e ainda se caracteriza) pela grande concentração da renda e da riqueza. É verdade que a Constituição Federal de 1988 — após a redemocratização em 1985, quando termina o período de 21 anos do regime ditatorial militar — já acena com dispositivos para fortalecer a proteção social, não apenas da classe trabalhadora. Em seu texto, determinou como de responsabilidade do Estado a criação e implantação de políticas públicas para erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, como está explicitado no artigo 3º.

Com efeito, as ações estatais passam a ter papel decisivo no sentido de atenuar as disparidades do acesso à renda e a bens que garantissem a dignidade do indivíduo e de seu núcleo familiar. No entanto, o papel do Estado para atenuar as desigualdades sociais seguiu mantendo a mesma lógica, sem enfrentar o problema da pobreza de forma sistêmica, tratando-a, sobretudo, como uma questão emergencial.

[...] Não só a recente redefinição do modelo de desenvolvimento privilegia a oferta produtiva em detrimento das demandas sociais como, e em decorrência, ocorre uma redução significativa da oferta dos serviços públicos, vendo-se o Estado frequentemente restringido a medidas pontuais de assistência aos mais pobres, não enfrentando, portanto, de forma sistemática a crescente desintegração e fragmentação sociais geradas pelo próprio avanço do mercado na nova ordem econômica, o que se dá com particular ênfase nos países latino-americanos (COHN, 1995, p. 5).

A socióloga Amélia Cohn (1995) aponta dois aspectos cruciais no enfrentamento do problema: o “alívio” e a “superação” da pobreza. O primeiro diz respeito às ações assistencialistas que garantem reflexos imediatos para grupos sociais mais vulneráveis; o segundo se baseia em políticas para médio e longo prazo de modo a promover o crescimento econômico como equilíbrio social.

Consolidado o Estado de Direito Democrático e estabilizada a moeda, o que controla a inflação e aumenta o consumo, o governo federal instituiu, a partir de meados da década de 1990, um dos mais importantes programas de transferência de renda: o Bolsa Família. Programa que, à luz da análise de Cohn, enquadra-se no conceito de “alívio” da pobreza por permitir reflexos emergenciais.

Uma das políticas governamentais para atenuar a pobreza foi a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), criado com o objetivo de universalizar o acesso aos atendimentos nessa área para aqueles que não eram contemplados pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). O antigo Instituto criado durante o regime militar, só garantia atendimento médico aos que contribuía com a Previdência Social, o que exigia um contrato formal de trabalho. Apesar de críticas à estrutura do SUS e a seu conceito de universalidade, é fato que as políticas públicas para ampliação dos serviços de saúde tiveram nesse momento maior consistência.

Ora, a “superação” da pobreza deve ir além de ações emergenciais ou assistencialistas para amparo imediato daqueles em situação de vulnerabilidade social, a fim de estimular de forma sistêmica o que motiva o crescimento econômico e, em consequência, possibilita a criação de postos de trabalho e ampliação da rede de atendimento nas áreas de saúde, educação e moradia. É evidente que a consecução dessa meta envolve a participação da sociedade civil (segmentos organizados sem a tutela do Estado) nas decisões. O pressuposto, aí, é o da necessidade de fortalecimento da consciência da cidadania. No entanto, “as políticas de enfrentamento da pobreza quase sempre foram dissociadas da esfera econômica, onde está a sua verdadeira origem” (BANDEIRA et. al., 2011, p. 06). Segundo Barros et. al. (2000), no Brasil a pobreza reage com mais sensibilidade às políticas para equidade do que ao crescimento econômico.

O crescimento econômico, evidentemente, representa uma via importante, apesar de lenta, para combater a pobreza. Um crescimento de 3% ao ano na renda per capita, por exemplo, tende a reduzir a pobreza em aproximadamente um ponto percentual a cada dois anos. Ou ainda, um crescimento contínuo e sustentado de 3% ao ano na renda per capita levaria, no Brasil, mais de 25 anos para reduzir a proporção de pobres abaixo de 15%. Assim, embora conduza a uma redução da pobreza, a via do crescimento econômico necessita um longo período de tempo para produzir uma transformação relevante na magnitude da pobreza (BARROS et. al. 2000, p. 17).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, última realizada, revela uma pequena evolução nos indicadores sociais, justificada, entre outros fatores, pela implantação do programa de transferência de renda. A população extremamente pobre, ou em estado de miséria (aquela com renda familiar per capita de até R\$ 77) caiu de 7,6 milhões de pessoas para 6,5 milhões, e a população considerada pobre (até R\$ 154), de 19,1 milhões para 15,7 milhões.

2.1.2 Pobreza na Bahia

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), outra importante ferramenta na mensuração da pobreza, demonstra que, entre 1991 e 2010, houve considerável avanço na área social e no acesso à renda entre os mais pobres. O combate à inflação e a estabilidade econômica, aliadas à implementação das políticas sociais, foram, para isso, fatores decisivos. O IDHM é composto de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1, sendo 1 o mais próximo do desenvolvimento humano. Na Bahia, o IDHM em 1991 era de 0,386, passando para 0,512, e em seguida para 0,660, considerando-se os três períodos em que foram realizadas as avaliações. Já o Índice de Gini, um cálculo que mede a desigualdade social, para a Bahia também é revelador: 0,49. Esse índice mede a concentração de renda em determinado grupo social, variando de 0 a 1 (ou 100 em alguns casos), tendo como 0 a ausência de desigualdade e 1 (ou 100) a concentração total da riqueza em apenas uma pessoa.

As análises da formação da pobreza na Bahia consideram duas vertentes, assim como no contexto brasileiro: a) a influência determinante e prolongada da ordem escravocrata, após a qual persistem as disparidades de renda quando houve a migração para o trabalho livre assalariado; b) disparidades que também se verificam entre as regiões metropolitanas e as zonas rurais, sobretudo as situadas no Semiárido. A concentração de riqueza na capital do Estado e seu entorno produziu um acentuado grau de desigualdade entre os grupos sociais.

A migração do trabalho escravo para o livre, ocorrida em meio a intensos debates abolicionistas e pró-escravatura, apesar de ter sido o marco histórico brasileiro na tentativa de superar a lógica de dominação sobre os mais vulneráveis, não gerou mudanças sociais significativas, visto que propiciou o advento de fatores para a manutenção das desigualdades no acesso a requisitos básicos.

Nos últimos anos do século XIX [...] a sociedade brasileira reverteu às normas que haviam sido ameaçadas pela curta experiência abolicionista e milhões de brasileiros, particularmente aqueles cujas peles escuras os marcavam como descendentes de escravos, continuaram vivendo de uma forma muito semelhante àquela em que viviam na escravatura — já legalmente livres, mas incapazes de competir em liberdade devido a sua classe e cor, com poucas alternativas, além de trabalhar as terras de outro homem, na pobreza e no servilismo ou migrando para um ambiente urbano precário, onde as oportunidades se limitavam normalmente ao mais humilde e mais duro dos trabalhos (CONRAD, 1975, p. 336-7).

A longa permanência das desigualdades é explicada pelo enraizamento da concentração da riqueza, o que caracteriza a estrutura brasileira capitalista de produção. Isto se fortalece com o modo pelo qual se fez a migração do sistema escravista para o do trabalho livre assalariado, o que deixou uma parcela importante da população sem garantias de trabalho digno, sem expectativa de obtenção de renda e até mesmo sem condições de autossustento.

Também contribuiu para o alargamento da faixa da pobreza o processo tardio e concentrado do crescimento da economia baiana. Prevalencia em boa parte do século XX a dependência de *commodities* agrícolas (principalmente açúcar, fumo e cacau), cuja produção se limitava à região do Recôncavo e ao sul do Estado. Por sua vez, o processo de industrialização chegou tarde à Bahia, o que muito contribuiu para que a riqueza permanecesse concentrada (LACERDA, 2009).

Este quadro começou, porém, a mudar com a instalação da Refinaria Landulpho Alves, em Mataripe (1950), do Centro Industrial de Aratu (1967) e do Complexo Petroquímico de Camaçari (1978). A Refinaria Landulpho Alves foi implantada antes mesmo da criação da Petrobras (1953), com a descoberta de petróleo no subúrbio ferroviário soteropolitano de Lobato e em municípios do Recôncavo. A população economicamente ativa, que estava acostumada a lidar apenas com a agricultura, foi apresentada a uma nova modalidade de trabalho: a do processo industrial de refino do petróleo.

O Centro Industrial de Aratu (CIA), no município de Simões Filho, foi favorecido por sua localização próxima à baía de Todos os Santos para escoar sua produção. Mas o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) que alavancou a industrialização na Bahia, já que, além de atender as demandas do Estado maior produtor de petróleo, passou a estimular o surgimento outras modalidades de produção industrial, como os setores metalúrgico e químico. O volume de investimentos públicos e privados nessas regiões pode ser explicado pela ocupação histórica do território baiano, fato que influenciou também a atração de grande quantidade de recursos no setor turístico, outro importante vetor de crescimento do Estado. Como parte disso, a construção do COPEC modificou por completo o mercado de trabalho na Bahia.

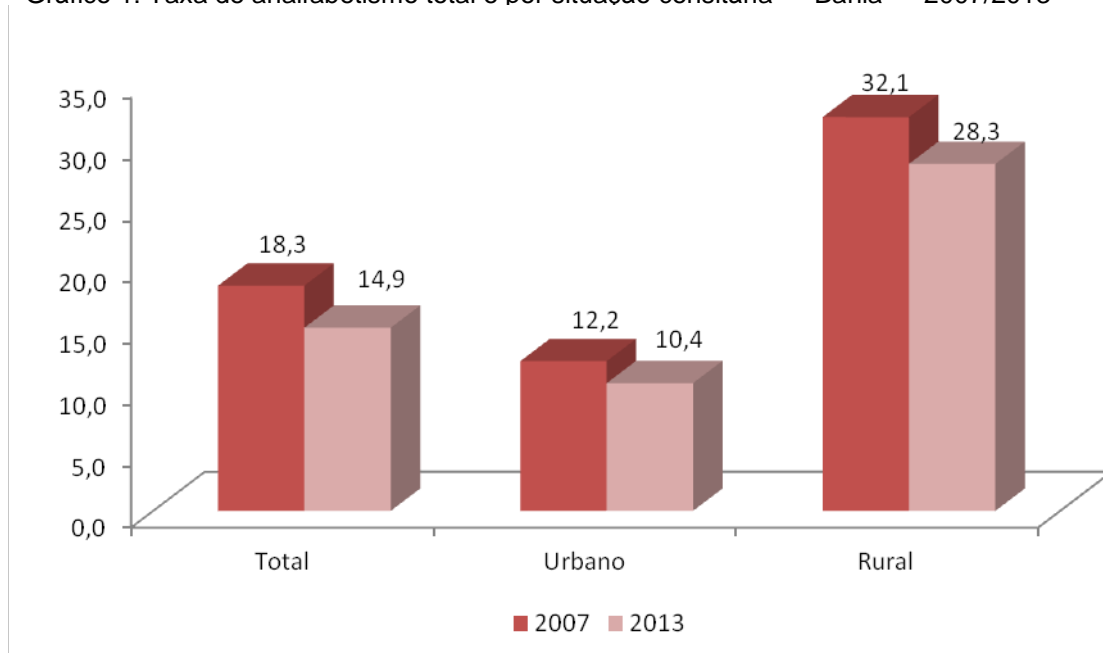
No entanto, as novas estruturas econômicas não afetaram de maneira substancial a desigualdade econômica, motor da pobreza no Estado. Continuou marcante a dependência da conjuntura econômica nacional e internacional, além de seguir predominante a concentração da riqueza nos centros produtivos, sem valorizar as demais regiões do Estado. Isto contribuiu muito para aumentar o fluxo migratório para a capital e seu entorno de trabalhadores sem qualificação profissional. Num contexto assim, verifica-se considerável crescimento demográfico de Salvador. Embora tenha sido evidente a elevação da economia baiana, esse processo não acompanhou as necessidades de distribuição mais igualitária dos recursos entre as famílias, especialmente aquelas residentes em regiões não centrais, fazendo com que muitas continuassem ainda em situação de pobreza e extrema pobreza.

Os investimentos ocorridos na Região Metropolitana de Salvador no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 direcionaram parte do fluxo migratório das populações interioranas para essa região. No entanto, a geração de postos de trabalho diretos e indiretos não foi suficiente para reverter a situação de pobreza à qual boa parte dos indivíduos que ali residiam estava submetida. Esta pobreza não se referia apenas à insuficiência de renda para atender necessidades mínimas. Era uma situação de privação de moradia adequada, de saúde, de educação, de segurança alimentar, de mobilidade social. Se esta era a situação na região de pujança econômica, no interior não era diferente, com o agravante do baixo dinamismo econômico (LACERDA, 2009, p. 96).

Na educação, o poder público passou a adotar medidas para reduzir os índices de analfabetismo. Os governos municipal e estadual começaram a realizar campanhas a fim de atrair de crianças e adolescentes para a escola, o que também se significou grande esforço para alfabetizar jovens e adultos, grande parte dos quais nascera quando a educação não era prioridade dos sucessivos governos.

É fato que o acesso à educação constitui fator relevante para formar cidadãos aptos ao mercado de trabalho e, em consequência, com mais chances de obtenção de empregabilidade e melhoria de renda. O baixo ou nenhum nível de escolaridade, além de acarretar desemprego e vulnerabilidade social, dá cada vez mais consistência aos índices de pobreza. O gráfico a seguir (SEI, 2013) demonstra que nas duas últimas aferições, realizadas em 2007 e 2013, respectivamente, houve redução da taxa de analfabetismo nos dois ambientes sociais: rural e urbano.

Gráfico 1: Taxa de analfabetismo total e por situação censitária — Bahia — 2007/2013



Fonte: IBGE/ PNAD, 2013.

A observação do gráfico acima evidencia que a taxa de analfabetismo no estado da Bahia foi reduzida consideravelmente entre os anos de 2007 e 2013. A redução desse número na zona urbana foi de cerca 14,7%, enquanto que na zona

rural, onde a média de analfabetos é maior, foi de cerca de 11,8%, o que demonstra maior diminuição na zona urbana.

Os reflexos históricos da formação da pobreza na Bahia se apresentam em dados do IBGE. De acordo com o Mapa de Pobreza e Desigualdade — Municípios Brasileiros 2010, o índice de pobreza na Bahia chega a 35,6%, considerando-se também o Censo Demográfico daquele ano.

O IBGE também mostra de que modo a desigualdade social entre os centros urbanos e a zona rural interfere no rendimento. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, o valor do rendimento nominal médio mensal per capita dos domicílios particulares permanentes urbanos é de R\$ 719,93. No caso dos domicílios rurais, esse valor cai para R\$ 260,58.

O mesmo se aplica quando o quesito verificado é a cor da pele. O valor do rendimento nominal médio mensal de todos os trabalhos desempenhados por pessoas brancas é de R\$ 1.466,40. No caso de pessoas declaradas pretas, esse valor é de R\$ 740,25. O quadro é um pouco mais favorável quando a comparação é feita entre pessoas brancas e declaradas amarelas, cujo valor é de R\$ 915,04; para as pardas, com valor de R\$ 816,23; e para as indígenas, R\$ 775,95.

No entanto, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada nos anos de 2007 e 2013 revela uma diminuição da pobreza entre a população urbana e a rural, justificada pela melhoria das condições de vida em ambos os ambientes sociais, de acesso aos serviços básicos e ao programa de transferência de renda Bolsa Família.

Tabela 1: População em situação de pobreza — Bahia — 2007/2013

Situação do domicílio	População total		População pobre		% da população em condição de pobreza	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Total	14.473.675	15.062.681	3.141.405	1.573.769	21,7	10,4
Urbano	9.840.786	11.140.670	1.676.913	794.252	17,0	7,1
Rural	4.632.889	3.922.011	1.464.492	779.517	31,6	19,9

Fonte: IBGE/PNAD, 2013.

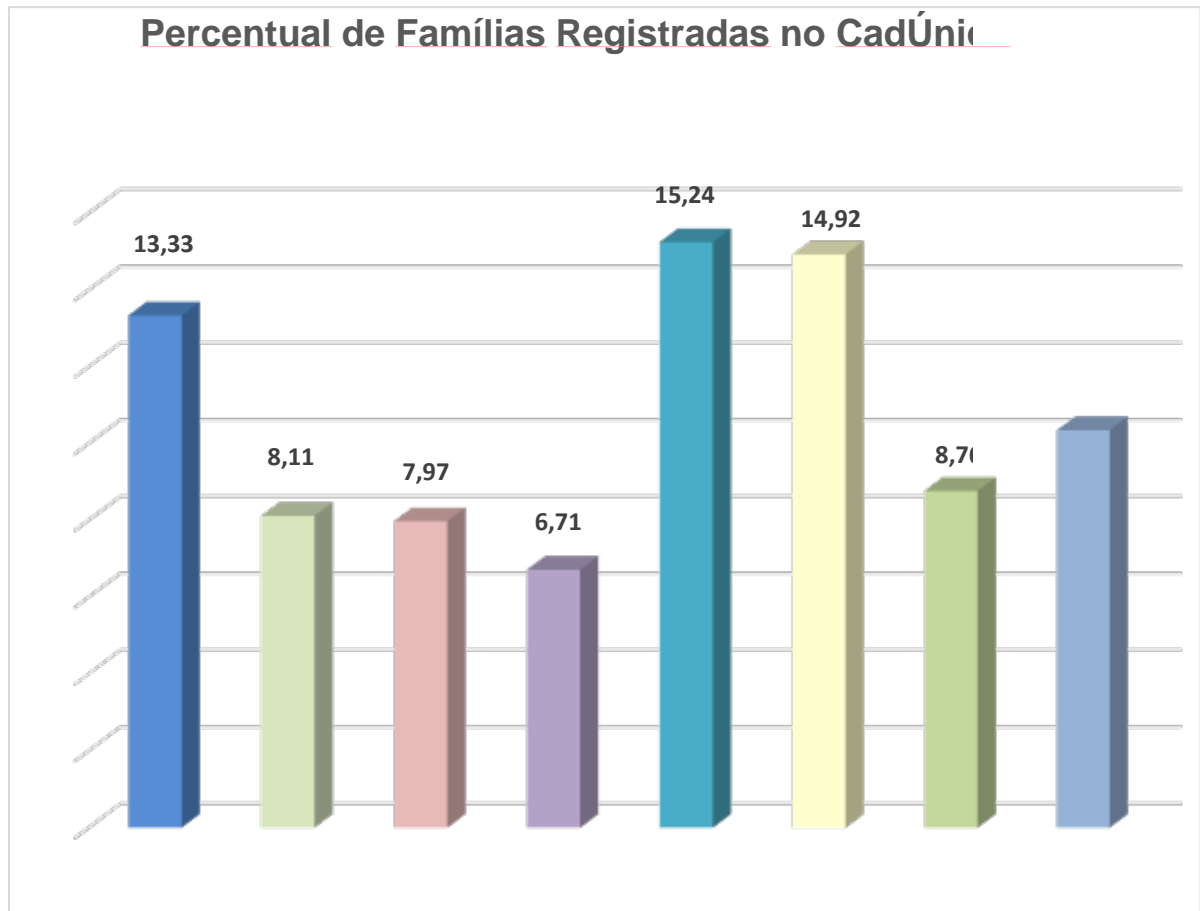
2.1.3 Pobreza em Salvador

Salvador cresceu sem planejamento urbano, de forma desordenada, e, por causa disso, ainda sofre com graves problemas de infraestrutura e também na área social. Segundo os dados do último censo do IBGE (2010), a capital da Bahia contava com uma população de 2.883.672 habitantes. Desse total, 300.921 habitantes são de baixa renda, sendo 200.010 consideradas pobres no perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família, de acordo com o mesmo censo.

A cidade foi dividida em dez regiões administrativas pela atual gestão. A situação mais grave, do ponto de vista social, está naquela chamada de Subúrbio/Ilhas. Salvador possui três ilhas. Nelas, cerca de 20% dos habitantes, segundo o censo do IBGE, vivem em situação de extrema pobreza, ou seja, com menos de R\$77 mensais. Essa estatística é liderada pela Ilha de Maré, um dos pontos turísticos da capital baiana, com 26,79% da população vivendo em estado de miséria. Esse número cai para 21,46% na Ilha dos Frades e 18,16% em Bom Jesus dos Passos. A economia de todas elas depende basicamente do turismo e da pesca. Quanto ao analfabetismo, outro problema grave, o índice fora do território continental chega a 19,98% (Ilha dos Frades).

No município de Salvador há 384.438 famílias cadastradas no CadÚnico do governo federal em situação de vulnerabilidade social, de acordo com o levantamento de dezembro de 2014 da Secretaria Municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza (SEMPS). Desse total, 219.756 possuem renda per capita familiar de até R\$77; 82.330 com renda per capita familiar entre R\$77,01 e R\$154; 61.245 com renda per capita familiar entre R\$154,01 e meio salário mínimo; 21.106 com renda per capita familiar acima de meio salário mínimo. Entretanto, apesar desse quadro, a quantidade de famílias cadastradas no CadÚnico — que efetivamente recebem o Bolsa Família, porque se encontram em situação de extrema pobreza e pobreza — é ainda baixo quando se compara com a realidade de outras metrópoles equivalentes do ponto de vista populacional.

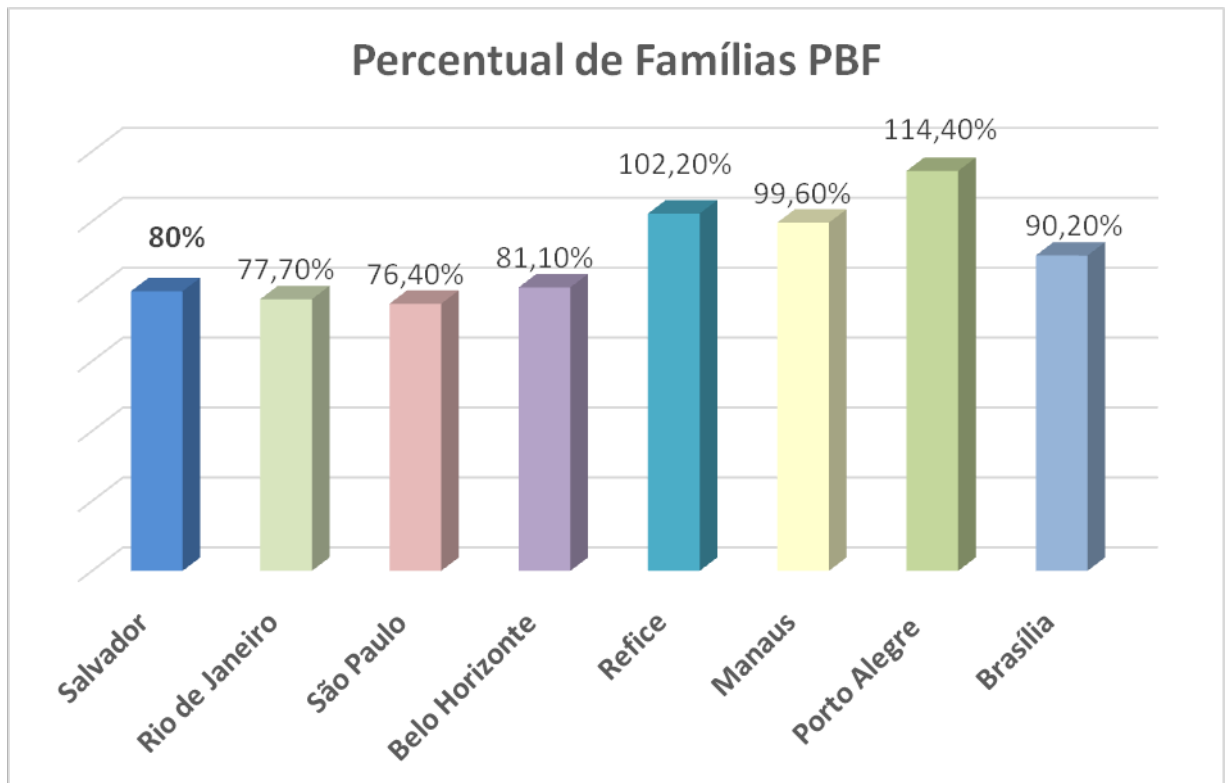
Gráfico 2: Percentual de famílias registradas no CadÚnico — Salvador, BA — 2014



Fonte: Elaboração própria, 2014.

Quando a comparação é com Belo Horizonte, capital mineira, nota-se que as duas cidades possuem praticamente a mesma população; contudo, Salvador tem quase o dobro de famílias registradas no CadÚnico (ver Gráfico 3). O percentual de famílias registradas no CadÚnico na capital baiana é de 13,33%, enquanto em Belo Horizonte é de 6,71%. Mas, embora Salvador tenha praticamente o dobro de famílias em situação de extrema pobreza, o total de beneficiários que efetivamente recebem o Bolsa Família é da ordem de 80%, contra 81% da capital mineira.

Gráfico 3: Percentual de famílias PBF — Brasil — 2015



Fonte: Elaboração própria, 2014.

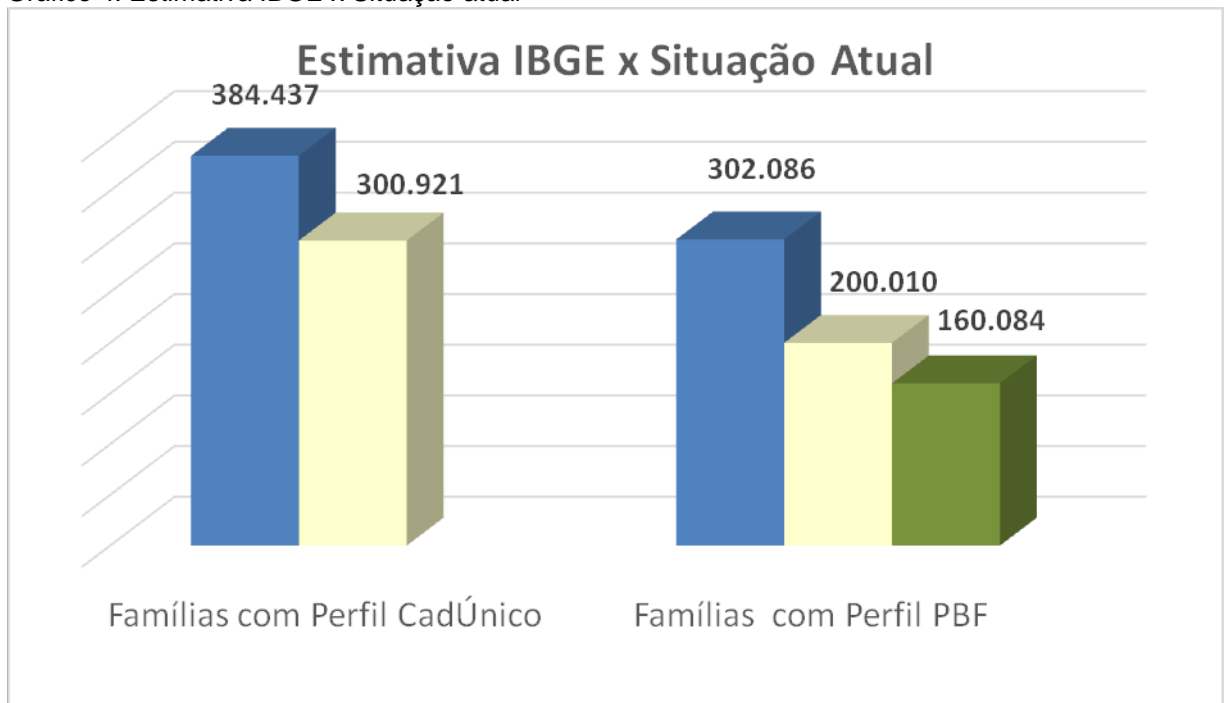
A Prefeitura de Salvador tem feito grande esforço para ampliar o número de beneficiários do Bolsa Família, inclusive com iniciativas como unidades volantes de cadastros no CadÚnico, além de trabalhar para impedir que famílias deixem o CadÚnico, mantenham em dia as condicionantes do programa e façam o recadastramento exigido pelo governo federal. Cumpre lembrar que apenas as capitais das regiões Norte e Nordeste possuem percentual de famílias registradas no CadÚnico maior que o de Salvador.

Em relação às famílias com perfil para o CadÚnico, o município já cadastrou 27,75% a mais do que o estimado pelo Censo de 2010 do IBGE (ver gráfico 4). O número estimado pelo IBGE era de 300.921 famílias, contra 384.437 efetivamente cadastradas. Quanto às famílias com perfil para o programa, o município, como dito antes, já beneficiou 80% do que foi estimado pelo IBGE, havendo um déficit de 39.926 famílias. Considerando a base de dados do município, há uma diferença de 142.002 famílias. Isso ocorre porque o município não consegue alcançar todas as

famílias, ainda que executando várias ações para chegar a essas famílias. É importante ressaltar que para o município é interessante ampliar o número de atendidos, pois esse programa visa a inclusão social e a redução das desigualdades sociais.

Essas 142.002 famílias preenchem os requisitos, mas nunca receberam o Bolsa Família. São pessoas que, à margem do programa e também do acesso a qualquer tipo de renda, vivem em condições de pobreza ou extrema pobreza, o que só agrava os indicadores sociais de Salvador, da Bahia e do Brasil.

Gráfico 4: Estimativa IBGE x Situação atual



Fonte: Elaboração própria, 2014.

3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1 SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA

Para reduzir as desigualdades, o governo brasileiro começou a investir em programas sociais já a partir da Constituição de 1988, quando foi implantado o primeiro projeto assistencial de garantia de renda, o Benefício de Prestação Continuada. O primeiro passo para a criação desses programas no país resultou da Emenda Constitucional 31, de 14 de dezembro de 2000, quando se instituiu o Fundo de Combate à Pobreza. O Bolsa Família surgiu a partir da Lei nº 10.836, com a unificação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), que tinha como base o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Cumpre esclarecer que a implantação de programas emergenciais ou compensatórios não é uma experiência unicamente brasileira, mas mundial, a exemplo da Inglaterra, que, em 1948, instituiu o mais antigo projeto do gênero de que se tem notícia; a Holanda, nos anos 1960, e a Bélgica, na década de 1970, consideraram como ponto de partida o pressuposto de conceder recursos a pessoas que têm deficiência ou são incapazes de garantir o mínimo necessário para a sua manutenção.

O Bolsa Família consiste na transferência direta de renda para famílias pobres, possibilitando ao beneficiário melhores condições de vida e, ainda, contribui para a movimentação da economia de milhares de cidades em todo Brasil. É comum, sobretudo nas cidades menores, grandes filas se formarem nas agências da Caixa Econômica Federal em dia de saque do benefício, entre 15 e 23 de cada mês, quando os comércios locais se animam na expectativa desse público que, há pouco tempo, em função da situação de extrema pobreza, praticamente não tinha acesso a bens de consumo.

Pequenas cidades já dependem exclusivamente dessa transferência de renda, feita diretamente pela União, embora muitas delas não tenham creche pública ou disponham de um pediatra na rede de atenção básica. Isto, apesar de o programa, em sua concepção, considerar outros requisitos importantes, como o acompanhamento de saúde por parte da família beneficiada e comprovação de

frequência escolar das crianças, a fim de contribuir, em tese, para a melhoria significativa dos indicadores sociais, e não apenas para diminuir a faixa da miséria.

Além do acompanhamento nutricional das crianças que integram as famílias beneficiadas, esses dois requisitos (saúde, com vacinação em dia, e educação, com apresentação de frequência escolar) são condicionantes do programa e cobrados nos processos de cadastramento do benefício, a cargo dos municípios, que são fundamentais na cogestão do Bolsa Família, como também ocorre em relação a outras iniciativas de caráter popular do governo federal, a exemplo do programa de habitação chamado Minha Casa, Minha Vida.

Quando surgiu o Bolsa Família, a principal meta do programa era enfrentar um grave problema nacional: a fome decorrente da miséria. De acordo com o V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1990, a quantidade de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza — desnutridas, portanto —, correspondia a 25,6% da população brasileira. Segundo o mesmo documento, esse percentual foi reduzido para 4,8% já em 2008, o que só era previsto em 2015.

Atualmente, há quem afirme que, graças ao Bolsa Família, ninguém morre mais de fome no Brasil, o que a rigor não é uma informação totalmente segura, visto que no país ainda se verificam graves problemas sociais, como, entre os mais dramáticos, a favelização nas grandes cidades, a desnutrição em rincões nordestinos e situações de trabalho escravo, mas é fato que o programa de transferência de renda foi decisivo para reduzir de modo consistente a miséria e a pobreza no país. Trata-se agora de outro desafio: o de superar a dependência do assistencialismo governamental, considerando-se que ele foi bem-sucedido em sua tarefa inicial e primordial.

Com efeito, o Bolsa Família pode ser apontado como o principal responsável pela redução do número de miseráveis e famintos no país, o que é visível principalmente nas cidades de pequeno porte. No município de Conceição do Coité, por exemplo, situado no nordeste da Bahia, famílias inteiras que residiam no povoado quilombola Maracujá, o mais pobre da localidade, viviam a mendigar na sede da cidade em busca de alimento e dinheiro. Na medida em que todas as 46 famílias foram inscritas e começaram a receber o Bolsa Família, elas passaram a ser

vistas comprando produtos na feira, bem poucas das quais apelam à mendicância. Também se verificou outra mudança de comportamento: passaram frequentar os serviços de saúde e educação para cumprir as condicionalidades e continuar recebendo o benefício. Essa transformação se refletiu no aumento dos índices de avaliação do município nestes serviços, bem como possibilitou a inserção dessas famílias em outros programas federais, como o de habitação, o de infraestrutura e o de eletrificação rural.

Ao Bolsa Família é creditada a responsabilidade pela queda de 28% da extrema pobreza no Brasil. Concorreram para isso outros fatores preponderantes, principalmente a estratégia política e de governo, intensificada a partir de 2003, de aplicar medidas transversais e interministeriais com o objetivo de assegurar aos mais pobres o acesso ao básico, que é a alimentação. Leis e normas foram criadas neste sentido, assim como grupos de trabalho temáticos envolvendo os principais ministérios e o estabelecimento de diálogo com os setores da sociedade civil e entidades não governamentais, para, em parceria com o governo, desenvolver ações que resultassem na redução da fome, da miséria e da pobreza.

Os núcleos de assistência social das prefeituras foram convidados a participar do processo e cumprem uma função importante na execução do Bolsa Família, principalmente no acompanhamento das condicionantes do programa e do cadastramento de famílias.

Uma das primeiras iniciativas adotadas para que essa transformação social começasse a ocorrer foi a de unificar programas sociais existentes, oriundos do governo Fernando Henrique Cardoso, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Logo em seguida, foram ampliados consideravelmente os valores destinados à transferência direta de renda. Para efeito de comparação, no governo FHC os principais programas de transferência de renda beneficiaram cerca de 5 milhões de famílias em dois mandatos (a partir de 1994 e até 2002), enquanto que nos oito anos da gestão Luiz Inácio Lula da Silva o aumento chegou a 13,8 milhões.

Talvez os valores se justifiquem porque apenas nos dois últimos anos de mandato do ex-presidente FHC houve a decisão política de implantar programas de transferência de renda.

Cabe também assinalar que o aumento dos recursos orçamentários destinados à transferência direta de renda via programas sociais foi bem maior quando se comparados os indicadores dos dois governos anteriores ao da presidente Dilma Rousseff. Entretanto, mesmo em face da crise econômica que se acentua nos primeiros seis meses do segundo mandato da atual presidente, o Bolsa Família é tão prioritário que não se cogitou uma mudança no programa.

Optou-se por fazer alterações nas regras do seguro-desemprego e adotar outras medidas impopulares, mas preservando o “melhor entre os melhores”, cujos resultados alcançados naturalmente se tornam um dividendo eleitoral. Através do Bolsa Família, o governo já distribuiu mais de R\$ 24 bilhões, ou 0,46% de tudo que é produzido no país, a um quarto da população brasileira. Isso significa, com seus efeitos positivos (redução da miséria e da fome) e negativos (processos de dependência e exploração eleitoreira), uma estratégia de governo clara e permanente.

Outro fator preponderante para a redução da pobreza e da miséria foi justamente a adoção de um cadastro único dos programas sociais (CadÚnico), a qual chegou a ser cogitada no governo FHC, mas que só foi instituída no primeiro mandato do ex-presidente Lula. Com a unificação, o processo de acompanhamento das condicionantes do Bolsa Família, por exemplo, se tornou menos burocrático, o que permitiu monitorar a evolução da população beneficiada no presente e sua projeção. Além disso, outras estratégias e ações foram implementadas, como a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir de 2006, e a elevação do orçamento para a área social como um todo.

De acordo com números do relatório de 2014 da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), os gastos públicos com políticas sociais dobraram de 2002 para 2012, alcançando 16,9% do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo o mesmo relatório, graças principalmente ao Bolsa Família, o Brasil reduziu a pobreza extrema, no mesmo período, em 75%, além de atingir metas como a diminuição pela metade da quantidade de pessoas que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia e o número de desnutridos. O sucesso, de acordo com o relatório, se deve ao fato de que os “programas atuais para erradicar a pobreza extrema no país se baseiam na estratégia de integrar políticas de agricultura familiar à proteção social, de uma maneira altamente inclusiva”. A segurança alimentar foi

colocada no centro da agenda do governo brasileiro, “associando políticas macroeconômicas, sociais e de agricultura”. O documento cita ainda o apoio à agricultura familiar, que aumentou em 70% o consumo de alimentos no país no período, e a queda da mortalidade infantil por desnutrição, que chegou a 58%.

Segundo o governo federal, com o Bolsa Família, 36 milhões de brasileiros se mantêm fora da extrema pobreza. Trata-se de um dado altamente relevante, pois demonstra que o Bolsa Família cumpriu (e está cumprindo) o que se propôs em sua origem e concepção. Entretanto, manter esse contingente populacional fora da extrema pobreza constitui uma conquista definitiva? A melhoria significativa da qualidade de vida dessas famílias beneficiadas não deveria além do atendimento razoável de suas necessidades nutricionais? Estas são algumas das questões que o presente estudo se propõe a responder. Mas, antes, é pertinente considerar, como no tópico a seguir, em que consiste o Bolsa Família.

3.1.1 Origens, marco legal e funcionamento do programa

O site do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Combate à Fome, uma das fontes pesquisadas, informa que, para receber o benefício, a família precisa ter renda mensal de no máximo R\$ 154 e estar inserida no CadÚnico. A renda familiar é calculada somando quanto ganha mensalmente cada um dos membros adultos. Esse valor é dividido pelo número de pessoas que residem na casa. A família que comprovar essa renda final de até R\$ 154 estará apta a receber o benefício.

Existem, porém, variáveis. As famílias que possuem renda mensal na faixa entre R\$ 77,01 e R\$ 154 por pessoa só podem receber o benefício se possuírem crianças ou adolescentes de até 17 anos. Já aquelas com renda mensal de até R\$ 77 por pessoa, consideradas em situação de extrema pobreza, podem participar do programa, qualquer que seja a idade dos membros. Se uma família se situa em uma das faixas de renda definidas pelo programa, deve procurar o setor responsável pelo benefício no município, geralmente a Secretaria de Assistência Social, com seu

representante (no caso, pai ou mãe) munido de documentos pessoais (título de eleitor ou CPF) para se inserir no CadÚnico.

Alguns municípios têm adotado medidas para acelerar esse processo de cadastramento e de regularização do benefício, no caso de pendências, além do recadastramento obrigatório para evitar fraudes e garantir o cumprimento das condicionantes do programa. Em Salvador, a prefeitura criou o chamado Bolsa Família Móvel: cada semana um veículo, com equipe treinada, se desloca para dois bairros, em cada um dos quais faz esses serviços de cadastramento ou recadastramento.

Muitas das famílias beneficiadas perdem o Bolsa Família porque não cumprem os requisitos de educação e saúde exigidos pelo programa. Na área de educação, é indispensável que todas as crianças e adolescentes (faixa de 6 a 15 anos) estejam matriculados em estabelecimento regular de ensino; deve haver garantia de frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo. Assume a família o compromisso de sempre informar à escola os casos de impossibilidade de comparecimento do aluno à aula, com a apresentação de justificativa aceitável; deve ainda informar de imediato ao setor responsável pelo PBF do município a ocorrência de mudança de escola e série dos dependentes de 6 a 15 anos, para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência às aulas.

No setor de saúde (para gestantes e nutrízes), exige-se a inscrição ainda no pré-natal e comparecimento às consultas, estar com o cartão da gestante de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde e participar das atividades educativas de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. Já os responsáveis pelas crianças menores de 7 anos devem manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde; é ainda imperativo acompanhar o estado nutricional da criança.

O descumprimento das condicionalidades do PBF é objeto de advertência. A partir da segunda ocorrência de descumprimento, a família fica sujeita às seguintes sanções: bloqueio do benefício por um mês (segundo registro de descumprimento); suspensão do benefício por dois meses a partir do terceiro registro de descumprimento, e, reiteradamente, a partir da ocorrência de novos efeitos do benefício por descumprimento; cancelamento do benefício somente após registro no

Sistema de Condicionalidades (Sicon) de que a família foi inserida em serviço socioassistencial de acompanhamento familiar do município e, cumulativamente:

- a) permanência em situação de suspensão por 12 meses, contados a partir da data de coexistência do acompanhamento familiar e da fase de suspensão; e
- b) se, após 12 meses, apresentou novo descumprimento com efeito no benefício nas repercussões posteriores, são considerados seis meses para reinício dos efeitos gradativos.

Para o Bolsa Família Jovem, as condicionalidades são: idade de 16 a 17 anos, apresentação de comprovante de matrícula em escola e de frequência mensal às aulas igual ou acima de 75%. A sanção por descumprimento afeta apenas o jovem vinculado ao BFJ. Os demais benefícios da família são preservados. Todavia, se houver descumprimento de condicionalidade (saúde e educação) por parte da família, o benefício variável jovem será afetado.

Os jovens que descumprirem as condicionalidades serão advertidos, todavia sem efeito sobre o benefício. No segundo registro de descumprimento, o benefício é suspenso por 60 dias; no terceiro registro de descumprimento, o benefício é cancelado. Em caso de recebimento de carta de advertência sobre o descumprimento de condicionalidades, o jovem precisa entrar em contato com o setor responsável pelo programa Bolsa Família no município em que reside, para obter mais informações. Mas isso, em geral, não tem ocorrido, o que provoca como resultado a perda de benefícios.

Em 13 de abril de 2015, o portal do Ministério do Desenvolvimento Social publicou com destaque os valores e os critérios para o recebimento do Bolsa Família. De acordo com o Decreto nº 7.494 de 02/06/2011, a família terá direito a receber até 05 benefícios variáveis, conforme o seu perfil. Os benefícios variáveis são pagos a famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que tenham, em sua composição, crianças e adolescentes entre zero e 15 anos, gestantes e nutrizes.

Para identificar famílias elegíveis ao benefício variável à gestante, o procedimento das equipes de saúde do município será o mesmo já adotado no acompanhamento das condicionalidades de saúde no PBF. Ou seja, faz-se a identificação da gestante, e registra-se essa informação no Sistema de Gestão do

Programa Bolsa Família na Saúde. É necessário que isso ocorra tão logo a gestante seja identificada, pois só o registro torna a família elegível. A família na qual seja identificada uma gestante é apenas elegível à concessão desse benefício variável. Isso, entretanto, não quer dizer que a família automaticamente receberá o benefício, pois antes da concessão será averiguado se já recebe cinco benefícios variáveis, limite atualmente estabelecido pelo programa.

As parcelas começam a ser pagas quando a beneficiária é identificada como gestante no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde a qualquer tempo, independentemente do estágio de gravidez. Para a concessão do benefício variável à gestante não será obrigatório ter iniciado o pré-natal. No entanto, uma vez concedido o benefício, a gestante deverá obrigatoriamente realizar os exames e consultas, para que a família não sofra repercussão gradativa.

Serão pagas nove parcelas mensais de R\$ 35,00 (uma por mês de gestação) às famílias com gestantes para as quais o benefício variável for concedido. É importante que a gestão municipal se organize de forma que as informações referentes à gestação sejam registradas no Sistema de Saúde mensalmente, sempre que disponível.

Porém, se a família se enquadrar nestes critérios e não consta do Mapa de Acompanhamento da Saúde, o gestor deverá comunicar tal situação ao e-mail gestorpbf@mds.gov.br ou pelo telefone 0800 707 2003, para conhecimento e análise da área técnica responsável.

O benefício variável à gestante é vinculado ao Número de Identificação Social (NIS) da gestante beneficiária do PBF, podendo ser concedido mais de um benefício na mesma família — desde que não se ultrapasse o máximo de cinco benefícios variáveis. O benefício será pago para a família no NIS do Responsável Familiar (RF) ao qual a gestante está vinculada, juntamente com os outros benefícios da família.

Uma adolescente que receba o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) poderá ganhar o benefício variável à gestante. A interrupção do pagamento do benefício variável à gestante ocorre ao final das nove parcelas. Nos casos de aborto, o benefício não será cancelado, como forma de apoiar a recuperação da mulher.

Em relação às nutrizes, esse benefício é destinado às famílias que tenham crianças com até seis meses de vida. O benefício variável nutriz será pago ao RF, independentemente do gênero (masculino ou feminino) ou grau de parentesco com o recém-nascido. O objetivo do benefício é garantir melhores condições de nutrição como auxílio na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

A família terá direito a seis meses do benefício no valor de R\$ 35,00, mesmo que a criança não esteja em aleitamento materno, como forma de garantir outro tipo de alimentação infantil, após cadastramento do recém-nascido no CadÚnico.

Após o início do recebimento do benefício, a família deve estar com o calendário vacinal das crianças menores de seis meses atualizado, conforme estabelece a Portaria nº 2.509, 18 de novembro de 2004. O não cumprimento dessas condicionalidades poderá acarretar a suspensão do pagamento do benefício variável nutriz.

A família na qual seja identificada uma criança de zero a seis meses é apenas elegível à concessão desse benefício variável. Isso não quer dizer que a família automaticamente receberá o benefício, pois antes da concessão será averiguado se já recebe cinco benefícios variáveis, limite atualmente estabelecido pelo programa. Ressalte-se que a família poderá também receber, além do benefício variável nutriz, o benefício variável pela criança com menos de seis meses, desde que não esteja recebendo os cinco benefícios variáveis.

O portal do MDS também informou que um mesmo NIS que receba o BVJ poderá receber o benefício variável nutriz. A interrupção do pagamento do benefício variável nutriz ocorrerá automaticamente pelo Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), ao final das seis parcelas pagas à família. O benefício variável à gestante e o benefício variável nutriz serão considerados no limite de cinco benefícios variáveis por família.

Tabela 2: Famílias com renda per capita familiar mensal de até R\$ 77,00

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 77,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 112,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 147,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 182,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 217,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 252,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 119,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 154,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 189,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 224,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 259,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 294,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 161,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 196,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 231,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 266,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 301,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 336,00

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Tabela 3: Famílias com renda per capita familiar mensal de R\$ 77,00 a R\$ 154,00

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 35,00
2	0	2 variáveis	R\$ 70,00
3	0	3 variáveis	R\$ 105,00
4	0	4 variáveis	R\$ 140,00
5	0	5 variáveis	R\$ 175,00
0	1	1 BVJ	R\$ 42,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 77,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 112,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 147,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 182,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 217,00
0	2	2 BVJ	R\$ 84,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 119,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 154,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 189,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 224,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 259,00

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Como pode ser observado nas tabelas acima, o benefício é crescente à medida que o grupo familiar aumenta, podendo receber até 7 benefícios diferentes, respeitadas as normas para concessão desses benefícios.

Com o marco legal do Bolsa Família que unificou os benefícios sociais herdados do governo anterior, houve, conforme diz o trecho a seguir do parágrafo único da Lei, não só a unificação dos repasses para criação do programa, como também a associação com o CadÚnico:

O programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação — "Bolsa Escola", instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação — PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde — "Bolsa Alimentação", instituído pela medida provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Os programas que antecederam o Bolsa Família, mesmo sem ter beneficiado a mesma quantidade de pessoas, foram fundamentais para estimular a criação de uma política social não executada como prioridade de governo até então. Acrescente que os programas de transferência de renda embrionários do governo FHC surgiram após o processo de estabilização econômica e fortalecimento da moeda brasileira, fatores que também foram fundamentais para que o governo Lula pudesse dar mais atenção à área social. Sem a estabilização da economia, não seria possível obter ganhos tão significativos na redução da extrema pobreza e da fome no Brasil.

Apesar dos ganhos na economia, é importante ressaltar que o Bolsa Família nasce da necessidade de atingir uma camada da população que não tinha condições de manter a renda de grupos familiares devido a fatores como o desemprego, principalmente na região Nordeste, onde a seca ainda é um problema grave e que atinge milhares de pessoas, com a falta de água para consumo humano, animal e para a agricultura. É nessa região, por sinal, que se encontra a maior parte dos beneficiários do Bolsa Família, com 51,1% do número de famílias contempladas (BRASIL, 2010).

De acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, no relatório “Redução da pobreza no Brasil — resultados recentes e o papel do BNDES”, executado em 2006, entre os anos de 1995 e 1999, o Brasil quase não expressou índices de desenvolvimento no setor de geração de empregos formais. No ano de 1998, por exemplo, foi diagnosticado um déficit de 582 mil postos de trabalho formais no país. Já em 1990, verificou-se um avanço significativo, quando o déficit passou a ser de 196 mil vagas de empregos não ofertados. O desemprego é maior nas regiões metropolitanas, como as de Salvador e Recife, mas atinge também cidades de pequeno e médio porte, sobretudo do Norte e Nordeste do Brasil, e se torna um problema mais grave diante de cenários como falta de industrialização e fatores climáticos, como a própria seca.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), um dos fatores que contribuíram para o desenvolvimento das desigualdades sociais e a propagação da miséria no país, conforme publicação do boletim “Superando a pobreza”, disponível no portal web da autarquia, foi a necessidade dos jovens de ingressar precocemente no mercado de trabalho para garantir o sustento da família. Como o acesso a seu primeiro emprego é sempre mais difícil, por causa da falta de capacitação, o Bolsa Família se tornou uma alternativa importante para resolver esse problema. Como ocorre frequentemente, o primeiro emprego costuma ser obtido através do chamado mercado informal, sem carteira assinada e garantia de direitos trabalhistas (BRASIL, 2006).

Um dos argumentos utilizados pelos críticos do Bolsa Família é o de que o governo deveria investir mais na educação e na qualificação profissional dos jovens e menos na transferência direta de renda. Isso promoveria maior geração de oportunidades. O atual governo procurou responder a essa crítica ao criar iniciativas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), exclusivo para os jovens incluídos no CadÚnico. Os pré-requisitos para participação no chamado Pronatec - Brasil Sem Miséria são: ter idade a partir de 16 anos e estar inserido ou em processo de inserção no CadÚnico, incluindo beneficiários do Bolsa Família.

Esse cadastro contém um sistema que gerencia informações sociais dos indivíduos para identificar as famílias que se enquadram nas situações de pobreza e extrema pobreza. A partir deste banco de dados, as famílias enquadradas nos

critérios preestabelecidos são selecionadas para receber o benefício. O sistema fornece informações para todos os programas sociais no âmbito do governo federal, sendo o Bolsa Família o mais abrangente deles.

Como forma de segurança, o CadÚnico organiza as informações através do cruzamento de banco de dados como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que disponibiliza levantamentos sobre o mercado de trabalho formal com base em vínculos empregatícios através da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e contratos de trabalho. Outro banco de dados utilizado na checagem de veracidade das informações, a fim de evitar fraudes, é o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), sob a gerência do Ministério da Previdência Social (MPS).

3.1.2 Maior dependência no Nordeste

O Nordeste do país é a região considerada historicamente mais pobre; e nessa região o PBF também alcançou muitos beneficiários e tornou-se tão popular que é apontado como principal responsável pelas recentes vitórias eleitorais do partido governista na região, inclusive a última, em 2014, com a atual presidente Dilma Rousseff.

Abaixo, o mapa elaborado pelo site Portal da Transparência do governo federal com a distribuição dos recursos do Bolsa Família por Estado em todo o país. Nota-se, por exemplo, que a Bahia recebeu em 2013 mais verbas que qualquer outro ente federado, inclusive São Paulo, o Estado mais populoso do país.

Figura 1: Gastos do governo federal com o Bolsa Família em 2013



Fonte: Brasil, 2013.

As maiores cidades baianas beneficiadas em termos de volume de recursos transferidos foram: Salvador, com R\$ 113,8 milhões; Feira de Santana, R\$ 29,2 milhões, e Vitória da Conquista, R\$ 21,9 milhões. Nota-se também que Pernambuco recebe a mesma quantidade de recursos de Minas Gerais. Já o Maranhão aparece na frente do Rio de Janeiro. A disparidade notada na comparação entre os estados de Pernambuco e Minas Gerais, que possuem contingente populacional bastante diferente e recebe a mesma quantia, pode ser explicada por fatores como: famílias que não se enquadram nos critérios de concessão do benefício ou indivíduos que tenham direito ao benefícios que não se cadastraram.

Entretanto, destacando a realidade social da Bahia, e apesar das condicionantes do Bolsa Família, percebe-se que o Estado ainda tem enormes carências no que se refere à educação pública de qualidade. Segundo a

coordenação geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação no Fórum Nordeste 2014, realizado em Salvador, a Bahia precisa de mais investimentos no ensino público para superar completamente a pobreza e as desigualdades. Isto para atingir o chamado Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), índice que mede o padrão mínimo de qualidade do ensino.

Apesar de desempenhar um papel importante na redução da extrema pobreza no Nordeste, o Bolsa Família não provocou, na mesma velocidade, avanços em outros indicadores sociais nos Estados mais pobres. Isso fica demonstrado quando se analisa a taxa de analfabetismo na zona rural da Bahia, onde somente se verificou queda entre 2007 e 2013. De acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), no período as taxas caíram de 12,2% para 10,4% nas zonas rurais. Nas áreas urbanas, a redução foi de 32,1% para 28,3%. Em 2010, cerca de 4% da população de Salvador/BA era analfabeta; em 2013, esse número caiu para menos de 3%, de acordo com o Ministério da Educação (2014).

É evidente que ter adultos na escola não significa uma condicionante do Bolsa Família, mas sim crianças e adolescentes de até 17 anos. Porém, não se constata nenhuma ação efetiva do governo federal para contemplar os adultos inscritos no CadÚnico e beneficiários do Bolsa Família com um programa que promova uma redução mais veloz do analfabetismo, principalmente nas zonas rurais. O que se vê são ações meramente pontuais e que promovem apenas uma mudança lenta e pouco eficiente nesse quesito, sobretudo quando são se comparam os números alcançados pelo próprio programa de transferência de renda.

Essa mesma pesquisa do SEI apontou que 86% das crianças entre 4 e 5 anos estão frequentando a escola na Bahia. O crescimento na frequência escolar para esta faixa etária foi maior também na zona rural do que zona urbana. Este é um dos reflexos positivos do Bolsa Família em outro indicador social, e não apenas o da redução da extrema pobreza. Entretanto, é preciso distinguir entre frequência escolar e ensino público de qualidade. A Bahia, ao lado do Maranhão, dois dos Estados que mais recebem verbas do Bolsa Família, continuam ocupando a 21ª posição nas notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que mede a qualidade do ensino em todo o país. Cumpre acrescentar que as notas alcançadas na rede pública nacional do Bolsa Família continuam abaixo das

expectativas do próprio governo federal. Isto significa que uma das metas do programa não foi atingida: a melhoria da educação pública.

Em setembro de 2014, o jornal *Folha de S. Paulo* publicou reportagem sobre o IDEB do município baiano de Santa Luzia, com aproximadamente 13.000 habitantes, o nono pior do Brasil. O texto mostrou que um dos principais problemas do ensino público na localidade é a evasão escolar, embora o município possua pouco mais de 1,8 mil famílias cadastradas no Bolsa Família. Ou seja, além da falta de oferta de ensino público de qualidade, que contribua para transformar efetivamente a realidade social desses alunos, ao motivá-los a aprender, a evasão escolar, mesmo com as condicionantes do programa de transferência de renda, ainda é um problema a ser combatido.

O acesso à saúde pública de qualidade continua a ser dramático no Brasil. No Estado que mais recebe recursos do Bolsa Família, hospitais de grande porte, inclusive voltados para o atendimento de crianças e adolescentes, como o Martagão Gesteira, em Salvador, ameaçam fechar as portas por atraso no repasse de verbas do Sistema Único de Saúde (SUS). O Martagão Gesteira atende não apenas crianças e adolescentes cujos pais não podem pagar um plano de saúde apenas em Salvador, mas de todo o interior baiano, diante da carência da oferta de unidades especializadas longe da capital.

O Conselho Superior das Entidades Médicas do Estado da Bahia (Cosemba) denunciou, em 7 de abril de 2014, Dia Mundial da Saúde, a redução de investimentos do governo estadual no setor, nos últimos cinco anos, do percentual de investimentos de 13,89% da receita líquida do Estado, em 2009, para 12,28%, em 2013. Como ressaltou o Cosemba, tal situação agrava ainda mais os problemas com a saúde pública na Bahia, que sofre também com os constantes atrasos dos pagamentos por parte da União.

Há ainda referência à falta de infraestrutura e de condições de trabalho nos hospitais, o que resulta em má assistência à população. Tais denúncias foram apresentadas pelas entidades que formam o Cosemba: Associação Bahiana de Medicina (ABM), Conselho Regional de Medicina (Cremeb) e Sindicato dos Médicos (Sindimed). Os representantes desses órgãos criticaram as “medidas paliativas dos governos estadual e federal”, como o programa Mais Médicos. Outro problema apontado foi a redução da chamada tabela de remuneração do SUS para os

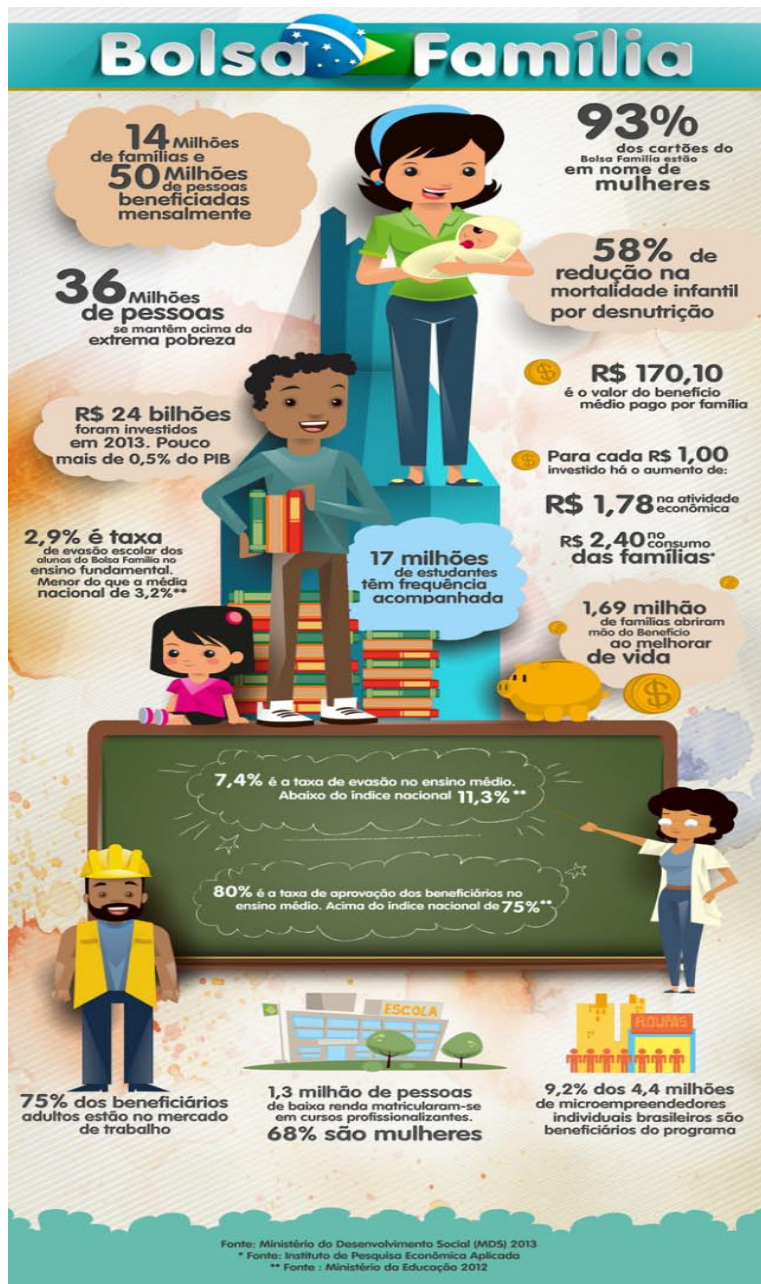
hospitais privados, o que resultou no fechamento de muitas unidades no interior do Estado. Em consequência, diminuiu o número de leitos para o Sistema Único de Saúde. Daí a sobrecarga da oferta de leitos nas grandes cidades e, principalmente, em Salvador. Essas medidas podem ser consideradas paliativas por serem de caráter transitório e não terem planejamento adequado para se adequar a demandas que possam aumentar. Elas resolvem temporariamente os problemas de saúde em cidades do interior, mas são financiadas irrisoriamente e não têm um plano que garantam sua manutenção.

Apesar de o Bolsa Família, a Bahia também precisa avançar mais no próprio enfrentamento da pobreza. Possivelmente por isso seja o Estado que mais recebe recursos do programa. De acordo com dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), na Bahia, em 2010, foram contabilizados 28,72 % da população vivendo na pobreza. Compuseram este quesito indivíduos com renda igual ou inferior a R\$ 140 mensais. Se comparado com os Estados da região, a Bahia ainda tem muito a avançar nos quesitos pobreza, extrema pobreza e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Em suma, é imperioso que os governos se articulem com planejamento para fazer mais do que apenas transferir renda diretamente para a população mais necessitada.

3.1.3 Carências a serem supridas

O Instituto Lula, criado pelo ex-presidente da República, costuma utilizar os números positivos do Bolsa Família para defender a política de transferência de renda e de ação social intensificada pelos governos petistas a partir de 2013. De fato, são números importantes, sobretudo porque milhões de brasileiros conseguiram sair da zona de extrema pobreza e ter acesso a serviços e consumo. A Figura 2, logo a seguir, é uma imagem divulgada pelo instituto com alguns desses dados:

Figura 2: Efeitos do Bolsa Família



Fonte: Brasil, 2013.

De acordo com o Instituto Lula, 75% dos contemplados adultos do programa Bolsa Família estão no mercado profissional. Cerca de 350 mil pessoas que receberam o auxílio hoje são microempreendedores individuais; 1,7 milhão de famílias deixaram voluntariamente o programa e 1 milhão não se recadastraram, mas não se sabe os reais motivos. Com efeito, o programa é fundamental para a economia de muitas cidades, principalmente naquelas em que a dependência ao Bolsa Família chega a atingir 70% da população.

Estudiosos formulam teses e teorias sobre o próximo passo a ser dado em conjunto ou para superar o Bolsa Família, classificado por muitos como um programa meramente assistencialista, criado para perpetuar o partido no poder. Se, como se demonstrou acima, é inegável a importância do Bolsa Família para o avanço do Brasil nos últimos anos no combate à fome e à extrema pobreza, também é inegável que o programa não foi a solução para outros problemas que contribuem para que parte ponderável da população ainda viva em condições desiguais e muitas vezes sem qualquer dignidade. Mesmo porque os dados apresentados pelo Instituto Lula não são fontes seguras do ponto de vista científico. Questões como o desemprego, a falta de acesso ao saneamento básico, moradia, saúde e educação de qualidade são alguns dos problemas que atingem beneficiários do Bolsa Família e a população brasileira de modo geral.

Dos cem municípios brasileiros onde mais de 70% das famílias dependem do Bolsa Família, 56 não têm creche pública para atender crianças com idade entre 0 e 3 anos. A meta brasileira é ter 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches até 2020, o que dificilmente será atingido no ritmo em que se encontra a Agenda de Atenção Básica à Primeira Infância, criada em 2014 pelo governo federal. Em capitais como Salvador, onde existem cerca de 160 mil famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, de acordo com a Secretaria Municipal de Promoção Social, Esportes e Combate à Pobreza (Semps), a prefeitura tem recursos assegurados na União para a construção de creches, mas esbarra na burocracia que envolve o tamanho e características do terreno.

Em Salvador, a prefeitura criou, em 2014, um programa para tentar amenizar o problema da falta de creches (existe um déficit de pelo menos 100 mil vagas para crianças de 0 a 5 anos na capital baiana), a fim de fortalecer o Bolsa Família. Trata-se do Primeiro Passo, que é a concessão de uma bolsa de R\$ 50 para famílias cujo filho não disponha de creche pública ou conveniada na localidade onde mora. O fortalecimento do Bolsa Família se dará no reconhecimento de quem tem direito ao benefício, por já ser contemplado pelo programa federal e estar inserido no CadÚnico. Exige-se, no caso, comprovação de matrícula da criança em unidade de ensino pré-escolar e de sua frequência regular a uma unidade de saúde para acompanhamento nutricional e desenvolvimento físico.

Cumprir sublinhar: grande esforço compete aos governos das três esferas para assegurar aos beneficiários do Bolsa Família acesso aos serviços públicos de qualidade e propiciar-lhes oportunidade para encontrar uma “porta de saída”, a fim de que não se prolongue a dependência do assistencialismo governamental. Afinal, há o que salta aos olhos: além da falta de acesso à educação de qualidade, muitos dos beneficiários do Bolsa Família não têm acesso a vários outros serviços públicos essenciais, como saneamento básico. O Quadro 1 mostra quanto a União investiu em saneamento básico no país e quanto destinou ao Bolsa Família, em 2013.

Quadro 1: Comparação entre os gastos com o Programa Bolsa Família

Custos com o Programa Bolsa Família	Custos com Saneamento Básico
R\$16.346.610.551,00	R\$4.073.940.869,00
(R\$16 bilhões)	(R\$4 bilhões)

Ano base: 2013 - Investimentos do Governo Federal

Fontes: Portal da Transparência do Governo Federal – <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTematicas.asp/>
Lei do Orçamento Anual 2013 - <http://www.orcamentofederal.gov.br/>

Fonte: Brasil, 2013.

É justamente nos municípios menores e mais pobres, onde o peso do Bolsa Família é maior, que esse avanço parece mais lento. Em Alcântara, no Maranhão, cidade onde 80% da população recebem o Bolsa Família, não há uma única creche pública e onde de 10% da população têm até 4 anos de idade. No que se refere ao saneamento básico, o problema é ainda mais grave. A rede de esgoto só chega a 7% das residências no Piauí. No Maranhão, três em cada dez habitantes não têm acesso a banheiro. Isto sem considerar que o país necessita progredir mais rapidamente para melhorar índices negativos referentes à mortalidade infantil ou ao acesso à saúde pública de qualidade. O Bolsa Família apenas não basta.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE COMBATE À POBREZA VOLTADAS PARA A PROMOÇÃO SOCIAL

Governos de muitos países implantaram políticas assistencialistas como forma de amenizar disparidades sociais, sobretudo para aqueles que não tinham

condições de garantir o próprio sustento. Ocorre que tais políticas se preocuparam, primeiro, com a garantia de sobrevivência do indivíduo, mas sem a perspectiva a médio e longo prazo de que eles, como integrantes de contextos sociais complexos, pudessem ser parte atuante de uma totalidade, com direitos sociais, políticos e civis de forma combinada.

No Brasil, adotou-se a mesma a lógica: o auxílio financeiro promovido pelo Bolsa Família foi usado pelo discurso de garantia primordial de sobrevivência para uma possível futura ascensão social — mas, por outro, ensejou uma série de problemas e distorções. O que deveria ser destinado emergencialmente para atender os afetados por determinadas conjunturas, como desastres naturais (enchentes, secas, terremotos etc.) e até mesmo dificuldades em setores produtivos, transformou-se numa ampla modalidade de transferência de recursos com resultados práticos imediatos, mas sem perspectivas de autonomia cidadã quanto à obtenção de renda.

No entanto, as políticas públicas de assistência social e de combate à pobreza voltadas para a promoção social aplicadas no Brasil vão muito além do Bolsa Família. Programas regionalizados, planejados e executados de acordo com realidades locais são implementados em todo o território nacional para aliviar carências e promover bem-estar social, assegurando às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade o amparo necessário para sua sobrevivência e, posteriormente, ascensão da situação de pobreza ou extrema pobreza, ao mesmo tempo que, em nível federal, se aplica o Bolsa Família.

São exemplos disso experiências bem-sucedidas em São Paulo — estado e município — como o Renda Mínima, Renda Cidadã e Ação Jovem, que promovem transferência de renda a famílias e jovens em situação de vulnerabilidade social. Trata-se de programas que atendem beneficiários de acordo com algumas condicionalidades, como comprovação de matrícula e frequência escolar regular, vacinação e acompanhamento de saúde, por exemplo. Utiliza-se ainda como exemplo de políticas públicas bem-sucedidas, o programa mexicano Oportunidades, no qual o beneficiário recebe auxílio até 18 anos.

Essas políticas públicas estão, portanto, de acordo com um conjunto de ações para promover a assistência social de forma multidisciplinar, fundamentando-se na lógica de que não adianta realizar transferência de renda sem garantir que

beneficiários tenham melhorias educacionais e de saúde, por exemplo, fundamentais para possibilitar migração social de forma efetiva.

O Programa Bolsa Família faz algumas exigências dos beneficiários, como o acompanhamento de saúde por parte da família beneficiada e comprovação de frequência escolar das crianças, além do acompanhamento nutricional das crianças e vacinação em dia.

Os critérios de inclusão do benefício são a renda mensal familiar de no máximo R\$ 154 e a inserção no CadÚnico. Todavia, existem variáveis. As famílias cuja renda mensal está entre R\$ 77,01 e R\$ 154 por pessoa só podem receber o benefício se possuírem crianças ou adolescentes de até 17 anos. Já aquelas com renda mensal de até R\$ 77 por pessoa, consideradas em situação de extrema pobreza, podem participar do programa, qualquer que seja a idade dos membros.

Estão excluídas do PBF aqueles que não se enquadram nos critérios de inclusão ou aqueles que não cumpriram os requisitos de educação e saúde exigidos pelo programa.

Há também claro incentivo à qualificação profissional, o que permite transformar o indivíduo em alguém economicamente produtivo. Dessa forma, cria-se um ciclo, um fluxo de auxílio contínuo: o poder público, por ser seu dever social, propicia condições para que os indivíduos e suas famílias obtenham melhoria significativa de sua qualidade de vida e, posteriormente, se capacitem para exercer sua cidadania plena, com a remuneração de sua força de trabalho, e, desse modo, tornar-se contribuintes.

Em Salvador, o programa municipal Primeiro Passo vem promovendo ajuda compensatória a famílias em estado de vulnerabilidade social, mediante concessão de um aporte financeiro, quando observadas condicionalidades, como acompanhamento de saúde, por exemplo, reforçando seu caráter multidisciplinar, com prazo estabelecido de término, quando filhos matriculados em creches completam cinco anos de idade.

Em todas as políticas públicas acima referidas há claramente o caráter provisório, combinado com outras ações sociais, a fim de viabilizar que os indivíduos e suas famílias possam criar os próprios meios de subsistência. Essas políticas serão detalhadas mais adiante.

3.3 GESTÃO SOCIAL

O Bolsa Família transformou-se no principal programa de inclusão social do governo, passando a figurar muito mais como bandeira político-partidária do que como ação de gestão social. Primeiro, é preciso destacar que, em tese, toda gestão visa ao desenvolvimento social — e, nessa medida, requer o envolvimento direto ou indireto de seus atores. Trata-se aqui do conceito de gestão social como um conjunto planejado de políticas públicas sob a consulta de seus atores, numa estrutura multidisciplinar e multidirecional, não apenas sob a ótica do que é válido do ponto de vista do poder público, que efetiva essas ações, mas, sobretudo, valorizando o que deseja a população alvo dessas políticas. Desse modo, a gestão social implica a totalidade dinâmica de aspectos políticos, econômicos, culturais e ambientais considerados como relevantes por e para seus atores.

Garantir direitos sociais, políticos e civis de todos os indivíduos exige, previamente, a promoção de forma sistêmica e combinada de uma série de mecanismos, como o acesso ao emprego, e não apenas à renda proveniente de ajuda pública emergencial, visto que o empregado contribui, com sua atividade remunerada, para o desenvolvimento coletivo; o acesso a condições razoáveis de moradia, com oferta de saneamento básico, por exemplo; e o acesso à educação de qualidade, principal ferramenta de ascensão social, através da qual é possível assegurar meios para uma dignidade consistente.

Há, ainda, outros mecanismos de gestão social, como o fomento ao empreendedorismo, que pode ir além da classe economicamente produtiva, tendo em vista que todos os indivíduos podem, em tese, ser empreendedores. Isto, além de significar crescimento pessoal, se reflete em dinamismo da economia local, pois contribui para fortalecê-la. É evidente que um cenário assim pressupõe a criação de condições pelo poder público para que essas atividades possam contar com benefícios, sobretudo fiscais, e respaldo legal, numa estrutura de auxílio mútuo, em que governos e sociedade se alimentam num ciclo economicamente produtivo.

A execução do Bolsa Família, à luz da lógica do sentido de gestão social, não se reduziria, pois, à política pública assistencialista em si e por si. Além da garantia de sobrevivência do indivíduo através do mecanismo de transferência de

renda, o programa deveria comportar estratégias de atendimento às demandas mais prementes de seus próprios beneficiários, como o acesso ao emprego, à moradia, à saúde e à educação, com vistas à perspectiva, em médio e longo prazo, de redução da dependência desses beneficiários e de sua plena autonomia, quando encontrariam alternativas viáveis para a conquista das condições de seu próprio sustento e ascensão social.

Ora, do modo como funciona o programa, a dependência limita a autonomia dos beneficiários. Há, ainda, uma aparente contradição entre o Bolsa Família e os índices econômicos do governo. Como justificar que o número de famílias beneficiadas do programa sempre aumente? Primeiro, porque ao mesmo tempo em que o programa reduziu a miséria no país, também trouxe dividendos eleitoreiros; e, nessa medida, interessa ao partido situacionista prolongar a relação de dependência.

Há de se considerar que o conjunto de ações combinadas à execução do programa de transferência de renda exige, acima de tudo, uma gestão exitosa da economia e finanças públicas, sem o que seria improvável gerar emprego e generalizar o desenvolvimento a todos os segmentos da sociedade. Assim entendida, a gestão social é apenas parte de um todo que precisa ser bem-sucedido, a fim de que seus resultados se traduzam em benefícios reais e duradouros. De nada adianta promover transferência de renda com uma política econômica sem investimentos necessários e elásticos para estimular o crescimento da produção de bens e serviços e, em consequência, assegurar empregos. Num contexto assim, compromete-se todo o sentido de ações das políticas sociais e tendem a minimizar-se os impactos benéficos da transferência de renda instituída pelo programa.

3.4 INCLUSÃO PRODUTIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Um dos pontos críticos do Bolsa Família é a falta de planejamento de estratégias quanto ao tempo de concessão dos benefícios, com uma expectativa de término, a fim de que aos beneficiários fossem oferecidos meios e modos de

capacitação para incluí-los no mercado de trabalho, seja formal ou informal. Uma alternativa seria incentivar a formação profissional de postos em falta no mercado, combinando oferta e demanda. Numa sociedade de economia capitalista, o consumo é fator-chave e sua valorização só pode se fundar no trabalho, do qual se auferem renda efetiva. Não custa referir, no âmbito desta análise, a percepção social dos próprios beneficiários do Bolsa Família: por causa de sua insuficiente qualificação profissional, preferem ficar dependentes do governo e vivem o dilema de procurar emprego porque, se admitidos, sabem que, no cenário de incertezas da economia do país, a qualquer momento poderão ser demitidos (DIAS, 2006).

Sem um grande esforço para viabilizar a inclusão produtiva de parte considerável desses beneficiários, não haveria como estimular o crescimento econômico do país, que, é fato, foi muito influenciado pelo aumento do poder aquisitivo dos estratos menos favorecidos da população a partir da transferência de renda pelo governo federal. Ora, essa transferência foi (ainda é) necessária, mas não suficiente para efeito de alcance do desenvolvimento humano desejável no contexto do processo civilizatório do mundo contemporâneo.

Cabe referir que, em 2011, o governo federal criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que tem por objetivo ampliar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio, além de cursos de formação inicial. Através do Pronatec, são oferecidos cursos gratuitos em escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), além de instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio.

Podem ter acesso ao Pronatec beneficiários do Bolsa Família e seus dependentes, mas embora o benefício seja válido em todo o território nacional, não foi amplamente divulgado como o próprio programa, isto é, a fim de contemplar os que o procuram para se qualificar profissionalmente. Assim, estima-se que não tiveram acesso a essa informação muitos beneficiários residentes em municípios mais distantes da capital e em áreas rurais, o que muito dificulta ou retarda o direito que o Pronatec lhes facultava.

Em Salvador, a divulgação das oportunidades de capacitação oferecidas pelo programa é feita pela própria Prefeitura, através da Semps. À medida que as vagas são disponibilizadas pelas instituições de ensino, a Semps anuncia o chamamento para as inscrições de modo a atrair interessados. Por isso, Salvador obteve o primeiro lugar entre as cidades-sede da Copa do Mundo no Norte/Nordeste em alunos matriculados no Pronatec Copa, segmento do programa voltado para a qualificação de profissionais que atuarão em áreas ligadas ao turismo, hotelaria e serviços. No ranking nacional, Salvador só perde para Porto Alegre, segundo dados do Ministério do Turismo (ECOPA, 2014).

A inclusão produtiva requer educação profissionalizante para acesso ao mercado de trabalho (emprego formal) ou para atuação empreendedora individual. A esse respeito, assinala-se que o economista Muhammad Yunus, Prêmio Nobel da Paz em 2006, preconizou (com êxito) o microcrédito, associado ao empreendedorismo, como alternativa para reduzir a miséria em Bangladesh. Em depoimentos, palestras e entrevistas, Yunus sempre justificou o seu ponto de vista: “Dar dinheiro para os pobres não é uma solução para a miséria. É uma forma de mascarar o problema”.

Nesta cadeia de benefícios do Bolsa Família os assistidos terão, com o que oferece a Prefeitura de Salvador, a possibilidade de contrapartida condicionante que fomenta indícios de promoção social e inclusão produtiva, como participação em oficinas, cursos, programas de cidadania, a exemplo do Amigo da Escola, e outras ações sociais identificáveis que somarão pontos na qualificação e possível acesso prioritário a outros benefícios, como o programa federal Minha Casa, Minha Vida, encaminhamento para empregos, vagas em escolas preferenciais, investimento em saneamento e obras públicas em bairros com maior participação, dentre outras possibilidades.

A compreensão do fundamento das políticas públicas permite perceber que as ações na assistência aos mais necessitados, com foco desenvolvimentista (social e econômico) requer planejamento, organização, articulação e sustentabilidade. Daí o que comporta de investimento para desenvolver competências e habilidades do cidadão a fim de lhe possibilitar a superação da dependência, do clientelismo e do assistencialismo. Conforme Herkenhoff (2004), os “serviços, programas, projetos e benefícios deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a

garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e dos indivíduos atendidos, para prevenir as condições de vulnerabilidade” (p. 37).

A análise da execução do Bolsa Família para estimular o crescimento econômico e reduzir os índices de miséria no país permite identificar o que se caracteriza como intervenções pontuais. Mas, para que as metas sejam alcançadas, é crucial a adoção de um plano estratégico que estimule a retomada da expansão da massa salarial. O governo federal avalia se, para beneficiar prioritariamente os “muito” pobres, deveria ser retirado paulatinamente o benefício dos “poucos” pobres, tornando rigoroso o condicionante educacional, com a perspectiva de melhorar a qualidade do incentivo escolar para as pessoas na faixa de 7 aos 15 anos. Ou seja, seria mantido o benefício para famílias cujos jovens possuíssem bom rendimento escolar, o que facilitaria sua inserção no mercado de trabalho formal.

Outra alternativa seria o fomento ao empreendedorismo individual, através do qual beneficiários poderiam obter fonte de renda a partir da criação e consolidação de negócios. Um movimento neste sentido começou com o fortalecimento de benefícios para quem optasse por essa modalidade de trabalho. A cobertura previdenciária, por exemplo, para quem possui Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) favorece o segmento, que, assim, tem possibilidades de atrair cada vez mais adeptos.

O empreendedor individual, além de ter sua atuação formalizada, na condição de pessoa jurídica poderá obter benefícios, a exemplo de produtos e serviços bancários, tais como crédito com taxas diferenciadas, emissão de nota fiscal, possibilidade de negociação de preços na compra de mercadorias, com aumento, inclusive, da margem de lucro, e o apoio técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

Para ingressar nessa modalidade de trabalho, o empreendedor individual precisa faturar, no máximo, até R\$ 60 mil (sessenta mil reais) por ano, não ter participação em outra empresa como sócio ou titular e dispor de um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria. Podem participar aqueles que atuem nas áreas de comércio e indústria e serviços de natureza não intelectual, sem regulamentação, a exemplo de lavanderia, salão de beleza e lava jato. O registro de empreendedor individual por ser feito pela internet, e o custo para a formalização é de 5% do salário mínimo, R\$ 5,00 (cinco reais) de Imposto sobre

Serviços (ISS) e R\$ 1,00 (um real) de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), além de o trabalhador ser contemplado pelo Simples Nacional e ficar isento dos tributos federais. A partir daí o empreendedor individual passa a ter acesso a benefícios como auxílio maternidade e auxílio doença.

De acordo com o Boletim Radar nº 25 do Ipea, tomando como parâmetro dados do Censo de 2010, a política de formalização da Lei Complementar nº 128/2008 conseguiu contemplar 2.747.426 microempreendedores individuais (MEIs) até fevereiro de 2013. Ainda segundo o boletim, a maioria dos MEIs que alcançou a formalização está concentrada na faixa onde se situa grande parte dos beneficiários do Bolsa Família: 41% na região Nordeste, 32% no Sudeste, 10% no Norte, 10% no Sul e 8% no Centro-Oeste. A Bahia é o Estado com maior número de MEIs beneficiados pelo programa do governo federal, exatamente por ter 43% de sua população assistida pelo benefício. É também o Estado do Nordeste em número de MEIs, seguido de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Sebrae firmaram convênio para identificar os empreendedores que recebem o benefício. A dificuldade, entretanto, reside no processo de empreender porque se trata de uma atividade que envolve certo grau de risco, o que causa receio entre os beneficiários, que acreditam perder a renda concedida pelo governo. De todo modo, é necessário intensificar as políticas de disseminação da informação sobre os benefícios de empreender e buscar a formalização, o que não pressupõe a perda do benefício, mas sim quando se ultrapassar os R\$ 70,00 mensais de renda familiar per capita. O fortalecimento do negócio pode viabilizar o desligamento do programa, o que contribuiria para diminuir o número dos dependentes da concessão da renda e geraria oportunidades de trabalho e movimentação da economia.

3.5 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de avaliação é um dos estágios do ciclo das políticas públicas. Constitui-se como atividade permanente de acompanhamento das respectivas fases, desde a identificação do problema até a análise das mudanças sociais advindas da

intervenção pública. É um instrumento de gestão quando visa a subsidiar decisões a respeito de sua continuidade, de aperfeiçoamentos necessários, de responsabilização dos agentes; e é um instrumento de *accountability*^{*1} quando informa, aos usuários e/ou beneficiários e à sociedade em geral, sobre seu desempenho e impactos.

A pesquisa também avaliou se a política pública está realizando aquilo que deveria, comparando as metas estabelecidas inicialmente para determinar se o programa está atingindo os objetivos e/ou se os objetivos precisam ser revistos em função dos resultados apresentados. Esse tipo de avaliação é mais útil ao processo de produção de políticas, mas é igualmente mais difícil de ser realizado, pois requer um nível mais alto de sofisticação do que os governos geralmente dispõem.

A avaliação do impacto do programa buscou ainda constatar seus efeitos na sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública. Dois pressupostos orientam a avaliação de impacto: se existe propósito de mudança social na política em análise e se há uma relação causal entre a política e a mudança social provocada. Neste caso deve-se verificar empiricamente a existência de mudanças, proceder à sua diferenciação e quantificação e estabelecer a relação causa-efeito entre estas e a ação pública realizada por meio da política adotada.

3.6 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CARÁTER PROVISÓRIO

3.6.1 Programa Renda Mínima

A política pública de assistência social está prevista na Constituição Federal de 1988, que a considera como parte integrante da seguridade do país, que inclui a saúde e a previdência. Um dos princípios fundamentais da Constituição é a

¹ É uma palavra inglesa que diz respeito à obrigação que representantes de um órgão administrativo têm de prestar contas a instâncias controladoras. “É usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigação e prestação de contas [...]” (WIKIPEDIA, 2015).

construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o que se traduz como a capacidade que têm ativos têm de contribuir para assegurar os direitos facultados aos inativos.

É a partir desse pressuposto que se faz fundamental uma intervenção pública. Os governos, seja nas esferas municipal, estadual ou federal, ao recolher a contribuição dos ativos, têm, portanto, o dever de torná-los benefícios aos inativos, o que é feito, entre outras inúmeras formas, por meio de programas de transferência de renda, a exemplo do Renda Mínima, instituído no município de São Paulo, e o Renda Cidadã, em âmbito estadual.

Criado a partir da Lei nº 12.651, foi instituído na cidade de São Paulo, em 1998, o Programa de Garantia de Renda Mínima Municipal, mais conhecido como Programa Renda Mínima. Esta Lei, porém, foi alterada, em 2002, pela Lei nº 3.265, em 2004 (Lei nº 13.788) e em 2006 (Lei nº 14.255). O programa promove transferência de renda para que famílias tenham melhores condições de vida, com o condicionante da frequência escolar dos filhos. O valor do benefício chega a R\$ 200,00 (duzentos reais), de acordo com o número de filhos ou dependentes. Trata-se de um programa fundamentado no amparo social de famílias que vivem situação de desemprego e, portanto, vulnerabilidade econômica.

Para ter acesso ao benefício, é preciso que a família seja residente e domiciliada no município de São Paulo por dois anos, a contar da data em que é feito o cadastramento, possuir renda familiar bruta per capita mensal inferior ou igual a R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais). Por ser um benefício voltado para famílias carentes é preciso, portanto, que o núcleo seja composto também de filhos e/ou dependentes, um dos quais pelo menos com idade inferior a 16 anos. Esses filhos e/ou dependentes precisam estar matriculados em escolas, tendo frequência igual ou superior a 85%, e possuir carteira de vacinação atualizada, no caso daqueles com menos de sete anos.

Para famílias com um filho ou dependente, o benefício é de R\$ 140,00 (cento e quarenta reais). Para aquelas com dois filhos ou dependentes, o valor passa a ser R\$ 170,00 (cento e setenta reais). Já para aquelas com três ou mais filhos ou dependentes, o benefício é estipulado em R\$ 200,00 (duzentos reais). A frequência escolar de filhos ou dependentes é condicionante para o recebimento do benefício. No ato do cadastramento ou mesmo da atualização do cadastro, é

necessário que os responsáveis legais informem, inclusive, se houve mudança de escola. Se essa informação for suprimida, será inviabilizada a concessão do benefício, por se caracterizar ausência de frequência.

É necessário atualizar o cadastro a cada dois anos. Se não se fizer isso, benefício será automaticamente bloqueado. Essa medida é indispensável para verificar se a família corresponde aos critérios para recebimento do benefício, ou seja, ter renda mínima de até R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais) e manter os filhos e dependentes na escola.

Há, sobretudo, o caráter temporário na transferência de renda prevista pelo programa. O apoio financeiro é realizado por um prazo de até 24 meses, podendo ser prorrogado após avaliação de resultados da coordenação do programa. O acesso é feito por meio de cadastro no Banco de Dados do Cidadão (BDC), e o recebimento é realizado através de um cartão magnético do Banco do Brasil (BB).

3.6.2 Programa Renda Cidadã

No âmbito estadual, foi instituído em setembro de 2001 o Programa Renda Cidadã, também com o objetivo de garantir apoio social às famílias pobres, cuja renda mensal per capita seja de até meio salário mínimo. Neste caso, a situação de empobrecimento era decorrente desemprego ou subemprego, falta de qualificação profissional, analfabetismo, precariedade no acesso à saúde e saneamento básico e/ou dependência química.

Mais de 730 mil famílias paulistanas já foram beneficiadas pelo programa, entre 2001, quando foi instituído, e 2014. A meta para 2015 é atingir 200 mil famílias. Integram o programa 644 municípios de São Paulo e instituições como a Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Fundação Casa), Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e Secretaria de Administração Penitenciária.

Trata-se de programa cuja concessão do benefício é temporária para criar condições de autossustento e melhoria da qualidade de vida das famílias de modo,

pois, emergencial, a fim de possibilitar-lhes para meios de superar a situação de pobreza e, desse modo, pudessem buscar mecanismos próprios de sobrevivência e ascensão econômico-social.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social é a responsável por normatizar e coordenar o programa, monitorá-lo e avaliá-lo, além de assessorar parceiros na sua operacionalização. Nesse gerenciamento, as Prefeituras são responsáveis por definir o foco territorial de atendimento, realizar a inscrição das famílias que estão inseridas nos critérios para obtenção do benefício, cadastrá-las e realizar as atividades complementares para as beneficiárias.

O valor do benefício é de R\$ 80,00 (oitenta reais) por mês para cada família e o pagamento é feito através do Banco do Brasil (BB). A família beneficiária pode permanecer nessa condição por um período de 36 meses, e a cada período de 12 meses é feita a verificação das condições e critérios para que ela permaneça assistida pelo programa. Assim, antes mesmo de completar os 36 meses, a família poderá deixar de receber o benefício se, nesse período, reunir as condições necessárias para promover seu autossustento.

No âmbito das ações complementares, sob responsabilidade dos municípios, estão previstas atividades regulares para que sejam ampliadas as chances de desenvolvimento e inclusão social, que atuarão aliadas ao programa de transferência de renda. São elas: serviço socioeducativo e apoio à formação e capacitação profissional.

Para ter acesso ao programa, é necessário, além de comprovação, como já referido, de renda mensal familiar per capita de até meio salário mínimo nacional, apresentação de comprovante de endereço e ter filhos com idades entre seis e 15 anos, os quais deverão estar matriculadas, com frequência comprovada, no ensino fundamental. Para crianças com até seis anos, é preciso também apresentar carteira de vacinação atualizada.

São selecionadas famílias com maior Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF) mais alto, com a menor renda per capita, chefiadas por mulheres com maior quantidade de crianças e adolescentes com idade inferior a 18 anos. Este último quesito se justifica em face de famílias compostas de dependentes que, ao

atingir a maioria, têm mais chances de conseguir o autossustento através da força de trabalho.

São maiores as possibilidades de ser contempladas famílias que possuem um membro cumprindo medida socioeducativa; com egresso do sistema penitenciário ou em privação de liberdade. Em tais situações, o benefício é concedido entendendo-se que um dos membros da família deixa de contribuir economicamente por integrar o sistema penitenciário ou ainda precise de um período de adaptação (caso dos egressos), a fim de que comece a cooperar positivamente para suprir as necessidades familiares.

Também são maiores as possibilidades daquelas famílias que tenham entre seus membros pessoas com alguma deficiência e/ou seja incapacitada para a vida independente e para o trabalho, ou ainda idoso com mais de 60 anos.

O cadastramento, a exemplo do benefício social descrito acima, é feito pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) mais próximo, ou até mesmo na sede da prefeitura local, quando não houver essa estrutura.

Nos dois casos, contempla-se o perfil temporário dos benefícios, o que os diferencia do Bolsa Família. Esse caráter temporário se justifica para evitar a dependência permanente do programa, à luz da estratégia de garantia da assistência social imediata para que, a curto e médio prazo, seja possível a obtenção do autossustento.

A situação permanente de vulnerabilidade social, que se tenta superar com a concessão dos benefícios, não deve ser uma constante após o início da transferência de renda. Quando se criam condições para que famílias deixem a situação de vulnerabilidade social, criam-se também meios econômicos que garantam a sua autonomia.

A não aplicação do perfil temporário poderá comprometer o sentido emergencial dos programas de transferência de renda na medida em que tende a aumentar a margem de famílias que se adequam aos critérios para obtenção do benefício, o que geraria instabilidade econômica. Por outro lado, propiciar a transferência de renda a fim de que as famílias encontrem meios para superar a pobreza corrobora a validade da aplicação temporária do benefício.

Também, neste sentido, os programas são criados em articulação com uma rede de atividades socioeducativas que viabilizam o crescimento dos membros da família enquanto seres potencialmente produtivos, capazes, portanto, de prover bem-estar social de seus dependentes. Assim, transformá-los em futuros indivíduos economicamente ativos significa ampliar a margem de receita dos governos e, consequência, garantir que novas políticas sociais sejam implantadas em nome de possíveis novos núcleos familiares em situação de vulnerabilidade.

Por esse motivo, é de importância crucial que a concessão do benefício seja aliada a ações de incentivo à educação e qualificação profissional. Não por acaso, nos dois programas acima referidos, um dos requisitos é que crianças e adolescentes sejam filhos ou dependentes do núcleo familiar, que não apenas estejam matriculadas numa unidade escolar, mas que frequentem regularmente as aulas. Isso significa propiciar condições para que esses dependentes, ao completar a maioridade, deixem de ser público alvo dos programas, passando a integrar o grupo populacional economicamente produtivo, contribuinte das políticas públicas de bem-estar social. Constitui também estrita obrigação das famílias comprovar que as crianças sejam regularmente vacinadas, tendo em vista que indivíduos mais suscetíveis a problemas de saúde podem ampliar as chances de dependência dos programas.

Atividades complementares desenvolvidas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) permitem que os membros da família possam ter acesso à rede de capacitação e qualificação profissional, a fim de que possam se tornar cidadãos plenos e, pois, contribuintes.

Há um sentido educativo em si, porque suscita mudança de comportamento, no próprio mecanismo emergencial de transferência de renda desses programas. A mudança, no caso, concerne à consciência da necessidade do processo de emancipação econômica para que os programas alcancem os resultados esperados. Mesmo que o fim do benefício seja previamente claro e explícito, em face do formato de sua aplicação, se as famílias não compreenderem esse processo permanecerão na situação de vulnerabilidade social em que se encontravam no início da transferência de renda. Isto inviabilizaria o esforço da população ativa, que contribui para que programas dessa natureza existam, e dos governos, que têm

responsabilidade de promover políticas sociais para atenuar as desigualdades sociais.

Se as linhas de ações de incentivo à educação e à capacitação e qualificação profissional forem articuladas de maneira eficiente, os programas terão atuado muito mais para a simples transferência de renda das famílias; terão exercido papel fundamental na ascensão socioeconômica dos indivíduos e de seus núcleos familiares e na construção de um novo grupo capaz de efetivamente contribuir para os mais diversos setores produtivos da sociedade brasileira.

3.6.3 Ação Jovem

O programa Ação Jovem, gerenciado pelo governo do Estado de São Paulo, prevê transferência de renda para estudantes de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos, pertencentes a famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa, com o objetivo de prepará-los para o mercado de trabalho. O Ação Jovem foi instituído pelo Decreto nº 56.922, de abril de 2011, para estimular a escolarização e incentivar o curso regular do ensino fundamental e/ou médio ou até mesmo a modalidade Ensino de Jovens e Adultos (EJA).

É prestado um auxílio financeiro de R\$ 80,00 (oitenta reais) mensais por jovem para sua preparação para o ingresso no mercado de trabalho a partir dos conteúdos ministrados pela educação escolar. O requisito para o jovem receber o benefício é a apresentação de frequência escolar mínima de 75%, o que caracteriza o sentido estimulador do programa. Se forem jovens gestantes, será necessário também comprovar frequência em consultas de atendimento pré-natal. Aproximadamente 500 mil jovens já foram beneficiados pelo programa no Estado de São Paulo, com recursos da ordem de R\$ 110 milhões.

Além de estimular a permanência na escola, o programa visa também atrair às escolas os evadidos por algum motivo, de modo a incrementar os índices da área de educação.

Para se cadastrar, é necessário procurar um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). O beneficiário receberá o auxílio financeiro num período de 12 (doze) meses podendo ser prorrogado por mais duas vezes, chegando ao limite máximo de 36 (trinta e seis) meses. Essa prorrogação é submetida a uma reavaliação dos dados cadastrais.

Além da frequência escolar, o programa prevê a obrigatoriedade de participação em atividades complementares de maneira regular para que se atinja o objetivo de qualificar essa mão de obra para o mercado de trabalho. Os jovens atendidos pelo programa serão encaminhados para cursos profissionalizantes ou para participar de ações socioeducativas.

Serão desligados aqueles que, no registro das alterações dos dados cadastrais, sejam identificados como fora do perfil para beneficiários do programa, por descumprimento de condicionalidades, como, entre outras, ato voluntário, fraude ou prestação de informações incorretas, óbito e mudança de domicílio (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO PAULO, 2015).

3.6.4 Programa Mexicano

Antes mesmo de o Brasil iniciar seu programa de transferência de renda, o México já havia adotado medidas de combate à pobreza. Em 1997, quando Fernando Henrique Cardoso cumpria seu primeiro mandato como presidente do Brasil, o governo mexicano criou o “Progresa” durante a administração do presidente Ernesto Zedillo, programa destinado a apoiar as famílias rurais muito pobres. Quatro anos depois, com o sucesso do programa, o presidente Vicente Fox resolveu estendê-lo para a área urbana e criou o Programa Oportunidades. Mas, ao contrário do Bolsa Família, concedido no Brasil, o Oportunidades é transitório: ao completar 18 anos, o beneficiário é excluído automaticamente do sistema de pagamento.

As condições para a participação no Programa Oportunidades seguem basicamente o modelo que veio a ser adotado no Brasil: os beneficiários precisam estar frequentando escola e apresentar atualizada a carteira de vacinação. O programa também concede bolsas a cada uma aos que têm menos de 18 anos igualmente comprovem frequência escolar. Assim como no Programa Bolsa-Escola,

no México o dinheiro não é concedido se o estudante não comparecer a um número determinado de aulas. Outras bolsas são concedidas a jovens de famílias pobres que ingressam na universidade.

Na propaganda oficial, o governo mexicano afirma que os participantes do Oportunidades ganharam mais acesso à educação, mais alimentos e assistência médica gratuita. O projeto implantado no México foi reconhecido pelo Banco Mundial como exemplo a ser seguido por outros países em desenvolvimento.

Segundo dados divulgados no final de 2014 pela Secretaria de Desenvolvimento Social do México, o país contava com 54 milhões de pessoas (54% da população) que sobrevivem com menos de US\$ 4 por dia, situação considerada como abaixo da linha nacional de pobreza. De acordo com Salvador Escobedo, coordenador nacional do Oportunidades, tratou-se de

[...] um programa de longo prazo, que provou que pode ter um efeito benéfico sobre os mais pobres, fazendo um impacto positivo sobre o bem-estar de pessoas e formação de capital humano. O programa tem sido fundamental para a elaboração de políticas públicas do governo mexicano, e vamos continuar trabalhando para reduzir os níveis de pobreza extrema, tanto nas zonas rurais quanto nas zonas urbanas. (Disponível em: <<http://pressroom.ipc-undp.org/banco-mundial-aumenta-apoio-a-programa-oportunidade-de-mexico/?lang=pt-br>>. Acesso em: 12 ago. 2015)

No site acima referido, eis o que assinala Gloria Grandolini, diretora do Banco Mundial para o México e a Colômbia:

Oportunidades provou ser um programa eficaz e fundamental na luta contra a pobreza, tornando-se um pilar na estratégia do governo para enfrentar a crise. Embora o panorama econômico seja positivo, é necessário manter as redes de proteção social, pois representam investimentos em capital humano, fundamental para o desenvolvimento econômico inclusivo e social. (Cf. Op. cit.)

Em 2015 foram destinados ao Oportunidades 18,6 bilhões de pesos (cerca de R\$ 5,8 bilhões) do orçamento federal mexicano. Antes da mudança de sua denominação, o Progresá havia sido objeto de críticas dos partidos opositores por ser usado com fins eleitoreiros. De todo modo, programas similares ganharam destaque na mídia nos últimos anos.

Em novembro de 2013, o jornal *The New York Times*, um dos mais influentes do mundo, publicou extensa reportagem segundo a qual a crise econômica que afetou os países mais ricos estava estimulando debates sobre a implantação de programas de renda mínima, citando, especificamente, a Suíça. Naquele país, considerado um dos mais ricos e desenvolvidos do mundo, foi lançada, à época, uma campanha para o governo liberar um cheque mensal de 2.500 francos suíços — o equivalente a R\$ 6.348 — a cada cidadão, rico ou pobre, idoso ou jovem, empregado ou desempregado. Como consequência, de acordo com os defensores da ideia, a pobreza seria erradicada no país.

Nos Estados Unidos, maior potência econômica do mundo, a distribuição de renda também é um tema recorrente e o governo não questiona mais a necessidade de adotar programas semelhantes aos do Brasil e México. Lá, trata-se agora de debater a proposta para se saber que modelo mais adequado de programa de seguridade social seria instituído ou se haverá apenas a distribuição de dinheiro.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 O MÉTODO

O conhecimento científico é sempre uma busca de articulação entre uma teoria e a realidade empírica; o método é o fio condutor para se formular esta articulação. O método tem, pois, uma função fundamental: além de seu papel instrumental, é a “própria alma do conteúdo [...] e significa o próprio “caminho do pensamento” [...] (MINAYO E SANCHES, 1993, p. 240).

Para deslindar as variáveis envolvidas no tema deste estudo optamos pelo **método diagnóstico analítico descritivo**, que, segundo Motta (1976), pode ser definido como “[...] um dimensionamento ou uma avaliação que se faz sobre o estado atual das organizações, com o intuito de se determinar às condições necessárias para se chegar a um novo estado, mais desejável do que o atual” (p. 1).

Ainda no que concerne ao **diagnóstico** e à motivação dos pesquisadores para dar conta da realidade empírica, pareceu-nos pertinente recorrer a Garcia (1980), que considera as condições de possibilidade não apenas detectadas por qualquer processo formal de investigação. Nessa perspectiva, observa que, ao lidar com realidades objetivas (“limites impostos por uma dada situação”), os pesquisadores devem considerá-las na relação entre objetividade e subjetividade.

Se, para Garcia (1980), não se trata de aplicar métodos de diagnóstico que enfoquem a realidade isoladamente e, sim, abrir-se para descobertas de processos que ampliam a percepção; se, ainda para esse autor, o objeto da ação é a realidade a ser transformada na intersubjetividade, o diagnóstico esperado deve apontar para uma condição multidisciplinar e dialógica. Desse modo, o diagnóstico seria organizacional no sentido em visa a transformar relações sociais omissas e acríticas em relações problematizantes e realizadoras, o que envolve a necessidade de estabelecimento de uma pauta mínima de princípios éticos. Eis o que esclarece a esse respeito:

[...] o diagnóstico emancipador visa, fundamentalmente, a apreender as relações existentes entre temas e conceitos e a sua base real, isto é, entre os primeiros e as suas realidades políticas, sociais e culturais. Portanto, o diagnóstico emancipador é, essencialmente, um processo de decodificação de situações reais, [...] quando aplicado à vida das organizações, de leitura de sistemas produtivos e métodos de trabalho (GARCIA, 1980, p. 5)

O diagnóstico, portanto, “consiste na formulação de suas **estruturas de referência**, intimamente interligadas, uma descritiva e analítica, sobre o **estado presente**, e a outra normativa e voltada para a **ação futura**” (MOTTA, 1976, p.1).

Visto que o foco na inovação, criatividade e emancipação justifica por si só o caráter analítico do diagnóstico, que, no sentido descritivo, “é um conjunto de proposições que se formulam sobre o estado atual de uma organização”, trata-se de “uma interferência não comprovada, elaborada a partir de informações previamente coletadas” (MOTTA, 1976, p. 1).

Quanto maior amplitude tiver a coleta de dados factuais, melhor será o conhecimento da realidade, pois esta se apresenta repleta de fenômenos complexos, os quais são de percepção difícil para o analista quando este pretende fazer inferências sobre a experiência alheia.

Daí a importância de selecionar áreas a serem pesquisadas e os tipos de informação a serem coletadas, desenvolvendo sua matriz conceitual e de categorizações.

Para tanto, o diagnóstico analítico descritivo proposto foi também objeto de análise qualitativa embasada em múltiplas estratégias de abordagem.

Foram utilizados procedimentos e recursos como observação e evidências factuais, informações estatísticas e socioeconômicas, pesquisas acadêmicas e oficiais, monitoramento, entrevistas e conteúdos disponibilizados pela imprensa.

Após estratificação dos beneficiários do PBF na região de Cajazeiras, identificamos 21 com maior tempo de permanência, 12 anos, e antes do trabalho de campo foram levantados os dados cadastrais desses 21 sujeitos, a partir dos quais puderam ser identificados dados de contato, de composição familiar e de renda e os tipos de acesso a serviços públicos cujas médias podem ser vistas na Tabela 5.

Como estratégias de abordagem, em função da matriz de análise específica e do caráter quanti-qualitativo do diagnóstico, foram utilizados dados primários (observação direta e participante, grupo focal com gestores públicos e entrevistas semiestruturadas com beneficiários) e secundários obtidos através da revisão de literatura e análise de documentos.

À luz do entendimento científico, as estratégias são pertinentes ao método já explicitado e, por isso, fundamentais.

[...] A melhor maneira [...] de compreendermos a combinação de uma multiplicidade de práticas metodológicas, materiais empíricos, perspectivas e observadores em um único estudo é como uma estratégia que acrescenta rigor, fôlego, complexidade, riqueza e profundidade a qualquer investigação (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 19).

Como estratégias de abordagem mais específicas, foram realizadas análises de documentos e de pesquisas do MDS, bem como sua base de dados, utilizadas como fontes primárias e secundárias.

A palavra “documentos” deve ser entendida de forma ampla, incluindo os materiais escritos [...], as estatísticas e outros tipos de registro organizados em banco de dados [...]. Os documentos são considerados “primários” quando produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento estudado, ou “secundários”, quando reunidos por pessoas que não estavam presentes por ocasião da sua ocorrência (Bayley, 1982, apud Godoy, 2008).

A base de dados nacionais do Programa Bolsa Família e a base de dados municipais foram utilizadas como fontes primárias com interpretação direta das observações e análises elaboradas pelo autor desta pesquisa. Como fontes primárias ainda se destacam os relatos da observação direta e participante na Central Única do Bolsa Família e na residência social, os resultados e tabulações das entrevistas individuais, semiestruturadas, com os sujeitos selecionados (beneficiários da região de Cajazeiras com 12 anos de permanência) e as entrevistas em grupo com os gestores públicos da assistência social do município de Salvador) selecionados para o grupo focal em função dos cargos que ocupam — poder de refletir e agir.

Como fontes secundárias foram analisados dados e relatórios criticados por técnicos do MDS, gestores da Secretaria de Promoção Social do Estado de São Paulo e demais textos fundados em dados do Censo Nacional e do repositório do site do Ministério, bem como aporte teórico revisto em artigos e periódicos nacionais e internacionais. Esta técnica é complementar, mas fundamental ressaltando-se que “[...] da mesma forma como ocorre com outras abordagens da pesquisa qualitativa, pode-se utilizar os documentos e a análise de documentos como uma estratégia complementar para outros métodos como a entrevista ou a etnografia” (FLICK, 2009, p. 34).

Como fontes de dados primárias foram utilizadas ainda entrevistas realizadas com gestores da Secretaria de Assistência Social de São Paulo e anotações e observação participante do pesquisador no aspecto da definição e gestão de políticas públicas na condição de secretário municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza de Salvador e em suas reuniões de trabalho com o titular do MDS e seus secretários nacionais. “A observação participante será definida como uma estratégia de campo que combina, simultaneamente, a análise de documentos, a entrevista de respondentes e informantes, a participação e observação diretas e a introspecção” (DENZIN APUD FLICK, 2009, P. 102).

Com a análise dos documentos, buscou-se realizar um levantamento do perfil dos beneficiários locais, para identificar quais demandas propor para inclusão produtiva. Isso também foi feito através da observação direta, com visitas aos locais de cadastro e recadastramento e ao Conselho Municipal de Assistência Social. Foram utilizadas como foco para análise as experiências desenvolvidas na própria Secretaria Municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza (SEMPS), onde se dá o gerenciamento do programa em Salvador. Como recorte, foi avaliado o perfil dos beneficiários de Cajazeiras, região fortemente marcada pelo atendimento do programa, observando as variáveis de escolaridade, renda, quantidade de dependentes e o tempo de permanência no programa.

A coleta de dados permitiu uma detalhada análise e descrição do perfil do programa federal e de outros programas, executados, por exemplo, no Estado de São Paulo e no México, o que possibilitou um comparativo entre as diversas realidades, demonstrando o caráter temporário dos demais programas e as deficiências estruturais no conceito aplicado no PBF. Para tanto, as diversas estratégias de abordagem utilizadas, além de complementares, são fundamentais em função do caráter analítico e qualitativo do projeto de estudo. Então, além do trabalho de campo a ser detalhado, destaca-se a importância da análise de documentos oficiais e textos de periódicos e observação preliminar de beneficiários do Bolsa Família, sobretudo nos espaços destinados ao cadastro e atualização de informações cadastrais do benefício, no âmbito do poder público municipal.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas por telefone (para evitar que no contato pessoal a imagem do pesquisador fosse associada à imagem conhecida do gestor) com beneficiários do Bolsa Família em Cajazeiras, cujos filhos situam-se

na faixa etária de 0 a 5 anos, e têm maior tempo de permanência no programa — 12 anos, prazo superior ao da existência do próprio BF, por terem sido originários do programa Bolsa Escola, o que exigiu a migração de seus cadastros. Para tanto, após a definição dos sujeitos de estudo, procedeu-se à impressão e separação dos respectivos cadastros (21) mais longevos.

Inicialmente, o entrevistador elaborou um roteiro preliminar de entrevistas, apresentado a um grupo composto de duas gestoras do BF e uma funcionária da Assistência, que criticaram a linguagem e a formulação dos quesitos. Elaborou então um roteiro mais fechado e de mais fácil entendimento por parte dos entrevistados. Os dois instrumentos encontram-se no Apêndice desta dissertação.

Cumprido reiterar que o pesquisador optou por realizar as entrevistas por telefone, mas sem se identificar, para que não houvesse confusão entre seu papel de gestor público municipal e seu papel acadêmico. Dos 21 possíveis entrevistados só conseguiu contato com 12, mesmo tendo seguido orientação técnica de que o melhor horário para a ligação telefônica seria após às 18h, quando habitualmente os gestores do programa conseguem contatos desse tipo. As entrevistas foram reveladoras do entendimento do programa como “definitiva” transferência de renda, o que reforçou a atitude observada na Central Única e na entrevista coletiva, grupo focal, com os gestores municipais.

4.2 DELIMITAÇÃO EMPÍRICA

A base empírica e o universo de estudo será o bairro de Cajazeiras, em Salvador/BA.

O bairro de Cajazeiras é um conjunto habitacional de Salvador, com 600 mil habitantes, surgido em meados da década de 1970, no governo Roberto Santos, que desapropriou as terras pertencentes a fazendas que, desde o século XIX, cultivavam laranja, café, mandioca e cana de açúcar. Havia extensa área verde oriunda da Mata Atlântica, parte da qual ainda circunda a região, situada entre a Estrada Velha do Aeroporto e a BR-324. Foi o primeiro bairro

planejado, o segundo mais habitado da capital baiana e também o segundo em população de etnia negra.

O principal objetivo do governo estadual para estimular a criação desse núcleo habitacional foi evitar uma superpopulação na área central de Salvador. Para tanto, quatro fazendas foram desapropriadas: a Jaguaripe de Cima, também conhecida como Fazenda Grande, a Fazenda Cajazeiras, a Fazenda Boa União e a Chácara Nogueira, num total de 16 milhões de metros quadrados, absorvendo áreas na BR-324, na altura do Supermercado Makro, até o km 5,5 da Estrada Velha do Aeroporto, cujos limites são os bairros de Castelo Branco e Nova Brasília e atravessam o Golfe Clube.

A escolha da área se deveu à sua localização, objetivando a integração dos diversos núcleos habitacionais instalados nas proximidades, como uma alternativa para o surgimento de um centro regional de comércio e serviços, proposto na margem da BR-324, em Águas Claras. Atualmente, Cajazeiras é vista muitas vezes como uma “cidade” dentro de Salvador, marcada pela existência de vários conjuntos habitacionais, sendo um dos maiores dessa natureza na América Latina. Bairro de grande atividade comercial de Salvador, possui uma larga identidade cultural e de carências. Estima-se que em Cajazeiras vivem cerca de 600 mil pessoas, caracterizando-se como um dos maiores aglomerados urbanos do Brasil. Os setores que compõe o bairro são: Cajazeiras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 e 11, Fazenda Grande 1, 2, 3 e 4, Águas Claras, Boca da Mata e Palestina.

A região, que foi ocupada e teve expansão significativa a partir da década de 1990, caracteriza-se hoje pela reunião de populações de diferentes origens, oriundas do interior do Estado e também de outros bairros populares, e por um comércio local em constante crescimento que procura atender às necessidades locais, já que o bairro se encontra bastante isolado do centro da cidade.

Mas, apesar de ter surgido a partir de uma proposta de planejamento urbano, a região de Cajazeiras sofre com a ocupação desordenada. Milhares de famílias vivem em encostas e em situação de risco, com graves problemas sociais. O desequilíbrio habitacional é considerável e existem também invasões de terras públicas e particulares. Conforme Freire, Junior e Gomes (2002, p. 13),

"atualmente, o bairro de Cajazeiras apresenta características iguais a qualquer outro bairro de Salvador, apesar de ter sido 'planejado'". Outro problema grave é a inexistência de um centro de abastecimento, que a atual gestão procura enfrentar com iniciativas como a construção do primeiro Mercado Municipal de Cajazeiras, na região conhecida como Rótula da Feirinha, em Cajazeiras XI. Atualmente, cerca de 16.899 pessoas vivem no Bairro, de acordo com a Prefeitura Bairro de Cajazeiras (SALVADOR, S/D).

4.3 SUJEITOS INVESTIGADOS

Na base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), constam **6.836** famílias de Cajazeiras (setores 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11), consideradas de baixa renda, isto é, com perfil é de até 03 (três) salários mínimos, conforme preconiza a legislação do Cadastro Único.

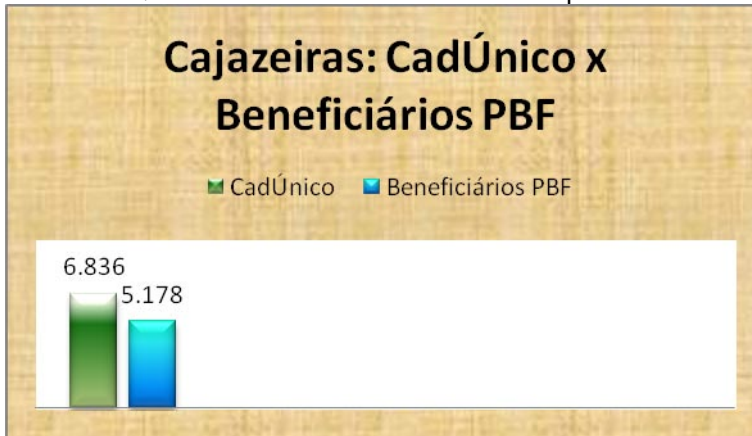
Deste montante, **5.178** famílias são beneficiárias do Bolsa Família, que atende famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de zero a R\$ 154,00, bem como garantia de acesso aos serviços básicos (saúde, educação e assistência social).

A escolha do bairro se deu pela área integrar dos diversos núcleos habitacionais próximos, possuir vários conjuntos habitacionais e grande atividade comercial em Salvador e ser um dos maiores aglomerados urbanos do Brasil. Buscou-se com esse estudo avaliar o Programa Bolsa Família como política pública no bairro de Cajazeiras, estimar os custos dessa política e perceber seus resultados.

Aplicou-se o método diagnóstico analítico descritivo. Foram selecionadas áreas a serem pesquisadas e os tipos de informação a serem coletadas, desenvolvendo sua matriz conceitual e de categorizações. O diagnóstico analítico descritivo proposto foi também objeto de análise qualitativa embasada em múltiplas

estratégias de abordagem. Foram utilizados procedimentos e recursos como observação e evidências factuais, informações estatísticas e socioeconômicas, pesquisas acadêmicas e oficiais, monitoramento, entrevistas e conteúdos disponibilizados pela imprensa.

Gráfico 5: Quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF em Cajazeiras



Fonte: Base do Cadastro Único (S/D)

Conforme apresenta o gráfico 5, o número de beneficiários do CadÚnico no bairro de Cajazeiras é maior que o número de beneficiários do Programa Bolsa Família.

Com foco nas famílias beneficiárias do Bolsa Família, em que têm prioridade crianças de **zero a 05 anos**, o bairro de Cajazeiras possui **1.461** famílias que correspondem a **5.245** pessoas na composição desses grupos sociais, as quais apresentam uma média de 03 a 04 membros por família.

Gráfico 6: Total de membros x total de famílias



Fonte: Base do Cadastro Único (S/D).

A média de membros por família, conforme demonstra o gráfico 6, é 3,5 pessoas.

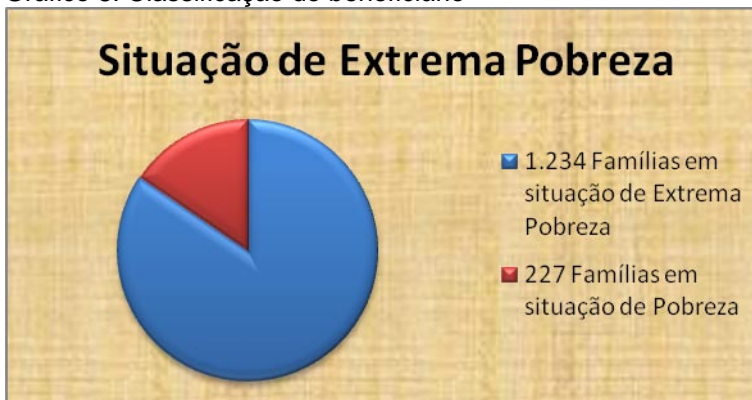
Gráfico 7: Percentual de crianças com idade entre 1 e 5 anos.



Fonte: Base do Cadastro Único (S/D).

Conforme o Gráfico 7, são **1.655** crianças, cujo universo assim se representa, de acordo com a faixa etária: **206** com 01 ano de idade; **306** com 02; **356** com 03; **380** com 04 e **407** com 05. Assim, é correto afirmar que na amostra pesquisada a taxa de natalidade está diminuindo no Programa, uma vez que a quantidade de crianças é menor à medida que a idade decresce.

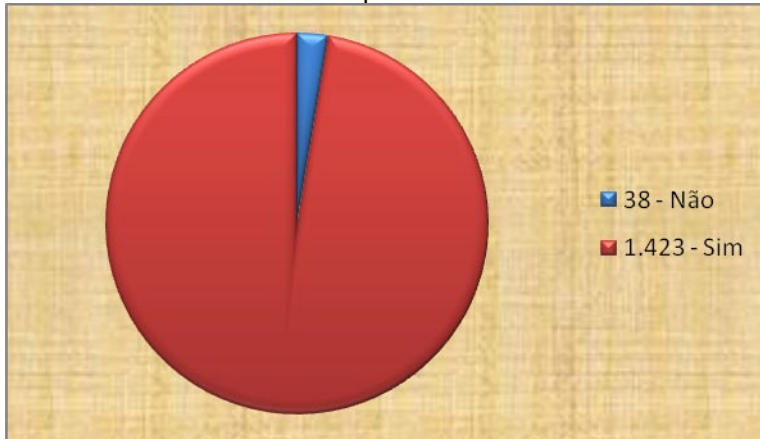
Gráfico 8: Classificação do beneficiário



Fonte: Base do Cadastro Único (S/D).

Conforme o Gráfico 8, em termos de renda per capita, **1.234** famílias encontram-se na situação de extrema pobreza (zero a R\$ 77,00) e **227** na situação de pobreza (R\$ 77,00 a 154,00).

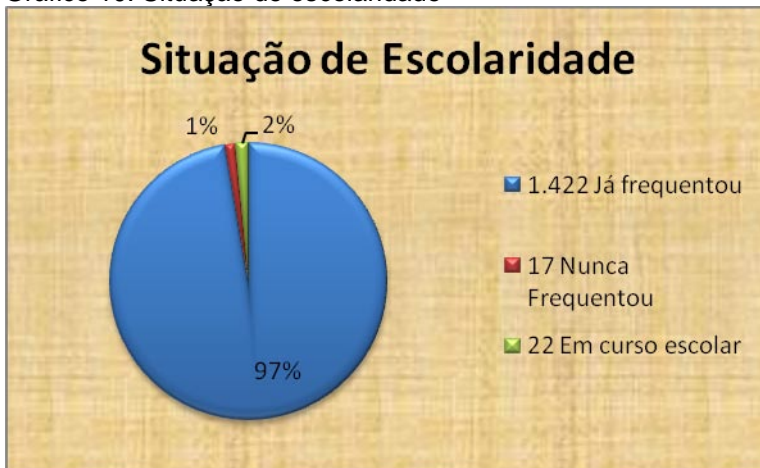
Gráfico 9: Escolaridade do responsável familiar



Fonte: Base do Cadastro Único (S/D).

A escolaridade dos responsáveis familiares apresenta-se com as seguintes características, de acordo com o Gráfico 9: **97,39%** sabem ler e escrever (**1.423** titulares) e **2,61%** não sabem (**38** titulares). Esse resultado apresenta-se bastante positivo, uma vez que observa-se que a grande maioria dos responsáveis familiares é escolarizada.

Gráfico 10: Situação de escolaridade



Fonte: Base do Cadastro Único (S/D).

Conforme observa-se no Gráfico 10, **1.422** já frequentaram a rede de ensino escolar; **17** nunca frequentaram e **22** estão em curso regular. Ou seja, a minoria

Tabela 4: Conclusão da série escolar

CONCLUSÃO DA SÉRIE ESCOLAR	
Número que concluiu o Ensino Médio	782
Número que concluiu o Ensino Fundamental II (6º a 9º ano)	382
Número que concluiu o Ensino Fundamental I (1º a 5º ano)	182
Número que concluiu o Ensino Fundamental (1º a 9º ano)	24
Número que concluiu o Ensino Fundamental EJA (Supletivo: 6º a 9º ano)	17
Número que concluiu o Ensino Fundamental EJA (Supletivo: 1 ao 5º ano)	09
Número que concluiu o Nível Superior	06
Número que concluiu o Ensino Médio (EJA – supletivo)	04
Número que concluiu a alfabetização	02
Número que não concluiu nenhuma série	01
TOTAL	1.422

Fonte: Base do Cadastro Único (S/D).

Conforme observa-se na tabela 4, a maioria dos sujeitos pesquisados possui alguma escolarização.

Gráfico 11: Tempo de permanência da família no PBF



Fonte: Base do Cadastro Único, (S/D).

O Gráfico 11 mostra o Tempo de Permanência das Famílias no Programa Bolsa Família: **48** correspondem ao ano de 2015 (janeiro a abril); **328**, 01 ano; **371**, 02 anos; **250**, 03 anos; **104**, 04 anos; **148**, 05 anos; **106**, 06 anos; **16**, 07 anos; **33**, 09 anos; **08**, 10 anos; **12**, 11 anos, e **21**, 12 anos.

Tabela 5: Dados dos beneficiários do PBF na região de Cajazeiras

DADOS DOS BENEFICIÁRIOS DO PBF NA REGIÃO DE CAJAZEIRAS							
Idade	Nº de dependentes	Identificado o recebimento do primeiro passo (auxílio creche) ou outro benefício além do PBF?	Renda familiar bruta no mês anterior	Despesa média mensal	Água canalizada?	Rede de esgoto?	Coleta de lixo diária ou direta
42,71	4,5	19%	R\$ 159,71	R\$ 261,76	81%	90%	71%

Fonte: confecção própria, 2014.

Por questões operacionais de apresentação do projeto de pesquisa, cumpre esclarecer que, no caso dos 21 sujeitos com 12 anos de PBF, o trabalho de campo resultou em 12 entrevistas e 09 sujeitos não respondentes cujos subgrupos podem ser caracterizados em duas tabelas, apresentadas a seguir.

Tabela 5: Identificação do sujeito - respondente

IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO - RESPONDENTE									
Entrevistado	Tempo de Bolsa Família	Idade	Nº de dependentes	Você recebe o primeiro passo (auxílio creche) ou outro benefício além do Programa Bolsa Família?	Renda familiar bruta no mês anterior	Despesa média mensal	Água canalizada?	Rede de esgoto?	Coleta de lixo diária ou direta
Entrevistado 1	12	34	3	Não	R\$ -	R\$ 188,00	Sim	Sim	Coleta diária
Entrevistado 2	12	55	5	Sim. Primeiro Passo	R\$ 170,00	R\$ 170,00	Sim	Sim	Coleta indireta
Entrevistado 3	12	58	9	Sim. Já recebeu cestas básicas, colchões	R\$ 200,00	R\$ 96,00	Sim	Sim	Coleta indireta
Entrevistado 4	12	52	3	Não	R\$ 200,00	R\$ 225,00	Não	Não/Fossa rudimentar	Coleta diária
Entrevistado 5	12	36	2	Sim. Primeiro Passo	R\$ 724,00	R\$ 418,00	Sim	Sim	Coleta direta
Entrevistado 6	12	32	4	Não	R\$ 150,00	R\$ 159,00	Sim	Sim	Coleta Indireta
Entrevistado 7	12	48	4	Não	R\$ 165,00	R\$ 198,00	Sim	Sim	Coleta direta
Entrevistado 8	12	44	2	Não	R\$ 500,00	R\$ 232,00	Sim	Sim	Coleta direta
Entrevistado 9	12	49	4	Sim. Primeiro Passo	R\$ -	R\$ 348,00	Sim	Sim	Coleta direta
Entrevistado 10	12	35	4	Não	R\$ -	R\$ 490,00	Sim	Sim	Coleta direta
Entrevistado 11	12	38	5	Não	R\$ 150,00	R\$ 274,00	Sim	Sim	Coleta direta
Entrevistado 12	12	30	5	Não mas está buscando o primeiro passo.	R\$ 50,00	R\$ 122,00	Não	Sim	Coleta indireta
	12	42,58	4,2	33%	R\$ 192,42	R\$ 243,33	75%	92%	67%

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Tabela 6: Identificação do sujeito – não respondente

IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO - NÃO RESPONDENTE									
Entrevistado	Tempo de Bolsa Família	Idade	Nº de dependentes	Identificado o recebimento do primeiro passo (auxílio creche) ou outro benefício além do programa bolsa família?	Renda familiar bruta no mês anterior	Despesa média mensal	Água Canalizada ?	Rede de esgoto?	Coleta de lixo Diária ou Direta
Beneficiário Não Respondente 1	12	42	6	Não	R\$ 130,00	R\$ 129,00	Sim	Sim	Diária
Beneficiário Não Respondente 2	12	53	6	Não	R\$ 100,00	R\$ 215,00	sim	Sim	Diária
Beneficiário Não Respondente 3	12	40	3	Não	R\$ 110,00	R\$ 281,00	sim	Sim	Diária
Beneficiário Não Respondente 4	12	44	2	Não	R\$ 280,00	R\$ 270,00	Sim	Sim	Coleta indireta
Beneficiário Não Respondente 5	12	40	6	Não	R\$ -	R\$ 407,00	Sim	Não	Diária
Beneficiário Não Respondente 6	12	21	6	Não	R\$ 150,00	R\$ 398,00	sim	Sim	Coleta direta
Beneficiário Não Respondente 7	12	38	5	Não	R\$ -	R\$ 347,00	Sim	Sim	É jogado em terreno/rua
Beneficiário Não Respondente 8	12	53	2	Não	R\$ 25,00	R\$ 290,00	Não	Sim	Coleta direta
Beneficiário Não Respondente 9	12	55	8	Não	R\$ 250,00	R\$ 240,00	Não	Sim	Coleta direta
	12	42,9	4,9	100%	R\$ 87,08	R\$ 214,75	78%	89%	78%

Fonte: Confeção própria, 2014.

A média de idade dos sujeitos foi de aproximadamente 43 anos (42,58 dos entrevistados e 42,9 dos não respondentes); cem por cento dos não respondentes não possuem outro programa de transferência de renda considerando-se que são cadastrados com até 2 anos de atualização e o programa “Salvador Primeiro passo” ainda não completou um ano de criação.

O universo de entrevistados apresentou um percentual de 33% de participação em programa complementar (especialmente o auxílio creche) e a informação de que está buscando se cadastrar, prestada pelo entrevistado 12, o que elevará quando finalizado o processo para aproximadamente 42%. Diferença maior ocorre na informação de renda no mês anterior e média de gasto mensal. Enquanto os entrevistados afirmam possuir uma renda de R\$ 192,42 e gasto mensal de R\$243,33, o cadastro disponível (Sistema de Gestão do Bolsa Família) dos não respondentes informa uma média de renda de R\$ 87,08 e média de gasto mensal de R\$ 214,75. Essa diferença pode ser explicada pelo fato de serem valores autoinformados, o que demonstra uma tendência à diminuição da informação no processo de demanda do benefício, talvez para demonstrar maior necessidade (verificar novos indicativos nas entrevistas com gestores). Já a diferença de aproximadamente 12% no gasto mensal (R\$ 214,75 para R\$243,33) pode ser entendida como compatível com a inflação de até 2 anos. Cabe reflexão quanto à diferença na qualidade de vida registrada.

Os não respondentes apresentaram em seus cadastros média variável entre 78% e 89% de infraestrutura básica (incluindo coleta de lixo) e os entrevistados uma diferença de 3% no item água canalizada (75% e 78%), 3% na rede de esgoto (89% e 92%) e 11% na coleta de lixo (67% e 78%) que podem ser analisados como ajuste matemático no primeiro caso e uma similaridade nos outros 2, com diferença média de 1 respondente sem a estrutura adequada (em função da dimensão dos universos — 12 e 9 sujeitos). A média global de infraestrutura foi similar com 78% para os respondentes e 81% para os não respondentes.

A identificação dos sujeitos e a análise preliminar dos dados de identificação reforçou a necessidade de maior estudo desses sujeitos e suas especificidades que os levaram a permanecer por tanto tempo na condição de dependentes sociais, ainda que o PBF se refira ao acesso a serviços públicos e melhorias na condição de vida e autonomia social.

5 RESULTADOS

5.1 DESCRIÇÃO DO TRABALHO DE CAMPO

O trabalho de campo divide-se em três fases complementares, duas das quais são simultâneas. Primeiro, a observação direta e participante; depois, as entrevistas individuais e em grupo.

Uma análise mais complexa, entretanto, pode ser percebida como uma etapa preparatória ou trabalho de campo preliminar delimitador da realidade em estudo dos registros da residência social e dos diálogos com dirigentes e análise dos programas de transferência de renda em São Paulo, estabelecendo um comparativo do perfil de beneficiários desses programas com o público atendido pelo Bolsa Família e análise dos dados censitários do PBF em Salvador, mais precisamente da região de Cajazeiras, associados à realidade em descrição. Com efeito, a análise de documentos, especialmente quanto ao caráter primário das leituras e estudos dos dados quantitativos do Cadastro do Bolsa Família, pode ser considerada uma fase transversal, relevante para a investigação e entendimento adequado dos dados revelados no trabalho de campo.

Considerando-se a necessidade de implementação de políticas sociais mais efetivas, o trabalho de campo focou na compreensão sistêmica e na interseção da visão dos gestores e dos beneficiários do Bolsa Família municipal, a fim de identificar elementos necessários para a progressão, a passagem para a autonomia e promoção social, de acordo com o que o programa se propõe. O primeiro passo do trabalho de campo foi a estratégia da observação.

[...] Por meio da observação procura-se apreender aparências, eventos e/ou comportamentos. A observação pode ser de caráter participante ou não-participante (denominada por Yin observação direta). Baseado nos objetivos da pesquisa e num roteiro de observação, o pesquisador procura ver e registrar o máximo de ocorrências que interessam a seu trabalho (FLICK, 2009, p. 131).

Iniciou-se com observação direta na Central Única do BF que explicitou a atitude de muitos beneficiários como detentores de “direitos” contra o seu devedor, o Estado, que tem a “obrigação” de prover a sua renda. São frequentes atitudes agressivas quando os atendentes questionam o cumprimento das condicionalidades (o que, no entendimento desses beneficiários, significa um “peso”). A Central única do Bolsa Família está localizada à rua Miguel Calmon, nº 28, no Bairro do Comércio em Salvador/BA. Essa fase de observação ocorreu num período de uma semana, onde observou-se diretamente o atendimento aos beneficiários do programa e também se analisou dados e documentos referentes ao BF.

Foram observadas algumas tentativas de burla dos critérios de concessão e ações de resistência e questionamentos veementes quando o aumento de renda familiar gerou a saída do perfil exigido pelo programa, com o argumento de que o valor complementar seria importante, pois poderia servir para crédito de telefone celular, dentre outros bens de consumo. Causaram impressão negativa a baixa escolaridade e os sinais aparentes de falta de cuidados básicos com higiene e desenvolvimento pessoal. Por outro lado, muitos beneficiários aparentavam acesso aos meios de comunicação e redes sociais, mas sem a compreensão das informações veiculadas. Assim, não percebem o real sentido do programa e não têm acesso ao Pronatec e Simm ou Sine e/ou não demonstram interesse pela inclusão produtiva.

A observação inicialmente planejada como direta evoluiu para a observação participante com a nomeação do pesquisador para o cargo de secretário municipal de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza de Salvador, em 03 de março de 2015, quando efetivamente passou a executar as políticas públicas municipais de assistência social (nesta área desempenhou papel estadual como legislador desde 2011 — deputado estadual), com participação em reuniões de gestão e nas deliberações e ações de planejamento, tanto no âmbito da Prefeitura como do MDS sobre o Bolsa Família, estratégias, entre outras atividades correlatas. Após a primeira fase, observação de campo (associada à revisão de literatura e análise documental), foram estudadas duas vertentes complementares: a visão dos gestores do Bolsa Família municipal e dos sujeitos com maior tempo de permanência para identificar as dificuldades da travessia, a progressão para autonomia, e que elementos seriam necessários para sua ocorrência.

O percentual de respostas obtidas (57% — 12 em 21), após identificação (tabela dos respondentes) dos entrevistados e comparação com não respondentes, guarda relação com a similaridade do estrato social e, em consequência, valida o universo qualitativo do estudo (ver tabelas correspondentes a subtópico).

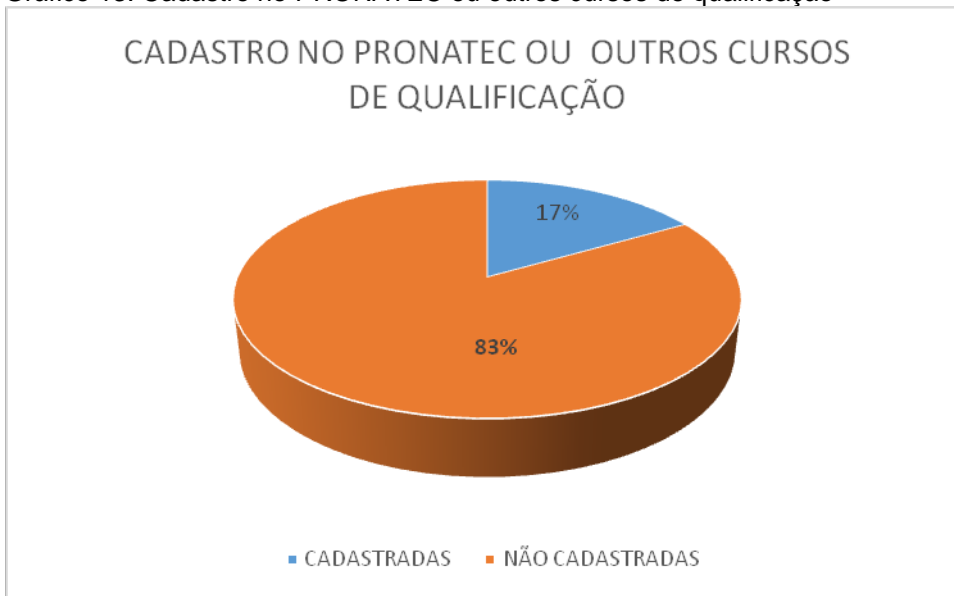
De acordo com as entrevistas realizadas, pode-se afirmar que os beneficiários entrevistados focam os benefícios e mudanças familiares exclusivamente na transferência de renda recebida. À pergunta “Depois do PBF o que mudou na vida de sua família?”, apenas o entrevistado respondente número 5 respondeu claramente, ressaltando a importância da renda recebida: “A frequência dos filhos na escola ajuda nas despesas”. Já o entrevistado respondente 8 fez referência à qualificação profissional, ao afirmar: “Dá para fazer um curso, pagar transporte”. O elemento renda então, após 12 anos de programa, continua sendo central como o fora desde o início, pois, à pergunta “Por que você entrou no PBF?”, a tônica das respostas foi a subsistência. O entrevistado 6 disse que “vivia na miséria”; o 5 (mulher) respondeu que “não tinha emprego nem ajuda do parceiro”.

Ao longo das entrevistas observou-se clara preocupação com a perda do benefício, donde a atitude dos sujeitos entrevistados de elogiar o programa e enfatizar que não tem renda, tampouco acesso a programas de intermediação de mão de obra e a serviços; em alguns casos, notou-se desinteresse; em outros, descaso; mas, predominantemente, pôde-se constatar falta de esclarecimento quanto à possibilidade de prover o próprio sustento. Assim, já que estes sujeitos não apresentaram evolução profissional, demonstraram, em várias respostas, “acomodação” com os valores recebidos e/ou críticas à dimensão do próprio benefício, considerado como insatisfatório. Só os entrevistados 5, 6, 10 e 12 relataram ter tido iniciativa de procurar o Simm ou Sine; apenas o beneficiário 12 o fez no último ano. E nenhum, entretanto, relatou sucesso na inclusão produtiva. O entrevistado 5 informou não ter conseguido emprego por falta de escolaridade. Pode-se afirmar que, para a maioria dos entrevistados essa situação tem uma carga cultural, pois foram se acostumando à situação de desemprego e a fazerem bicos para se sustentar, sendo o significado de trabalho restrito a esses bicos e o trabalho formal registrado em carteira de trabalho apenas a realidade de algumas pessoas.

Somente os entrevistados 3 e 12 declararam ter sido preparados pelo governo para o mercado de trabalho ainda que contraditoriamente tenham feito parte da unanimidade de respostas negativas do grupo à pergunta “Você ou alguém de

sua família fez curso do Pronatec?”. Quanto à pergunta “Você teve acesso a outro curso além do Pronatec? Quem forneceu?”, apenas o beneficiário 6 respondeu afirmativamente, ao mencionar curso que fez no SENAC (corte e costura).

Gráfico 13: Cadastro no PRONATEC ou outros cursos de qualificação



Fonte: Elaboração própria, 2014.

O Gráfico 12 demonstra que apenas uma pequena porcentagem teve acesso a cursos profissionalizantes.

À pergunta “Você saberia explicar por que não saiu do programa (não conseguiu ter uma melhor condição e independência financeira)?”, o entrevistado 4 não respondeu; o 1 afirmou não saber e os demais deram respostas que variavam entre a continuidade da necessidade e a falta de qualificação e oportunidade de emprego, passando pela afirmação de dependência, a exemplo do entrevistado 9, que disse “precisar do programa”, e pela restrição financeira justificada pelo entrevistado 6: “falta de oportunidade no mercado, restrição SPC/SERASA”. O entrevistado 5 afirmou que “Não tem condição de conseguir um emprego melhor. É solteiro”.

A falta de qualificação para emprego e/ou necessidade de políticas complementares de intermediação foi claramente observada a partir da pergunta “Você teve alguma dificuldade para conseguir emprego ou se manter nele?”, que gerou 100% de respostas afirmativas, a exemplo de “Ninguém quer quem não tem

faculdade”, do entrevistado 7. Problemas específicos como idade e saúde, bem como restrições e falta de registro foram relatados, respectivamente, pelos entrevistados 2, 3, 6 e 8. Já o entrevistado 12 declarou que, em seu caso, o problema é se manter no emprego.

Quanto à pergunta sobre “O que o governo pode fazer para melhorar sua vida e de sua família?”, a maioria demonstrou convicção de que o governo deveria possibilitar empregos, moradia e mais benefícios; porém, do total de 12 pessoas entrevistadas, apenas 04 tentaram se cadastrar no SIMM ou SINE. Este dado, no contexto das demais observações, permite o entendimento de que a estratégia utilizada pelo Bolsa Família tende a gerar acomodações nos beneficiários ou não tem tido a eficácia desejável de transformá-los em cidadãos plenos, autônomos

Enquanto os entrevistados 1, 6, 8, 9 e 12 admitem claramente a necessidade de provimento de estudo e qualificação associada ao emprego, as respostas dos beneficiários 2, 3, 5 e 10 consideram apenas o problema da falta de emprego. A particularidade da resposta do entrevistado 5 é “dar emprego para pessoas sem estudo”. No âmbito dessas respostas houve pleitos ainda associados à necessidade de moradia (3 e 6), de documentação (8) e serviços de infraestrutura (7), bem como de aumento do valor do benefício (11).

Tabela 7: SIMM ou SINE

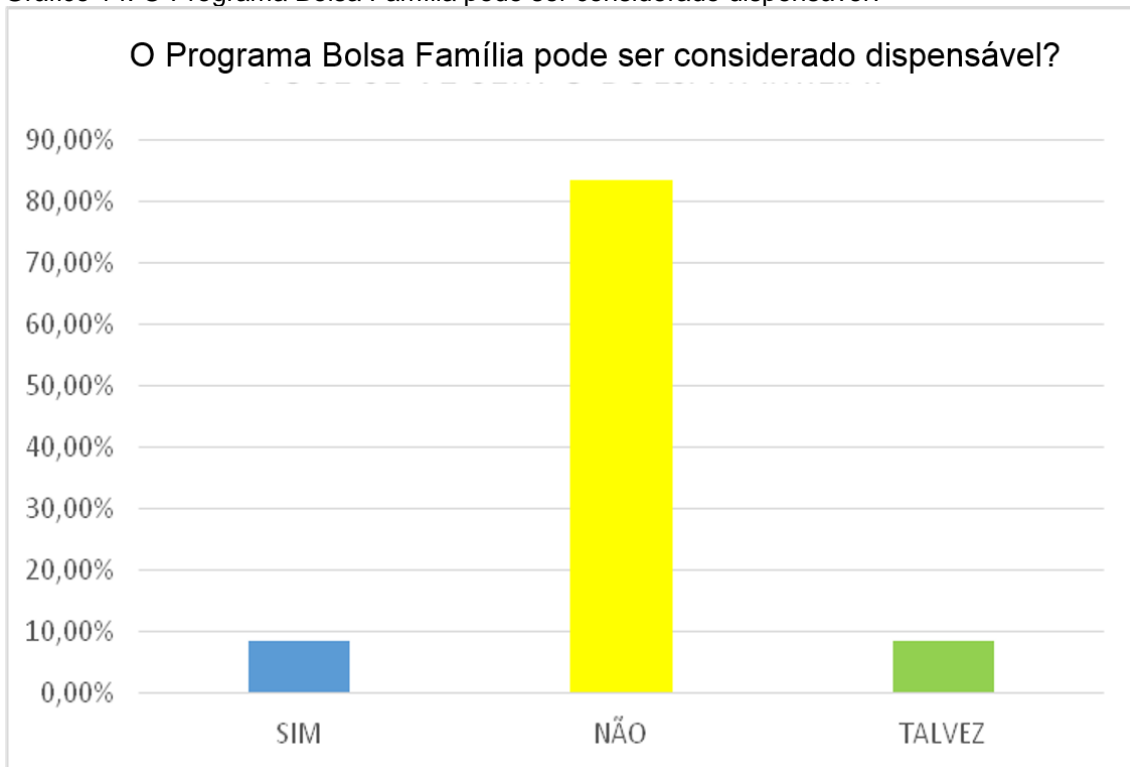
SIMM OU SINE			
	NÃO	33%	VAGAS
CADASTRADAS	CADASTRADAS		PREENCHIDAS
4	8		0

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Quando questionados “Se melhorasse de vida e tivesse um emprego com carteira assinada você sairia do programa?”, apenas o entrevistado 5 disse que não. Atrelaram, entretanto, a saída do PBF a rendas que variam de 1 a aproximadamente 3 salários mínimos, tendo o maior valor R\$2.500,00 sido revelado pelo beneficiário 8. Por outro lado, quando perguntados “Você se enxerga sem o Bolsa Família?”, 75% (09 entrevistados) disseram que não ou, no momento, não; 02 responderam que sim, mas com emprego de carteira assinada, e um (entrevistado 7) não

compreendeu a pergunta e disse que sem a renda do PBF se vê “passando como Deus quer”.

Gráfico 14: O Programa Bolsa Família pode ser considerado dispensável?



Fonte: Elaboração própria, 2014.

Sete responderam que não tem sugestão ou crítica ao Bolsa Família, e dois elogiaram o programa (“muito bom”). Já o entrevistado 6 disse que o atendimento é demorado; o 4 sugeriu que pessoas excluídas pudessem voltar ao cadastro e o 8 sugeriu a oferta de cursos profissionalizantes.

Quadro 2: roteiro de entrevista 1

CONCEITOS			VOCÊ TEVE ACESSO A SERVIÇOS BÁSICOS E ESTRUTURANTES?					INTERMEDIÇÃO DA MÃO DE OBRA		
Entrevistado	Porque você entrou no PBF?	Depois do PBF o que mudou na vida de sua família?	Saúde?	Educação?	Assistência (CRAS)?	Prefeitura bairro – qual o serviço?	Moradia. Se o imóvel for alugado. Já tentou o minha casa minha vida? Quando?	Você buscou trabalho no SIMM ou SINE (intermediação da mão de obra). Já se cadastrou?	Quando?	Conseguiu algum emprego?
Entrevistado 1	Preciso de dinheiro	Tudo, porque posso contar com esse dinheiro todo mês	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não		
Entrevistado 2	Porque preciso	Muita coisa, como um remédio por exemplo.	Sim	Sim	Sim	Sim. Primeiro passo	Já tentou o minha casa minha vida mas não conseguiu. Não se lembra quando.	Não		
Entrevistado 3	Falta de trabalho	A ajuda nas despesas	Sim	Sim	Sim	Sim. Aluguel	Já tentou o programa em 2013	Não		
Entrevistado 4	Não tem renda. Recebia desde o início, mas no recadastramento não recebeu mais nada	Ajudou bastante	Não	Não	Não	Não	Não	Não		
Entrevistado 5	Precisava da ajuda do governo	A frequência dos filhos na escola, ajuda nas despesas	Sim	Sim	Sim	Sim. Primeiro passo e minha casa minha vida	Mora em um imóvel emprestado, todos os anos se cadastra	Sim	2012	Não. Por falta de escolaridade.
Entrevistado	Vivia na miséria	Melhorou a	Sim	Sim	Sim., cursos,	Não	Sim. Em	Sim	Não	Não

6		alimentação			vaga escola		2009		lembra	
Entrevistado 7	Porque precisa	Muita coisa	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não		
Entrevistado 8	Pela renda familiar não ser suficiente	Pode fazer um curso, pagar transporte	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não		
Entrevistado 9	Porque precisa	Porque ajuda no sustento da família	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não		
Entrevistado 10	Porque estava desempregada e sem ajuda do parceiro	Ajudou a comprar o necessário p dentro de casa	Sim	Sim	Sim	Sim. Bolsa família	Sim. Em 2014	Sim	1999	Não
Entrevistado 11	Porque precisava sustentar meus filhos	Tudo. Agora eu sei que todo mês eu posso contar	Sim	Sim	Não respondeu	Não respondeu	Não	Não		
Entrevistado 12	A necessidade de complementar a renda	Ajuda a pagar as despesas	Sim	Sim	Não	Sim. Saúde e educação	Sim. 2011	Sim	2014	Não

Fonte: Confeção própria, 2014.

Quadro 3: Roteiro de entrevista 2

Entrevistado	QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL			ELEMENTOS DE TRAVESSIA E INDEPENDÊNCIA DO PBF						
	O governo te preparou para o mercado de trabalho?	Você ou alguém da sua família fez curso do Pronatec?	Você teve acesso a outro curso além do Pronatec? Quem forneceu?	Você saberia explicar porque nunca saiu do programa (porque não conseguiu ter uma melhor condição e independência financeira)?	Você teve alguma dificuldade para conseguir emprego ou se manter nele?	O que o governo pode fazer para melhorar sua vida e de sua família?	Se você melhorar de vida e tiver um emprego com carteira assinada você sairia do programa?	Quanto você precisaria ganhar para isso?	Você se enxerga sem o Bolsa Família?	Você tem alguma sugestão ou crítica sobre o PBF.
Entrevistado 1	Não	Não	Não	Não	Sim	Melhorar a educação	Sim	1.560,00	Não	- é muito bom
Entrevistado 2	Não	Não	Não	Porque não teve oportunidade. Vive do que tem	Por causa da idade	Oferecer mais empregos	Sim	2.000,00	Não	Não
Entrevistado 3	Sim	Não	Não	Porque precisa do dinheiro	Sim, por conta de problemas de saúde	Oferecer mais casas e empregos	Sim	1.970,00	Não	Não
Entrevistado 4	Não	Não	Não	- não respondeu	Não teve emprego de carteira assinada	Gostaria de ter o bolsa família	Sim	788,00	Passando como deus quer	Pessoas que perderam o benefício voltar a receber
Entrevistado 5	Não	Não	Não	Sim. Não tem condição de conseguir um emprego melhor. É solteira	Sim, dificuldade de conseguir	Facilitar as vagas de emprego para pessoas sem estudo	Não	1.970,00	Não	Não
Entrevistado 6	Não	Não	Senac, cras (corte e costura)	Falta de oportunidade no mercado, restrição SPC/SERASA	Sim. Restrição	O minha casa minha vida e qualificação	Sim	788,00	Não porque ajuda na alimentação dos filhos	O atendimento é demorado.
Entrevistado 7	Não	Não	Não	Porque não teve	Ninguém quer quem	Melhor infra estrutura	Sim	1.576,00	Não respondeu	Não

				oportunidade	não tem faculdade					
Entrevistado 8	Não	Não	Não	Por não ter conseguindo independência financeira	Sim, por causa do registro	Dar uma casa, arrumar os documentos, conseguir um curso profissionalizante	Sim	2.500,00	No momento não	Curso profissionalizante, integrando o bolsa família
Entrevistado 9	Não	Não	Não	Precisa do programa	Sim. Muita dificuldade	Estudo e emprego	Sim	1.576,00	Não	Gosta muito é o que sustenta a família
Entrevistado 10	Não	Não	Não	Não conseguiu ter uma melhor condição	Sim	Conseguir emprego	Sim	788,00	Se tiver trabalhando com carteira sim	Não
Entrevistado 11	Não	Não	Não	Porque não estou qualificada p o mercado de trabalho	Sim bastante	Aumentar o valor do benefício, cursos que encaminhassem para contratação	Sim	1.576,00	Não no momento	Não
Entrevistado 12	Sim	Não	Não	Não conseguiu superar a renda familiar	Sim de conseguir se manter nele	Melhor qualificação profissional e mais vagas para trabalho	Sim	1.000,00	Sim. Com emprego fixo	Não
	17%	0%	8%				92%	1.507,67	17%	

Fonte: Confeção própria, 2014.

O presente estudo mostrou não haver discrepância entre observações do pesquisador e entrevistas com os gestores. Essa percepção reforça a necessidade de políticas públicas complementares e aceleração da inclusão produtiva (qualificação e intermediação da mão de obra). O entendimento mais profundo do perfil desses beneficiários e dos motivos de sua longa permanência no BF mostra-se, entretanto, possível a partir das entrevistas com os gestores em grupo focal cuja experiência varia de 02 meses a 15 anos de trabalho na Assistência Social e de 01 a 08 anos na atuação diretamente ligada à gestão do Bolsa Família municipal e outros programas de transferência de renda.

O Gestor A é Subcoordenadora da Gestão do Cadastro Único com um ano de experiência na função atual e 10 anos de assistência. Graduada em Serviço Social e pós-graduada em Atendimento Integrado a Família. O Gestor B é coordenadora de Gestão do Cadastro Único e Benefícios com 02 anos de experiência na função atual e 09 anos de assistência. Graduada em Serviço Social, cursando MBA em Administração Pública. O Gestor C é Subcoordenadora de Gestão de Benefícios com 02 anos de experiência na função atual e 02 anos de assistência. Graduada em Serviço Social e pós-graduada em Serviço Social com ênfase em Saúde. O Gestor D é Subsecretaria com 02 meses de experiência na função atual e um ano e 02 meses de assistência mais 1 ano e meio de gestão pública na educação municipal e contatos com o PBF e suas condicionalidades. Graduada em Administração e Direito, especializada em Finanças e Mestre em Administração. O Gestor E é coordenadora Operacional do Programa Primeiro Passo com 10 meses de experiência na função atual e de gestão pública na educação municipal. Graduada em Comunicação Social e Direito; e pós-graduada em Direito Administrativo. O Gestor F é Diretor Geral de Gestão e Planejamento com 02 meses de experiência na função atual e 10 anos de gestão pública municipal. Bacharel em Ciências Contábeis, especialista em Gestão Pública e Mestre em Gestão Social. O Gestor G é Diretora Geral de Gestão e Políticas Sociais com 02 meses de experiência na função atual e 15 anos de Assistência. Pedagoga com especialização em Gestão Pública.

Considerando-se a diversidade de experiências e riqueza de observações diárias trazidas à tona pelos entrevistados, o clima de seu relacionamento, favorável à cordialidade, franqueza e mútua cooperação, contribuiu significativamente para que a entrevista em grupo fosse bastante esclarecedora. Utilizou-se um roteiro direcionador, mas com acréscimo de algumas perguntas, supressão ou mudança de ordem de outras, em função das respostas. Desse modo, o que se pôde perceber foi, unanimemente, a necessidade de melhor divulgação dos objetivos do programa por causa da compreensão equívoca que dele têm os beneficiários — à luz do que observaram e relataram os gestores: o Bolsa Família é definitivo e exclusivo de transferência de renda. Em face dessa compreensão, sublinhou-se a necessidade de políticas complementares com foco na qualificação e inclusão produtiva.

Acerca da concepção que os beneficiários de Salvador têm sobre o Programa bolsa família, foi observado, de um modo geral, na fala dos gestores que esses indivíduos acreditam que o programam nunca acabará e que não tem objetivos pré-estabelecidos, sendo apenas um repasse da renda sem contrapartidas, ou apenas uma complementação de renda. O que evidencia que muitos beneficiários se inscrevem no programa apenas para receber uma verba sem ao menos se inteirar do que é proposto e sem interesses maiores de investir em si próprio e em sua família. Nesse sentido, a gestão tem trabalhado para esclarecer às famílias sobre o verdadeiro sentido e a importância do programa. Ficou notório também que esses beneficiários não têm uma vigilância quanto à sua condição quando entram no PBF e quando saem, o que traduz uma dificuldade em perceber que, com a melhoria de sua condição, eles já podem buscar outros caminhos e se desvencilhar do benefício. Em outras respostas à pergunta acima foram considerados: possível individualismo, “jeitinho”, “consciência patrimonialista”, necessidade de autoafirmação e de pertencimento a partir da possibilidade de aquisição de bens de consumo e artigos de moda. Tudo isso deixa claro que o sentido primordial do PBF nem sempre chega aos beneficiários junto com o benefício, pois a preocupação maior deles é de receber a verba, independentemente do que deve ser feito em contrapartida.

Ficou acentuado que o PBF deveria, e não está cumprindo sua função, pois ao contrário disso, tem criado maior dependência dos beneficiários, clientes permanentes do Estado. O programa possibilitou a melhoria da qualidade de vida da população miserável e aumentou o poder de compra dessas famílias. Contribuiu também para o aumento da escolarização e o combate à evasão. Todavia, é um programa sem controle e tem sua credibilidade comprometida por ser considerado muitas vezes como moeda de manutenção de um projeto político-partidário.

Desde o início da entrevista ficou evidenciada a consistência de informações dos gestores A e B, que atuam diretamente na gestão municipal do PBF, e do gestor C, que atua na gestão de benefícios municipais.

Acerca da concepção que os beneficiários têm sobre o programa, percebeu-se que é uma visão negativa. De um modo geral ficou evidenciado que a sociedade acredita que o governo dá dinheiro às pessoas, uma espécie de esmola que incentiva as pessoas a ficarem mais ociosas e dependentes ou que os políticos estão comprando votos. Há ainda uma parcela que vê no PBF uma forma de reduzir as taxas de mortalidade infantil, aumentar a permanência das crianças na escola, aumentar o acesso aos serviços públicos. Essa concepção acerca do programa evidencia ainda mais que a sociedade como um todo não compreende os ideais do Bolsa Família e que há deficiência de ações para tal, bem como políticas práticas de acesso aos serviços públicos e que contribuam para a autonomia do cidadão.

O programa visa a transferência de renda, ampliação do acesso a serviços públicos, por meio de condicionalidades, e coordenação com outras ações e com outros programas de governo, todavia apenas a transferência de renda acontece efetivamente, o que impossibilita que as famílias rompam com o ciclo de reprodução da pobreza e superem as situações de vulnerabilidade e risco social, permanecendo acomodadas por anos como beneficiárias do programa. As instâncias de controle social não cumprem seu papel fiscalizador, o que, perante a sociedade, soa como falta de transparência e descaso pelo recurso público.

Pôde ser observado ainda que o Bolsa Família é um sistema de proteção social e sustentabilidade das famílias. Muitas famílias não têm

perspectivas de autonomia imediata, devido à baixa escolaridade, doenças, etc., o que dificulta o acesso ao mercado de trabalho e inviabiliza a perspectiva de autonomia. Nesse sentido, considerando que essas famílias não estão inseridas no mercado formal, o PBF proporciona sustentabilidade em nível de renda e acesso a serviços, objetivando que busquem através do benefício outros meios de sobrevivência informal. Considerando-se que há famílias com diversos problemas que dificultam a inserção no sistema de proteção previdenciário, e nesses casos o programa pode contribuir para facilitar a entrada desses indivíduos no mercado de trabalho, acarretando na formalização e proteção do cidadão.

Sobre quais seriam as melhores alternativas para que as famílias possam alcançar sua autonomia, tem-se que é necessário maior aporte de ações governamentais e comunitárias; integração e ações intersetoriais: saúde, assistência, educação, emprego e renda, promoção dos direitos humanos, habitação etc.; execução de políticas focadas nessas famílias multiproblemáticas como priorização efetiva de acesso a serviços públicos; e escolarização. Situações como falta de escolaridade, trabalho subumano e remuneração indigna e carência nutricional, ficaram destacados como entraves à autonomia das famílias.

Acerca do questionamento sobre a suficiência do PBF para a manutenção das famílias atendidas em Salvador, uma vez que pôde ser observada muita situação de miséria e problemas entre os beneficiários, ficou explicitado que muitas famílias têm apenas o BF como renda e, por isso, é um benefício essencial para a subsistência dessas famílias e sua saída do patamar da pobreza e extrema pobreza e pobreza. Diante disso, percebe-se a importância do PBF por ser, muitas vezes, o único meio de subsistir uma família sem que ela passe fome, todavia o programa sozinho não é capaz de desenvolver a autonomia dessas famílias, ficando evidente a necessidade de projetos, programas e ações complementares para fortalecê-las e promover sua auto sustentabilidade.

Ainda que recebendo o benefício, muitas famílias não conseguem garantir sua autonomia financeira, especialmente por causa da falta de escolarização ou sua deficiência, que causa diretamente o desemprego devido

à falta de oportunidades. Há ainda casos de doença na família que geram gastos maiores e tornam o BF ainda mais insuficiente. O comodismo também foi apontado como uma causa para que o próprio indivíduo não busque sua independência. O consumo de bens materiais em detrimento da qualificação também surgiu como uma das razões pelas quais muitas famílias não atingem sua independência. O que foi observado é que Bolsa Família movimenta a economia e ajuda muitas famílias, mas o objetivo do programa não é efetivamente atendido, pois a quantia recebida não é significativa, e essas famílias, obviamente, priorizam suprir sua alimentação.

Para os gestores, o PBF deveria ter determinado um tempo de permanência, desde que fosse garantido um meio eficaz para garantir a autonomia das famílias após o desligamento do programa. O que parece justo, já que o benefício deve ter um objetivo que deve ser cumprido e fiscalizado, para que consiga alcançar efeitos significativos e efetivos, não apenas temporários e que se perdem em si mesmo.

Saúde e educação são vertentes que deixam muito a desejar e são deficientes. Há programas com ações complementares, como o Mais Educação, o Pronatec e a inclusão produtiva, mas, na prática, a melhora da autonomia não acontece. Observou-se que isso ocorrer porque não há integração e fiscalização do poder público. Embora sejam criadas estratégias de combate à pobreza, falta intersetorialidade entre as políticas e os entes federados. Muitas vezes, o indivíduo está em situação subumana, mas sabe da importância do estudo, de se escolarizar. Todavia, a questão é que para quem precisa trabalhar para manter a família nem sempre pode se manter na escola, pois seu trabalho naquele período faria falta e o benefício não é suficiente para prover suas necessidades. Nesse sentido, deveria haver uma política municipal complementar de transferência de renda para quem atende as condicionalidades, focada no combate ao trabalho infantil e nos sistemas de inclusão produtiva dos adultos em condições de trabalhar.

É preciso que o Programa Bolsa Família mapeie as realidades familiares e facilite o acesso aos serviços básicos de saúde, educação e meios de qualificação profissional. Esse mapeamento deve ser utilizado para acompanhar o resultado de ações integradas, como, por exemplo, a redução

das taxas de mortalidade infantil e maior inserção no tempo de permanência e conclusão escolar. Desse modo, a partir de uma fiscalização eficiente, o programa pode alcançar mais efetivamente os objetivos para os quais foi desenvolvido.

O acesso a serviços, como saneamento básico e infraestrutura também surgiram como importantes vertentes a ser consideradas. Os dados do cadastro único poderiam ser utilizados pela gestão municipal como meio de mapear e complementar as políticas públicas, balizando o nível de necessidade das famílias de baixa renda. Essas políticas publicam deveriam focar também esses aspectos.

Os gestores entrevistados têm algumas sugestões sobre como o município pode contribuir com o Programa Bolsa Família através de programas complementares. Ficou notório que o município deveria ter uma interface com os demais programas e ações e criar um programa complementar para isso, embora a proveniência dos recursos para tal seja uma incógnita. O Bolsa Família deveria ser uma espécie de programa de emergência, sem uma duração tão longa, como a vigente. A política municipal complementar deveria focar a inclusão produtiva, com a qualificação de mão de obra e direcionamento prioritário para oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, a partir da priorização aos mais necessitados e aos mais ativos na observância das condicionalidades, a fim de viabilizar essa travessia de dependente para a autonomista social. Essas observações fazem bastante sentido, uma vez que com a fiscalização e os incentivos do município, ficaria mais viável a qualificação do cidadão bem como a fiscalização mais de perto dos recursos investidos nesses programas sociais.

Há a concepção de que sejam necessários incentivos empresariais, fiscais e outros (a exemplo de selos sociais) para as instituições que promovam cursos profissionalizantes e iniciativas de qualificação voltadas aos dependentes do PBF e demais programas de transferência, bem como os que priorizem a contratação de ex-beneficiários e “futuros ex-beneficiários”. Outro fator preocupante é a existência de grande número de pessoas em condição de miserabilidade sem a devida atenção do PBF, pois, se forem atendidas todas as pessoas nessa condição, o governo federal não conseguiria canalizar

recursos suficientes. Assim, um programa complementar municipal pode ajudar a combater a pobreza e até gerar a progressão social, desde que pautado em ações de controle e de incentivo à autonomia dos beneficiários, que deveriam conhecer e encontrar metas claras de qualificação, atenção às condicionalidades e temporalidade.

Pôde-se observar que, por um lado, os gestores ressaltaram a necessidade de ações mais efetivas capazes de estimular a obtenção de autonomia, como a inclusão produtiva pela qualificação e direcionamento ao mercado de trabalho e a necessidade de políticas e ações complementares; por outro, recomendaram maior interação intersetorial de secretarias da área social dos governos nas três esferas. Observaram, porém, que a principal dificuldade detectada é o entendimento equívoco que a imensa maioria beneficiários tem dos objetivos do Bolsa Família, o que se configura como necessidade de melhor comunicação, já que se trata de um problema cultural, isto é, a percepção distorcida, historicamente sedimentada, do poder público, o qual, ao se valer de expedientes clientelistas (apadrinhamento, filhotismo, pistolão, voto de cabresto), mostra-se incapaz de ser efetivamente público. Essa distorção, por sua vez, alimenta a expectativa do protecionismo ilimitado e guarda relação com a baixa autoestima no que se refere à autonomia cidadã.

O trabalho de campo pôde propiciar reflexões que vão ao encontro do que se propôs a pesquisa e apontam para a necessidade de novos estudos concernentes do tema.

Com o método do diagnóstico analítico-descritivo buscou-se identificar as dificuldades que os beneficiários do programa têm para acessar o mercado de trabalho e serviços como saneamento básico e infraestrutura urbana mínima. O diagnóstico preliminar já demonstra que falta ao poder público implementar mecanismos capazes de assegurar à população carente mais proteção social no que se refere ao acesso a serviços de qualidade em saúde e educação, além, evidentemente, do que é, do mesmo modo, crucial: ações específicas e permanentes voltadas para cursos de preparação para o mercado de trabalho ou mesmo atividades que incentivem iniciativas de empreendedorismo.

Assinalou-se que foi mais consistente o teor das respostas transcritas dos gestores A e B, os quais atuam direta na Gestão Municipal do PBF. O gestor C, por sua vez, ao exercer subcoordenação da gestão de benefícios, demonstrou estar bem sintonizado com o cotidiano do programa e consciente da necessidade de aperfeiçoamento das ações. Observação semelhante se aplica ao gestor D, que atua como subsecretário.

A análise das respostas transcritas e dos resumos de entendimento dos gestores principais pode ser traduzida em:

- ✓ Clara valorização da importância do PBF e programas de transferência de renda, como assinalam os gestores A e B e como reforça o gestor C, ao sublinhar a movimentação econômica que o programa provoca
- ✓ Identificação de falta de clareza, por parte dos beneficiários, quanto ao objetivo do PBF — não apenas transferir a renda, como bem esclarece o Gestor G
- ✓ Existência de pessoas que não aceitam a saída do perfil de beneficiário ou provocam (inclusive com informações autodeclaratórias falsas) uma entrada indevida, o que prejudica o universo de potenciais beneficiários ainda não contemplados com o benefício — donde a necessidade de acompanhamento e controle mais efetivos, como observa o gestor C
- ✓ Necessidade de ampliação de políticas públicas e controles (especialmente o da temporalidade) voltadas para o combate à dependência e principalmente a promoção social dos beneficiários, conforme salienta o gestor D
- ✓ Necessidade de políticas municipais complementares de transferência de renda voltadas para parcelas da população que ainda se encontram à margem desse benefício, mas desde que esclarecidos os custos, de acordo com o que observa o gestor F.

5.2 IMPACTOS IMEDIATOS

Poder-se-ia afirmar que praticamente todos os setores seriam beneficiados: o **poder público** — no caso, a Prefeitura de Salvador, que passaria a dispor de uma TGS, a fim de ter mais eficiência na gestão e na integração de políticas e ações promotoras da autonomia, mediante acesso a

dados qualificados que permitam a privatização de ações e serviços públicos direcionados e, em consequência, o desenvolvimento econômico e social; a **população residente** — cidadãos carentes em situação de vulnerabilidade diretamente beneficiados com renda e serviços públicos e a população em geral, que passaria a conviver com maior número de pessoas profissionalmente qualificadas, autônomas, preparadas e produtivas, o que se traduziria na elevação dos padrões urbanos; as **organizações sociais e empresariais locais** — haveria um cenário de integração de suas ações às do poder público, o que significaria aumento das condições de possibilidade de alcance de desenvolvimento econômico-social, com a implementação de políticas de incentivo fiscal e de ampliação de crédito (inclusive internacional), caso partícipes das ações de estímulo à autonomia social; a **economia local** — com o aumento de investimentos na cadeia produtiva, a fim de possibilitar mais oportunidades sociais.

5.3 IMPACTO PROFISSIONAIS

Como gestor da Secretaria de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza da Prefeitura de Salvador, a tecnologia apresentada poderá significar mais aproximação, no exercício de minhas atribuições, com os gestores das demais políticas municipais, ampliação dos conhecimentos de gestão e eficiência pública, utilização de mais subsídios que poderão embasar a proposta de um projeto mais abrangente (municipal). Além destes aspectos, parece-me legítimo e desejável que, na condição de deputado estadual licenciado, meu empenho em favor deste modelo venha a incentivar outros municípios da Bahia a implantar projetos similares ao desta linha de pesquisa.

Trata-se de uma tecnologia que poderá ser transmitida através de cursos de treinamento, audiências públicas, missões e projetos de cooperação com instituições públicas e privadas, e desse modo interessar diretamente a agentes públicos (legisladores e representantes das três esferas de governo) e empreendedores em geral.

6 CONCLUSÃO

Com base no estudo e no diagnóstico analítico descritivo obtido, verificou-se como necessidade crucial a mudança de comportamento de milhares de famílias socialmente desassistidas ou perenemente dependentes de transferência de renda para uma realidade de afirmação de sua autonomia cidadã.

Os estudos demonstraram que não cabe mais discutir a importância de programas de transferência de renda e da priorização na prestação de serviços estruturantes e concessão de benefícios para os mais vulneráveis socialmente, sob pena de prejuízo para toda a sociedade. As entrevistas com gestores e com os sujeitos beneficiários apontaram a importância e o caráter essencial do PBF e demais programas de assistência financeira especialmente para as famílias em condições de miserabilidade. Duas questões, entretanto, ainda precisam ser superadas: 1) o atendimento de uma demanda reprimida de beneficiários com limitações de orçamento público; 2) a efetividade no fomento à travessia da dependência financeira para a autonomia social.

Das entrevistas com os gestores resultou unanimemente a preocupação com a comunicação dos conceitos e das características do PBF (o que de modo análogo tem correlação com os demais programas de transferência de renda), em face da atitude — ora inconsciente, ora manifesta — dos beneficiários de prolongar (até mesmo indefinidamente) sua permanência no programa. Isto, por um lado. Por outro lado, reconheceram os gestores a falta de clareza e precisão da linguagem desses conceitos e características do programa por parte dos beneficiários, visto que estes só “compreendem” o direito ao benefício financeiro sem devida atenção às condicionalidades e às oportunidades de qualificação, razão pela qual, com frequência, se tornam dependentes funcionais.

Nesse contexto, a adoção de mecanismos que viabilizem a progressão social de indivíduos beneficiários do Bolsa Família permitirá que, cada vez mais, seja possível reduzir a dependência funcional do programa. Como o estudo demonstrou, e os indicadores empíricos confirmam, possível que

milhões de brasileiros deixassem a extrema pobreza em virtude do Bolsa Família. Entretanto, é de importância relevante que essa progressão social tenha continuidade em articulação com outras políticas públicas, à luz das responsabilidades conjuntas dos poderes municipal, estadual e federal.

Uma das políticas públicas já implantadas em Salvador para viabilizar essa progressão é o Programa Primeiro Passo, uma ação conjunta das secretarias de Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza (Semps), Educação (Smed) e Saúde (SMS), que concede apoio financeiro mensal às famílias com filhos que não estão matriculados em creches e pré-escolas da rede pública municipal ou conveniada.

O benefício é concedido respeitando condicionantes: cada família beneficiada recebe R\$ 50 por criança, com o limite de até três filhos com idade de no máximo cinco anos, podendo ser ampliado no caso de gêmeos. É necessário, no caso, que a família seja beneficiária do Bolsa Família — já que a base cadastral para o recebimento do auxílio é a mesma; porém, se pais ou responsáveis retirarem seus filhos da creche e pré-escola ou que residam em locais com vagas disponíveis na rede pública ou conveniada não terão direito ao auxílio. Atividades complementares realizadas nas comunidades terão por objetivo acompanhar a qualidade do serviço prestado nessas instituições de ensino, além das condições de saúde dessas crianças, de modo a garantir um atendimento multidisciplinar às famílias.

Com isso, chefes de famílias que eventualmente ficam impedidos de recorrer a uma qualificação profissional por não terem com quem deixar seus filhos poderão aplicar os recursos do benefício para custear integralmente ou parcialmente uma creche na rede privada em sua região até que sejam disponibilizadas vagas na rede pública ou conveniada.

Conforme foi observado, a administração do município de Salvador trabalha para dobrar, até 2016, o número de vagas para crianças de zero a cinco anos na educação infantil. Estima-se que, com a ampliação da rede e a recuperação de espaços que estavam degradados e, por isso, não possuíam capacidade para receber novas crianças, sejam criadas 20 mil novas vagas até o final do 2016 — atualmente, já existem 20 mil distribuídas em Centros

Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e creches conveniadas. Uma vez que o número de vagas seja ampliado, haverá a redução no número de beneficiários do Primeiro Passo, pois não há sentido manter o auxílio financeiro para custear a manutenção da criança em outra uma unidade de ensino, já que essa criança pode ser incluída na rede pública próxima à sua residência.

Mas é imperioso também que os poderes públicos municipal, estadual e federal considerem o Cadastro Único (CadÚnico) como uma referência para desenvolvimento e aplicação de políticas públicas que vão além da emergência social. Assim, na coleta de dados realizada na entrevista com futuros beneficiários ou em atualização cadastral, cumpre que se avaliem, por exemplo, as condições de moradia, serviços públicos e infraestrutura urbana nas quais se encontra a família atendida.

Desse modo, será possível avaliar melhor as demandas apresentadas pela região onde a família está inserida e, pois, viabilizar as intervenções necessárias, seja na área de saúde e educação, que envolve serviços públicos diretos, ou na infraestrutura urbana, com acesso a condições dignas de moradia, como água encanada e saneamento básico, por exemplo, ou mediante a disponibilidade de estruturas que garantam segurança física às moradias dessas famílias. O CadÚnico deixaria, portanto, de ser um balizador para a aplicabilidade de programas de transferência de renda, e passaria a ser uma grande central de dados para que os governos efetivassem suas políticas públicas.

Como o CadÚnico passa por constante atualização para verificar se os beneficiários continuam incluídos nas condicionantes para permanência ou não no programa, será também uma referência para que os poderes públicos em articulação acompanhem a efetividade de políticas implementadas para melhoria das condições de vida desses beneficiários.

O partido Democratas, um dos que fazem oposição ao atual governo federal, lançou, em 2012, uma proposta de construção de uma agenda nacional com o objetivo de adotar ações sociais e de infraestrutura complementares ao programa de transferência direta de renda. Essa proposta, em linhas gerais, tinha como objetivo aproveitar as informações contidas no

CadÚnico para realizar uma série de intervenções a partir dos problemas de cada família beneficiada com o programa. Por exemplo, se uma determinada família não tivesse acesso a banheiro, o governo teria um fundo específico para resolver o problema. Se o problema fosse a falta de acompanhamento médico das crianças, órgãos dos governos nas três esferas atuariam para garantir esse acesso, num esforço conjunto e direcionado. Isto, entre outras providências, porque não se trata apenas de um programa de transferência de renda para garantir condições de sobrevivência mais dignas às famílias, mas também de lhes propiciar uma rede de proteção social para prover, pelo menos, o mínimo, na perspectiva de sua progressão social.

O PBF, ao ser criado, já deveria preestabelecer uma expectativa de término para que, nesse intervalo, fossem utilizados meios e modos capazes tomadas de possibilitar a inclusão de beneficiários no mercado de trabalho, seja informal ou formal, através de capacitação técnica e qualificação da mão de obra. Uma alternativa seria incentivar a formação profissional de postos em falta no mercado, combinando oferta e demanda.

Ora, o caminho para a inserção do beneficiário do BF no mercado de trabalho foi institucionalizado pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que tem como objetivo ampliar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio, além de cursos de formação inicial. Através do Pronatec, são oferecidos cursos gratuitos em escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), bem como em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio. Podem ter acesso ao Pronatec beneficiários do Bolsa Família e seus dependentes.

O trabalho desenvolvido em Salvador para garantir cada vez mais mão de obra qualificada no mercado de trabalho mostrou-se tão exitoso que, no ranking de matrículas de alunos nas capitais, obteve o primeiro lugar para atuação em áreas ligadas ao turismo e hotelaria ou serviços, conforme levantamento da Sempis. O resultado é fruto de um trabalho de divulgação

regionalizado, e não nacionalizado, como deveria ter acontecido desde que o Bolsa Família entrou em vigor.

Os beneficiários, já qualificados pelos cursos do Pronatec, passam a ser também atendidos pelo Serviço Municipal de Intermediação de Mão de Obra (SIMM), que atua para inclusão no mercado de trabalho junto aos empregadores. O suporte a essa mão de obra deve ser complementado também com a oferta de transporte que garanta a participação desses trabalhadores em processos seletivos. Assim, o poder público prestará um auxílio para que essa mão de obra conclua o percurso de acesso ao mercado de trabalho. Uma vez contratada a mão de obra, esta passa a ser de responsabilidade do empregador.

Nesta cadeia, os beneficiários do Programa Bolsa Família terão a possibilidade de contrapartida que fomente a promoção social e inclusão produtiva com participação em oficinas, cursos, programas de cidadania e demais ações sociais que, identificáveis, serão valiosas tanto na qualificação quanto no possível acesso prioritário a outros benefícios, como o do programa federal Minha Casa, Minha Vida, encaminhamento para empregos, vagas em escolas preferenciais, investimento em saneamento e obras públicas em bairros com maior participação, entre outras.

A compreensão do fundamento das políticas públicas permite perceber que a ação dos governos na assistência aos mais necessitados com foco desenvolvimentista (social e econômico) requer planejamento, organização, articulação e sustentabilidade.

Intervenções como o lançamento do Programa Bolsa Família para estimular o crescimento e reduzir os índices de miséria no país são pontuais, necessários, mas não suficientes. Justo por isso, para que os objetivos e metas sejam alcançados, há de se implementar um plano estratégico que permita a retomada da expansão da massa salarial.

Outra questão a ser avaliada pelo governo federal seria atingir os muito pobres, ao retirar paulatinamente o benefício dos “pouco” pobres, com mais (?) rigor em relação ao condicionante educacional, a fim de promover melhorias efetivas na qualidade do ensino para a faixa de sete a 15 anos. Ou seja, as

famílias só poderiam continuar recebendo o benefício se os filhos (prioritariamente crianças e adolescentes) apresentassem bom rendimento escolar, o que asseguraria o horizonte de inserção no mercado de trabalho formal. É, pois, de extrema importância que essas famílias se conscientizem da necessidade de participar da vida escolar dos filhos. É evidente que, para isso, várias ações precisam ser desenvolvidas de modo planejado e coordenado. A educação em si, como mudança de comportamento e aquisição de valores e novas atitudes, investiria o cotidiano dessas famílias.

Para viabilizar a progressão social, é necessário que se crie uma legislação promotora de incentivos fiscais àquelas empresas que optarem por contratar mão de obra proveniente de cursos de qualificação do Pronatec e, por consequência, beneficiária do Bolsa Família. Nessa perspectiva, cada vez mais beneficiários do programa poderiam ser inseridos no mercado de trabalho, o que significaria, como se deseja, torná-los cidadãos autônomos.

Uma alternativa também seria o fomento ao empreendedorismo individual, como foi explicado anteriormente, para obtenção de fonte de renda individual e familiar a partir da criação e consolidação dos negócios. A cobertura previdenciária, por exemplo, para esse tipo de trabalhador tende a atrair cada vez mais adeptos. O empreendedor individual, além de ter sua atuação formalizada, ao se tornar pessoa jurídica, passa a contar com benefícios como acesso a produtos e serviços bancários, possibilidade de negociação de preços na compra de mercadorias, entre outros.

É preciso, no entanto, reconhecer que há beneficiários do Bolsa Família que, ainda que o poder público empenhe esforços nas mais diversas frentes, não foram dotados de condições mínimas para inserção no mercado de trabalho. Nestes casos, a manutenção do auxílio financeiro se faz imprescindível para que possam sobreviver condignamente. Quanto ao contingente maior de beneficiários em condições reais de garantir meios para o próprio sustento, a estes cabe oferecer a perspectiva de progressão social através do mercado de trabalho. Para o atendimento desse grupo é que são propostas as políticas públicas alternativas, objeto do presente estudo.

Para beneficiários assim caracterizados recomenda-se que, ao tempo de sua inserção no programa, seja estipulado um tempo de permanência. Trata-se de proceder à atualização do programa para que, progressivamente, diminua a situação de dependência desses beneficiários. Estima-se, em casos assim, um período de cinco anos, no curso dos quais seriam agenciados os meios e procedimentos para se assegurar a progressão social.

É à luz deste enfoque que se propõe um projeto para implantação de um novo programa de transferência de renda, desta vez em âmbito municipal: o Bolsa Travessia. Há, segundo levantamento da Semps, mais de 100 mil famílias em Salvador que estão inseridas no CadÚnico, mas não são contemplados pelo Bolsa Família porque o programa possui limitações orçamentárias. Ressalva-se, no entanto, a necessidade urgente de uma atualização ampla e criteriosa do CadÚnico porque, como se sabe, há quantidade expressiva de famílias podem ter deixado de pertencer ao perfil de possíveis beneficiárias do programa.

6.1 TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL (TGS)

Fruto do presente estudo surge uma Tecnologia de Gestão Social traduzida na proposta de um programa municipal de promoção social e combate à pobreza, o “Bolsa Travessia”, pautado em cinco pilares, sendo um transversal:

- ✓ Atendimento às famílias em situação de extrema pobreza e pobreza que ainda se encontram à margem do poder público
- ✓ Priorização da oferta de serviços públicos estruturantes para os assistidos
- ✓ Temporalidade da transferência de renda inicialmente prevista em 5 anos;
- ✓ Inclusão Produtiva por meio de ações de qualificação e priorização na intermediação da mão de obra.
- ✓ **Pilar transversal** — Estabelecimento de políticas públicas e iniciativas de controle complementares voltadas para o efetivo fomento da autonomia social e inclusão produtiva dos assistidos.

A TGS é maior do que o programa que a traduz, porque mais perene, ao possibilitar pilares a serem discutidos e revertidos em ações mais adequadas a cada realidade e possibilidade financeira municipal servindo até de parâmetros para ajustes do PBF.

A própria denominação do programa — “Bolsa Travessia” — revela o conceito de mobilidade que pode ser entendido em dois aspectos: 1) a mudança da realidade do estágio na condição de dependência para o da autonomia social; 2) o conceito de temporalidade e das leis físicas que associam o percurso a uma condição de tempo e distância.

Nesse contexto, o Bolsa Travessia aparece como uma TGS a ser desenvolvida por municípios para preencher o vazio socioassistencial deixado pelo Programa Bolsa Família como revelado pelo diagnóstico da realidade estudada. Considerados os pilares, seu funcionamento pode ser tão maior e mais complexo quanto mais desenvolvido for o município.

Considerando-se todo o estudo do PBF (e sua experiência atuarial), será utilizado como benefício padrão, ou de referência, o pagamento de um auxílio no mesmo valor do Bolsa Família, com os mesmos critérios e condicionantes básicos, só que com a limitação de tempo de até cinco anos de permanência no programa e, à medida que a inclusão produtiva ocorra, o beneficiário dará lugar para outro. Nesse período, seriam feitos todos os esforços por parte do governo municipal para dotar os membros dessa família de condições para garantia da própria subsistência, sem dependência do poder público. Se a família migrasse para o Bolsa Família, deixaria automaticamente de ser atendida pelo Bolsa Travessia, já que se define como fundamento da TGS a não sobreposição de benefícios.

Para o município de Salvador, o universo já mapeado de famílias à margem do PBF, mesmo atendendo a todos os critérios, é de 142.000. Sendo 302.086 pessoas identificadas pelo CadÚnico com apenas 160.084 atendidas. Ao mesmo tempo existem famílias que, com mais de 12 anos de permanência, dificultam o atendimento a novos assistidos. Tudo isso reforça a necessidade das ações e políticas de inclusão produtiva e justifica a TGS e o Bolsa Travessia.

O beneficiário do Bolsa Travessia precisaria, antes do recebimento do auxílio, se comprometer formalmente a aceitar a qualificação e a intermediação da mão de obra. Ou seja, seria um apoio emergencial enquanto não houver inserção no Bolsa Família, e enquanto não conseguir qualificar, intermediar a mão de obra e garantir um posto de trabalho. A longo prazo, a ideia do programa é fazer com que seja percebida e incentivada a necessidade da qualificação e arraigar a cultura da profissionalização para as classes mais baixas.

Ao considerar o Benefício de Referência (BR), cabe ao município estudar quantas e quais são as famílias em situação de vulnerabilidade financeira que se encontram à margem de apoio governamental — especialmente do PBF ou programa federal e/ou estadual equivalente. Respeitando-se a responsabilidade fiscal, deve-se mapear o universo e analisar: é possível atender a 100% das famílias até então desassistidas ou será necessário escalonar atendendo o percentual possível financeiramente? Municípios de pequeno porte podem até considerar atender a 100% com uma bolsa menor do que a do PBF.

As políticas complementares e ações de controle devem ser estudadas e elaboradas a partir da realidade de cada município. Como sugestões exemplificativas:

- Políticas de incentivo fiscal para as organizações empresarias que promovam a priorização na contratação de assistidos do programa
- Selos e políticas de financiamento social para as instituições sem fins lucrativos (ONGs, OSCIPS, fundações, associações etc.) que promovam a qualificação profissional dos assistidos
- Políticas de quotas para contratações no município e/ou políticas de priorização no atendimento dos serviços estruturantes como oferta de moradia
- Ações de identificação e controle de eventuais erros e fraudes ao programa.

O município de Salvador apresenta um exemplo de política e programa complementar conhecido pelos beneficiários como “Salvador Primeiro Passo”, que, para o projeto Travessia representa mais um benefício ao possibilitar que

as crianças sejam assistidas enquanto seus pais estão frequentando cursos de qualificação profissional ou participando de entrevistas de emprego.

O programa seria, dessa forma, um modelo a ser considerado pela gestão do Bolsa Família ou qualquer outra política de transferência de renda que criasse condições de dependência funcional. Essa seria, portanto, mais uma TGS e uma política a ser considerada por gestores públicos voltada para o combate à pobreza, com vistas à promoção social através da escolarização, e também com vistas promoção da saúde.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Brasília, S/D. Disponível em: Acesso em: 22 dez. 2010.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Estatísticas sobre o analfabetismo no Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2014/03/17/estatisticas-sobre-o-analfabetismo-no-brasil>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. **Decreto. nº 6.157**. 2007. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

_____. **Decreto. nº 6.917**. 2009. Altera os arts. 18, 19 e 20 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

_____. **Decreto nº 6.491**. 2008. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

_____. **Lei. nº 10.836**. 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 174.

_____. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm1.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2006. 2 v.: gráfs., tabs. 446 p.

COHN, Amélia. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 12, pp. 1-17, jun/dez 1995.

CONRAD, Robert. **Os últimos anos da escravatura no Brasil: 1850-1888**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira; Brasília, INL, 1975, (394 p).

_____. A família como valor: considerações não-familiares sobre a família à brasileira. In: ALMEIDA, Ângela Mendes de (Org.). **Pensando a família no Brasil: da colônia à modernidade**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, Editora UFRRJ, 1987.

_____. O Brasil como morada. In: FREYRE, Gilberto. Sobrados e mucambos. **Apresentação para Sobrados e Mucambos**. [S.]: editora Global, 2006.

DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIAS, Adriane Tomazelli. **A “Nova” questão social e os programas de transferência de renda no Brasil**. 2006. 221f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ECOPA. **Salvador é líder em escritos entre capitais no PRONATEC**. 2014. Disponível em: < <http://www.copa.salvador.ba.gov.br/index.php/9-noticia-da-capa/1098-salvador-e-lider-em-inscritos-entre-capitais-no-pronatec>>. Acesso em: 10 ago. 201.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto alegre: Artmed, 2009.

GARCIA, R. M. **A base de uma administração autodeterminada: O diagnóstico emancipador**. Rio de Janeiro: Revista Administração de Empresas nº 20, 1980.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa. **A pobreza na Bahia sob o prisma multidimensional: uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações**. 2009. Disponível em: <<http://penelope.dr.ufu.br/bitstream/123456789/2448/1/PobrezaBahiaPrisma.pdf>>. Acesso em: outubro 2014.

_____. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência Saúde Coletiva** [online], v.12, n.6, p. 1463-1476, 2007.

_____. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Revista Econômica**, v.4, n. 1, p. 25-59, jun. 2002.

MAGNANI, José Guilherme C. De Perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 49, jun. 2002.

MOTTA, P. R. **Diagnóstico e inovação organizacional: dimensões teóricas (Coletâneas Modernização Administrativa e Diagnóstico Administrativo)**. Rio de Janeiro.RJ: IBAM, 1976 (Coletânea).

O DESAFIO do Bolsa Família. O Povo, Fortaleza, 23 setembro de 2007. **Caderno Política**, p. 21.

SALVADOR. **Limites de bairros e regiões administrativas de Salvador/Bahia/Brasil: prefeituras-bairro**. S/D. Disponível em: <http://www.eleicaocmc.salvador.ba.gov.br/upload/surveys/214994/files/dados_oficiais_bairros_regioes_salvador.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO PAULO. **Programa Ação Jovem**. 2015. Disponível em: <<http://social.assis.sp.gov.br/site/?p=pagina&id=8>>. Acesso em: 13 set. 2015.

WIKIPEDIA. **Accountability**. 2015. Disponível em: <www.wikipedia.com.br/accountability>. Acesso em: 11 dez. 2015.

APÊNDICE

A: ROTEIRO FINAL DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Instrumento final de entrevista semiestruturada

Pesquisa: Programa Travessia – Uma Porta de Saída para o bolsa família

Parte 1 - Apresentação e confidencialidade

Parte 2 - Elementos da entrevista

A - CARACTERIZAÇÃO DO BENEFICIÁRIO (confirmar nome)

Nome:

Telefone:

Idade:

Ocupação:

Renda familiar:

Quantidade de dependentes:

B - PERGUNTAS

- Por que você entrou no Programa Bolsa Família?
 - Depois do Bolsa Família o que mudou na vida de sua família?
- Você recebe o Primeiro Passo (auxílio creche) ou outro benefício além do Programa Bolsa Família? (sim) (não).
 - Qual(is)?
- Você teve acesso a serviços básicos:
 - Saúde (sim) (não) _____
 - Educação (sim) (não) _____
 - Assistência _____ (CRAS)
 - _____
 - Prefeitura (bairro) Qual o serviço _____
 - Moradia. Se o imóvel for alugado. Já tentou o Minha Casa Minha Vida? _____ Quando? _____
- Você buscou trabalho no SIMM ou SINE (intermediação da mão de obra). Já se cadastrou? _____ Quando? _____
Conseguiu algum emprego? _____
- O governo lhe preparou para o mercado de trabalho? (sim) (não)

- Você ou alguém de sua família fez curso do Pronatec?
 - Sim - Em que ano? Conseguiu se inserir no mercado de trabalho formal ou informal (ex. próprio negócio – manicure).
 - Você teve acesso a outro curso além do Pronatec? Quem forneceu?
- Você saberia explicar por que nunca saiu do programa (porque não conseguiu ter uma melhor condição e independência financeira)?
 - Você teve alguma dificuldade para conseguir emprego ou se manter nele?
- O que o governo pode fazer para melhorar sua vida e de sua família?
- Se você melhorar de vida e tiver um emprego com carteira assinada você sairia do programa? (sim) (não)
 - Quanto você precisaria ganhar para isso?
 - Você se enxerga sem o Bolsa Família?
- Você tem alguma sugestão ou crítica ao Programa Bolsa Família

D: Características do domicílio (ver no cadastro)

- Nível de saneamento
- Infraestrutura

B: ROTEIRO PRELIMINAR DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM PERGUNTAS NÃO VALIDADAS

Minuta - Roteiro de entrevista semiestruturada

Pesquisa: Programa Travessia — Uma Porta de Saída para o Bolsa Família

Parte 1 - Apresentação e confidencialidade:

- Esta pesquisa, atrelada a um projeto de Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do CIAGS, examina o grau de dependência familiar ao Programa Bolsa Família. Tem por objetivo identificar políticas públicas que possam contribuir para gerar melhoria de vida e maior autonomia social para os beneficiários do referido programa.
-

Parte 2 - Confidencialidade

- As respostas serão anotadas e utilizadas para fins acadêmicos e/ou de desenvolvimento de políticas e modelos de gestão pública (melhorias para o cidadão). Seus dados pessoais não serão expostos, sendo respeitada a confidencialidade.

Parte 3 - Caracterização do beneficiário - confirmação dos dados pessoais encontrados nas fichas:

- Identificar o responsável (Qual o seu nome, idade e ocupação?).
- Identificar dependentes (Você tem quantos dependentes e de que idade? Todos estão cadastrados?) e renda familiar (Qual a renda de sua família sem contar o benefício do programa?)
- Caracterizar o grau de dependência: (Você sabia que já é cadastrado no Programa Bolsa Família a X anos?) - informar tempo de permanência no programa e renda familiar.

Parte 4 - Perguntas:

- Por que você entrou no Programa Bolsa Família? O que ele representou na sua vida (teve melhoria ou foi indiferente)?

- Você recebeu algum benefício governamental (transferência de renda) além do Programa Bolsa Família?
- Você teve acesso aos serviços públicos necessários?
- O governo lhe direcionou para o mercado de trabalho?
- O governo lhe ofereceu alguma oportunidade de qualificação?
- Você saberia explicar por que nunca saiu do programa (não conseguiu ter uma melhor condição e independência financeira)? Você teve alguma dificuldade para conseguir emprego ou se manter nele?
- O que você entende que poderia ser uma política pública que pudesse gerar melhorias para sua vida e de sua família?
- Qual a importância do Programa Bolsa Família para a sobrevivência e autonomia de sua família. Você se enxerga sem o Bolsa Família? Se você pudesse sobreviver e garantir uma vida digna para sua família com o seu próprio salário, você ficaria satisfeito de sair do Programa Bolsa Família? Quanto você precisaria ganhar para isso?
- Quer fazer alguma observação sobre a atuação governamental ligada ao Programa Bolsa Família e suas necessidades familiares?

Parte 3 - Fechamento:

- Eu agradeço muito a sua participação. Foi muito importante conversar com você.

APÊNDICE C: ROTEIRO PARA GRUPO FOCAL

PERGUNTAS CENTRAIS DO GRUPO FOCAL — GESTORES MUNICIPAIS

ROTEIRO:

- 1 - Apresentação da pesquisa e seus objetivos ao grupo (lembrando-se de dar as boas-vindas e agradecer as participações).

- 2 - Iniciar diálogo seguindo roteiro prévio e buscando entender a partir da realidade do PBF meios efetivos de promoção social e combate à pobreza para população via atendimento da população em situação de miserabilidade situada à margem do processo de atendimento governamental de transferência de renda e inclusão produtiva.

- 3 - Fazer perguntas complementares e centrais para gestores que não se pronunciaram muito ao longo da entrevista coletiva ou tiverem papéis fundamentais da alta gestão.
 - a. Qual a sua visão do Programa Bolsa Família?
 - b. Em sua visão de gestor quais fatores deveriam ser combatidos e poderiam ser apontados como causas para o longo tempo de permanência (alguns por mais de 10 anos) na condição de dependente social de beneficiários do PBF em Salvador?
 - c. Com base em sua experiência de gestor, formação pessoal e vivência, que fatores, programas ou políticas poderiam ser desenvolvidos no âmbito municipal para contribuir para a promoção social, o combate à pobreza, o desenvolvimento econômico e a inclusão produtiva dos beneficiários do PBF de Salvador?

- 4 Agradecer e falar sobre a importância do processo de construção de uma nova realidade e o diagnóstico analítico-descritivo.

Quadro 4: Caracterização dos gestores municipais entrevistados em grupo focal

<p>Caracterização do Gestor A — Subcoordenadora da Gestão do Cadastro Único com um ano de experiência na função atual e 10 anos de assistência. Graduada em Serviço Social e pós-graduada em Atendimento Integrado a Família.</p>
<p>Caracterização do Gestor B — Coordenadora de Gestão do Cadastro Único e Benefícios com 02 anos de experiência na função atual e 09 anos de assistência. Graduada em Serviço Social, cursando MBA em Administração Pública.</p>
<p>Caracterização do Gestor C — Subcoordenadora de Gestão de Benefícios com 02 anos de experiência na função atual e 02 anos de assistência. Graduada em Serviço Social e pós-graduada em Serviço Social com ênfase em Saúde.</p>
<p>Caracterização do Gestor D — Subsecretaria com 02 meses de experiência na função atual e um ano e 02 meses de assistência mais 1 ano e meio de gestão pública na educação municipal e contatos com o PBF e suas condicionalidades. Graduada em Administração e Direito, especializada em Finanças e Mestre em Administração.</p>
<p>Caracterização do Gestor E — Coordenadora Operacional do Programa Primeiro Passo com 10 meses de experiência na função atual e de gestão pública na educação municipal. Graduada em Comunicação Social e Direito; e pós-graduada em Direito Administrativo.</p>
<p>Caracterização do Gestor F — Diretor Geral de Gestão e Planejamento com 02 meses de experiência na função atual e 10 anos de gestão pública municipal. Bacharel em Ciências Contábeis, especialista em Gestão Pública e Mestre em Gestão Social.</p>
<p>Caracterização do Gestor G — Diretora Geral de Gestão e Políticas Sociais com 02 meses de experiência na função atual e 15 anos de Assistência. Pedagoga com especialização em Gestão Pública.</p>

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Quadro 5: Resumo Gestor F: Diretor de Gestão e Planejamento

Resumo Gestor F — Diretor de Gestão e Planejamento

1 - Qual a sua visão do Programa Bolsa Família?

A meu ver, o PBF é um programa de transferência de renda que deveria ser temporário e atuar de forma auxiliar no combate à miséria, mas que tem criado maior dependência dos beneficiários, clientes permanentes do Estado.

2 - Em sua visão de gestor, que fatores deveriam ser combatidos e poderiam ser apontados como causas para o longo tempo de alguns beneficiários (por mais de 10 anos) na condição de dependentes do PBF em Salvador?

A ausência de divulgação das ações de inclusão e a falta de mobilização do poder público, que deveria criar mecanismos para estabelecer um prazo para a saída do programa, são alguns dos fatores que podem ser apontados como causas para a longa permanência e dependência dos beneficiários em Salvador.

3 - Com base em sua experiência de gestor, formação pessoal e vivência, que fatores, programas ou políticas poderiam ser desenvolvidos no âmbito municipal para contribuir para a promoção social, o combate à pobreza, o desenvolvimento econômico e a inclusão produtiva dos beneficiários do PBF de Salvador?

Sugiro ações, projetos e programas que estimulem a qualificação técnica dos beneficiários, bem como um termo de cooperação ou parceria com a iniciativa privada para absorvê-los. Seria importante, também, uma política fiscal para a arrecadação de doações/subvenção da iniciativa privada para ações vinculadas a cursos de capacitação continuada.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Quadro 6: Resumo Gestor G: Diretora de Políticas Sociais

Resumo Gestor G

1- Qual a sua visão do Programa Bolsa Família?

Num primeiro momento, possibilitou melhoria da qualidade de vida dos mais miseráveis, permitiu um aumento do poder de compra dessas famílias.

Outra questão importante é que a concessão do benefício exige a presença das crianças na escola. Assim, o programa ele contribui para a melhoria da educação e o combate à evasão escolar.

Outra exigência para a concessão do benefício são os cuidados com a saúde da criança.

O ponto negativo é a utilização do BF como moeda de manutenção de um projeto político-partidário, o que, na minha opinião, compromete a credibilidade do programa.

O número de beneficiários é extremamente alto e, assim, o controle dos parâmetros de concessão ficam prejudicados. É praticamente impossível fazer um controle rígido das concessões e sua manutenção.

2 - Em sua visão de gestor, que fatores deveriam ser combatidos e poderiam ser apontados como causas para o longo tempo de alguns beneficiários (por mais de 10 anos) na condição de dependentes do PBF em Salvador?

O programa tem três eixos de atuação: transferência de renda, ampliação do acesso a serviços públicos, por meio de condicionalidades, e coordenação com outras ações e com outros programas de governo.

Porém, apenas a transferência de renda acontece, o que impossibilita que as famílias rompam com o ciclo de reprodução da pobreza e superem as situações de vulnerabilidade e risco social, permanecendo acomodadas por anos como beneficiárias do programa.

As instâncias de controle social não cumprem seu papel fiscalizador, o que, perante a sociedade, soa como falta de transparência e descaso pelo recurso público.

3- Com base em sua experiência de gestor, formação pessoal e vivência, que fatores, programas ou políticas poderiam ser desenvolvidos no âmbito municipal para contribuir para a promoção social, o combate à pobreza, o desenvolvimento econômico e a inclusão produtiva dos beneficiários do PBF de Salvador?

Ações de inclusão produtiva e microcrédito para cidadãos que se encontram no mercado informal, a exemplo de concessão de carrinhos de lanche, pipoca, tabuleiros de carajé, além dos insumos, poderiam incentivar novos empreendimentos de um número significativo de beneficiários do programa.

Um programa de cursos profissionalizantes para alunos do EJA da rede municipal pode estimular e elevar o nível de escolaridade e inserir esse público no mercado de trabalho.

A prática de esporte, em minha opinião, é uma das formas mais eficazes de inclusão social e comunitária. Poderia haver um projeto municipal de apoio técnico e financeiro para crianças e adolescentes, a fim de identificar e promover talentos esportivos.

Fonte: elaboração própria, 2014.

Quadro 7: Resumo Gestor D: Subsecretária

Resumo Gestor D — Subsecretário

1- Qual a sua visão do Programa Bolsa Família?

Entendo o PBF como um programa fundamental de transferência de renda que, ao longo de sua existência, tem possibilitado um salto de dignidade financeira para as famílias pobres e muito pobres, mas necessita de parâmetros, como a temporalidade, focados em ações mais práticas do combate à dependência financeira. A esfera da autonomia, do salto social, ainda não foi efetivamente impulsionada pelo programa nos seus moldes atuais.

2 - Em sua visão de gestor, que fatores deveriam ser combatidos e poderiam ser apontados como causas para o longo tempo de alguns beneficiários (por mais de 10 anos) na condição de dependentes do PBF em Salvador?

Os fatores a serem combatidos são a leniência, a falta de conhecimento, pelos beneficiários, do objetivo social do programa. Não é apenas a transferência de renda mas a sua associação aos serviços públicos (mão dupla considerando as condicionalidades) e políticas visando progressão social. Deveria ter efetivamente elemento de saída como a temporalidade ou de incentivo às pessoas que realmente estivessem dispostas à qualificação e inserção produtiva.

3 – Com base em sua experiência de gestor, formação pessoal e vivência, que fatores, programas ou políticas poderiam ser desenvolvidos no âmbito municipal para contribuir para a promoção social, o combate à pobreza, o desenvolvimento econômico e a inclusão produtiva dos beneficiários do PBF de Salvador?

Acredito que possam existir incentivos empresariais, fiscais e outros (a exemplo de selos sociais) para as instituições que promovam cursos profissionalizantes e

iniciativas de qualificação voltadas aos dependentes do PBF e demais programas de transferência, bem como os que priorizem a contratação de ex-beneficiários e “futuros ex-beneficiários”. Outro fator preocupante é a existência de grande número de pessoas em condição de miserabilidade sem a devida atenção do PBF, pois, se forem atendidos todos as pessoas nessa condição, o governo federal não conseguiria canalizar recursos suficientes. Assim, acredito que um programa complementar municipal possa ajudar a combater a pobreza e até gerar a progressão social, desde que pautado em ações de controle e de incentivo à autonomia dos beneficiários, que deveriam conhecer e encontrar metas claras de qualificação, atenção às condicionalidades e temporalidade.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

1. Que concepção os beneficiários de Salvador têm do Programa bolsa família?

Gestor B — A concepção observada é de que é um programa eterno, focado apenas no repasse da renda sem contrapartidas. Desde 2013, a gestão vem trabalhando com as famílias para esclarecê-las quanto ao sentido e à importância do programa. Ou seja, que o Bolsa Família tem início, meio e fim e de que é necessário.

Gestor A — Eu penso que eles imaginam que é um programa eterno e não um benefício para que criem autonomia e fiquem 1, 2 anos. Quando saem do perfil do programa eles tem dificuldade de entender que melhoraram de vida e que podem caminhar sozinhos.

Gestor B — Entendem que é uma complementação de renda fixa ou única renda.

Gestor C — Me chamou muito atenção a fala de uma beneficiária hoje, de que o auxílio emergência e o aluguel poderiam ser cortados se fossem interferir no recebimento do Bolsa Família.

Gestor A — Tenho percebido (observado) também outro viés: eles dizem que o vizinho ganha menos, mas, se melhorarem de vida, não vão querer sair do benefício, para poder ajudar o vizinho ou quem precisa.

Gestor B — A única explicação que encontro é a do beneficiário ser socialmente aceito. Eles dizem que uma pessoa é o que ela consome. Não se importam de morar nas periferias (até botam, como diz o ditado, “ouro em focinho de porco”) mas querem ostentar o que podem. Exemplo: canal fechado de TV. Não querem sair da comunidade. Querem?

Gestor A — Não. Querem ter bens materiais para mostrar que são aceitos e exacerbam o individualismo com conflitos familiares até por R\$ 35,00. Não conseguem enxergar que o benefício é para a unidade familiar.

Gestor B — Concepção individualista. Eles não conseguem compreender a unidade.

Gestor A — Quando têm um filho adolescente com frequência escolar irregular, sobre o qual eles não têm o controle, eles querem tirar para não impactar no controle da condicionalidade do restante da família.

2. Qual a concepção da sociedade em relação ao programa?

Gestor B — A concepção da sociedade é negativa. De que o governo está dando dinheiro às pessoas.

Gestor A — Esmola. Cria preguiçosos, é uma benesse para ter mais filhos.

Gestor E — Que o Bolsa Família estimula a ociosidade e a dependência financeira.

Gestor F — De que o programa é político e curral eleitoral.

Gestor D — Que a sociedade precisa de mão de obra doméstica e os patrões querem assinar a carteira, mas os próprios empregados não querem para não perder o Bolsa Família. No meio rural eles não querem registro da colheita.

Gestor B — A sociedade não consegue compreender a importância do programa na redução nas taxas de mortalidade infantil, na questão de aumentar a permanência na escola.

Gestor A — A acessibilidade aos serviços públicos.

Gestor B — Dados do Bolsa Família são indicadores positivos para o

governo. Só enxergam o lado negativo.

Gestor C — Tenho pouco tempo na Assistência, mas fui gestora pública da área de educação por um ano e meio e percebia a dificuldade das famílias no cumprimento das condicionalidades e sentia falta de políticas práticas e complementares de acesso aos serviços públicos e que contribuam para a autonomia. Talvez essa visão negativa dificulte a implementação de novas políticas, diante do medo de julgamento da classe média, que é crítica por natureza.

O gestor B relatou ter desenvolvido alguns estudos na área e lembrou a importância do Bolsa Família como sistema de proteção social e sustentabilidade das famílias. Acrescentou que existe o sistema de proteção social contributivo e o programa fortalece o sistema não contributivo. Relatou que existem muitas famílias dependentes da Assistência Social (e não da Previdência Social, que é contributiva), sem perspectivas de autonomia imediata em função da baixa escolaridade e de fatores multidimensionais que dificultam os avanços, como doença, problemas culturais, cognitivos. “Tudo isso”, disse, “além de dificultar o acesso ao mercado de trabalho, inviabiliza a perspectiva de autonomia; mas espera-se, ainda que temporariamente, a cobertura dessas famílias pelo sistema previdenciário, mesmo tendo seus membros na idade produtiva. Considerando então que essas famílias não têm conseguido se inserir no mercado formal e estar protegidas, o PBF proporciona sustentabilidade em nível de renda e acesso a serviços, fazendo com que busquem outros meios de sobrevivência informal”. O gestor C perguntou como resolver esse problema e qual o papel das políticas públicas nesse processo de transição da dependência para a autonomia.

O gestor B insistiu dizendo que há famílias que podem ser denominadas “multiproblemáticas”, e se não existissem políticas governamentais complementares e efetivas elas não poderiam nunca se inserir no sistema de proteção previdenciário embasado na própria capacidade produtiva. Que essas são facetas comprometedoras de trabalho a médio e longo prazo.

3. Quais alternativas os gestores sugerem para que mesmo essas famílias com características ditas “multiproblemáticas” possam vir a ser autônomas?

Gestor B — Maior aporte de ações governamentais e comunitárias, já que não se pode deixar tudo para o governo resolver.

Gestor A — É necessário haver maior integração e ações intersetoriais: saúde, assistência, educação, emprego e renda, promoção dos direitos humanos, habitação etc.

Gestor C — Podemos pensar em políticas focadas nessas famílias multiproblemáticas como priorização efetiva de acesso a serviços públicos.

Gestor D — Vejo gargalos como escolaridade, trabalho e remuneração. Há muito trabalho subumano e autoestima comprometida.

Gestor B — Complemento afirmando que muitos beneficiários apresentam membros doentes que requerem cuidados e acompanhamento. Tenho observado que a pobreza revela (para não dizer gera) problemas psicológicos, filhos com déficits cognitivos, autismo.

Gestor D — Às vezes, até por carência nutricional, por falta de espaço e preservação da intimidade nas residências, onde há muito convívio com a violência.

4. Qual a importância do benefício do Bolsa Família na renda das famílias atendidas em Salvador, se vocês estão relatando tanta miséria e problemas entre os beneficiários? O PBF tem sido suficiente?

Gestor B — Para muitas famílias, o BF é a única renda, porque movimenta a economia, o comércio local, e dá possibilidades às famílias de ter acesso a bens. Temos 160.084 beneficiários ativos em Salvador (mês de referência: dezembro/2014).

Gestor C — É importante para a subsistência e saída do patamar da extrema pobreza e pobreza, mas o programa sozinho não dá conta da autonomia dessas famílias. São necessários projetos, programas e ações complementares para fortalecê-las e promover sua autossustentabilidade.

5. Qual o elemento dificultador da aceleração da autonomia das famílias?

Gestor B — Falta de escolaridade, existência de doença na família, desemprego prolongado...

Gestor A — Clientelismo, a lógica de pessoas que são contempladas sem necessidade real, cadastro autodeclaratório, cultura do “jeitinho”. Existem mecanismos para controle e averiguação, mas o que prevalece é o aproveitamento de possibilidades, mesmo que não exista o enquadramento real. Comodismo. Resquício do clientelismo e do assistencialismo (relação de dependência).

Gestor B — Observa-se Influência da mídia e dos apelos ao consumo, já que ser aceito socialmente significa em termos práticos ter com acesso a bens (telefone celular, roupas, calçados etc.). Assim, é a forma de ser aceito e dizer que tem alguma coisa). Pobreza gera desprezo, segregação. O BF contribui então para a aceitação social de quem depende do programa.

Gestor C — O BF movimentou a economia, ajuda a população de muitas cidades do interior, e isso é lado positivo. Mas, por outro lado, as famílias nem sempre conseguem entender o papel do programa. Para essas famílias, o principal objetivo, aliviar de imediato a fome, foi alcançado.

6. Como vocês, gestores públicos, percebem a operacionalização das políticas públicas? Que sugestões têm?

Gestor B — Acho que deveria se determinar o tempo de permanência, mas, para isso precisaria haver eficácia, para que as famílias pudessem andar com as próprias pernas. Hoje, como vimos, o BF é visto por essas famílias como um programa eterno. Há beneficiários que vieram do Bolsa Escola com mais tempo de benefício do que de existência do programa. Com cadastros de 2003 (12 anos), quando o BF surgiu em 2004.

Gestor A — Há outra questão que vejo relacionada com as condicionalidades de saúde e educação. A assistência prestada nesses itens

aos beneficiários muitas vezes deixa a desejar. Quando não têm acesso a eles, pouquíssimas famílias se manifestam, reclamam, mas a maioria é passiva, não exige seus direitos, não tem a concepção do acesso como direito.

Gestor D — Acredito que deveria haver mais ações práticas de priorização de acessos, como marcação de consultas.

7. Vocês relataram a existência de programas com ações complementares, como o Mais Educação, o Pronatec e a inclusão produtiva. Mas, na prática, por que essa melhora da autonomia não ocorre?

Gestor A — É necessário haver maior integração, fiscalização, e não temos pessoal suficiente para isso.

Gestor C — Isso precisa vir do governo federal.

Gestor A — Não só do federal.

Gestor B — Mas a execução é do município. O prazo é determinado pelo governo federal, que diz ser de competência do município desenvolver estratégias de combate à pobreza em parceria com o governo estadual. Falta então maior suporte do governo estado. É necessário haver intersetorialidade (ponto chave) entre as políticas e os entes federados. Daí a questão da política de fiscalização.

Gestor D — Percebo que deveria haver melhor comunicação, melhor esclarecimento dos objetivos

Gestor A — Sim, além da própria questão cultural.

Gestor B — Ouvi uma beneficiária dizer: “Não estudei, mas entendo que minha filha tem que ir à escola; mas quando preciso que ela me ajude a entender coisas de leitura, ela me ajuda. Porque sou eu, sozinha, que tenho colocar comida dentro de casa”.

Gestor A — Todos eles dizem que o benefício sozinho não é suficiente para suprir as necessidades.

Gestor G — Deveria haver uma política municipal complementar de transferência de renda para quem atende as condicionalidades, focada no

combate ao trabalho infantil e nos sistemas de inclusão produtiva dos adultos em condições de trabalhar.

8. Como você acham que deve se dar o acesso a serviços, como saneamento básico e infraestrutura?

Gestor B — A gestão municipal deveria os dados do cadastro único para complementação de políticas públicas e como balizador do nível de necessidades das famílias de baixa renda. É evidente que isso depende muito da visão da gestão para utilizar esse cadastro. Muitas famílias poderiam fazer essa solicitação, mas o problema é como viabilizar esse atendimento. Há, nos cadastros, registros de muitos problemas habitacionais, como, por exemplo, moradias subhumanas, invasão de terras públicas e privadas e logradouros não urbanizados, que o programa não tem como solucionar.

Gestor C — Então deveria haver políticas que contemplem essas necessidades.

9. O que sugeririam como programa municipal complementar ao Bolsa Família?

Gestor D — Deveria haver interface com os demais programas e ações.

Gestor F — Um programa complementar seria da maior importância. Mas, que custos teria em função da dimensão e do escopo? De onde viriam os recursos?

Gestor E — O Bolsa Família deveria ser uma espécie de “seguro emergencial”, e não, como tem sido, para durar tanto tempo, por 10, 12 anos.

Gestor G — Essa política municipal complementar teria como foco a inclusão produtiva, com a qualificação de mão de obra e direcionamento prioritário para oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, a partir da priorização aos mais necessitados e aos mais ativos na observância das condicionalidades, a fim de viabilizar essa travessia de dependente para a autonomista social.