

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

HELENA MARA DIAS PEDRO

**BOLSA FAMÍLIA E O COMBATE À FOME: PERCEPÇÃO DAS FAMÍLIAS
BENEFICIÁRIAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE (MG)**

NITERÓI
NOVEMBRO 2009

HELENA MARA DIAS PEDRO

**BOLSA FAMÍLIA E O COMBATE À FOME: PERCEPÇÃO DAS FAMÍLIAS
BENEFICIÁRIAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE (MG)**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Orientadora: PROFA. DRA. MÔNICA DE CASTRO MAIA SENNA

NITERÓI

NOVEMBRO 2009

HELENA MARA DIAS PEDRO

**BOLSA FAMÍLIA E O COMBATE À FOME: PERCEPÇÃO DAS FAMÍLIAS
BENEFICIÁRIAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE (MG)**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Mônica de Castro Maia Senna
Universidade Federal Fluminense (UFF)
(Orientadora)

Prof. Dra. Rosana Morgado
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof.Dra. Luciene Burlandy
Universidade Federal Fluminense (UFF)

NITERÓI

NOVEMBRO 2009

“ Um homem comum
Deitado em uma rua comum
Morreu de um mal comum
Fome
Um cidadão comum
Que passava por perto
Viu aquela cena comum
E nem se importou
O jornal comum da noite
Deu aquele noticiário Comum
E as pessoas comuns
Nem deram ouvidos
Para aquele acontecimento
Comum
A fome comum
A miséria comum
A politicagem comum
Os massacres comuns
Nós, pessoas comuns
Acostumamos a ver coisas
Comuns
E é essa nossa comodidade
Que nos tornam insensíveis
A ponto de acharmos
Tantos acontecimentos
Macabros
Acontecimentos comuns.”

João Alcântara dos Reis

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à Deus, refúgio e fortaleza de minha vida, pela esperança e fé que a cada dia reforça meu sentido de viver e de lutar para que meus ideais se concretizem. Obrigada, Senhor, pela sua constante presença em minha vida e por sempre ter guiado meus passos.

À minha família, aqui representada pela minha irmã e minha mãe, pelo incentivo, carinho, coragem e pelas orações. Ao meu maior mestre, meu anjo, meu pai! Por tudo que hoje sou, graças aos seus esforços. A vocês, a quem muito amo, ofereço minha vitória!

Ao Filipe, meu companheiro de todas as horas. Agradeço pela paciência, pela compreensão das minhas inúmeras ausências e por todo amor que tenho recebido ao longo desses anos.

À minha amiga de sempre, minha querida amiga Aline, que mesmo distante é presença constante em minha vida. Obrigada pelas orações!

À todos os amigos do mestrado. Especialmente à Alessandra, Aline, Graziela, Jennifer, Kelly e Viviane. Agradeço por dividirem comigo as angústias, cansaços, alegrias, enfim, todos os sentimentos que nos acompanharam no decorrer deste curso. Adoro vocês!

À minha orientadora, professora Mônica Senna, que através de suas orientações cuidadosas propiciaram valiosas observações que contribuíram de forma particular para a realização desse trabalho.

À equipe de funcionários da Regional Noroeste, especialmente ao Sr. Renê Santos Canesso Moreira, gerente regional de transferência de renda e trabalho, pelas preciosas informações fornecidas para a realização da pesquisa que apresento neste trabalho.

À todos os colegas de trabalho, diretores, coordenadores, professores e a todos os funcionários que fazem parte da UNIPAC Betim.

Agradeço também a todos meus alunos, pelas palavras de carinho, incentivo e força. Em especial aos meus alunos: João Alcântara dos Reis, que brilhantemente ilustra a epígrafe desse trabalho; e à Isabela Stefane, que me auxiliou durante o período da coleta de dados.

RESUMO

A fome constitui uma grave expressão da questão social brasileira e sua persistência reflete o elevado grau de desigualdade social que marca nosso país. Desde que o Estado brasileiro passou a intervir na questão social – processo iniciado nos anos 1930 – é possível observar um conjunto de intervenções públicas no combate à fome, com desenhos, enfoques, características e alcance extremamente diversos. Em 2003, o governo federal lançou o Programa Bolsa Família com o objetivo de combater a fome e a pobreza em nosso país. Trata-se de um programa voltado a famílias pobres e extremamente pobres, que associa a transferência monetária ao cumprimento de um conjunto de condicionalidades. Essa dissertação tem por objetivo analisar as repercussões do Programa Bolsa Família no combate à fome, a partir da percepção das famílias beneficiárias. O estudo toma por base a experiência de implementação do programa no município de Belo Horizonte, mais especificamente na regional Noroeste. A pesquisa contou com levantamento bibliográfico e documental sobre o Programa, seja em âmbito nacional quanto municipal e realização de entrevistas com um representante da gestão municipal e com as famílias beneficiárias. Os resultados demonstraram que as famílias têm uma avaliação bastante positiva do programa no que diz respeito ao enfrentamento da fome e melhoria de suas condições de vida. A menção ao benefício monetário ora como única renda, ora como ajuda demonstra o quanto esse valor em dinheiro influenciava sua qualidade de vida. No entanto, os entrevistados relataram que o programa não atinge todas as pessoas que se enquadram nos critérios. Foi unânime a percepção de que o trabalho é algo importante e indispensável para a sua condição humana. Em relação às contrapartidas, as famílias beneficiárias avaliaram de forma positiva e destacaram a importância das ações de capacitação, inclusive como condição que possibilita a inserção no mercado de trabalho.

Palavras chave: Fome. Transferência de renda. Bolsa Família.

ABSTRACT

Hunger is a serious and long term expression of the social question in Brazil. Its persistence reflects the high degree of our social inequality. Since the Brazilian government began to intervene on social issues - a process begun in the 1930s – it's possible to observe a set of public interventions against hunger, with different designs, approaches, characteristics and effectiveness. In 2003, the federal government launched the Programa Bolsa Família, in perspective to combat hunger and poverty in our country. This is a program aimed at poor and pauper people and associate the money transfer to with a set of conditionalities. This dissertation aims to analyze the impact of the Bolsa Família in combating hunger. It focuses the beneficiary families' perceptions. The study builds on the experience of implementing the program in Belo Horizonte, more specifically in the regional Northwest. The survey contains bibliographic and documentary on the program, either in the national and municipal and interviews with a representative of the municipal and the beneficiary families. The results showed that families have a very positive assessment of the program. The interviewed agree that the program is positive to fight hunger and improve their living conditions. The monetary benefits were considered or as the only income, or as support, with influence on their life quality. However, the interviewed reported that the program does not reach all the people who fit the criteria. It was consensus the perception that the work is important and indispensable for the human condition. Regarding compensation, the beneficiary families evaluated positively and stressed the importance of capacity-building activities, including a condition that allows the integration into the labor market.

Key-words: Hungry. Conditional Income Transfer. Bolsa Família.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1- A FOME COMO PROBLEMA SOCIAL E AS POLÍTICAS ELABORADAS PARA COMBATÊ-LA	13
1.1-Considerações acerca da Fome e da Segurança Alimentar.....	13
1.2 - Breve histórico sobre as Intervenções Sociais de Combate à Fome no Brasil..	22
2- TRANSFERENCIA DE RENDA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: estratégias recentes de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil	36
2.1 – Modalidade transferência de Renda para o trato da questão da fome.....	36
2.2 – Programa Bolsa Família: novo desenho na forma de tratar a fome.....	41
2.3 – O Programa Bolsa Família em análise: algumas questões presentes na produção acadêmica recente.....	49
3- REPERCUSSÕES DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE	
3.1- Procedimentos metodológicos.....	57
3.2 - Um olhar sobre a realidade do Município de Belo Horizonte.....	60
3.3 - A gestão local do Bolsa Família: experiência do Município de Belo Horizonte..	66
3.4 - O Programa Bolsa família na concepção dos beneficiários.....	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
BIBLIOGRAFIA	104
ANEXOS	109

INTRODUÇÃO

Essa dissertação, uma das exigências para a conclusão do Curso de Mestrado em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF/ Niterói, tem por objetivo analisar as repercussões do principal programa social do governo federal brasileiro na atualidade – o Programa Bolsa Família (PBF) – especificamente no que diz respeito ao combate à fome das famílias beneficiárias. O foco do estudo recai sobre a percepção dessas famílias no que tange às mudanças no acesso e no consumo alimentar após o recebimento do programa.

Instituído em outubro de 2003, o Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda, voltado a famílias pobres e extremamente pobres do país. O programa se propõe a combater a fome e a pobreza articulando ações de curto prazo, através da transferência monetária, a medidas de médio e longo prazos, pela via das condicionalidades das áreas de saúde, educação e assistência social.

Em que pesem as proposições do PBF, há um intenso debate – tanto na academia, quanto na arena política e ainda na opinião pública – sobre o conteúdo e possibilidades do programa principalmente com relação ao alcance e efetividade do programa. No entanto há que se considerar que este tem representado a maior ação no combate à fome que já existiu n nosso país.

Nessa direção, esse trabalho busca discutir as alterações provocadas pelo PBF nas condições de vida das famílias beneficiárias, especificamente no que diz respeito ao combate à fome.

Falar de fome é, sem dúvida, falar de uma questão complexa e sempre relevante ao longo do desenvolvimento histórico da humanidade e, principalmente do Brasil. Igualmente complexo e relevante é retomar uma discussão sobre a dimensão que as políticas sociais vêm assumindo, principalmente em nossos dias, acarretando inúmeros desdobramentos para o cotidiano profissional do Serviço Social.

Assim, procuramos construir algumas reflexões sobre o assunto proposto, visando criar novas possibilidades de enfrentamento do mesmo, sob a ótica de uma prática profissional compromissada com políticas públicas que atendam realmente às necessidades sociais dos indivíduos. Indivíduos que devem ser vistos como sujeitos de direitos que a cada dia repetem: “a gente não quer só comida”.

Procuramos analisar a questão a partir da ótica das famílias beneficiárias. Diversos estudos têm sido feitos sobre o PBF, mas ainda são poucos aqueles que dão visibilidade a esses sujeitos sociais. Acreditamos que o ponto de vista daqueles mais diretamente atingidos pelo programa muito pode contribuir para avançar no conhecimento da questão, nos proporcionando um real significado deste programa para aqueles que dele se beneficiam.

O lócus da pesquisa foi o município de Belo Horizonte (MG), localidade que tradicionalmente tem investido em intervenções públicas voltadas ao combate da fome e da pobreza, inclusive com premiações nacionais e internacionais nessa área. Vale dizer que o atual ministro de Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, iniciou sua carreira política no município, tendo sido prefeito da capital mineira no período de 1993 a 1996. O fato de ser moradora e trabalhar na cidade também contribuiu para a escolha da experiência de BH como base empírica do estudo, considerando a facilidade de acesso às informações.

A organização político-administrativa de Belo Horizonte se dá de forma descentralizada/ desconcentrada, através de 9 regionais ligadas a Secretaria de Políticas Públicas e a Secretaria Adjunta de Assistência Social. Centramos a análise na regional Noroeste, por se tratar de uma área considerada de grande vulnerabilidade social. Entrevistamos gestores do programa no âmbito municipal e regional e profissionais envolvidos com a implementação do Programa Bolsa Família no nível local. Mas a fonte principal das informações analisadas nessa dissertação foram as famílias beneficiárias. Fizemos entrevistas com 08 famílias, através de visitas à regional e visitas domiciliares no Conjunto Califórnia, nas quais as beneficiárias puderam falar livremente sobre o acesso ao programa, condicionalidades, repercussões do programa Bolsa Família no combate a fome e sua contribuição para emancipação dos beneficiários. A metodologia utilizada foi a

entrevista qualitativa. Maiores detalhamentos sobre a metodologia serão tratados no capítulo 3.

Para fins de exposição da análise empreendida, essa dissertação foi estruturada em três capítulos.

No primeiro capítulo, tratamos como o fenômeno da fome possui características próprias e, portanto, não pode ser visto apenas como sinônimo de desnutrição nem de pobreza. Essa perspectiva exigiu tratar os conceitos de fome, pobreza e desnutrição como discutido na literatura sobre a temática. Fizemos ainda algumas considerações sobre o conceito de Segurança Alimentar, demonstrando a importância que o processo recente de institucionalização desse campo tem trazido para o combate à fome no país.

Na tentativa de explicitar algumas ações voltadas ao combate à fome no âmbito das políticas públicas desenvolvidas no Brasil até o presente momento, ainda neste capítulo, fizemos um breve histórico das intervenções públicas brasileiras de Combate à Fome, apontando seus entraves e avanços.

Seguindo essa linha de discussão, o segundo capítulo da dissertação apresenta o tema transferência de renda, situando reflexões sobre as primeiras iniciativas na construção desta modalidade de política social no Brasil. Para tanto, se faz necessário abordarmos algumas questões preliminares, uma vez que transferência de renda está intimamente ligada à pobreza, à fome e à desigualdade social. Revelamos também, nossa preocupação com a forma reducionista como é vista a política social de transferência de renda em nosso país. Portanto, desvelar as questões que envolvem o tema transferência de renda, bem como sua precarização torna-se imprescindível.

Baseados em autores como Giovanni et al. (2004), caracterizamos, inicialmente, os programas de transferência de renda, entendendo que a implementação de tais políticas e a redistribuição da renda configura-se como condição para a sobrevivência da democracia política. Sendo assim, a redistribuição de renda, mediante complementação monetária, está na base do surgimento dos programas sociais apresentados como parte de um projeto de democracia para o

Brasil, dos quais se destaca o Programa Bolsa Família, objeto de nossa investigação.

Abordamos nesse capítulo, o cenário de implantação recente das políticas de transferência de renda no Brasil, enquanto tentativa de acesso a políticas estruturantes de caráter universal, principalmente as políticas de Educação e Saúde, além da Política de Trabalho.

Enfatizamos questões relacionadas ao Programa Bolsa Família, que unifica os programas sociais de transferência de renda anteriores na tentativa de contribuir para a ampliação da proteção social em nosso país, estendendo assim o alcance das ações no campo da assistência social. Lançado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao final do segundo ano de seu primeiro mandato (2003-2006), o PBF tem como proposta unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, envolvendo inicialmente o Programa Bolsa-Escola, o Programa Bolsa-Alimentação, o Cartão Alimentação, o Programa Auxílio Gás e o Cadastramento Único dos Programas Sociais.

O terceiro capítulo apresenta os resultados da pesquisa e a análise sobre o alcance e a efetividade das políticas de transferência de renda no Brasil, destacando a realidade do Município de Belo Horizonte e a experiência desse município junto aos beneficiários do Bolsa Família. Nossa intenção foi construir uma aproximação das reflexões realizadas nos capítulos anteriores a partir da literatura referida com o contexto delineado no Município de Belo Horizonte, lançando mão de dados levantados na Regional Noroeste, junto aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Desta forma, esperamos ter contribuído com as reflexões sobre o tema e as mudanças ocorridas na vida dos beneficiários, observando sua contribuição no processo de desenvolvimento social a qual as políticas de transferência de renda se propõem a realizar.

CAPÍTULO I – FOME COMO PROBLEMA SOCIAL E AS POLÍTICAS ELABORADAS PARA COMBATÊ-LA.

1.1 - Considerações acerca da fome e da Segurança Alimentar.

“Desejo ou necessidade de comer; urgência de alimento [...] penúria, falta, escassez [...]” (DICIONÁRIO BRASILEIRO DA LÍNGUA PORTUGUESA, p.367).

“Conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes [...]; a situação das populações que sofrem de insuficiência de alimentação em quantidade ou qualidade [...]; miséria, míngua de viveres.” (GRANDE ENCICLOPÉDIA LAROUSSE CULTURAL, 1995, p.2485).

Estas são algumas maneiras de definirmos a fome, o que nos leva a questionar: podemos conceber a fome apenas como falta de alimento e sinônimo de pobreza?

Há certa dificuldade em se conceituar a fome, uma vez que se trata de um fenômeno muito complexo. Esta é, porém, uma discussão de fundamental importância, já que, como destaca Monteiro (2004), freqüentemente é realizada uma conceituação inadequada do fenômeno equivalendo apenas à problemática da desnutrição e, também, como sinônimo da pobreza.

Dentro dessa conceituação inadequada, o fenômeno da fome, por muitas vezes foi analisado sobre o aspecto da alimentação diária, e por esta, não propiciar ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas.

Esta tendência de considerar a fome como sinônimo de desnutrição ou de pobreza, deve ser superada, já que estas últimas, embora relacionadas à questão da fome, possuem características distintas. Maiores discussões acerca da pobreza e da desnutrição não serão nosso objetivo, mas cabe apontar algumas considerações sobre as mesmas.

Segundo Rocha (2003), a pobreza é um conceito complexo e genérico. Para esta autora, a pobreza pode ser definida como a situação na qual as necessidades dos indivíduos não são atendidas adequadamente, sendo importante especificar que

necessidades são estas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. Segundo Rocha, a pobreza do Brasil é considerada absoluta, uma vez que grande parte da população não tem suas necessidades mínimas e vitais atendidas.

Para Monteiro (2004, p.82) a pobreza é “condição de não satisfação das necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde entre várias outras...”. Destarte, a alimentação é uma dimensão humana inalienável e a não satisfação desta é considerada expressão da pobreza, ainda que pobreza não seja apenas fome.

O Instituto da Cidadania (2001) apresentou algumas estimativas da pobreza no Brasil, tendo como base os dados obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios de 1999 (PNAD). Essa pesquisa mostra que em 1999 cerca de 27,8% da população vivia abaixo da linha de pobreza no país, o que equivaleria a 44.043 milhões de pessoas.

Dados da PNAD de 2004 mostram uma pequena melhora na desigualdade de renda no Brasil. A PNAD de 2007 apresentam dados que indicam que o grau de desigualdade de renda o país caiu de maneira acelerada e contínua neste século e declinou 7%, passando de 0,593 em 2002 para 0,552 em 2007. Realmente se verifica uma melhora na desigualdade de renda e também uma redução geral nos níveis de pobreza, no entanto esses dados ainda não são satisfatórios para identificar uma melhora significativa nas condições de vida da população brasileira.

Há que se destacar a complexidade de definição do termo, sendo comumente relacionado à renda monetária. Na verdade a pobreza se trata de um fenômeno multidimensional, sendo caracterizado em duas principais formas de aferição.

Além do aspecto reducionista de análise da fome como sinônimo de pobreza, há que se destacar sua constante aferição, limitada à não satisfação das necessidades energéticas do corpo, ou seja, sua incorreta associação à desnutrição.

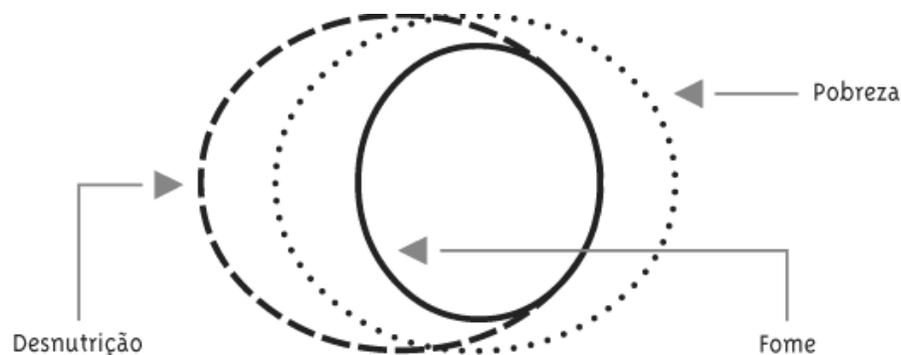
Monteiro (2004, p.82) conceitua a desnutrição como uma doença que decorre “do aporte alimentar insuficiente em energia e nutrientes ou, ainda, com alguma frequência, do inadequado aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos...”

A Organização para Agricultura e Alimentação das Nações Unidas - FAO realizou uma pesquisa entre os anos de 1996 a 1998, em que constatou que o Brasil nesse período possuía 10% de subnutridos, o que equivaleria a 15,9 milhões de brasileiros e corresponderia a cerca de 30% dos subnutridos na América Latina. (FAO apud INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001).

Autores como Valente (2002) procuram articular a discussão da desnutrição com os processos sociais que lhe dão origem. Para este autor (2002:31), “a desnutrição nada mais é que (...) uma manifestação do nível biológico do processo social de exploração capitalista que nega o acesso dos trabalhadores ao produto do seu trabalho”

Monteiro (2003) nos dá algumas pistas para entendermos a relação entre pobreza, desnutrição e fome. Segundo este autor, “embora igualmente graves e indesejáveis e ainda que compartilhem causas e vítimas, fome, desnutrição e pobreza não são a mesma coisa”. O autor procura representar graficamente a dimensão relativa desses flagelos, como poderemos observar:

Figura 1: Pobreza, desnutrição e fome.



Fonte: Monteiro, 2003.

Como podemos perceber, há uma forte relação entre os fenômenos fome, pobreza e desnutrição, pois apesar de possuírem características distintas, estão intimamente relacionadas, sendo a fome o fenômeno que nos interessa discutir no momento.

A fome é um dos mais relevantes fenômenos que alarmam a humanidade e vem assolando o mundo não é de hoje. A partir do aumento da desigualdade social, ela vem se perpetuando cada vez mais, ou seja, uma pequena parcela da sociedade enriquece as custas do empobrecimento de parcelas cada vez maiores, acarretando, paralelamente, o agravamento do quadro da fome.

“A produção capitalista não é só reprodução da relação, é sua reprodução numa escala sempre crescente, e, na mesma medida em que, com o modo de produção capitalista se desenvolve a força produtiva social de trabalho, cresce também frente ao trabalhador a riqueza acumulada, como riqueza que o domina, como capital (...) e na mesma proporção se desenvolve por oposição sua pobreza, indigência e sujeição subjetiva”. (MARX, apud, IAMAMOTO, 2003, p.62)

Com base na linha de argumentação de Marx, ACSELRAD et al. (1993, p. 28) enfatizam que *“socialmente produzida, politicamente reproduzida, a fome reflete a dificuldade de parcelas ponderáveis das famílias trabalhadoras proverem-se das condições básicas para sua subsistência”*.

Um dos principais autores a debater a fome no Brasil como um processo socialmente determinado, Josué de Castro, médico e geógrafo, foi conhecido mundialmente por negar que a fome fosse meramente uma catástrofe natural e defendia a tese que compreendia o fenômeno como “produto das estruturas econômicas defeituosas”. Magalhães (1997, p.10) ao comentar a obra do autor sinaliza que:

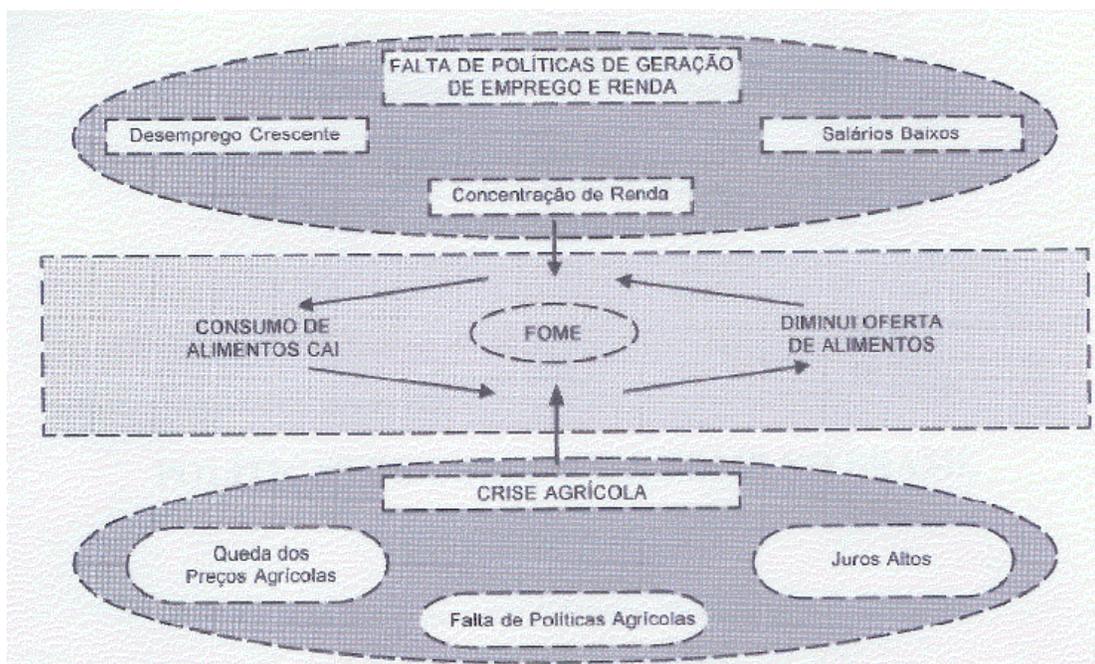
“ao demarcar a fome como objeto de análise, o escritor confronta-se com uma das questões centrais da produção científica no campo: a articulação entre o biológico e o social. É transcendendo a dimensão individual e alcançando o movimento mais amplo da sociedade que Josué de Castro constrói, nos seus textos o significado do conceito da fome”.

Baseado na afirmação deste autor, a fome não é somente um problema de escassez de alimentos, mas, assim como a pobreza, um fenômeno generalizado e estrutural. Não se restringindo apenas a uma região ou país, ela atinge o mundo inteiro, porém em índices mais acentuados em determinadas localidades.

A questão da fome e da segurança/insegurança alimentar passa pelo problema da incapacidade de acesso aos alimentos, que pode ir do indivíduo até a nação, seja por incapacidade de produzi-los e ou adquiri-los. É um problema de dupla face, onde de lado está a disponibilidade e o custo dos alimentos, e de outro, a disponibilidade de renda para adquiri-los (salário/emprego/desemprego). (VIEIRA; MELLO, 1997, p. 47)

Para melhor explicar os determinantes da fome, o Instituto da Cidadania (2001) elaborou a figura abaixo, que nos mostra o Círculo Vicioso da Fome.

Figura 2 – Círculo Vicioso da Fome



Fonte: Instituto da Cidadania

Como podemos ver, a fome é um problema que advém de condições diversas e que possui determinantes estruturais. Desde a colonização, nosso país vem passando por um processo de exploração, que primeiro se deu por parte dos colonizadores e agora se perpetua através daqueles que possuem maior

concentração de renda, e, portanto é ligado ao processo dinâmico de acumulação de capital.

“A fome, a desnutrição e o analfabetismo são facetas de uma vida de miséria imposta a uma parcela significativa da população brasileira pelo processo histórico de exploração econômica imposto por um sistema colonialista e imperialista e que conta com a participação ativa das classes dominantes locais e submissas que se beneficiam com o processo”. (VALENTE, 2002, p. 29).

A partir do momento em que passa a existir um contingente de pessoas que não possui condições de satisfazerem suas necessidades fisiológicas, inicia-se o processo que os leva a atingir o seu grau máximo de incapacidade de alimentar-se. Surge então o fenômeno da fome, fome intensa, que é a dimensão extrema da pobreza e privação, que tem causas estruturais e construção histórica.

Por outro lado, fome não é só efeito, ela também é causa da miséria uma vez que atrofia o corpo, reduz a capacidade de aprendizado, estreita a esperança e causa um déficit no futuro.

Como já mencionado, um fator importante e que merece não ser esquecido é a visão reducionista a cerca do fenômeno da fome. Adotou-se oficialmente um termo médico “desnutrição” para descrever o problema, como se a questão fosse mais de fundo biológico do que de política econômica, quando na verdade, a desnutrição é apenas o sinal da fome social. Uma só existe porque a outra aterroriza as civilizações.

A fome, fato biológico entre homens que habitam um mundo potencialmente capaz de suprir as necessidades alimentares de todos os seus habitantes, é uma produção dos próprios homens. Resultante do modo de como a sociedade é organizada, a fome é reproduzida também pelos mecanismos da política-expressão das relações de poder que estabelecem entre si os diferentes atores sociais. (ACSELRAD et alli, 1993, p. 28)

Analisar a fome somente sobre o aspecto biológico, abstraindo as razões pelas quais muitos não se alimentam, é afirmar que a fome não possui história, mas biologia, reduzindo a complexidade que o fenômeno encerra.

Também não podemos atribuí-la como consequência de fatores meramente climáticos como a seca, por exemplo. Na verdade, se a analisarmos através de uma metáfora teremos a expressão de um mosaico de carências sociais: “*Exclusão das condições de acesso à terra ou a trabalho, exclusão do usufruto dos direitos, exclusão do exercício da política – este é o círculo vicioso da produção da fome e da miséria social*”.¹ (ACSELRAD et al.: 1993, p.28)

Fome não é apenas falta de alimentação adequada para a sobrevivência física e orgânica dos indivíduos. A fome é, sobretudo uma trama simbólica. Acabar com a fome não é só dar comida; extinguir a pobreza não é só gerar emprego. Suprir a fome, ao contrário, é incorporar os milhões de excluídos no mapa da cidadania. O direito à alimentação é direito básico à vida e ponto de partida para se discutir os demais direitos de cada indivíduo ou grupo social em situação de precariedade. Por isso, o dever dos que detêm o poder é assegurar que o enfrentamento da fome seja entendido como um princípio universal da cidadania. Direito para saciar, mas, sobretudo, para libertar.

Vejamos como estão alguns dados associados à fome no Brasil, pesquisados no ano de 2003: “*calcula-se que haja no Brasil cerca de 44 milhões de pessoas em estado de subnutrição, o que equivaleria a quase dez milhões de famílias. O fato é que morrem, todo ano, cerca de 180 mil crianças por subnutrição*”. (BETTO, 2003, p.54).

Quase dois anos depois, a Organização das Nações Unidas – ONU lançou o mapa-mundi interativo para mostrar onde há mais fome no mundo. Nele constata que 800 milhões de pessoas no mundo enfrentam esse problema e a América Latina responde por 6,5% das pessoas que passam fome no mundo, ou 54,8 milhões de pessoas. O Brasil aparece em situação considerada como moderada: de 5% a 19% de sua população enfrentam o problema. (O GLOBO, 2004, p. 41).

Tendo por base esses dados, podemos questionar qual o sentido do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, que estabelece o direito da humanidade de viver em um quadro de segurança alimentar. Isto porque

¹ Cabe ampliar o conceito, entendendo por excluídos aqueles que, por uma série de fatores que vão desde a insuficiência de suprimento alimentar até a fragilidade de suas formas de expressão política, estão privados dos meios básicos para o exercício da cidadania.

o fenômeno da fome é considerado na atualidade como expressão da insegurança alimentar², ou seja, a segurança alimentar possui importantes componentes para combatê-la. Sendo assim, cabe conceituá-la melhor.

O termo segurança alimentar surgiu na Europa, após a Primeira Guerra Mundial no início de século XX, como forma de enfrentamento da fome. Esse conceito está diretamente ligado à noção de segurança nacional e à capacidade do país de produção da sua própria alimentação. Ou seja, o país também tinha que ter capacidade de auto-suficiência na produção e formação de estoques de alimentos.

O conceito de Segurança Alimentar ganhou espaço internacional no âmbito da VII Sessão da Conferência da FAO em novembro de 1953. Nesta conferência promoveu-se a discussão a respeito da assistência alimentar, que mais tarde passou a ser vista como um componente da segurança alimentar. (LEHMAN apud VALENTE, 2002, p.41).

Com a crise de escassez de estoques de alimentos do ano de 1970, os países começaram a reforçar a criação e manutenção de suas reservas perpetuando a capacidade de produção agrícola. Essa idéia foi exposta na conferência que a FAO promoveu em 1974.

A partir de 1983, o conceito de Segurança Alimentar passou por uma transformação, sendo estruturado de uma forma diferenciada, incluindo componentes de oferta estável e a garantia da qualidade dos alimentos. Essa qualidade abrangia tanto aspectos nutricionais e biológicos, quanto práticas de assistência básica à saúde e a higiene do lar.

A incorporação desses componentes ao conceito reafirmou a necessidade de redistribuição dos recursos materiais, da renda e de redução da pobreza como premissa para a segurança alimentar (VALENTE, 2002).

“Segurança Alimentar e Nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos de qualidade em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo

² Situação em que o indivíduo não tem acesso regular e permanente à alimentação de qualidade ou teve dificuldade em algum período do ano de conseguir alimentar-se adequadamente.

assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana” (VALENTE, 2002, p. 121).

No final da década de 1980 e início de 1990, o conceito tornou-se mais abrangente, passou a dizer respeito à garantia de alimento seguro, sem contaminação biológica ou química, através da monitoria da qualidade do alimento de forma nutricional, sanitária e tecnológica. Também se relaciona à divulgação de informações sobre dietas balanceadas e a manutenção da cultura alimentar de cada região. (SILVA apud MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003, p.4).

Sendo assim, o conceito de segurança alimentar significa a possibilidade de todas as famílias terem condições de se alimentarem dignamente, com regularidade, com qualidade e em quantidade necessária para a manutenção da sua saúde, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

No Brasil a Segurança Alimentar surgiu com a preocupação de levantar políticas para o acesso aos alimentos, completando a outra face da moeda que era a das políticas agrícolas e agrárias, voltadas para a oferta.

Assim, o conceito de segurança alimentar foi introduzido pelo Ministério da Agricultura e enfatizava o atendimento às necessidades alimentares e a auto-suficiência nacional. Suas características se relacionavam com as idéias expostas pela conferência da FAO de 1974.

A questão da segurança alimentar ganha centralidade na agenda pública brasileira torna-se mais evidente a partir de 1993, através de uma série de iniciativas, sobretudo por parte da sociedade civil organizada, no sentido de combater à fome e promover a segurança alimentar.

Entre estas iniciativas, podemos destacar algumas, que serão mais bem detalhadas na seção seguinte deste capítulo.

- a campanha Ação da Cidadania contra A Fome, a Miséria e pela Vida, em 1993 e 1994;
- a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA em 1993;
- a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

Como podemos observar a questão da segurança alimentar não é um tema novo na agenda pública internacional. No Brasil, no entanto, no governo Lula que a segurança alimentar torna-se uma questão prioritária na agenda governamental. Maiores esclarecimentos sobre essa perspectiva estarão no próximo item. No entanto, se faz necessário traçar um breve histórico das ações realizadas para combater a fome. Para tanto, tomaremos como ponto de partida a década de 1940, quando o fenômeno da fome começou a perder sua característica de naturalidade dentro da sociedade e o governo se viu obrigado a planejar ações, intervindo nesta conjuntura.

1.2 Um breve histórico sobre as Intervenções Sociais de Combate à Fome no Brasil

Nesta seção, buscamos apresentar as primeiras iniciativas de construção das políticas de combate à fome no país, de forma situar reflexões sobre o processo de construção desta como política social.

Faremos um histórico das primeiras iniciativas de intervenções na área da alimentação, procurando demonstrar que o problema relacionado à capacidade se alimentar não é algo tão recente quanto parece e que há muito tempo a fome é algo que devemos nos preocupar.

Antes de programas consolidados e de amplitude nacional que temos hoje, observamos que a escassez de alimentos é algo presente na história do nosso país e que mesmo em “passos lentos” as iniciativas públicas que tratam de tal questão estão no cotidiano do governo bem antes do que possamos imaginar.

Caminhando ao longo dessas primeiras iniciativas, e chegando, de fato, nas políticas construídas até o momento, tentaremos explicitar algumas ações no âmbito das políticas sociais, traçando um breve histórico das Políticas Públicas de Combate à Fome no Brasil apontando seus entraves e avanços. Tomaremos como ponto de

partida para o nosso estudo as primeiras iniciativas de intervenções estatais relacionadas à alimentação.

A crise de 1930 inaugurou um período de intervenções públicas no abastecimento. No entanto, somente por volta de 1940 é que o fenômeno da fome começou a perder sua característica de naturalidade dentro da sociedade e o governo se viu obrigado a planejar ações, intervindo nesta conjuntura através das políticas públicas.

A primeira política de repercussão nacional que foi a definição do piso mínimo salarial, criado no governo de Getúlio Vargas em 1940, e estipulado a partir das necessidades nutritivas do trabalhador e em consonância com as diferenças regionais. Mesmo sendo caracterizada como uma política relacionada à concepção de cidadania regulada, não deixa de ser um avanço na tentativa de garantir os direitos sociais dos trabalhadores na época, uma vez que o período que antecedeu essa primeira intervenção demonstra uma naturalização do fenômeno da fome.

Segundo Brulandy, (2003, p.114) *“por volta da década de 50, é elaborado um Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, marcado por ações de suplementação alimentar para grupos biologicamente vulneráveis, que caracterizam essa política até os anos 60”*. Comentando sobre a década posterior, a autora ainda afirma que *“o único programa sobrevivente deste período foi o da merenda escolar, ligado ao Ministério da Educação”*.

A criação do INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição) em 1972 representou um marco para as iniciativas públicas neste campo, pois instituiu um conjunto de programas direcionados a populações em situação de insuficiência alimentar e a grupos específicos considerados de risco, como gestantes, crianças e nutrizes, além dos trabalhadores do mercado formal de emprego (Burlandy, 2003). Segundo a autora, programas desta ordem traduzem uma perspectiva de intervenção que articula questões econômicas, sociais e saúde. No entanto, constituíram-se em estratégias pontuais, pois a fragilidade político-institucional do INAN limitou seu escopo de ação.

Apesar de construir um importante pilar na questão da alimentação, o referido instituto foi extinto no período de ascensão dos ideais neoliberais no Brasil, onde se observa a restrição da intervenção estatal no trato da questão social.

No período que compreende os anos 1950 a 1970 ocorreram muitos tipos de manifestações contra a fome, como o movimento de luta contra a carestia em 1950; a manifestação popular do dia 7 de agosto de 1953, considerada dia do protesto contra a carestia dos preços dos alimentos; o Movimento do Custo de Vida de 1973. Todos esses movimentos sociais ligados à questão da alimentação ocorreram na cidade de São Paulo e constituíram reivindicações que se iniciaram pelos trabalhadores das indústrias, e, foram descaracterizados quando foram apropriados por tendências político-partidárias que acabaram deixando o problema de lado.

Belik et al. (2001, p.1) acrescentam que do período de 1930 até o final da década de 1980, a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação estatal e as políticas se voltaram para a regulação de preços e controle da oferta.

Cabe destacar que no Brasil dos meados da década de 80, período da redemocratização, verifica-se uma forte crítica à estrutura das intervenções públicas existentes até o momento. Segundo Senna et al. (2007),

“é neste momento que ganham fôlego as críticas ao caráter altamente centralizado, burocratizado, fragmentado, privativista, excludente e de baixa eficácia e eficiência social que tem marcado as intervenções públicas neste campo.”

Neste cenário da década de 80, na efervescência de fortes críticas às intervenções públicas, sobretudo na área social, a Assembléia Nacional Constituinte aprova em 1988, a chamada Constituição Cidadã. Apesar de representar um avanço no que tange aos direitos sociais, infelizmente, tal avanço não conseguiu resolver problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Segundo Carvalho, (2005:199) “*continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento*”.

A Constituição de 1988 incorpora a temática da alimentação e nutrição no campo das políticas públicas e deixa para a Lei 8.080, Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde, o respaldo legal para propor ações. Neste campo, no entanto, observa-se que na área da assistência social continuaram a realizar práticas de distribuição de alimentos à população de baixa renda.

A partir de 1990, a solução para os problemas de abastecimento passaram a ser buscados, supostamente, através da desregulamentação do mercado na esperança de que o crescimento econômico pudesse proporcionar renda, emancipando as famílias pobres e alcançando a cidadania.

Este período foi também marcado pelo desmonte das principais políticas de combate à fome e o Estado já não se preocupava mais com o fenômeno. Entretanto, o que logo se verifica é a mobilização da sociedade civil organizada em 1992, através do movimento Pela Ética na Política campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, liderada pelo Sociólogo Hebert de Souza, o Betinho. Tal campanha possuía uma secretaria nacional, composta pela OAB, CNBB, CUT, o IBASE, CONFECON, (Conselho Federal de Economia), INESC (Instituto de Estudos Sócio-Econômicos e a ANDIFES (Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior). Também contou com a adesão de diversos setores da sociedade civil que assumiram a problemática diante da omissão do Estado.

Inspirados no movimento pela Ética na Política, desencadeado em 1992, e indignados com os números da miséria e da indigência divulgados pelo IPEA através do “Mapa da Fome”, representantes do governo e da sociedade civil e inúmeros cidadãos brasileiros, iniciaram um movimento pela Segurança Alimentar no país, cujo objetivo é garantir a todas as pessoas, em todos os momentos, uma alimentação suficiente para uma vida saudável.(VIEIRA, Lizi; MELLO, Maria Emília, 1997, p.52).

Era necessária uma ação imediata que focalizasse a satisfação das necessidades mais urgentes e que entendesse a fome também como uma questão política, realizando ações não apenas através de práticas assistencialistas.

Essa campanha veio possibilitar que o governo repensasse as políticas sociais e o seu desafio era fazer emergir uma nova concepção de política social.

Para os pesquisadores da Área de Elaboração e Consultoria (AEC) do IBASE (1993) as políticas sociais podem ganhar uma nova dimensão, essencialmente incluyente e não-estigmatizadora, que não isola ações em curto prazo das questões estruturais. No eixo da cidadania, as ações de curto prazo passam a mover-se, necessariamente, no sentido de construir e afirmar direitos só realizáveis através de mudanças estruturais na sociedade brasileira. (ACSELRAD et alli 1993, p.28)

A partir da divulgação do Mapa da Fome, estudo realizado pelo IPEA em 1993, e principalmente pela mobilização social em torno do tema, o governo e os ministérios reconheceram seu papel como importante para transformar a situação da pobreza no Brasil. O Mapa da Fome divulgou que o país tinha 32 milhões de pessoas vivendo em condições de indigência, gerando uma ampla mobilização em torno da fome que girou em torno de dois eixos centrais: um que reúne governo e sociedade através da criação do CONSEA, o outro que desenvolve suas ações ligadas à Ação da Cidadania.

Em maio de 1993 decretou-se a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA. Os representantes desse conselho foram escolhidos pelo Movimento da Ética na Política. O CONSEA era composto por 8 ministros e 21 representantes da sociedade civil e tinha como objetivo principal coordenar a elaboração e implementação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria.

As prioridades do CONSEA estavam centradas na geração de emprego e renda; na democratização da terra, e no assentamento de produtores rurais; no combate à desnutrição materno-infantil, através do programa do Leite é Saúde³, que previa a distribuição de leite em pó e óleo de soja a gestantes e crianças; no fortalecimento, na ampliação e na descentralização do Programa Nacional da

³ Este programa realizava atendimento a Crianças desnutridas e Gestantes de Risco Nutricional - Leite é Saúde” (PLS)8, que foi desenvolvido de 1994 a 1998 em inúmeros municípios do Brasil e teve os elementos centrais de seu delineamento mantidos no Programa (hoje Incentivo) de Combate às Carências Nutricionais. Ao longo deste ano de 2002, este ICCN foi sendo substituído pelo Programa Bolsa Alimentação, implementado em virtualmente todos os municípios brasileiros. O PLS consistia na suplementação alimentar gratuita associada a ações básicas de saúde a grupos específicos, identificados na rede básica de saúde por meio do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).

Alimentação Escolar – PNAE⁴; no Programa de Apoio ao Trabalhador - PAT⁵ e na criação de mecanismos de aproveitamento de estoques públicos de alimentos para o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA⁶.

O CONSEA teve avanços, pois introduziu o combate à fome e à miséria como um problema governamental e como uma questão estratégica que precisava estar ligada à Presidência. Também implantou uma coordenação das ações governamentais de forma intersetorial, envolvendo o governo, e contando com o apoio da sociedade civil. Quanto aos limites, o CONSEA não conseguiu que a área econômica adotasse o combate a fome como sua prioridade, embora tenha impacto na segurança alimentar, na fome e na miséria da população. Assim, as discussões e ações ficaram limitadas apenas aos ministérios sociais, e a área econômica continuou a aceitar as determinações dos organismos financeiros internacionais, não importando o impacto que isto poderia ter sobre o agravamento da fome e da miséria no país. (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001).

Em 1994, o CONSEA realizou no mês de julho a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, na qual foi elaborado um relatório que refletia a preocupação com a concentração de renda e de terra como um dos determinantes da fome e da miséria no país. Além disso, essa conferência consolidou a garantia da segurança alimentar, nutricional, e do direito humano à alimentação adequada como base para o desenvolvimento social do país.

⁴ O Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE, conhecido como Merenda Escolar, consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar. O PNAE teve sua origem na década de 40. Mas foi em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, que o direito à alimentação escolar para todos os alunos do Ensino Fundamental foi assegurado.

⁵ O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) foi instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976 e regulamentado pelo Decreto nº 5, de 14 de janeiro de 1991, que priorizam o atendimento aos trabalhadores de baixa renda, isto é, aqueles que ganham até cinco salários mínimos mensais. Este Programa, estruturado na parceria entre Governo, empresa e trabalhador, tem como unidade gestora a Secretaria de Inspeção do Trabalho / Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho.

⁶ O PRODEA foi criado em 1993 em caráter emergencial, com a finalidade de socorrer a população carente atingida pela seca no norte de Minas e no Nordeste, visando reduzir a carência alimentar de grupos sociais em situação de risco.

Embora tenha deixado sua contribuição no que tange à segurança alimentar o CONSEA não teve vida longa e foi extinto em 1995 por Fernando Henrique Cardoso nos primeiros meses de seu governo, sendo recriado em 2003.

Como vimos, a proposta do CONSEA teve como princípio garantir o direito humano à alimentação através das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, políticas estas que só serão realmente asseguradas através da participação conjunta do governo e da sociedade.

Entretanto em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, o CONSEA foi extinto e criado o Conselho Consultivo do Comunidade Solidária, que era apenas um órgão governamental de consulta à sociedade civil.

Neste conselho, a questão da segurança alimentar e nutricional passou a ser diluída nos seus variados componentes (alimentação e nutrição, questão agrária, geração de emprego e renda, etc.), perdendo, assim sua centralidade. (INSTITUTO DA CIDADANIA apud BURLANDY, 2003).

O objetivo do Comunidade Solidária era melhorar as condições de vida da população mais pobre do país, se baseando-se no princípio da descentralização, e da parceria do governo e sociedade e da solidariedade.

A estratégia do Comunidade Solidária era mobilizar as prefeituras de modo que as ações chegassem aos municípios, permitindo que, mesmo sem corpo técnico especializado, elaborassem contratos, convênios e cumprissem formalidades legais para sua criação.

Com o objetivo de intervir na situação da fome e da miséria dos municípios, o Comunidade Solidária selecionou um conjunto de programas governamentais de natureza social existentes no âmbito dos Ministérios da Saúde, Educação, Agricultura, Trabalho, Planejamento e Orçamento.

As áreas de intervenção do programa eram as seguintes: Alimentação e Nutrição; Redução da Mortalidade na Infância; Apoio ao Ensino Fundamental; apoio à Agricultura Familiar; Desenvolvimento Humano; Geração de Ocupação e Renda e Qualificação Profissional.

Mesmo fazendo parte de organizações distintas, esses programas passaram a compor a Agenda Básica do Comunidade Solidária, propiciando a implementação de linhas de ação indispensáveis à sobrevivência das populações carentes.

Segundo Araújo (2008, p. 230) “o programa foi sustentado pelo princípio da solidariedade e por uma estrutura funcional semelhante ao Programa Nacional de Solidariedade Mexicana (Pronasol) que foi criado em 1988”. O autor ainda acrescenta que, ambos os programas, estavam assentados nos mesmos princípios de solidariedade, na esteira do neoliberalismo, da reforma do Estado, sendo fundamental a proliferação da solidariedade no seio da sociedade civil, podendo assim, o Estado afastar-se de sua responsabilidade.

Sobre este novo rearranjo (Araújo, p. 234) observa que:

“A sociedade responsabiliza-se como provedor social, enquanto o Estado se coloca na dimensão neoliberal de afastamento gradativo das refrações da questão social. A ação a ser imprimida caracteriza-se pela pontualidade e emergência e, ao mesmo tempo pela seletividade: o mais pobre entre os pobres.”

Os programas criados no governo de FHC explicitaram o caráter fragmentado e compensatório das políticas públicas de combate à fome e a pobreza. No primeiro mandato as pesquisas feitas pelo Instituto da Cidadania (2001) na época apontavam para certa diminuição da pobreza no período, mas depois se resumiu na criação e continuidade de programas compensatórios e fragmentados, onde se perdia a noção de um direito social constitucionalmente garantido.

Araújo (2008, p. 228) aponta que estava demarcado “desde a década de 80 o ajustamento das economias dos países periféricos, entre os quais incluía o Brasil, pelo FMI, pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo governo norte-americano”. Isso significava que até mesmo as economias periféricas deveriam assumir medidas de ajuste estrutural, expressos no Consenso de Washington⁷ em 1989. Dentre essas medidas de ajuste estão os cortes nos

⁷ A orientação neoliberal era de “(...) baixar a inflação, reduzir o déficit do balanço dos pagamentos e equilibrar o orçamento público” (Raichelis, 1998, p. 71).

gastos com o social. Observa-se nesse período que o Estado afasta-se de suas responsabilidades sociais, transferindo-a para os setores da sociedade civil.

Notamos que o princípio da solidariedade expresso pelo programa serviu para deslocar a responsabilidade do Estado para a sociedade civil, de forma a legitimar o governo, caracterizando um movimento de refilantropização da política social, onde assumiram o trabalho social de forma focalizada e direcionada, não respeitando os princípios democráticos já constituídos e os direitos sociais já garantidos.

Na tentativa de superação das políticas públicas de combate à fome de caráter fragmentado e compensatório, no ano de 2003 Luiz Inácio Lula da Silva lançou o Programa de Segurança Alimentar Fome Zero. Este possui um aspecto mais universalista de cidadania e propõe uma intervenção não somente no imediato, mas também nas estruturas da sociedade, e foi elemento central da sua campanha eleitoral.

O programa Fome Zero consiste em:

“Uma ampla política de inclusão social que envolve toda sociedade. Nela encontramos as múltiplas ações e programas de combate à pobreza no país, onde a fome é a consequência mais grave. Eliminar de vez a fome, portanto, é um grande desafio, significa muito mais que doar alimentos. Criar condições de educação e de saúde, estabelecer políticas de geração de emprego e renda, estimular programas de desenvolvimento sustentado no campo e nas cidades e oferecer alternativas para que todos participem deste grande multirão contra a exclusão social, são preceitos básicos das ações que envolvem o programa.” (INSTITUTO DA CIDADANIA)

O programa de Segurança Alimentar Fome Zero foi elaborado pela organização não governamental Instituto da Cidadania, como uma iniciativa de domínio público suprapartidário. O Instituto da Cidadania (2001), formulou seus princípios baseado no conceito de Segurança Alimentar.

“Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil,

cada parte cumprindo suas atribuições específicas.”(INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001, p.15).

Como o problema da segurança alimentar e nutricional precisa ser compreendido como realidade multifacetada e plurideterminada, o programa busca políticas articuladas. Essas políticas buscam uma gestão integrada dos recursos naturais, desenvolvimento científico e tecnológico.

O programa ainda destaca o direito à alimentação como direito inalienável do ser humano. “O direito a alimentar-se significa o direito de estar livre da fome, o direito a um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia adequados e o direito do trabalho”(PIDESC apud INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001).

Na concepção dos gestores do programa o fenômeno da fome só será rompido de maneira definitiva com a intervenção do Estado, de forma a ser equacionado simultaneamente por três grandes eixos de políticas: a ampliação da demanda efetiva de alimentos; o barateamento do preço dos alimentos e os programas emergenciais para atender a população excluída do mercado. Para tanto, seria necessário assegurar maiores níveis de crescimento e de emprego e melhores salários. É fundamental, de um lado, que se implementem ações de expansão da demanda por meio de barateamento da alimentação para população de mais baixa renda e, de outro lado, ações que visem assistir diretamente a parcela da população que já passa fome.

A lógica que sustenta o programa se assemelha ao pensamento de Hebert de Souza, que dizia:

“Atuar no emergencial sem considerar o estrutural é contribuir para perpetuar a miséria. Propor o estrutural sem atuar no emergencial é praticar cinismo de curto prazo em nome da filantropia de longo prazo” (SOUZA, 1993 apud INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001).

Como podemos observar, é necessário que as ações emergenciais e as ações estruturais estejam articuladas, excluindo qualquer tipo de análise dicotômica, para que assim possibilitem uma maior abrangência da política social e não se torne uma medida meramente paliativa.

Tendo por base o princípio supracitado, o Programa Fome Zero se baseia na associação de três grupos de políticas: políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza; políticas específicas, que devem atender diretamente a todas as famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e; as políticas locais, que podem ser implantadas imediatamente, através das prefeituras e da sociedade civil, nas regiões metropolitanas, nas pequenas e médias cidades e nas áreas rurais.

Políticas Estruturais

- a) Geração de emprego e renda
- b) Intensificação da Reforma Agrária
- c) Previdência Social Universal
- d) Bolsa Escola e Renda Mínima
- e) Incentivo à Agricultura Familiar

Políticas específicas

- a) Programa Cupom de Alimentação
- b) Ampliação e Redirecionamento do PAT
- c) Doações de Cestas básicas Emergenciais
- d) Ampliação da Merenda Escolar
- e) Educação para o Consumo e Educação Alimentar
- f) Segurança e Qualidade dos Alimentos

Políticas Locais

- a) Banco de Alimentos
- b) Restaurantes Populares
- c) Apoio à produção para Auto - consumo
- d) Parceria com Varejistas
- e) Novo Relacionamento com a Rede de Supermercados

O CONSEA foi recriado em 2003 (www.presidencia.gov.br/consea), com a atribuição de propor diretrizes para as políticas de segurança alimentar. Ocorreu

uma nova conferência em 2004, dez anos depois da I Conferência do CONSEA quando O Programa Fome Zero retomou as diretrizes do CONSEA. Recentemente, mais para ser mais preciso no ano de 2007 aconteceu mais uma conferência.

A II Conferência Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional, de março de 2004, expressa que Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentável.

Já a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi realizada no ano de 2007 em Fortaleza e contou com a participação de diversos segmentos da sociedade civil organizada e representantes de órgãos públicos das três esferas de governo, totalizando mais de 2.100 representantes.

O objetivo geral da III Conferência é a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e de uma importante agenda de trabalho para o Consea, em especial com a construção deste sistema e o estabelecimento de uma Política Nacional nesta temática. Nesse sentido, o relatório final da Conferência torna-se um importante instrumento e servirá de orientação ao trazer as diretrizes, aprovadas com grande representatividade, para a política e o sistema. Traduz, em síntese, a vontade de uma maioria presente na Conferência, que representava o vigoroso movimento em prol da segurança alimentar no Brasil.

Além da questão de uma maior sistematização na construção das orientações e diretrizes do Sisan, é neste momento que o CONSEA luta para a incorporação do direito à alimentação na Constituição brasileira. As Nações Unidas define que "o direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada".

Para tanto, cada nação fica obrigada a assegurar a todos os indivíduos o acesso à quantidade mínima essencial de alimentos. Sendo que essa quantidade deve ser suficiente, garantindo que todos esses cidadãos estejam de fato livres da fome. Segundo Valente (2002), o direito de estar livre da fome é o patamar mínimo

da dignidade humana, o qual não pode ser dissociado do direito à alimentação adequada em quantidade, mas também em qualidade.

Uma análise sobre o Fome Zero, mostra que foi possível identificar que nos dois primeiros anos de implementação do programa houve avanços na compreensão e forma de enfrentar o fenômeno da fome. Entretanto, com um olhar mais crítico, pode-se perceber também que o programa tem se restringido quase exclusivamente ao processo de execuções de ações específicas e emergenciais, relegando a um segundo plano as ações estruturais como, por exemplo, programas de reforma agrária e de geração de emprego e renda.

Quanto à articulação das propostas ao âmbito emergencial e estrutural Cimbalista, (2002, p.2) acrescenta que:

“a proposta do pacto social tem sua utilidade, mas deverá estar atrelada a reformas e o atendimento emergencial em alimentação e saúde das camadas mais desfavorecidas do país. O combate a fome é sem dúvida um problema emergencial, porém sem uma política de crescimento paralela é uma medida somente paliativa.”

Entretanto, as ações propostas pelo Programa Fome Zero se restringiu basicamente à medidas paliativas, se resumindo em um único programa. Este programa, que ganhou amplitude nacional, foi o Programa Bolsa Família lançado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao final do segundo ano de seu mandato com a proposta de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, envolvendo inicialmente o Programa Bolsa-Escola, o Programa Bolsa-Alimentação, o Cartão Alimentação, o Programa Auxílio Gás e o Cadastramento Único dos Programas Sociais.

É exatamente neste cenário que o Estado passa a dar maior reconhecimento à necessidade de implantação de políticas sociais mais efetivas e, por conseguinte, o programa Bolsa Família se torna a política social de maior visibilidade que já existiu no Brasil, mesmo havendo muitas discussões a esse respeito.

Para comentar as inovações da nova face das políticas de transferência de renda Rocha acrescenta que

As transferências sob o novo governo seriam unificadas e os parâmetros anunciados no âmbito do Fome Zero implicavam uma ampliação da clientela e do valor da transferência de renda, como se verá a seguir. Ao longo de 2003, enfrentando dificuldades operacionais com o Fome Zero e com parâmetros inadequados para os programas de transferência de renda, o governo optou por relançar sua política de transferência de renda sobre novas bases. O Bolsa Família, de outubro de 2003, unifica as diversas iniciativas de transferência de renda do governo federal, e redefine os parâmetros de renda para delimitação das famílias beneficiárias, assim como as regras para a determinação do valor das transferências, que voltaram a ser diferenciadas. (Rocha, 2004, p.7)

O Programa Bolsa Família ganhou centralidade na política social do governo federal e se constituiu uma das principais ações do Fome Zero, que pretendia acabar com a fome e reduzir os altos índices de pobreza no país.

Na concepção dos gestores do programa o fenômeno da fome só será rompido de maneira definitiva com a intervenção do Estado, de forma a ser equacionado simultaneamente por três grandes eixos de políticas: a ampliação da demanda efetiva de alimentos; o barateamento do preço dos alimentos e os programas emergenciais para atender a população excluída do mercado. Para tanto seria necessário assegurar maiores níveis de crescimento e de emprego e melhores salários. É fundamental, de uma lado, que se implementem ações de expansão da demanda, por meio de barateamento da alimentação para população de mais baixa renda e, de outro lado, ações que visem assistir diretamente a parcela da população que já passa fome.

Todos esses aspectos pretendidos na formulação dos programas parecem suficientes para dar conta desse quadro de pobreza, fome e tamanha desigualdade do país, no entanto o que se observa na concretização desses objetivos é uma imensa distância entre as ações propostas e sua efetividade.

CAPÍTULO 2 – TRANSFERENCIA DE RENDA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: estratégias recentes de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil

Esse capítulo trata de apresentar o tema transferência de renda, situando reflexões sobre as primeiras iniciativas na construção desta modalidade de política social no Brasil. Para tanto, se faz necessário abordarmos algumas questões preliminares, uma vez que transferência de renda está intimamente ligada à pobreza, à fome e à desigualdade social. Revelamos também, nossa preocupação com a forma reducionista como é vista a política social de transferência de renda em nosso país. Portanto, desvelar as questões que envolvem o tema transferência de renda, bem como sua precarização torna-se imprescindível.

Baseados em autores como Giovanni et al. (2004), caracterizamos, inicialmente, os programas de transferência de renda, entendendo que a implementação de tais políticas e a redistribuição da renda configura-se como condição para a sobrevivência da democracia política. Sendo assim, a redistribuição de renda, mediante complementação monetária, está na base do surgimento dos programas sociais apresentados como parte de um projeto de democracia para o Brasil, dos quais se destaca o Programa Bolsa Família, objeto de nossa investigação.

Abordamos nesse capítulo, o cenário de implantação recente das políticas de transferência de renda no Brasil, enquanto tentativa de acesso a políticas estruturantes de caráter universal, principalmente as políticas de Educação e Saúde, além da Política de Trabalho.

2.1 – Modalidade transferência de renda para o trato da questão da fome

Nas últimas décadas assiste-se, no conjunto de países europeus e das Américas, a uma expansão significativa de políticas e programas de garantia de renda mínima. Fome e pobreza são fatores relevantes que justificam a implementação de políticas de transferência de renda e a redistribuição da renda configura-se como condição necessária para a sobrevivência, que requer um limite

no nível de desigualdade de miséria. Neste contexto, onde se confere “*importância à redistribuição de renda, mediante uma contemplação monetária, surgem os programas apresentados como parte de um projeto de democracia para o Brasil*”. (SILVA et al., 2004, p.88)

Ao examinar a emergência desses programas, os autores contribuem para definir conceitualmente o que sejam os programas de transferência de renda (PTR):

São considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim considerados a partir de um corte de renda per capita familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo. (SILVA, et al, 2004, p.131)

Tais programas associam benefícios monetários e critérios econômicos de elegibilidade ao cumprimento de condicionalidades para a permanência nos programas.

Segundo Silva et al. (2004), os programas de transferência de renda no Brasil foram criados numa conjuntura sócio-econômica marcada pelo crescimento acentuado do desemprego, acompanhado do incremento de formas de ocupações precárias e instáveis, sem a proteção social garantida pela previdência social; rebaixamento do rendimento de renda proveniente do trabalho; crescimento da violência, principalmente nos grandes centros urbanos, ampliação dos índices de pobreza e desigualdade.

Paralelamente, podemos perceber um considerável aumento da dependência dos setores mais subalternizados da sociedade à intervenção estatal no atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida.

Considerando a questão social⁸ como pano de fundo e reflexo desse cenário de desigualdade, há a necessidade de o poder público identificar as necessidades qualificadas de problemas sociais como objeto de políticas sociais.

⁸ Questão social é aqui apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. (IAMAMOTO, 2003, p. 27)

O elevado grau de concentração de renda e de riqueza é uma das características marcantes na economia brasileira. Os índices de desigualdade na nossa sociedade estão entre os mais altos do mundo. Neste cenário, a implantação da garantia de uma renda mínima, ou seja, a transferência de recursos em dinheiro para pessoas ou famílias que não alcançaram um determinado patamar de renda é um dos instrumentos fundamentais para combater a pobreza e a fome, e desta forma, tende a contribuir para minimizar esse dramático quadro social.

A transferência desses recursos para seus beneficiários se dá via políticas sociais, através de uma legislação vigente que define suas diretrizes e tem que ser em algum grau financiada pelo poder público. No entanto, se essas políticas sociais forem calcadas no modelo assistencialista consagram formas populistas de relação e benevolência enquanto forma de atendimento às necessidades de reprodução da sobrevivência das classes subalternizadas (Sposati et al., 2003, p.29).

No mundo todo há diferentes programas e mecanismos de garantia de renda mínima, destinados a públicos diversos e com objetivos e critérios variados. As discussões sobre a renda mínima começaram a ser formuladas por pensadores liberais no século XVIII⁹.

Já as experiências com programas de renda mínima (PGRM) surgem nos países desenvolvidos, no século XX, à medida que vai se consolidando o chamado Estado de Bem-Estar-Social. Seu objetivo era criar uma rede de proteção para os mais pobres, através de uma transferência de renda complementar, aliada a políticas universais e ao pleno emprego. Um dos primeiros programas de transferência de renda de que se tem notícia foi instituído pelo governo Britânico em 1908. Muitos países europeus passaram, já nos anos 1930-1940, a adotar políticas com esse perfil e, a partir de 1975, quando os empregos começaram a se tornar escassos na Europa, os governos introduziram políticas compensatórias, como salário desemprego. (PROGRAMAS de renda mínima)

Em 1986, foi fundada a Rede Européia da Renda Básica, a *Basic Income European Network* (BIEN), com o propósito de se tornar um fórum para debater intensamente todas as experiências de renda mínima, básica ou cidadania, nos mais

⁹ Uma sistematização histórica sobre as proposições de renda mínima pode ser encontrada em SUPLICY, 2002.

diversos países, rede que difundiu essa idéia mundialmente. (PROGRAMAS de renda mínima)

No Brasil, o debate em torno dos Programas de Transferência de Renda foi impulsionado e ganhou um novo sentido na década de 1990. Segundo Linhares (2005) alguns fatores podem ser considerados propulsores desse processo, tornando os Programas de Transferência de Renda alternativas concretas de política social no país: a estabilização de preços a partir de 1994, com o plano real, o questionamento sobre a eficácia das políticas tradicionais na redução da pobreza e da indigência e o debate, no contexto internacional, acerca do esgotamento do Welfare State no cenário de desemprego aberto das últimas décadas.

O autor também destaca que, no Brasil, as primeiras iniciativas datam de 1995 com a implantação dos Programas de Garantia de Renda Mínima em Campinas e Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo e no Distrito Federal. Essas experiências foram prontamente seguidas por vários municípios e estados brasileiros, influenciando a formulação de programas nacionais. Esse conjunto de intervenções se caracterizou pela prevalência de dois aspectos centrais: a exigência de contrapartidas dos beneficiários e focalização do público-alvo a partir de uma linha de pobreza.

Apesar de as experiências municipais antecederem a intervenção em nível federal e representar um avanço nas iniciativas de transferência de renda, existiam limites nos programas municipais, e, assim, surge a proposição de uma intervenção mais unificada e a criação dos programas nacionais.

Os programas que antecederam o Bolsa Família foram o PETI e o Programa Bolsa Alimentação, criados em 2001, tais programas estavam direcionados ao público, cuja renda era de meio salário mínimo de renda familiar per capita. O PETI foi criado na tentativa de sanar o trabalho infantil, o Bolsa Escola para incentivar frequência escolar das crianças e jovens de baixa renda a Bolsa Alimentação para amenizar a insegurança alimentar.

O Programa Bolsa Família foi lançado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao final do segundo ano de seu primeiro mandato com a proposta de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do

governo federal, envolvendo inicialmente o Programa Bolsa-Escola, o Programa Bolsa-Alimentação, o Cartão Alimentação, o Programa Auxílio Gás e o Cadastro Único dos Programas Sociais.

É exatamente neste cenário que o Estado passa a dar maior reconhecimento à necessidade de implantação de políticas sociais mais efetivas e, por conseguinte, o programa Bolsa Família se torna a política social de maior visibilidade que já existiu no Brasil, mesmo havendo muitas discussões e controvérsias a esse respeito.

Para comentar as inovações da nova face das políticas de transferência de renda, Rocha acrescenta que

As transferências sob o novo governo seriam unificadas e os parâmetros anunciados no âmbito do Fome Zero implicavam uma ampliação da clientela e do valor da transferência de renda, como se verá a seguir. Ao longo de 2003, enfrentando dificuldades operacionais com o Fome Zero e com parâmetros inadequados para os programas de transferência de renda, o governo optou por relançar sua política de transferência de renda sobre novas bases. O Bolsa Família, de outubro de 2003, unifica as diversas iniciativas de transferência de renda do governo federal, e redefine os parâmetros de renda para delimitação das famílias beneficiárias, assim como as regras para a determinação do valor das transferências, que voltaram a ser diferenciadas. (Rocha, 2004, p.7)

O Programa Bolsa Família ganhou centralidade na política social do governo federal e se constituiu uma das principais ações do Fome Zero, que pretendia acabar com a fome e reduzir os altos índices de pobreza no país.

Sobre os Programas de Transferência de Renda instituídos no Brasil, Silva et al. (2004, p.32) destacam que tanto os de iniciativa municipal, quanto os estaduais ou da União apresentam, no seu desenho, a transferência monetária como um incentivo ao acesso de políticas universais estruturantes, principalmente as políticas de Educação e Saúde, além da Política do Trabalho. Têm a família enquanto unidade beneficiária, a quem são demandadas determinadas contrapartidas, como: frequência escolar de crianças e adolescentes na rede de ensino fundamental; retirada destes do exercício de trabalhos penosos e degradantes; acompanhamento vacinal de crianças de 0 a 6 anos de idade e acompanhamento médico de gestantes e nutrízes.

Promovendo o acesso à renda para uma grande parcela da população não assistida pela Previdência Social por estar à margem do mercado de trabalho, a transferência de renda pode contribuir para uma ampliação da proteção social em

nosso país. No entanto, se a política de transferência de renda não for articulada com outras intervenções estatais mais amplas, que interfiram nos aspectos estruturais da pobreza, dificilmente as famílias conseguirão alcançar uma situação de emancipação.

2.2 – Programa Bolsa Família: novo desenho na forma de tratar a fome?

Os programas, leis e ações testemunham que o combate à fome tem se constituído em prioridade no governo Lula. Ao mesmo tempo, a Segurança Alimentar tem se consolidado como política pública de caráter permanente e não mais pontual, ou mesmo compensatória, como largamente se configurou em diferentes momentos da história brasileira. Já no segundo ano do primeiro mandato do presidente Lula, vemos o lançamento do Programa Bolsa Família, que passa a representar a possibilidade de um novo modelo de enfrentamento da fome.

Seguindo este caminho, o programa federal Bolsa Família – criado, em outubro de 2003, a partir da unificação dos programas sociais Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás – utiliza o meio da migração progressiva do registro dos beneficiários desses programas para o Cadastro Único de Programas do Governo Federal.

O Programa Bolsa-Família oferece uma renda às famílias em situação de pobreza extrema e mais uma parcela variável às famílias com crianças e adolescentes menores de 16 anos em situação de pobreza, desde que, cumpram o compromisso de manter seus filhos na escola, obedecendo à frequência mínima escolar de 75% do período total, e buscar os postos de saúde para acompanhamento de gestantes, nutrizes e crianças. O quadro abaixo sintetiza os critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família e o valor do benefício.

Quadro 1: Critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família

Situação da família	Renda mensal <i>per capita</i>	Ocorrência de crianças e/ou adolescentes	Quantidade e tipo de benefícios	Valor do benefício (em R\$)
Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 membro	(1) Variável	18,00
		2 membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + membros	(3) Variável	54,00
Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 membro	Básico + (1) Variável	76,00
		2 membros	Básico + (2) Variável	94,00
		3 ou + membros	Básico + (3) Variável	112,00

Fonte: MDS

O Bolsa-Família é o carro-chefe do Programa Fome Zero, que, por sua vez, é o eixo condutor dos programas e das ações de desenvolvimento social do Governo Federal desde 2003. O Fome Zero tem o propósito de articular três linhas de atuação que seriam: a primeira linha segue a orientação da segurança alimentar e nutricional, onde se destaca o Programa de Aquisição da Agricultura Familiar. A segunda linha diz respeito aos Programas de transferência de renda condicionada. A terceira linha tem o objetivo de propiciar políticas de caráter emancipatório, como

programas de geração de emprego e renda, inclusão produtiva e desenvolvimento regional. (MDS, 2005)

São consideradas principais características do Programa:

- Atendimento da família e não dos seus membros isoladamente;
- Contrapartidas das famílias e do governo nas áreas de saúde, educação e assistência social;
- Pagamento direto à família, sem intermediação de qualquer natureza;
- Benefício preferencialmente pago à mulher;
- Autonomia da família no uso do recurso financeiro;
- Atendimento de famílias pobres e extremamente pobres;
- A família continua no Programa enquanto tiver renda abaixo do critério de elegibilidade: inexistência de prazo de permanência;
- Gestão compartilhada entre esferas de governo;
- Participação da sociedade;
- Abrangência nacional, com base em estimativa de famílias pobres.

Também há que se considerar que o programa promete triplicar a renda monetária transferida a população beneficiária em relação aos programas remanescentes, mas o que acontece é que o valor permanece insuficiente para impactos mais significativos na situação de pobreza do nosso país.

Na tentativa de estabelecer relações mais cooperativas, ampliando o alcance das ações no campo da assistência social, o programa traz um novo arranjo na sua operacionalização que é a descentralização da União para estados e municípios. Este fato aponta um avanço no sentido de cobrar do Estado a garantia de acesso da população mais empobrecida às políticas sociais.

No entanto, também pode ser tornar uma forma de controle do Estado para os beneficiários, criando assim uma situação de decisão pessoal dos gestores, e, desta forma, uma relação de favor. Isso significa dizer que, as ações permeadas pelo favor e pelo clientelismo podem interferir no campo da política social e particularmente na assistência social, onde não são reconhecidos os direitos dos subalternizados e

espera-se lealdade dos que recebem os serviços. Essas ações banalizam a rede de proteção social, desmontando as políticas universalistas e retomando o assistencialismo como ação do Estado. A ‘opção’ que pode restar a tais indivíduos é sua vinculação a programas sociais, enquadrando-se na categoria de ‘necessitados’ e de não-cidadãos, não se singularizando como sujeito de direitos, tal qual a perspectiva apontada por Telles (apud Juncá, 2007).

A transferência de renda com condicionalidades passa a ser percebida como uma maneira de não apenas sanar a fome, mas também romper com os chamados círculos de pobreza. Considerada também uma inovação no que tange as políticas sociais, há que se ressaltar a importância da contrapartida exigida da população beneficiária que influencia diretamente nos índices de evasão escolar.

Nessa perspectiva, Amélia Cohn (2005) afirma que programas e políticas sociais com co-responsabilização de beneficiários (assim denominadas condicionalidades e ou contrapartidas) podem vir a construir um pilar fundamental na construção de um sistema de proteção social voltado ao bem-estar da sociedade, mas desde que articulem de forma criativa e virtuosa Estado, mercadoria e família. Para tanto, uma primeira condição fundamental é que não fiquem restritos à necessidade, tão bem exercitada pela econometria. Se assim for, elas tendem a reforçar tão somente a dimensão do direito individual, em detrimento do direito social. Isso explica o imperativo de que sejam regidos por outros parâmetros, referentes à justiça distributiva, transformando-se num sistema de proteção social ativo que atua sobre relações socioeconômicas quando um dos pilares centrais dos Estados de Bem-Estar Social, a relação de pleno emprego, não está mais presente no cenário das economias capitalistas.

A autora ainda acrescenta que apenas dessa forma, esse conjunto de políticas poderá ter êxito quanto à sua capacidade de atuar sobre a superação da pobreza, uma vez que terá de dar ênfase às denominadas “portas de saída”, isto é, às políticas complementares voltadas ao aumento de habilidade e da capacidade dos indivíduos para aproveitarem possíveis acessos a fontes de renda autônomas e sustentadas, contribuindo assim para a construção de sua autonomia em relação ao Estado e aos benefícios sociais vinculados aos programas de transferência de renda.

Seguem abaixo algumas orientações do MDS (2005) quanto às contrapartidas previstas no desenho do Programa Bolsa Família:

1. Educação através de ensino básico e médio para crianças e adolescentes

- Pais se comprometem a manterem seus filhos nas escolas, obedecendo à frequência mínima escolar de 75% do período total. O governo federal oferece transferências monetárias às mulheres chefes de família ou ao cônjuge do chefe de família em situação de pobreza e extrema pobreza, nos casos em que: a renda mensal per capita seja inferior a R\$ 50, recebem R\$ 50 adicionado de uma parcela variável de R\$ 15, R\$ 30 ou R\$ 45, conforme o número de crianças (de 0 até 15 anos), gestantes e nutrizes em cada família.
- a faixa de renda per capita mensal esteja entre R\$ 51 a R\$ 100, recebem somente a parcela variável do benefício, também no limite de R\$ 45 (MDS, 2005,132).
- Após três anos de permanência no programa, as famílias podem solicitar a renovação de sua condição de beneficiárias.

Comentando sobre a elevação dos índices educacionais, objetivados pelo programa, a pesquisadora Lena Lavinás, que participou de uma pesquisa de avaliação dos programas de renda mínima coordenada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), aponta que, na sua versão atual, tais programas pretendem combater a pobreza evitando o trabalho precoce e infantil a aumentando o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes.

“A idéia é que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o ciclo vicioso de reprodução da pobreza. Portanto, são programas que cujos efeitos se farão sentir muito no médio e longo prazo.”
(PROGRAMAS de renda mínima, 2002.)

2. Acesso à saúde básica e preventiva

- As famílias devem buscar os hospitais públicos e postos de saúde para acompanhamento de gestantes, nutrizes e crianças, principalmente estando em dia com as campanhas de vacinação das crianças.

Recentemente, com a incorporação do PETI ao Bolsa Família, também foram incorporadas contrapartidas nas área de assistência social, quais sejam: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

Ao analisar o significado do Bolsa Família no contexto brasileiro, Maria Ozanira da Silva e Silva constata que

“apesar dos limites existentes, não se pode esquecer também do significado desse programa em termos de assistência social, onde o recebimento de uma quantia em dinheiro é absolutamente relevante numa situação de extremada miséria. Comparativamente com os programas tradicionais de política social no Brasil, esses programas de transferência de renda trazem um avanço no seu desenho institucional ao dispor diretrizes sócio educativas e manifestar a preocupação explícita de articulação com outros programas, mas na prática isso não ocorre.” (PROGRAMAS de renda mínima, 2002.)

Prosseguindo seu raciocínio, a pesquisadora diz que a quantidade de pessoas e o volume de recursos hoje envolvidos nos programas nacionais são tão grandes que, se devidamente articulados, já haveria condições de se pensar numa grande política nacional, em que cada município não precisasse tentar resolver por si só o problema.

Não adianta cada município, por mais avançado que esteja na sua perspectiva política, ficar angustiada e isolado querendo resolver o problema da pobreza da sua região através de programas de transferência de renda específicos, sem que estes programas se articulem com educação, com saúde, com o trabalho e outros programas afins. (PROGRAMAS de renda mínima, 2002.)

Ou seja, afirmando que os programas de transferência de renda isoladamente não irão acabar com a pobreza, nem resolver o problema do desemprego no país, a autora acrescenta que “*já é tempo de se começar a pensar em sair de um programa de renda mínima para uma política de renda de cidadania, que significa garantia do direito à vida para toda a população*”, acrescenta essa autora (PROGRAMAS de renda mínima, 2002.)

Ampliando o foco do debate, Góes e Soares (apud Juncá, 2007, 54.), ressaltam que

“Há avaliações que consideram a relação benefício-trabalho, defendendo a idéia que os valores monetários que os indivíduos recebem, não desestimulam o emprego. Apontam que as famílias “não estão se acomodando com o benefício” e que os programas servem, realmente como “complementação de renda para os mais pobres”.

Outra questão que cabe pontuarmos é a focalização, ou seja, será que os Programas de Transferência de renda chegam a quem se destinam? Eles realmente chegam à população que vive abaixo da linha de pobreza? Segundo Juncá (2007, p.55) existem análises que consideram que muitas pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza ainda não recebem recursos de nenhum programa, ou seja, a focalização pode ser mais eficiente. Mas cabe ressaltar que se registra uma redução na evolução da pobreza e da indigência no país, mesmo que aconteça de uma forma lenta “*a renda média per capita familiar dos 50% mais pobres aumentou de 2001 para 2004*” (Barros apud Góes, 2006); acreditando-se que o programa Bolsa Família seja um dos fatores responsável por estas estatísticas.

Em discussão publicada em um jornal de grande circulação no país (O Globo, 2006, p.35), estudiosos se questionavam sobre a melhor opção para reduzir a desigualdade. O debate ficou bastante dividido entre aumento do salário mínimo ou do Bolsa Família.

Entre a opinião dos economistas, estava a de Ricardo Paes e Barros (IPEA) defendendo o aperfeiçoamento do Bolsa Família, sua maior abrangência e aumento no valor do benefício. O autor considerou o reajuste real de 10% no salário mínimo para fazer as comparações. Com o reajuste, os trabalhadores com ou sem carteira, servidores, aposentados e pensionistas que ganham próximo de um salário mínimo receberiam a mais R\$5,8 bilhões, destes R\$1,6 bilhão chegaria às mãos dos pobres, alcançando 27% das famílias com renda domiciliar per capita até R\$162. Entretanto se aumentarmos o benefício do Bolsa Família em 50%, o gasto total seria de R\$2,3 bilhões e atingiria 70% das famílias pobres. “*Não há dúvida sobre qual política é mais eficiente*”, comenta Paes e Barros.

O economista ainda prossegue sua análise dizendo que o salário mínimo reduz um pouco a pobreza e a desigualdade, mas por vias secundárias. Pelas suas contas, na desigualdade o efeito do Bolsa família é menor do que no combate à pobreza. Como o mesmo reajuste de 10% no mínimo, o Índice de Gini, que mede a

distribuição de renda, cairia 0,7%. Com gasto de R\$3,5 bilhões, aumentando em 80% o benefício do Bolsa Família, a queda seria a mesma.

Já para Márcio Pochmann, tanto a maior abrangência do Bolsa Família e o aumento do seu valor, quanto o aumento do salário mínimo, são necessários para reduzir os abismos da renda. O Bolsa Família atinge a pobreza extrema ao passo que o salário mínimo ameniza as distorções do mercado de trabalho: o mínimo garante ganho aos menos qualificados. Mas ainda salienta que o Bolsa Família precisa ganhar contorno de política de Estado e não de governo.

Podemos perceber as potencialidades e que grandes foram os avanços do Bolsa Família enquanto política pública, mas no que tange à redução da pobreza e a melhora da qualidade de vida em nosso país há de se considerar que muito ainda está por fazer.

Do ponto de vista da população beneficiária, foi constatado que o Programa Bolsa Família se constitui o mais importante programa de transferência de renda existente no país. Em dezembro de 2003, o programa atendia 16 milhões e 512 mil brasileiros, sendo que a imensa maioria encontrava-se na região Nordeste (69,1%), seguida da Sudeste (19,1%), Norte (8,0%), Centro Oeste (2,4%) e Sul (1,4%). Do ponto de vista da importância dos recursos transferidos, verificou-se, de maneira geral, que quanto menos desenvolvido for o município – o que transparece na baixa transferência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) – maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família nas atividades econômicas (MARQUES, 2005, apud SILVA, 2006).

A pesquisa de âmbito nacional realizada pelo DataUff 2006 constata que a população beneficiária avalia o programa Bolsa Família como sendo ótimo ou bom, o que demonstra que os beneficiários avaliam o referido programa de forma satisfatória. Também é constatado que antes da entrada no Bolsa Família 58,3% dos entrevistados apontam que nos últimos três meses alguma pessoa da família deixou de comer ou comeu menos porque havia insuficiência de comida, depois do benefício esse percentual caiu para 48,6%, o que perfaz uma redução desta situação negativa em cerca de 10 pontos percentuais e aponta para os impactos positivos do programa.

Essas considerações nos levam a pensar: De que forma os beneficiários do município de Belo Horizonte enxergam o Bolsa Família? Como ajuda? Será que o programa vem contribuindo efetivamente na construção da cidadania?

2.3 – O Programa Bolsa Família em análise: algumas questões presentes na produção acadêmica recente.

“Em três dos maiores bolsões de pobreza do Brasil, todo mês passa um trem que leva ilusão da prosperidade. Mas ela dura apenas o suficiente para encher o prato de arroz e feijão. O trem parte e a vida das pessoas não muda”.

Assim se inicia a matéria do jornal O Globo de agosto de 2006, com o título *A comida sacia, mas a vida não muda sem escola, saneamento*. Este é o conteúdo enfatizado na matéria referindo-se ao fato de que as famílias continuam sem saneamento básico, moradia adequada, acesso à educação e à saúde de qualidade, e até sem energia elétrica em alguns casos.

Levantamento feito pelo site Contas Abertas (www.contasabertas.com) em 45 municípios de Alagoas, Minas Gerais e Piauí mostra que, em 40 deles, os benefícios pagos diretamente às famílias pobres foram mais altos que os gastos federais com obras de infra-estrutura e compras de equipamentos. O balanço analisou dados de três regiões menos desenvolvidas do país: o Vale do Jequitinhonha, em Minas, área escolhida pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para mostrar a pobreza a seus ministros logo após a posse, em janeiro de 2003; o Médio Gurguéia, no sul do Piauí, perto de Guaribas, a cidade símbolo do Fome Zero; e o alto sertão de Alagoas.

Como podemos analisar na tabela que se segue, dos 45 Municípios, segundo o Contas Abertas, Novo Cruzeiro, em Minas Gerais, foi o que recebeu mais recursos do Bolsa Família no ano de 2006 e apresentou a maior diferença entre repasses para investimentos e transferência de renda. De janeiro a julho daquele ano, o Bolsa Família repassou R\$1,8 milhão para 4.131 famílias. Na categoria de investimentos, foram liberados apenas R\$35 mil até o início de agosto. Ou seja, o gasto com o Bolsa Família foi 52 vezes maior do que aqueles com investimento.

Tabela 1 - Gastos Federais (em reais) com infra-estrutura e benefícios pagos às famílias pobres, Minas Gerais, 2006.

MINAS GERAIS		
<i>Municípios</i>	<i>Investimentos Federais</i>	<i>Total de transferência de renda** (jan-jul 2006)</i>
Chapada do Norte**	185.882.522,43	648.586,00
Minas Novas*	4.743.206,60	1.148.801,00
Presidente Kubitschek*	180.000,00	139.345,00
Salto da Divisa	200.000,00	291.307,00
Diamantina	1.427.362,00	1.520.958,00
Leme do Prado	98.338,00	198.062,50
Couto de Magalhães de Minas	53.743,50	209.217,00
Monte Formoso	119.500,00	293.308,00
Veredinha	92.000,00	304.940,50
José Gonçalves de Minas	11.800,00	274.703,00
Rio do Prado	9.996,50	288.501,50
Gouveia	57.345,00	365.487,00
Mata Verde	37.953,83	374.774,00
Carbonita	16.779,50	413.020,00
Turmalina	270.000,00	739.185,00
Francisco Badaró	9.018,75	490.091,50
Berilo	91.800,00	615.950,00
Comercinho	84.980,98	653.295,50
Ponto dos Volantes	11.800,00	643.216,00
Virgem da Lapa	9.018,75	656.720,50
Itaobim	345.447,48	1.006.409,50
Itinga	110.677,13	846.475,00

Padre Paraíso	213.027,00	1.058.001,00
Caraí	249.002,88	1.304.030,00
Pedra Azul	70.000,00	1.350.086,00
Capelinha	100.000,00	1.439.677,00
Itamarandiba	86.000,00	1.596.624,00
Araçuaí	11.800,00	1.720.880,00
Novo Cruzeiro	35.000,00	1.835.065,50
* Únicos Municípios em que o valor do investimento é maior que a transferência de renda.		
** Bolsa Família, Bolsa Família, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás.		

Fonte: Jornal O Globo, agosto de 2006.

O município de Francisco Badaró, também em Minas Gerais, recebeu a menor verba para investimentos: R\$9 mil contra R\$490 mil repassados a 1.100 beneficiários do Bolsa Família. Esse valor inclui também recursos dos quatro programas de transferência de renda que deram origem ao Bolsa Família e vêm sendo absorvido por ele: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação.

Também na mesma reportagem, o ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias declarou achar “frágil” qualquer crítica que compare investimento em infra-estrutura com gastos do programa. E questiona o próprio conceito de investimento: “*O orçamento do Bolsa Família tem o tamanho da pobreza do país e do nosso compromisso em superá-la. O direito à vida é um valor mais importante. Nenhum país se desenvolve se o seu povo não estiver alimentado*”.

São considerados investimentos no orçamento da União os gastos com habitação, saneamento básico, estradas, compra de equipamentos hospitalares, computadores, construção de delegacias de polícia, escolas e postos de saúde. Ou seja, toda despesa que resulte em acréscimo de patrimônio.

É o caso de Chapada do Norte, em Minas, um dos cinco municípios onde os investimentos superam os benefícios pagos pelo Bolsa Família. Lá, o governo federal liberou R\$185 milhões para a construção da ferrovia Norte-Sul, contra R\$648 mil do programa.

Analisando tal situação, Márcio Pochmann (2006) mostrou em estudo sobre os gastos sociais e desigualdade no período de 2001 a 2005, que, ao longo do período, não houve ampliação do gasto social no país, mas apenas transferência de recursos entre os setores. Um dos mais afetados foi o de habitação e saneamento, cujo gasto em 2005 encolheu 3,63% com relação ao ano anterior – ao passo em que quase metade da população brasileira vive em moradias sem rede de esgoto.

Na avaliação do controle e transparência da gestão realizada por Figueiras (2007), constata-se que existem problemas relacionados à descentralização, mais precisamente na interação entre governo federal e município. Nesse sentido, a autora afirma que assumem importância os instrumentos de incentivos que devem ser estabelecidos pelo governo federal, para que assim possa possibilitar ao município um desempenho mais próximo do desejado e assim, uma obtenção dos resultados esperados. Isso porque um governo municipal mesmo estando interessado em beneficiar a população, pode não ter suficiente motivação para arcar com a gestão local do programa. Tais análises são importantes para identificar as diferenças nas avaliações, e nos mostra que um mesmo programa pode variar dependendo do município a ser analisado.

Figueiras (2007) também realizou uma avaliação da cobertura do Bolsa Família, onde identificou que além de incorporar os beneficiários dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Programa Bolsa Família expandiu rapidamente a cobertura total, com novos beneficiários que até então não estavam contemplados em nenhuma das ações dos antigos programas. Em julho de 2006, o Programa Bolsa Família alcançou a cobertura de 11,1 milhões de famílias, equivalendo à totalidade das famílias com renda familiar per capita até R\$120,00.

Com relação aos recursos monetários destinados ao programa podemos perceber através da tabela abaixo que aumentou significativamente.

Tabela 2: Evolução dos recursos orçamentários destinados à programas de transferência de renda – Brasil 2001-2007 (em milhões de reais)

Exercício	Programas		
	PBF	Remanescentes	Total
2001	-	408.583.920	408.583.920
2002	-	2.256.626.111	2.256.626.111
2003	570.144.695	2.636.825.833	3.206.970.528
2004	3.791.787.498	1.752.354.820	5.544.142.318
2005	5.691.670.161	1.088.014.035	6.779.684.196
2006	7.524.662.822	297.095.170	7.821.757.992
2007	8.695.499.608	54.693.610	9.020.193.218

Fonte: Senarc/ MDS

Esses valores são referentes ao pagamento dos beneficiários, aos recursos utilizados para a gestão e administração do programa, publicidade de utilidade pública e pagamento dos serviços de operação prestados pela Caixa Econômica Federal.

Segundo Figueiras (2007), o Bolsa Família é executado em 99% dos municípios do país, havendo apenas quatro municípios sem o programa. Merece ser destacado o fato que este e os demais programas de transferência de renda do MDS equivalem a uma elevada proporção total dos repasses constitucionais de recursos do governo federal para municípios.

Com relação à focalização, a autora nos mostra que estudo realizado sobre os sistemas básicos de controle e mecanismos de transparência em programas de transferência condicionada de renda em vários países realizada pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2007) constata que o Bolsa Família possui um bom nível de focalização, visto que 73% das transferências atingem o quintil mais pobre e 94% chega aos dois quintis mais pobres.

Quanto à fiscalização e a forma de controle, a lei que instituiu o PBF define também o controle e a participação social em cada território. No entanto, Silva (2006, p.47) ressaltou que “a velocidade de implementação do Programa Bolsa Família foi

paralela à formulação do seu desenho operacional o que resultou, numa demora na criação dos mecanismos de fiscalização". De fato, a normatização deste controle ocorre apenas com a Instrução Normativa nº 1 no ano de 2005. É interessante destacar que a Instrução Normativa 01 de Maio de 2005 atribui como sendo uma das competências da instância de controle social no município o acesso à lista com o nome dos beneficiários que não estiverem cumprindo as condicionalidades exigidas pelo programa. Como bem foi apontado por Senna et al. (2007) é preciso estar atento para que funções que competem aos gestores do programa não sejam transferidas para a sociedade civil.

Figueiras (2007) fala sobre a complexidade da gestão do programa e que a execução da gestão descentralizada realizada com base na adesão pelo município ao Bolsa Família. A referida autora ainda acrescenta que é crucial para o bom desempenho do programa o estabelecimento de parcerias entre o governo federal, estadual e municipal, com a intenção de potencializar as ações no combate à pobreza, *"apesar dos programas estaduais possuírem uma agenda própria no programa"* (MESQUITA 2006 apud Figueiras 2007, p. 58).

O governo federal criou algumas medidas de incentivo a fim de propiciar uma implementação de qualidade no nível local. Merece destaque o repasse de recursos para gestão do programa, definidos com base no cálculo do IGD – Índice de Gestão Descentralizada.¹⁰

As contrapartidas sociais ou condicionalidades foram criadas como ações complementares com a finalidade de fortalecer as "portas de saída" da situação de pobreza da família. Segundo Magalhães et al (2007) esse é um dos principais eixos do debate sobre o alcance e a efetividade do Bolsa família.

Frente às críticas sobre o tradicional viés assistencialista dos programas de combate à fome no país, o programa envolveria, portanto, contrapartidas

¹⁰ É um número indicador que varia de 0 a 1 e mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) no âmbito municipal, além de refletir os compromissos assumidos pelos municípios no Termo de Adesão ao Bolsa Família (Portaria GM/MDS nº 246/05). Com base nesse indicador, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) repassa recursos aos municípios para façam a gestão do Programa. É importante observar que quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido ao município.

sociais voltadas a transformações mais amplas nos perfis de vulnerabilidade social e acesso aos direitos sócias. (Magalhães et al, 2007, p. 4)

As autoras ainda afirmam que os estudos sobre as repercussões dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina têm demonstrado o aumento de frequência escolar no ensino primário e secundário, redução da mortalidade infantil e melhoria nas condições nutricionais das famílias atendidas.

Diante de tais considerações cabe-nos evidenciar algumas dificuldades identificadas na implementação e na efetivação do programa Bolsa Família, apesar dos aperfeiçoamentos introduzidos no desenho inicial da política de transferência de renda.

A primeira das dificuldades se associa à focalização, ou seja, as famílias selecionadas devem se constituir de fato na clientela alvo do programa. Isto é, trata-se de garantir que os beneficiários tenham nível de vida compatível com a renda abaixo do patamar estabelecido pelo programa.

Outra dificuldade é a de cadastramento e acompanhamento das famílias beneficiadas, ações normalmente complexas em programas de transferência de renda, sendo ainda mais complexos no caso de um programa com caráter de universalidade, como o Bolsa Família. A implementação do programa demanda uma nova rede de assistência social, com características de “guarda-chuva”, unificando cadastros diversos e coordenando os diferentes programas de transferência de renda voltados para clientelas específicas que podem, eventualmente, atender cumulativamente a mesma família.

As dificuldades se referem também ao fato não se perder de vista que a transferência de renda não pode ser entendida como remédio para todos os males, já que nem o desenho do programa, nem os recursos disponíveis para as transferências teriam potencial para eliminar sequer a indigência, muito menos a pobreza. Os mecanismos de transferência de renda, que são indispensáveis nos países com as características de indigência de pobreza e desigualdade de renda do Brasil, têm de ser entendidos apenas como um dentre muitos componentes de uma política ampla de combate à pobreza como síndrome de carências diversas. Na verdade, o atendimento de outras carências não vinculadas diretamente à renda,

tais como acesso a saneamento básico, serviços de saúde, educação, informação, direitos de cidadania, se torna muito mais urgente que o aumento da renda e do consumo privado das famílias. Neste sentido, garantir a complementariedade das ações e a sua continuidade no tempo é um enorme desafio.

A última das dificuldades e talvez a mais importante é a de garantir os recursos orçamentários, já que as ações integradas de combate à pobreza envolvem custos muito mais elevados do que os da transferência de renda em si. Na verdade não dependem de recursos financeiros, mas de pessoal e de capacidade gerencial, já que se trata de garantir a eficiência dos programas e dos gastos realizados. Organização e coordenação demandam tempo e persistência de esforços, o que nem sempre atende às necessidades políticas de obter resultados rápidos e espetaculares.

Todos esses dados se refletem na realidade das famílias incluídas no Bolsa Família. Isso porque apesar de estarem recebendo mensalmente uma quantia monetária para complementar as despesas da família, muitas dessas não possuem condições mínimas para uma sobrevivência digna e os direitos sociais constitucionalmente adquiridos como habitação, saúde, educação, entre outros acabam se perdendo. Contudo, se fecharmos os olhos para onde e em quais condições essa família se encontra, estaremos abstraíndo-a enquanto unidade social em construção e perpetuando a condição de subalterna a qual lhe é atribuída.

Diante de tais considerações, percebemos que é um desafio formular um projeto de desenvolvimento social que se traduza em uma rede de proteção social eficaz que seja capaz de enfrentar o conjunto dos problemas sociais do nosso país, pois, esse projeto ainda se encontra no campo das intenções. Isto porque, os programas de transferência de renda se constituem necessariamente um paliativo que não ataca as causas da pobreza, apenas reduzem um pouco os níveis de desigualdade.

3- REPERCUSSÕES DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

3.1 – Procedimentos metodológicos

Nosso estudo buscou conhecer a repercussão e/ou os desdobramentos do Programa Bolsa Família no cotidiano das famílias beneficiárias. Para tanto, se fez necessária a realização de uma pesquisa empírica no local de atendimento dessa população usuária.

A proposta pretendeu priorizar uma análise qualitativa dos dados, justamente por se tratar da repercussão de um programa social, buscando-se a escuta de sujeitos que têm vivenciado experiências com o Programa Bolsa Família, abordando tanto os responsáveis pela gestão do programa, quanto os beneficiários.

Inicialmente, realizamos um levantamento documental sobre o programa no município. Buscamos reconstruir, ainda que de forma breve, o histórico do programa no nível local e a forma como ele vem sendo operacionalizado.

Para aprofundar o conhecimento da realidade a qual estamos estudando, utilizamos como outro procedimento metodológico a entrevista semi-estruturada com os gestores e responsáveis técnicos pelo programa e com os beneficiários. Para preservar a fidelidade das narrativas iremos recorreremos ao gravador, valorizando a oralidade como meio de se conhecer a experiência social do sujeito.

Em relação aos gestores e técnicos, a entrevista buscou mapear a estrutura organizacional do programa no nível local, o processo de cadastramento e de implementação do programa, as principais ações desenvolvidas, seus avanços e entraves.

Com os beneficiários, principal foco da pesquisa, procuramos construir um diálogo a fim de obter o significado e as implicações do programa em análise, observando questões que contemplem os aspectos abordados nos roteiros das entrevistas que constam nos anexos).

A pesquisa foi desenvolvida no município de Belo Horizonte, que possui uma tradição de experiência bem sucedida no campo social, inclusive com programas de transferência condicionada de renda.

Além disso, o município vem implementando os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS buscando articular o PBF às ações desenvolvidas no âmbito da assistência social.

Vale destacar que Belo Horizonte é um município de grande porte, com índices de pobreza e desigualdades sociais comuns às grandes metrópoles brasileiras e uma estrutura da gestão municipal bem consolidada.

Ademais, o referido município foi escolhido pela proximidade física do pesquisador.

Como o município é grande e dividido territorialmente em regionais, buscamos realizar a pesquisa em uma regional, procurando examinar as percepções dos beneficiários de uma determinada localidade. Tal localidade será selecionada a partir do critério de maior número de usuários e com o maior tempo de atividade junto ao programa.

Sobre o processo de coleta de dados, foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos:

- Realização de pesquisa bibliográfica e documental sobre o Programa Bolsa Família no município de Belo Horizonte, procurando identificar particularidades locais.
- Realização de entrevista semi-estruturada com o responsável técnico pela gerência do programa Bolsa Família no município.
- Realização de entrevista semi-estruturada com os beneficiários do Programa Bolsa Família a fim de captar as percepções destes sobre o referido programa.

Como a perspectiva da pesquisa é qualitativa, buscamos entrevistar os beneficiários inseridos há pelo menos um ano e que recebem o valor máximo do benefício, de forma a possibilitar conhecer a repercussão do programa na condição de vida dos beneficiários.

De caráter essencialmente exploratória, a pesquisa pretendeu articular dimensões objetivas e subjetivas, problematizando o significado que o programa

assume, em que condições é operacionalizado e as implicações que acarreta aos sujeitos que dele participam.

Foram realizadas oito entrevistas qualitativas, onde buscamos captar a percepções dos beneficiários através da escuta minuciosa do pesquisador. Para a realização da pesquisa, recorreremos ao gravador com a finalidade de coletar informações através das narrativas dos entrevistados, no intuito de preservar a oralidade.

Inicialmente os entrevistados foram escolhidos de forma aleatória no ato do atendimento na regional. Posteriormente, escolhemos um local de alta vulnerabilidade onde se encontram várias famílias beneficiárias para que pudéssemos realizar a pesquisa. Neste segundo local as entrevistas foram mais satisfatórias, visto que os beneficiários não estavam aguardando atendimento e dispunham de tempo suficiente para participar da pesquisa.

Com relação à análise das entrevistas, esta envolveu as dimensões de perfil das famílias, as concepções relacionadas ao programa, o emprego do recurso financeiro pelas famílias, a percepção sobre as condicionalidades e as alterações nas condições de vida.

Esperamos, desse modo, traçar um panorama abrangente da percepção dos beneficiários acerca do programa no que se refere à questão do combate à fome e à insegurança alimentar.

3.2- Um olhar sobre o município de Belo Horizonte¹¹

“O homem não vê o universo a partir do universo,
o homem vê o universo desde um lugar.”

Milton Santos

¹¹ Parte das informações trabalhadas nesta seção foi obtida a partir de Giovanella et al. (2009).

O município de Belo Horizonte foi construído e planejado para ser a capital política e administrativa do estado mineiro. Cercada pela [Serra do Curral](#), a cidade possui área territorial de 331 [km²](#) e sua população é estimada em 2.424.295 habitantes segundo estimativas do IBGE para 2007. A população é predominantemente feminina (52,8%), com 7% de habitantes menores de cinco anos de idade e 10% de habitantes com mais de 65 anos de idade (DATASUS, 2008; IBGE, 2000; IDB, 2006).

O IDH do município de Belo Horizonte é de 0,839, e é classificado como alto¹² (PNUD, 2000). Tal índice é composto por três dimensões: Longevidade (esperança de vida ao nascer), Educação (taxa de analfabetismo e número de anos de estudo) e Renda (renda familiar per capita).

Em Belo Horizonte, a taxa de analfabetismo entre a população com mais de 15 anos é pouco maior que 4%. A proporção de pessoas com mais de 10 anos de idade com apenas 4 anos de estudo é de 14%, índice que se destaca por ser bastante inferior à média da região sudeste (22%), bem como à média nacional (30%).

Por se tratar de uma metrópole, Belo Horizonte está inserida em um contexto de análise maior, o da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Segundo Andrade (2009) esse processo tem sua gênese nos anos 1940, período marcado por importantes intervenções públicas que definiram os futuros processos de expansão do capital e sua conurbação com municípios vizinhos, principalmente ao norte.

A taxa de desemprego na região metropolitana de Belo Horizonte em 2005 estava em torno de 12% (percentual da população residente economicamente ativa que se encontra sem trabalho).

¹² O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). IDH até 0,499 indica desenvolvimento humano baixo; os índices entre 0,500 e 0,799 são considerados médio desenvolvimento humano; IDH maior que 0,800 é considerado desenvolvimento humano alto. (PNUD, 2000)

Tabela 3 – Indicadores demográficos e socioeconômicos, Belo Horizonte (MG)

Características demográficas	Ano	n	%
População total ¹	2007	2.424.295	100,0
População masculina ¹	2007	1.145.004	47,2
População feminina ¹	2007	1.279.291	52,8
Proporção de menores de 5 anos de idade na população ²	2005		7,2
Proporção de idosos na população (65 e mais anos) ²	2005		10,1
% População urbana ³	2000		100,0
Densidade demográfica ⁴ (hab/km ²)	2000		6.718
Características socioeconômicas	Ano	valor	
Taxa de analfabetismo (% na população de 15 e mais anos de idade) ²	2000		4,6
% População com menos de 4 anos de estudo (10 e mais anos de idade) ³	2000		14,3
PIB per capita ⁵	2004		R\$11.951
Proporção de pessoas com renda familiar per capita até ½ salário mínimo na região metropolitana ²	2005		22,5
Taxa de desemprego na região metropolitana ²	2005		12,3
IDH-M ⁴	2000		0,839

Fonte:

¹ Datasus, Informações de Saúde, demográficas e socioeconômicas, 2008.

² IDB, 2006.

³ IBGE – Censo Demográfico, 2000 <http://www.ibge.gov.br>

⁴ Atlas do Desenvolvimento Humano, 2000

⁵ IBGE - Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais <http://www.ibge.gov.br>

Com relação ao núcleo familiar, 69% das famílias residentes em domicílios particulares são compostas por dois a quatro integrantes. A composição familiar mais comum é de três integrantes (24%). Pessoas sozinhas representam cerca de 10% das famílias do município; 5% são famílias compostas de seis integrantes e 3% com sete ou mais integrantes. O cenário pouco se modifica se a análise partir do ponto de vista do número de pessoas residentes em domicílios particulares. A metade dos residentes em domicílios particulares se concentra entre três e quatro pessoas por residência (49%); 19% das pessoas vivem em domicílios com cinco

peças; 14% com duas peças; 8% com seis peças, 7% com sete ou mais peças e apenas 3% dos residentes vivem sozinhos (IBGE, 2000).

Tabela 4 – Famílias e pessoas residentes em domicílios particulares por número de componentes das famílias, Belo Horizonte (MG) e Brasil, 2000

Número de componentes das famílias	Belo Horizonte Famílias residentes		Belo Horizonte Pessoas residentes		Brasil Pessoas residentes	
	n	%	n	%	n	%
1 pessoa	68.578	10,2	68.578	3,1	4.021.987	2,4
2 pessoas	151.397	22,6	302.794	13,6	20.744.314	12,2
3 pessoas	161.995	24,2	485.984	21,8	35.096.322	20,7
4 pessoas	152.188	22,7	608.754	27,3	43.923.934	25,9
5 pessoas	84.472	12,6	422.362	18,9	30.860.013	18,2
6 pessoas	32.093	4,8	192.555	8,6	16.124.619	9,5
7 e mais pessoas	19.707	2,9	150.462	6,7	18.511.372	10,9
Total	670.429	100,0	2.231.488	100,0	169.282.51	100,0

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Com relação à composição familiar, em Belo Horizonte predominam casais com filhos (45%), em seguida, mulheres sem cônjuge responsáveis pela família e com filhos (17%), e logo depois, estão as pessoas que moram sozinhas (11%) e os casais sem filhos (10%) (IBGE, 2000).

Tabela 5 – Famílias residentes em domicílios particulares por tipo de composição familiar, Belo Horizonte (MG) e Brasil, 2000

Tipo de composição familiar	Belo Horizonte Famílias em domicílios particulares		Brasil Famílias em domicílios particulares	
	n	%	n	%
Casal com filhos	302.111	45,1	23.915.114	49,5
Mulher responsável pela família sem cônjuge com filhos	111.859	16,7	6.047.642	12,5
Pessoa sozinha	72.580	10,8	4.126.487	8,5
Casal sem filhos	68.855	10,3	5.783.249	12,0
Casal com filhos e com parentes	30.743	4,6	2.971.770	6,2
Mulher responsável pela família sem cônjuge com filhos e com parentes	23.963	3,6	1.542.016	3,2

Homem responsável pela família sem cônjuge com filhos	11.870	1,8	762.871	1,6
Casal sem filhos e com parentes	7.374	1,1	881.206	1,8
Duas ou mais pessoas sem parentesco	2.834	0,4	142.627	0,3
Homem responsável pela família sem cônjuge com filhos e com parentes	2.326	0,3	187.324	0,4
Outro	35.915	5,3	1.902.478	3,9
Total	670.429	100,0	48.262.786	100,0

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Com relação à exclusão social¹³, Belo Horizonte apresenta índice de exclusão social de 0,710, garantindo-lhe a posição de 14^o lugar na posição de melhor situação social dos melhores municípios brasileiros. Pochmann, Amorim, 2003 identificam como maior ponto de fragilidade no município a desigualdade (0,475) e o emprego formal (0,486), componentes de um padrão de vida digno.

Tabela 6 – Índice de exclusão social (IES), Belo Horizonte (MG), 2000

Posição e componentes	valor
Padrão de vida digno	
Pobreza	0,764
Emprego formal	0,486
Desigualdade	0,475
Conhecimento	
Alfabetização	0,921
Escolaridade	0,813
Risco Juvenil	
Juventude	0,796
Violência	0,913
Índice de Exclusão Social*	0,710
Posição no “Ranking” Nacional (melhor situação social)	14 ^o

Fonte: Pochmann M, Amorim R, (orgs), 2003

*Quanto maior o índice melhor a situação social.

¹³ O Índice de Exclusão Social é constituído por três componentes: o *i) padrão de vida digno* que investiga as possibilidades de bem-estar material da população; o *ii) conhecimento* que busca qualificar a participação da população na transmissão técnico-cultural da sociedade; e o *iii) Índice de Vulnerabilidade Juvenil* que leva em consideração o risco da população mais jovem se envolver em ações criminosas. (Pochmann, Amorim, 2003.)

Algumas análises podem ser construídas a partir de alguns indicadores de vulnerabilidade social. A características dos chefes dos domicílios pode ser constituir como um indicador de vulnerabilidade. Dessa forma, verificamos que os homens são os principais responsáveis pela maioria (67%) dos domicílios particulares permanentes e 33% das unidades familiares são chefiadas por mulheres, o que é considerado um indicador de vulnerabilidade (IBGE, 2000).

Cerca de 5% dos chefes de família (homens e mulheres) em 2000 não tinha instrução ou possuíam menos de um ano de estudo e 10% dos responsáveis pelos domicílios de Belo Horizonte têm apenas de um a três anos de instrução, tendo abandonado os estudos no primeiro segmento do ensino fundamental. Assim, 16% dos chefes de domicílio apresentam vulnerabilidade educacional (IBGE, 2000).

A razão de dependência é construída dividindo o segmento etário da população definido como economicamente dependente (os menores de 15 anos de idade e os de 65 anos e mais de idade) e o segmento etário potencialmente produtivo (15 a 64 anos de idade). Em Belo Horizonte, para o ano de 2005, a razão de dependência geral foi de 46%, sendo 31% em relação aos jovens e 15% para idosos com mais de 65 anos de idade. Para o estado de Minas Gerais, a taxa de dependência geral em 2005 foi de 55%, com 40% em relação aos jovens e 15% em relação aos idosos. Em nível nacional, esta proporção no mesmo ano foi de 57%, sendo 42% para os jovens e 14% para os idosos. Portanto, a baixa dependência geral de Belo Horizonte (46%) em comparação à média nacional (57%) se deve a menor dependência de jovens munícipes (31%) em relação à razão de dependência dos jovens brasileiros (42%) (IDB, 2006).

Tabela 7 – Indicadores de vulnerabilidade das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, Belo Horizonte (MG) e Brasil

Características	Belo Horizonte		Brasil	
	n	%	n	%
Gênero do chefe de domicílio				
Homens	420.986	67,0	33.634.466	75,1
Mulheres	207.461	33,0	11.160.635	24,9
Anos de estudo do chefe de domicílio				

Sem instrução ou menos de 1 ano	34.452	5,5	7.243.666	16,2
1 a 3 anos	65.643	10,4	8.278.963	18,5
Razão de dependência 2005		45,8		56,9
Jovens (menores de 15 anos)		31,0		42,5
Idosos (65 anos e mais)		14,8		14,4

Fonte: ¹ IBGE – Censos Demográfico (2000).

² IDB, 2006

3.3 – A gestão local do Bolsa Família: experiência do Município de Belo Horizonte

Antes da implantação do Programa Bolsa Família, o município de Belo Horizonte acumulava experiências anteriores nas políticas sociais, através do o cadastro único das famílias em situação de miserabilidade e pobreza, do programa Bolsa Escola Municipal, do Orçamento Participativo e do BH Cidadania.¹⁴

Mas a principal questão favorável está relacionada com a estrutura organizacional, central e regional, formalizada no organograma da Prefeitura.

Para compreendermos melhor a estrutura que está como pano de fundo para a implementação e articulação do Programa Bolsa Família em Belo Horizonte, abaixo sinalizaremos as competências de cada setor.

Competências da Secretaria Municipal de Políticas Sociais/ Programa Bolsa Família – SMPS/ PBF

As atribuições do Programa Bolsa Família – PBF, nas ações de acompanhamento às famílias beneficiárias, estão distribuídas entre as equipes de coordenação central, sob a responsabilidade da Gerência de Coordenação Municipal dos Programas de Transferência de Renda, e as gerências regionais presentes nas nove regionais administrativas do município.

¹⁴ Implantado em 2002, o BH Cidadania antecipou a discussão sobre a intersectorialidade e a territorialização dos serviços públicos municipais à medida que tem como objetivos desenhar, implementar e acompanhar uma gestão pública descentralizada, integrada e participativa nos territórios do município que apresentam maiores índices de risco aos seus moradores. (PMBH)

A Gerência de Coordenação Municipal dos Programas de Transferência de Renda (GPTR) tem a competência de:

- Organizar e coordenar o Grupo de Trabalho do Programa Bolsa Família, que reúne representantes das Secretarias Temáticas diretamente envolvidas com o acompanhamento das condicionalidades do programa: Assistência Social, Educação e Saúde;
- Articular com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS - propondo ajustes justificados à Secretaria de Renda e Cidadania;

Para coordenar as informações inseridas no CADÚNICO, o Município conta com uma gerência específica: **Gerência de Cadastro - Assessoria Técnica para Informação e Cadastro (GCPTR)**. À essa Gerência compete:

- Cadastrar as famílias elegíveis para o programa;
- Manter atualizados os cadastros;
- Buscar no site do MDS a lista de famílias notificadas;
- Atualizar e limpar os cadastros, evitando que contribuam para as notificações indevidas. Isto significa:
 - identificar as famílias beneficiárias por meio dos Números de Identificação Social - NIS;
 - buscar no Sistema de Informação Unificado – SIU, informações sobre as famílias identificadas (nomes, endereço, regional de referência);
 - corrigir as duplicidades de notificação;
 - constatar a presença dos NIS das famílias identificadas na última folha de pagamento;
 - formatar relatório com os dados apurados;
 - encaminhar o relatório de famílias notificadas para a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social – SMAAS para georeferenciamento e esta encaminhará o relatório georeferenciado para os CRAS e Serviço Regional de Acompanhamento às Famílias dos Programas de Transferência de Renda;

- receber os relatórios georeferenciados da SMAAS/ Gerência de Informação e Monitoramento;
- encaminhar os relatórios georeferenciados para as Gerências Regionais de Transferência de Renda, para as gerências responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades da Saúde em nível regional e para Gerência do Programa Bolsa Escola/Programa Família Escola, cabendo a esta encaminhar os relatórios para as gerências Regionais da Educação;
- encaminhar relatórios consolidados referentes a totalização dos descumprimentos das condicionalidades para as Secretarias Municipais de Políticas Sociais, Assistência Social, Educação, Saúde, Secretarias Regionais de Serviços Sociais; Gerências Regionais de Políticas Sociais e representantes do Grupo Gestor Intersetorial do Programa Bolsa Família.
 - Quanto à recepção e tratamento da lista da Educação:
 - Recepção da lista elaborada pela Secretaria Municipal de Educação com a relação de famílias, notificadas ou não pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS - com indícios de situação de risco, para o acompanhamento intersetorial;
 - Classificação dos casos para acompanhamento da Saúde, Assistência Social e dos Núcleos Intersetoriais Regionais, via Gerência Regional de Transferência de Renda – NIR (Ver anexo 1). Especificamente, os NIR/GERPTR recebem a lista de famílias em situação de extrema pobreza. A Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial recebe a lista de famílias com indícios de associação ao narcotráfico e à violência urbana. Os Secretários de Serviços Sociais recebem a lista consolidada de todas as famílias em situação de risco.

Gerência de Gestão de Benefício (GGPTR)

- Analisar as atualizações cadastrais, procedendo à manutenção do benefício: bloqueio, desbloqueio, cancelamento;
- Analisar os relatórios dos recursos referentes ao descumprimento das condicionalidades;
- Enviar ao MDS a relação dos recursos deferidos e cancelados;

- Analisar e processar os procedimentos relativos à substituição de responsável legal;
- Emitir guias de pagamento, quando necessário;
- Disponibilizar serviço de atendimento telefônico 0800 às famílias beneficiárias.

Gerência de Articulação (GAPTR) - Assessoria Técnica

- Acompanhar as reuniões dos Núcleos Intersetoriais Regionais do Programa Bolsa Família – NIR, em conformidade com as diretrizes formalizadas para o seu funcionamento;
- Participar do Grupo Técnico do Programa BH Cidadania, programa da Secretaria Municipal de Políticas Sociais. Estruturado a partir dos princípios da descentralização, intersetorialidade e territorialidade, a principal função do BH Cidadania é articular as ações já existentes, potencializando as intervenções direcionadas ao público morador das áreas socialmente críticas. As atividades do Grupo Técnico do Programa BH Cidadania – GT BH Cidadania - contribuem para consolidar modelos integrados de acompanhamento às famílias residentes nos territórios definidos para sua intervenção. Neste, a representação do PBF busca a promoção das famílias beneficiárias residentes nos territórios, por meio de sua inserção nas ações intersetoriais;
- Promover e/ ou colaborar com espaços formativos e informativos dirigidos a gerentes, técnicos e estagiários da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, buscando a publicização e análise das diretrizes de gestão do programa, em especial aquelas referentes ao acompanhamento sócio-familiar das famílias beneficiárias.

GERPTR - Gerência Regional de Transferência de Renda e Geração de Trabalho

- Promover reuniões, de formato intersetorial, com as famílias beneficiárias,

principalmente aquelas notificadas pelo MDS, informando-as sobre a gestão do PBF. Após estas reuniões, deve-se:

- Executar a atualização cadastral, quando necessário;
- Viabilizar o preenchimento dos recursos referentes a condicionalidade da Saúde, quando necessário, conforme acordo com a Secretaria Municipal de Saúde;
- Viabilizar a elaboração dos recursos referentes a condicionalidade da Educação, junto à Gerência do Programa Bolsa Escola Municipal/ Programa Família Escola, quando necessário;
- Realizar visitas domiciliares. As visitas domiciliares buscam apoiar as famílias beneficiárias na garantia dos seus direitos de cidadania, com ênfase no direito à transferência de renda e à convivência familiar e comunitária. Em relação ao acompanhamento às famílias beneficiárias, as visitas domiciliares têm como objetivos:
 - Proceder a atualização cadastral;
 - Identificar situações de risco que comprometam o bem estar das famílias beneficiárias;
 - Encaminhar as famílias beneficiárias para a rede de serviços no município, potencializando as ações complementares ao programa;
 - Encaminhar para os Núcleos Intersetoriais Regionais – NIR, as famílias beneficiárias que necessitam de intervenção intersetorial;
 - Participar dos Colegiados de Coordenação Local do Programa BH Cidadania.

Competências da Secretaria Municipal de Educação – SMED.

O Programa Bolsa Família, a partir de seu cadastro, dá visibilidade a um conjunto de famílias que, pelo perfil da renda familiar, encontra-se em situação de vulnerabilidade social. Neste contexto, podemos dizer que um importante papel da Educação é o de fomentar, no município, a discussão das situações de risco identificadas a partir do acompanhamento escolar, entendendo tratar-se de

situações complexas que demandam, para serem enfrentadas, diversas articulações e intervenções envolvendo várias políticas públicas de maneira intersetorial.

No contexto das condicionalidades do Programa Bolsa Família, a apuração da frequência escolar, e seus desdobramentos, se constitui em um importante indicador social. A análise da frequência escolar evidencia uma gama de situações vividas pelas crianças e jovens, suas famílias, a relação destas com as escolas, subsidiando as ações e intervenções do Poder Público.

Ressalta-se que, em Belo Horizonte, há um diferencial, uma vez que existe, desde 1996, o Programa Bolsa Escola Municipal – BEM/BH. Trata-se de um programa que institui benefício financeiro com o objetivo de garantir a admissão e permanência na escola pública de estudantes de baixa renda de 07 a 15 anos. A Secretaria Municipal de Educação é responsável pelo Programa que, para além da transferência de recursos financeiros, também atua, em parceria com as Secretarias de Saúde, Políticas Sociais - Assistência Social e Programa Bolsa Família - no acompanhamento das famílias, tanto no que diz respeito as condicionalidades quanto nas ações voltadas para garantir que as mesmas consigam reverter sua situação de risco social.

A seguir, apresentamos as atribuições das gerências do Bolsa Escola/GEBE/SMED no acompanhamento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Belo Horizonte:

Gerência de Cadastro e Gestão Administrativa do Programa Bolsa-Escola - GECBE

Emitir e enviar para as escolas do município (rede municipal, estadual e particular e, ou filantrópica que têm alunos beneficiários) o Relatório de Apuração Mensal da Frequência Escolar;

Processar as informações coletadas pelo Relatório de Apuração Mensal da Frequência Escolar;

Enviar, bimestralmente, a frequência para o Ministério da Educação, que a encaminhará para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

Convocar as famílias, por meio de mala direta, para atualização dos dados escolares;

Emitir para a Gerência Regional do Programa Bolsa-Escola/ Programa Família Escola – GERBES - relatórios referentes às famílias em descumprimento da condicionalidade da Educação;

Monitorar a devolução dos Relatórios de Apuração Mensal da Frequência Escolar;

Enviar para a Gerência de Programas de Transferência de Renda –GPTR - lista das famílias notificadas com indicação de risco, identificadas por meio das escolas, atendimento e reuniões. A GPTR encaminhará esta lista para as Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social, da Segurança Urbana e Patrimonial e de Serviços Sociais.

Gerência Regional do Programa Bolsa-Escola/Programa Família – Escola - GERBES

- ✓ Atender as famílias para atualização dos dados escolares;
- ✓ Priorizar as famílias beneficiárias e em descumprimento das condicionalidades da Educação, nas ações do Programa Família Escola:
 - visitas domiciliares;
 - reuniões sócio-educativas, nas escolas, visando promover a participação das famílias beneficiárias ou não, na vida escolar de seus filhos;
 - atendimentos individuais;
 - encaminhamentos para a rede de serviços e de proteção social;
- ✓ Acompanhar as reuniões intersetoriais, convocadas pelo PBF, com as famílias notificadas para abertura de recursos;
- ✓ Realizar entrevista individual para apurar informações sobre a criança ou o jovem, sua escola e a inserção da família na rede de serviços de proteção social. Neste momento, são realizadas orientações sobre as

condicionalidades do Programa Bolsa Família, contatos com as escolas e encaminhamentos, conforme cada caso;

- ✓ Emitir parecer técnico, deferindo, ou não, os pedidos de recurso;
- ✓ Encaminhar as famílias com indicação de risco para a rede de proteção, marcando-as no sistema BEM-BH para posterior emissão da lista;
- ✓ Realizar reuniões informativas com as famílias que devem ser notificadas pelo MDS, em decorrência da identificação de dependentes com frequência escolar inferior a 85% para o Programa Bolsa Família, e 75% para o Benefício Variável Jovem;
- ✓ Levar ao Núcleo Intersetorial Regional/ Bolsa Família os casos cuja gravidade exige intervenção intersetorial, além de colaborar na definição de fluxos e intervenções.

Destaca-se neste fluxo que o acompanhamento sócio-educativo das famílias, que antes era feito apenas pelas Gerências do Bolsa Escola, agora envolve outros atores como a Frente de Mobilização Social e a Gerência de Articulação do Bolsa Escola.

Além deste fluxo, voltado para garantir o acompanhamento das famílias beneficiárias, desde o ano de 2005, a Secretaria Municipal de Educação vem consolidando um movimento de aproximação de todas as famílias dos estudantes da **Rede Municipal de Belo Horizonte**, o que culminou com a criação do Programa Família Escola. Com foco não apenas no acesso e a permanência na escola, mas no aprendizado, tem como objetivos:

- fomentar o diálogo e a parceria entre a família e as escolas de seus filhos e filhas;
- fortalecer a gestão democrática nas escolas;
- acompanhar a frequência escolar de todos os estudantes da rede, beneficiários de programas de transferência de renda, ou não.

Para cumprir estes objetivos, desenvolve ações como:

- reuniões com as famílias para esclarecimento sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- realização do Fórum Família Escola;
- formação permanente dos membros dos colegiados escolares;
- realização de atividades culturais e de lazer;
- acompanhamento sócio-educativo, que consiste em detectar, dentre os alunos das escolas, aqueles cujas famílias estão vulneráveis e empreender ações em rede entre as políticas públicas para a garantia dos direitos sociais das famílias.

Para sua execução, o Programa Família Escola possui uma coordenação colegiada, composta pelas gerências do Bolsa Escola, Coordenação de Projetos Especiais do Gabinete da Secretaria, e pela Frente de Mobilização Social da Gerência de Coordenação de Política Pedagógica e de Formação. Estas instâncias, juntas, realizam o monitoramento da frequência dos estudantes das redes municipal, estadual e particular, e acompanham as famílias, em prol da garantia dos seus direitos.

Competências da Secretaria Municipal de Saúde – SMSA.

A partir das informações do cadastro único, a Secretaria Municipal de Saúde – SMSA - instituiu um sistema de informação para a gestão das condicionalidades. Este possibilita a identificação das famílias beneficiárias por unidade básica de saúde e a geração de relatórios para a gestão em nível central, regional e local. São informações que contribuem para o planejamento e organização de ações assistenciais, de vigilância e de promoção a saúde para estas famílias, além de fornecer as informações necessárias ao controle das condicionalidades da saúde.

A estratégia para o acompanhamento das condicionalidades se dá por meio da lógica de organização do Programa de Saúde da Família –PSF - que, em Belo Horizonte, conta com 513 equipes (médico, enfermeiro e agente comunitário de saúde), nos nove distritos sanitários, distribuídas nas 149 unidades básicas de saúde.

No acompanhamento das condicionalidades, os agentes comunitários de saúde realizam visitas domiciliares mensais aos beneficiários, quando são preenchidos questionários sobre as condições gerais de saúde da família, verificando questões relativas a vacinação de crianças menores de 7 anos, ao pré-natal, puerpério e amamentação, bem como dados referentes à necessidade de proteção, como violação de direitos, risco social e pessoal e violências. O objetivo é garantir a atenção diferenciada às situações de grave risco social.

Após a identificação dos casos que necessitam de acompanhamento diferenciado, as equipes de PSF discutem e elaboram planos de cuidado para tratar as questões específicas da saúde. Para os casos que necessitam de uma intervenção intersetorial, articula-se, por meio do Núcleo Intersetorial Regional, NIR, com a rede de serviços de atenção mais adequada a estas famílias.

É importante destacar que as unidades básicas de saúde utilizam estas informações como ferramenta de gestão para a organização das ações assistenciais e de vigilância à saúde. Focalizando as famílias beneficiárias, prioriza-se a população mais vulnerável e, portanto, em situação de maior risco para adoecer.

Instituiu-se, para a gestão do programa na saúde, o grupo de acompanhamento do Bolsa Família, cuja coordenação central tem representações do Gabinete da SMSA, da Gerência de Assistência, e 3 representações regionais dos Distritos Sanitários (Gerência Regional de Assistência, Gerência Regional de Epidemiologia e um técnico de nível médio). Cada representação distrital coordena o andamento do acompanhamento nos Centros de Saúde vinculados aos Distritos Sanitários de cada regional. Estas se reúnem, uma vez ao mês, para a discussão das dificuldades, dos êxitos e da necessidade de avanço e reformulação das ações setoriais e intersetoriais organizadas para as famílias beneficiárias.

Famílias notificadas:

- Famílias com descumprimento subsequente:

A Equipe de Saúde da Família – ESF, realiza visita e procedimentos que possibilitem o cumprimento das condicionalidades (vacinação ou realização de pré-natal);

- Se a família continua em descumprimento, ela permanece inserida no acompanhamento cotidiano do Centro de Saúde, segundo os protocolos da ESF, e

seu caso é levado ao Núcleo Intersetorial Regional - NIR, para articulação com outras políticas.

- As famílias que cumprem as condicionalidades permanecem inseridas no acompanhamento do centro de saúde, segundo os protocolos da ESF.

Famílias não notificadas, mas com necessidade de proteção:

- A Equipe de Saúde da Família realiza visita e procedimentos, que possibilitem agregar esta família ao Centro de Saúde para ações da ESF, ou com profissionais de apoio matricial.
- A ESF realiza ações inerentes ao setor da saúde e encaminhamento para o NIR, buscando articulação com outras políticas.

Famílias com risco de notificação:

- Família com descumprimento de condicionalidade:

A Equipe de Saúde da Família faz visita, realiza procedimentos que possibilitem o cumprimento da condicionalidade (vacinação ou realização de pré-natal) e só encaminha para a discussão no NIR em busca de parcerias se o descumprimento for subsequente e ultrapassar a três meses.

- Família com necessidade de proteção, ou seja, idoso dependente, portador de deficiência incapacitante, criança desnutrida e outros indícios de riscos observados pela equipe de saúde da família:

A Equipe de Saúde da Família faz visita, realiza procedimentos que possibilitem agregar esta família ao Centro de Saúde para ações da ESF ou profissionais de apoio matricial, aciona a rede de saúde, realiza as ações inerentes ao setor saúde e faz encaminhamento para articulação da rede intersetorial, por meio do NIR;

COMPETÊNCIAS DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SMAAS.

O acompanhamento familiar na perspectiva da Assistência Social:

O acompanhamento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, realizado pela Assistência Social, complementa a proteção social promovida pela transferência de renda. Visa a integralidade da atenção e cobertura das necessidades socioassistenciais das famílias.

Com o intuito de responsabilizar todo o sistema de assistência social no acompanhamento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social –SMAAS - define o trânsito dessas famílias nos serviços do Sistema Único de Assistência Social – SUAS- conforme as necessidades por elas apresentadas.

Visando direcionar o atendimento para as famílias que apresentam demandas específicas para as ações socioassistenciais, fez-se necessário definir com clareza o público que será alvo de atendimento prioritário.

Assim, o público para o acompanhamento da assistência social será composto por:

- Famílias que descumprem as condicionalidades da Educação, Saúde, e, ou aquelas cujas dinâmicas sócio familiares dificultam a elas o cumprimento das condicionalidades;
- Famílias em descumprimento da condicionalidade da Assistência Social, que é considerado a partir de duas situações:

1ª) reiteração e reincidência da situação de trabalho infantil identificada pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS;

2ª) infrequência na jornada ampliada identificada por meio do Sistema de Informação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - SISPETI;

- Famílias identificadas pelas Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Políticas Sociais-Assistência Social e Programa Bolsa Família, com os seguintes indícios de riscos:

- Violência doméstica: física, psicológica, sexual e por negligência;
 - Exploração sexual;
 - Trabalho infante-juvenil;
 - Mendicância;
 - Trajetória de rua;
 - Com crianças e, ou adolescentes com medidas de proteção;
 - Com adolescentes com medidas sócio-educativas.
-
- Famílias com necessidades de proteção (situações de drogadição, violência doméstica, violência por negligência, famílias com crianças em estado de desnutrição, famílias com idoso dependente, famílias com pessoa com deficiência) identificadas pela Equipe de Saúde da Família.

São competências gerais da SMAAS em relação acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família:

- Garantir prioridade de acesso aos serviços de proteção básica e, ou, especial, de acordo com as necessidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, PBF (NOB, 2005);
- Acompanhar, em especial, as famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades do PBF, com a finalidade de apoiá-las na superação de suas dificuldades e de promover condições de inclusão na rede de proteção social;
- Capacitar e mobilizar as equipes dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, do Serviço Regional de Acompanhamento às Famílias dos Programas de Transferência de Renda, dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social- CREAS, para a metodologia de trabalho com famílias;
- Avaliar as atividades desenvolvidas com as famílias, os serviços ofertados e

os encaminhamentos realizados;

- Emitir relatórios periódicos sobre os dados de inserção e acompanhamento das famílias;
- Participar dos espaços intersetoriais de articulação do Programa Bolsa Família, em especial o Grupo de Trabalho e os Núcleos Intersetoriais Regionais – NIR.

A inserção da família no acompanhamento da Assistência Social:

O acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF implica na sua inserção nos serviços da Assistência Social e em suas respectivas atividades metodológicas. O descumprimento da condicionalidade é, assim, mais um elemento incorporado à dinâmica de cada serviço na atenção à família. Caso a família já esteja inserida nos serviços do SUAS, os mesmos serão alertados quanto à situação de descumprimento.

A inserção da família beneficiária em descumprimento das condicionalidades, ocorre por meio da última lista publicada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, devidamente apurada pela Gerência de Coordenação Municipal de Programas de Transferência de Renda – GPTR/ Assessoria Técnica para Informação e Cadastro, respeitado o prazo de recursos e considerando o seguintes critérios:

- Famílias com necessidade de proteção encaminhadas pela Educação, Saúde e Programa Bolsa Família;
- Famílias identificadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

A inserção da família poderá ocorrer por meio dos seguintes serviços, segundo o nível de proteção:

- Centro de Referência da Assistência Social – CRAS e Serviços da

Proteção Básica para as famílias residentes nos territórios dos CRAS;

- Serviço Regional de Acompanhamento às Famílias dos Programas de Transferência de Renda, para as residentes fora dos territórios dos CRAS;
- Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS – atendimento/ acolhimento, para os casos de indícios de violação de direito.

A seguir, as competências de cada nível de gestão do Programa na Assistência Social:

Gerências de Proteção Social - GPSO

Gerência de Proteção Social Básica - GPSOB

- Garantir o cumprimento das diretrizes para o acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF no âmbito da proteção básica;
- Acompanhar as ações desenvolvidas pelos CRAS e Serviço Regional de Acompanhamento às Famílias dos Programas de Transferência de Renda;
- Fazer a interlocução com a Gerência de Coordenação Municipal dos Programas de Transferência de Renda – GPTR.

Centro de Referência de Assistência Social – CRAS - e Serviço Regional de Acompanhamento às Famílias dos Programas de Transferência de Renda

- Receber a relação de famílias beneficiárias em descumprimento de condicionalidade, identificadas como prioritárias para atendimento, enviada pela Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação -GEIMA;
- Verificar se a família está cadastrada e inserida nas atividades dos CRAS, caso seja do território;
- Realizar busca ativa à família;
- Realizar diagnóstico da família;
- Elaborar o Plano de Ação Familiar;

- Inserir a família nas atividades metodológicas, conforme a sua necessidade, com o objetivo de fortalecer vínculos familiares e comunitários e, com isso, contribuir para a superação da causa do não cumprimento da condicionalidade do PBF;
- Elaborar relatório periódico do acompanhamento realizado;
- Participar das reuniões do Núcleo Intersetorial Regional – NIR.

Gerência de Proteção Social Especial - GPES

- Garantir o cumprimento das diretrizes para o acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF, no âmbito da proteção especial;
- Receber relação de famílias que, além do não cumprimento da condicionalidade, apresentam violação de direito;
- Realizar avaliação do caso, confirmando a violação, e inserir nos serviços de proteção;
- Elaborar relatório periódico do acompanhamento realizado.

Gerência de Informação Monitoramento e Avaliação - GEIMA

- Receber a relação das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, enviada pela GPTR/ Assessoria Técnica para Informação e Cadastro;
- Realizar o georeferenciamento das famílias, identificando-as nos 16 territórios dos CRAS, e fora dos territórios;
- Realizar a identificação das demandas socioassistenciais, que orientará a inserção das famílias;
- Repassar as informações à Gerência de Proteção Social Básica, ao CRAS e à Gerência de - Proteção Social Especial;
- Realizar monitoramento do acompanhamento realizado pela SMAAS.

Gerência Regional de Assistência Social - GERASC

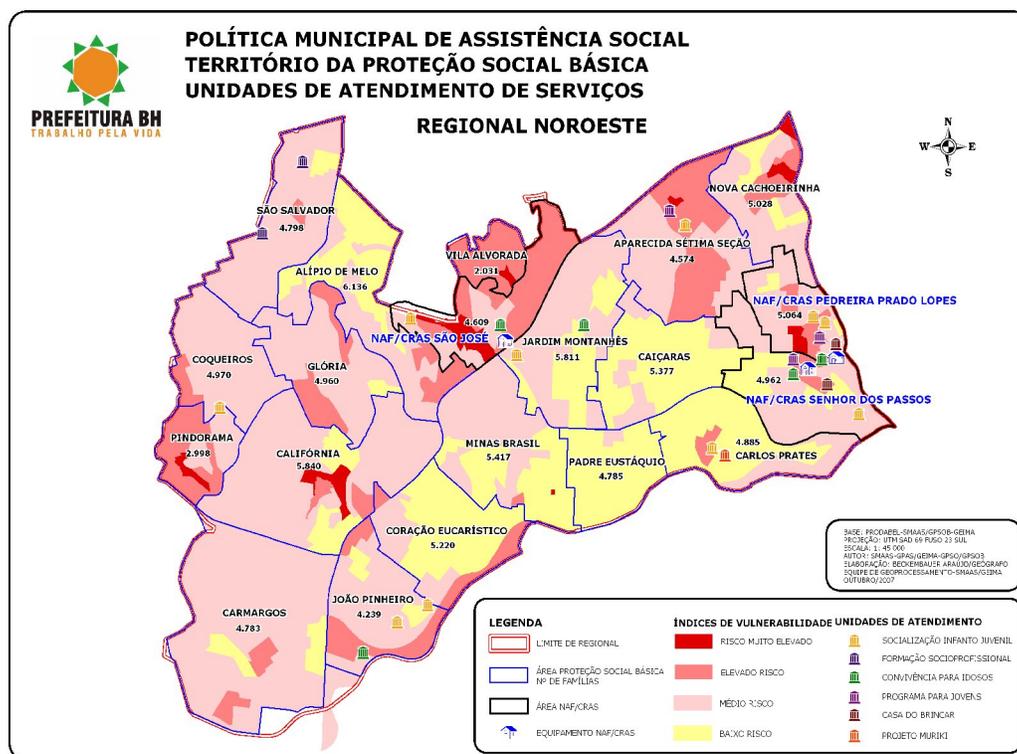
- Participar das reuniões do NIR;

- Acompanhar as atividades realizadas pelas equipes dos diversos serviços da Assistência Social nas regionais, referentes ao acompanhamento às famílias beneficiárias.

Como previsto em nossa proposta metodológica, realizamos uma visita à Regional Noroeste, com a finalidade de entrevistar o gestor, gerente regional de transferência de renda e trabalho, possui 46 anos e há 26 anos trabalha na PMBH.

Segundo o gestor, as Regionais funcionam como sub-prefeituras¹⁵ que são responsáveis pelo cadastramento do Programa Bolsa Família, dentre outros serviços ligados à assistência social. O território de abrangência da regional noroeste é responsável por cerca de 460.000 mil pessoas, moradoras de nove bairros. A Regional Noroeste ainda conta com três Centros de Referência da Assistência Social: NAF/CRAS São José, NAF/CRAS Pedreira Prado Lopes e NAF/CRAS Senhor dos Passos.

Mapa 1 - Território de abrangência da Regional Noroeste



¹⁵ As regionais estão ligadas à instância superior que é a Secretaria Municipal de Políticas Públicas

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Quando o programa foi implementado no município, o cadastramento era feito pela secretaria de assistência social. Por se tratar de um município de grande porte, o gestor afirma que inicialmente aconteceram alguns equívocos. *“Pessoas com a renda per capita superior à exigida pelo programa foram cadastradas e recebiam o benefício. Isso aconteceu por que a renda era feita através de auto-declaração”*.

A Regional noroeste possui cerca de 15.550 famílias cadastradas no programa, sendo 8.500 dessas famílias atendidas pelo benefício (quase 55%). Cerca de 7.050 famílias aguardam na lista de espera.

O gestor fala que além de funcionar como posto de cadastramento, a Regional faz um acompanhamento das famílias, que acontece através de grupos sócio-educativos, que são trabalhados através de atividades coletivas, palestras, campanhas, oficinas, reuniões, grupos de reflexão, entre outras, além do atendimento individual para a identificação das demandas e serviços apropriados para as pessoas e famílias. Garante que, apesar do acompanhamento das famílias a estrutura organizacional do programa no município permite a liberdade para desenvolver ações específicas em cada regional.

As condicionalidades estão implantadas na regional e seu controle segue os procedimentos previstos na legislação federal do programa:

1º - Advertência

Com o descumprimento, a família será advertida por escrito, sem prejudicar o recebimento do benefício. O principal objetivo dessa advertência é lembrar ao beneficiário que ele deve ficar mais atento com a situação escolar e com a saúde de seus familiares.

2º - Bloqueio e suspensão

No 2º descumprimento, sem justificativa, o benefício fica bloqueado por 30 dias.

No 3º descumprimento o benefício fica suspenso por 60 dias.

Com o 4º descumprimento o benefício ficará suspenso por mais 60 dias.

3º - Cancelamento

O 5º descumprimento de qualquer compromisso acarretará o cancelamento do benefício, automaticamente.

Paralelamente são realizados na regional grupos sócio-educativos com os usuários que estão em descumprimento com as condicionalidades, para que assim, possam evitar o cancelamento do benefício. O gestor afirma que esses dados são enviados mensalmente e que é possível o controle e até mesmo o cancelamento do benefício, como podemos ver no quadro abaixo.

Quadro 2 – Controle das Condicionalidades no Município de Belo Horizonte

Regional	Advertência	Bloqueio	1ªSuspensão	2ªSuspensão	Cancelamento	Total por Regional
Barreiro	352	121	44	56	28	601
Centro Sul	203	67	29	42	19	360
Leste	278	102	26	37	16	459
Nordeste	263	129	39	47	27	505
Noroeste	245	65	29	42	9	390
Norte	310	105	50	58	17	540
Oeste	297	85	56	63	38	539
Pampulha	100	40	16	20	6	182
Venda Nova	308	122	47	62	32	571
Total de Notificações	2356	836	336	427	192	4147

Fonte: PMBH – Secretaria Municipal de Políticas Sociais – Coordenação Municipal de Programas de Transferência de Renda. Data: 23/07/09

Quando questionado sobre a perspectiva de emancipação dos beneficiários, o gestor fala que a principal ação desenvolvida pela Prefeitura de Belo Horizonte em parceria com suas nove regionais é um curso de qualificação para a construção civil (Planseq - Plano Setorial de Qualificação). Segundo o gestor, esse curso está sendo oferecido a 7.044 pessoas do núcleo familiar atendido pelo programa Bolsa Família. Essa iniciativa é do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em conjunto com o Ministério do Trabalho.

Justificando a escolha do curso, o gestor afirma que o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon) realizou um levantamento em Belo Horizonte, que verificou a existência de uma demanda de 22 mil trabalhadores qualificados, em função das obras do PAC, da construção do novo Centro Administrativo, de programas como o Vila Viva e, sobretudo, das obras decorrentes da realização dos jogos da Copa de 2014 na capital mineira.

Para o gestor, esse curso oferece muitas possibilidades de emprego ao beneficiário, pois possibilita a aprendizagem completa e necessária para o ramo da construção civil, uma vez que, os interessados se qualificam como azulejista, carpinteiro, armador, almoxarife de obras, pedreiro de acabamento, pedreiro de alvenaria, gesseiro, pintor de parede, eletricista predial, encanador, calceteiro e auxiliar administrativo. O curso tem duração de 200 horas-aula (cerca de dois meses), a metade dessa carga horária é ministrada nos próprios canteiros de obras. Os cursos são gratuitos e os alunos recebem o vale-transporte e todo o material didático. O horário é flexível – manhã, tarde e noite –, dependendo da disponibilidade da turma.

As inscrições para os cursos estão sendo feitas nos canteiros de obras da Urbel - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, Centros de Referência da Assistência Social (Cras), nas Regionais e nas agências do Sine - Sistema Nacional de Emprego. Mas até o presente momento, apenas 1.500 beneficiários se inscreveram no curso. Renê acredita que a maioria dos beneficiários não possui condições de fazer o curso, pois trabalha durante o dia. Este fato é confirmado pelo fato de que rapidamente as vagas para o curso no período noturno se esgotaram.

O acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família e a oferta de ações complementares às famílias beneficiárias exigem um sensível

esforço para a convergência das intervenções públicas, facilitadas por meio de conceitos e fluxos de ação acordados entre os parceiros, com olhar voltado para o combate à pobreza e para a autonomia das famílias beneficiárias.

Para acompanhar as condicionalidades foi elaborado um documento pelas Secretarias de Políticas Sociais, Assistência Social, Educação e Saúde do Município de Belo Horizonte, com o objetivo de organizar as competências entre elas no acompanhamento sóciofamiliar as famílias beneficiárias, em especial aquelas em situação de descumprimento de condicionalidades e, ou, em situação de risco social ou pessoal.

Ao entrar no Programa Bolsa Família, as famílias se comprometem a cumprir as condicionalidades do programa nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. Quando descumpridas, são previstas medidas, da advertência ao cancelamento do benefício. Trata-se de um processo gradativo no qual as famílias têm direito a impetrar recursos justificatórios, de acordo com a regulamentação do programa.

O risco social ou pessoal é um conceito que transversaliza as ações do Programa Bolsa Família. Como reconhecido, o critério monetário é aquele que distingue a inclusão das famílias ao programa, que precisa buscar alternativas articuladas para a inclusão das mesmas, frente a vivência precária de diversos ativos sociais, como moradia, segurança alimentar, formação escolar, acesso qualificado à informação, entre outros.

Neste contexto, o referido município compreende que o Programa Bolsa Família deve contribuir para a estruturação da rede de proteção social para as famílias beneficiárias e para o fortalecimento das interfaces entre as políticas sociais, que têm nos espaços de articulação intersectorial uma importante ferramenta de gestão.

3.3 – A percepção das famílias beneficiárias

Os beneficiários do PBF são famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 (cem reais), distribuídos em dois grupos: extremamente pobres, com renda

de até R\$ 50,00 (cinquenta reais) e pobres, com renda entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00 (cem reais) per capita.

Assim como o proposto nos procedimentos metodológicos, realizamos uma pesquisa empírica com algumas famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, a fim de captar suas percepções com relação ao referido programa.

As análises são baseadas nos dados da pesquisa feita no município de Belo Horizonte, onde constatamos a existência de diferença com relação à realidade dos demais municípios do país no que diz respeito à efetividade do programa Bolsa Família. Tal pesquisa foi feita no acompanhamento da rotina de atendimento na regional noroeste e no conjunto habitacional da prefeitura chamado Conjunto Califórnia.

Perfil sociodemográfico dos respondentes:

A maioria dessas famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família é chefiada por mulheres, com baixa escolaridade. Essa informação sobre o perfil dos usuários foi obtida através do Cadastro Único e confirmada durante a entrevista realizada com os gestores do programa no Município de Belo Horizonte.

Foram entrevistadas oito chefes de famílias beneficiárias. Todas elas recebem o teto máximo do benefício e estão há mais de 1 ano inseridas no programa.

Com relação à idade das beneficiárias, a pesquisa demonstrou que a faixa etária varia de 25 a 47 anos de idade. Todas possuíam filhos, sendo estes em número de 4 a 6.

A escolaridade é baixa: todas possuem ensino fundamental incompleto, tendo cursado séries que variam da 2ª à 6ª. A educação formal que para muitos funcionava como acesso a melhores condições de vida, nem sempre era verificada na prática dessas beneficiárias, já que a escolaridade alcançada não correspondia à desejada, em função de inúmeros motivos por elas alegados.

Sobre as condições habitacionais, todas entrevistadas residem em casa própria, todas elas de herança de família. Vale dizer que quatro dessas residências

foram cedidas pela prefeitura e fazem parte de um programa habitacional do município.

As condições de infra-estrutura do bairro foram consideradas boas pelas entrevistadas, sobretudo em relação ao abastecimento de água, luz, rede de esgoto e coleta de lixo. Já a respeito de outros equipamentos sociais, entre eles escola e posto de saúde, as quatro entrevistadas que residem no conjunto habitacional afirmaram alguns problemas como podemos observar abaixo:

“Aqui no bairro não tem posto perto, nem escola, nem sacolão. Só tem uma mercearia mas é tudo caríssimo... Aí temos que atravessar a BR e fazer tudo do outro lado, até ir no posto por exemplo.” Relato de uma beneficiária gestante (24/09/09).

Falta um posto de saúde próximo, uma escola, para não precisar atravessar a o asfalto. Porque as escolas e supermercados são distantes...São em outros bairros. “Ou você passa pela BR ou passa pela estrada de chão para fazer compra.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

É muito difícil... Porque não temos mercado, nem posto e nem escola perto! Relato de uma beneficiária (24/09/09).

Falta posto de saúde. E o supermercado é muito longe. Tem que atravessar a BH. Relato de uma beneficiária (24/09/09).

As funções que estas beneficiárias já desempenham no cotidiano do trabalho são diversas: saladeira e doméstica, diarista, auxiliar de serviços gerais, auxiliar de cozinha. Ainda percebemos que muitas dessas beneficiárias transitam em diferentes funções no mundo do trabalho, uma vez que as profissões eram indefinidas. As entrevistadas revelaram inúmeras ocupações exercidas pelos membros de suas famílias, ocupações estas que, entre as mulheres, referiam-se principalmente à área doméstica, e entre os homens variavam em decorrência das oportunidades que surgiam no mercado, relacionados ao trabalho informal e aos serviços na construção civil.

Nossa! Já fiz de tudo um pouco. Já fui atendente de padaria, auxiliar de laboratório, caixa, promotora de venda, já trabalhei em sacolão... Muita coisa eu já fiz. Relato de uma beneficiária (24/09/09).

Todas consideram o trabalho como algo importante e indispensável para a condição humana, no entanto, somente duas das entrevistadas possuíam emprego formal, tornando evidente que nem sempre essas pessoas conseguiam um lugar nos cenários do trabalho formal. Percebemos que o índice de desemprego era grande, assim como a necessidade de recorrerem ao trabalho informal.

“É muito importante para ser independente, ter um salário sem precisar do marido. Agente gasta como quer, faz o que quer.” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“É muito bom, mas doente eu não consigo trabalhar. Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“Sem ele não sou ninguém! Porque não acho certo roubar e matar para ter dinheiro para sustentar uma família. Relato de uma beneficiária que reside em uma região onde o tráfico é muito presente (24/09/09).

“Trabalho é tudo! Agente se edifica com o trabalho e sem trabalho agente não é ninguém. Agente tem até benefício, mas agente quer ver o trabalho nas nossas mãos. O interessante hoje não é apenas nos dar uma condição, mas nos dar um trabalho, porque acho que as pessoas valorizam até mais do que um benefício.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“É bom e eu gosto de trabalhar para ter meu dinheiro, minhas coisas.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

A renda familiar das beneficiárias entrevistadas varia de R\$150, 00 à R\$ 500,00, sendo esta renda proveniente do trabalho que realizam ou dos rendimentos de seus companheiros.

Acesso ao programa

Entre as famílias entrevistadas, o acesso às informações iniciais sobre o programa aconteceu por diversas fontes. Por familiares, pela escola, pelo posto de saúde e através dos encaminhamentos do conselho tutelar. Todas estas instâncias

de atendimento da população receberam orientações iniciais para que pudessem encaminhar os beneficiários para as regionais, local este, onde é realizado o cadastramento para o programa.

Uso dos recursos financeiros do programa pelas famílias beneficiárias

Com relação aos gastos principais da família, a informação era que o dinheiro era revertido para os gastos gerais com a família e da casa. Referiram-se neste momento a gastos com alimentação, principalmente com leite, compra de gás, pagamento de contas da casa, prestações, material escolar e roupas para as crianças.

“A bolsa chega no final do pagamento eu olho o que está faltando em casa, faço um sacolão, uma compra.” Relato de uma beneficiária (24/08/09).

“Eu gasto com tudo! Menos bebida e cigarro.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“Compro muita coisa... Coisas para os meninos... Comprei até uma mesa de R\$250,00 reais. Estou pagando prestações com o dinheiro da Bolsa Família”. Relato de uma beneficiária (24/09/09).

Percepção das famílias sobre as condicionalidades

A literatura aponta que transferência de renda com condicionalidades é uma maneira de não apenas sanar a fome, mas também romper com os ciclos de pobreza e ressalta que esta influencia diretamente nos índices de evasão escolar.

Com relação à contrapartida exigida pelo programa, todas entrevistadas consideraram como algo positivo, e que independente do Bolsa Família é algo que deve fazer parte da vida das crianças e das mulheres.

“ Eu acho bom! Porque eu por exemplo na época em que meu pai estava criando agente era muita dificuldade, agente não pode estudar direito porque tinha que trabalhar para ajudar a manter a casa. Hoje não. As crianças podem estudar. Temos essa ajuda, os pais trabalham, geralmente

as mães também. Então eu acho muito bom. Criança tem que estudar mesmo.” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“Eu acho ótimo. É um dever!” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“Tem que estar em dia. Eu acho bom porque é um dever, mas depois que chega na adolescência, não tem jeito. Mas contribui para muita gente.” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“Eu acho que é bom. Porque tem muito menino na escola por causa disso, mas é obrigação nossa de mãe independente do Bolsa Família.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“É interessante porque tem muitos pais até aqui no conjunto, que os filhos nasceram foram no médico quando tinha um mês e os meninos vão fazer três, quatro anos sem ir ao médico. Eu acho interessante porque de alguma forma vamos saber como está a saúde dos nossos filhos. Para meu filho eu tenho uma consulta certa no mês no posto de saúde e se eu não fizer isso vou ter que receber advertência no Bolsa Família. Mas não é só isso, saúde é o mais importante, o resto agente conquista.” Relato de uma beneficiária gestante (24/09/09).

“Olha, isso aí faz parte da vida de qualquer pessoa. Não é porque é do Bolsa Família que agente não tem que impor que os filhos tem que ir para escola não... Porque a escola está aí para todos e também a criança e a mulher tem sempre que ir ao médico. Qualquer mãe tem que fazer isso para o filho ser alguém.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“Mas toda mãe tem que cuidar do seu filho. Antes do Bolsa Família é um direito das crianças ir no médico, na vacinação. Mas depois do Bolsa Família as mães levam mais com medo de perder” Relato de uma beneficiária (24/08/09).

“Tem que ter isso mesmo. Os meus meninos vão todo dia... Sempre foram. Mas depois disso tem mais mãe que manda os meninos para escola, muitos voltaram a estudar.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

Percepção sobre a potencialidade do programa no combate a fome

As beneficiárias foram questionadas sobre o enfrentamento da fome pelo programa Bolsa Família. Nesse aspecto, as opiniões foram diversas.

Alguns depoimentos apontam que o PBF, ao subsidiar a renda familiar, tem possibilitado maior acesso aos alimentos, contribuindo, desse modo, para enfrentar o problema da fome.

“Nesses interior aí... Tem pessoas que precisam mesmo. R\$50 reais para eles já é uma ajuda muito boa.” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“Tem sim! Tem gente que não tem renda nenhuma, vive só desse dinheiro. “Relato de uma beneficiária.” (18/09/09).

“Muita gente não passa mais necessidade igual passava. Porque eu mesma já passei necessidade, entendeu? Agora não. Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“Tem contribuído bastante. Porque tinha gente que não tinha nada para comer, agora vai lá e faz uma compra. Eu mesma Já passei aperto em casa. O que me valia é esse dinheiro.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

Alguns beneficiários chamaram atenção para a necessidade de articular o programa a uma política efetiva de geração de emprego, pois somente desse modo estaria combatendo a fome no país.

“Não no contexto geral. Para mim, para erradicar a fome o governo teria que investir no trabalho. “Relato de uma beneficiária (24/09/09).

A exclusão de potenciais beneficiários e o baixo valor do recurso monetário foram identificados pelos entrevistados como aspectos que limitam o alcance do programa no combate à fome.

“Olha, é relativo porque tem pessoas que só tem o Bolsa Família. Dá para comprar alguma coisa, mas para sustentar uma família não dá. Não é porque é pouco, mas hoje em dia é tudo caro, principalmente para nós aqui no conjunto. A mercearia é cara e o supermercado é longe. Você compra e tem que pagar um taxi. Por exemplo, no meu caso, recebo R\$110,00 Dá

para comer uma semana... Vou falar a verdade! Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“Não. Porque esse benefício ajuda muito, igual eu falei... Mas eu conheço um monte de gente que não recebe, eu vejo muita pessoa de necessidade... Tem pessoas que chegam perto de mim e dizem que não tem comida nenhuma. Eu falo para ir no Bolsa Família. Eles falam que já foram, mas não estavam chamando ninguém. Eu vejo ainda muita dificuldade.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

Avaliação do programa por parte dos beneficiários

É importante ressaltar que a percepção das entrevistadas se referem a uma gestão específica do Programa Bolsa Família, e que estes dados podem variar em se tratando de um outro município. Cabe ressaltar que o Município de Belo Horizonte tem apresentado experiências positivas na gestão do referido programa, servindo de “piloto” para diversas inovações a serem implementadas pelo MDS.

Ao avaliar o Programa Bolsa família no município de Belo Horizonte, as beneficiárias apontam algumas deficiências e afirmam que alguns aspectos do programa ainda precisam ser melhorados, como podemos ver abaixo:

“Pode melhorar, eu acho pouco... Porque tem pessoas que dependem, só vivem do Bolsa Família, infelizmente. Porque não trabalha ou porque está desempregado. O Bolsa família poderia aumentar para quem precisa mais.” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“Precisa melhorar... Ter mais cursos para adolescentes.” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“É algo bom, dá para um material.” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“Eu acho que hoje em dia está ficando mais interessante porque as pessoas beneficiárias do Bolsa Família está se inserindo no mercado de trabalho. Aí acaba com aquela visão de que o Bolsa Família é para gente preguiçosa, que o governo está dando uma coisa para deixar as pessoas amolecidas em casa, mas hoje em dia não é assim não. Começa a receber uma bolsa depois está com um trabalho de eletrecista, de pedreiro. Comigo foi assim.”

Relato de uma beneficiária que fez um curso na construção civil e hoje trabalha como servente (24/09/09).

“Aqui dentro do conjunto, estão as pessoas que convivo. Muitas pessoas aqui sobrevivem dele, tem tudo para dar certo. Mas precisa de uma fiscalização mais rigorosa. Muitos usam o dinheiro para beber.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

Para as entrevistadas, o programa representa uma preocupação do governo para com as pessoas e é definido como algo positivo, que vem contribuir na renda da família. Com relação às contribuições para a sobrevivência das famílias o benefício ora era identificado como “única renda”, ora como “uma ajuda”, ficando claro que esta quantia em dinheiro influenciava, diretamente, na qualidade de vida dos entrevistados. Porém, para a maioria das entrevistadas o mais importante seria a incorporação dos beneficiários no mundo do trabalho.

“Eu acho que foi uma coisa boa que o governo arrumou e que ajuda muito as pessoas, porque é um dinheiro que... Como que vou dizer... ajuda na renda da gente. Um salário mínimo para pagar água, luz, despesas não dá não. Isso aí ajuda para comprar um leite, um pão, fazer um sacolão...” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“É uma ótima ajuda!” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“Eu acho interessante... Principalmente aqui tem pessoas que não tem nada, nada vezes nada. Não tem como trabalhar, nem aposentar. É uma ajuda de certa forma.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“Nos ajuda. Tipo assim... Nos ajuda a pagar uma água, sobra para o leite das crianças, mas agente precisa ser valorizado e não simplesmente receber um benefício.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“ Eu gosto da bolsa família, porque depois que eu recebi esse benefício deu para pagar algumas coisas no mês. Mas eu acho que mais importante é arrumar um meio, de dar mais cursos, que através desse curso eles podiam encaminhar um trabalho para agente.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“ É algo que ajuda demais” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

Quando questionadas se o programa representava uma ajuda ou um direito, dentre as oito beneficiárias entrevistadas, apenas uma define o benefício como direito. Para as demais o benefício é considerado uma ajuda. É notório como em várias falas está presente a palavra ajuda.

“Ajuda. Porque pra mim direito é quando agente está trabalhando para ganhar.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“Ajuda porque antigamente não tinha isso.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“Direito. Eu penso que é porque eu estou recebendo e outras não. Então se eu tenho é porque é meu direito.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

Já com relação ao fornecimento de subsídios que visam à emancipação das famílias beneficiárias, todas as entrevistadas citaram os cursos de capacitação oferecidos pelo programa. Todas avaliam que estes têm contribuído para emancipação dos beneficiários, no entanto apontam alguns pontos que precisam ser melhorados.

“Está sim. Inclusive no meu bairro está tendo muitos cursos. Eu mesma cheguei a fazer lá... Fiz de saladeira. Tem muito curso aqui. Às vezes a pessoa não faz, porque não interessa, porque não quer... Porque cursos têm.” Relato de uma beneficiária (18/09/09).

“Eu acho que com relação a isso quem está ficando preguiçoso são as pessoas. Porque ainda existe pessoas que preferem ganhar R\$110, 00 do que ter um emprego de carteira assinada para não perder o Bolsa Família. Eu acho interessante qualificar as pessoas e instruir para o mercado de trabalho. Porque as pessoas perdem auto estima de ficar em casa, sem fazer nada da vida. Tipo... Você tendo como correr atrás... Nada paga nesse mundo! Você ser capaz de se manter e de manter uma família, de ser o alicerce da sua casa... Eu acho muito interessante isso. É necessário para sua cabeça. É muito bom! Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“A maioria das pessoas que recebem o Bolsa Família não tem estudo e é exigido no mínimo a 4ª série para fazer um curso. Para mim, eles tinham que melhorar essa questão porque a maioria dos beneficiários não tem 4ª série e não tem acesso aos cursos. Eu mesmo tenho duas amigas que querem fazer, mas elas não sabem nem assinar o nome.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“Tem contribuído sim. Depois que eles colocaram os cursos você pode ter uma profissão, sabe... Já entrou no mercado de trabalho. Eu conheço pessoas assim, que já estão trabalhando. É pouco, mas um pouco que já ajuda.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“Eu acho que só não faz os cursos porque não quer. Eu quero fazer de camareira, estou esperando a vaga. Meu marido vai fazer o de pedreiro.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

“Tem sim... Até li o papel do Bolsa Família que diz que está tendo curso de graça.” Relato de uma beneficiária (24/09/09).

Todos esses aspectos apontados pelos relatos das beneficiárias durante as entrevistas nos proporcionam o conhecimento da percepção destes com relação ao programa Bolsa Família, assim como as alterações introduzidas nas condições dessas famílias.

Conhecer a realidade que perpassa o cotidiano dos beneficiários dos programas sociais se torna imprescindível para que possamos reconhecer as mudanças ocorridas em suas vidas, observando a contribuição do Bolsa Família no processo de desenvolvimento social, a qual as políticas de transferência de renda se propõem a realizar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto neste trabalho, o fenômeno da fome possui diferenças entre os fenômenos da pobreza e da desnutrição e dada sua complexidade e amplitude, é de difícil conceituação e aferição nas condições em que se apresenta em nosso país. Parte do problema decorre da própria dificuldade de conceituação. Os conceitos em que se baseiam as estimativas sobre a fome são muito restritos e não revelam a complexidade e amplitude do fenômeno da fome no país.

O fato de o fenômeno da fome, hoje, ser considerado como expressão mais nefasta do estado de insegurança alimentar contribui para entendê-lo de uma forma mais ampla e tratá-lo dentro de uma concepção de Segurança Alimentar, que preconiza o direito à alimentação, assim como a superação da dicotomia entre o econômico e o social e entre medidas estruturais e emergenciais.

Na tentativa de superação das políticas públicas de combate à fome de caráter fragmentado e compensatório, foi lançado o Programa de Segurança Alimentar Fome Zero. De caráter mais universalista, este programa visava privilegiar uma intervenção não somente no imediato, mas também nas estruturas da sociedade. O programa se baseava na associação de três grupos de políticas: políticas estruturais, políticas específicas e as políticas locais.

Uma análise sobre o Fome Zero mostra que foi possível identificar que nos dois primeiros anos de implementação do programa houve avanços na compreensão e forma de enfrentar o fenômeno da fome, sendo uma das maiores vitórias do Fome Zero o resgate da fome como uma questão de reconhecimento público, ainda que as ações desenvolvidas pela sociedade civil tenham sido fundamentais para a execução do programa. Entretanto, com um olhar mais crítico, pode-se perceber também que o programa se restringiu quase exclusivamente ao processo de execuções de ações específicas e emergenciais.

As ações propostas pelo Programa Fome Zero se restringiu basicamente a medidas paliativas, se resumindo em um único programa. Este programa, que ganhou amplitude nacional, foi o Programa Bolsa Família.

É exatamente neste cenário que o Estado passa a dar maior reconhecimento à necessidade de implantação de políticas sociais mais efetivas e, por conseguinte, o

programa Bolsa Família se torna a política social de maior visibilidade que já existiu no Brasil, mesmo havendo muitas discussões a esse respeito.

O lançamento do Programa Bolsa Família que passa a representar um novo modelo de enfrentamento da fome, por trazer em seu desenho uma nova modalidade incorporada à política social pautada na transferência de renda.

Com relação aos programas de transferência de renda, a análise realizada em nosso trabalho revela algumas tensões presentes no campo dos programas em vigor no país.

É certo que são identificados aspectos positivos em relação à adoção de tais programas. No entanto, para que se possa avançar em sua prática se faz necessário rever diversos aspectos, a começar pela definição de qual deve ser a participação do governo federal e, principalmente, dos governos estaduais e municipais.

A descentralização expressa pela Constituição de 1988, de alguma maneira apagou o limite das competências dos estados em matéria de políticas de combate à pobreza mesmo deixando claro que a superação da pobreza e a redução da desigualdade são compromissos das três esferas de governo. Esse fato é constatado quando ainda observamos que os governos estaduais estão ainda ausentes desse debate.

“Apesar de os governos estaduais estarem incluídos na implementação, eles não possuem uma agenda própria no programa. Sua atuação se refere principalmente ao apoio aos municípios para cadastramento das famílias e capacitação das equipes municipais”. MESQUITA apud FIGUEIRAS (2007)

Cabe a nós também repensarmos que diante de um quadro de fortes restrições orçamentárias e persistência da pobreza estrutural em meio ao aumento do desemprego, não há espaço para ações isoladas de cunho apenas assistencial. Programas homogêneos não levam em consideração que a fome é sentida e expressada por diferentes sujeitos em seus contextos sociais específicos, não atingindo ao sujeito concreto, o ser humano genérico, único e singular até mesmo no que se refere as suas necessidades de sobrevivência.

A experiência do Município de Belo Horizonte nos mostra aspectos positivos na gestão e articulação do Programa Bolsa Família. A estrutura da Secretaria Municipal

de Políticas Públicas e a Secretaria Adjunta de Assistência Social privilegiam uma articulação intersetorial com as demais secretarias para um atendimento mais integral às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. O referido município tem tradição de experiências bem sucedidas no campo social e por este fato tem servido de piloto para inúmeras ações experimentais do MDS.

Dificuldades foram identificadas no processo de implementação do Programa Bolsa Família, identificadas como alguns equívocos iniciais. Isso se refere a forma como as pessoas foram cadastradas e inseridas no programa ser possuir o perfil exigido pelo programa.

Também podemos identificar que o número de pessoas já cadastradas com o perfil do programa que aguardam por uma vaga é grande. Isso nos leva a questionar se o programa tem conseguido abranger todas as pessoas que se encontram em vulnerabilidade. Com certeza, a abrangência do programa é um dos aspectos que precisa ser melhorado, sendo este fato também identificado através da percepção dos beneficiários.

No entanto, através dos relatos da pesquisa realizada com o gestor local, e constatadas através das alterações nas condições de vida dos beneficiários, identificamos que os pontos positivos se sobressaíram no município, tornando-o referência nacional de gestão do programa.

O acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família e a oferta de ações complementares às famílias beneficiárias exigem um sensível esforço para a convergência das intervenções públicas, facilitadas por meio de conceitos e fluxos de ação acordados entre os parceiros, com olhar voltado para o combate à pobreza e para a autonomia das famílias beneficiárias. E este é um fator bastante trabalhado pela Prefeitura Municipal de BH, não no sentido de punição mas também de esclarecimentos e acompanhamento. Também é um fator bem avaliado pelos beneficiários e que independente do Bolsa Família é algo que faz parte do cotidiano dessas famílias.

Com relação às repercussões desse programa no cotidiano dos beneficiários identificamos que contribui de fato na renda da família. Com relação às contribuições para a sobrevivência das famílias o benefício ora era identificado como “única

renda”, ora como “uma ajuda”, ficando claro que esta quantia em dinheiro influenciava, diretamente, na qualidade de vida dos entrevistados. Porém, para a maioria das entrevistadas o mais importante seria a incorporação dos beneficiários no mundo do trabalho. O trabalho estava sempre presente nas falas e todas consideram o trabalho como algo importante e indispensável para a condição humana. No entanto, observamos que o índice de desemprego era grande, assim como a necessidade de recorrerem ao trabalho informal.

Quando questionadas sobre o enfrentamento da fome pelo programa Bolsa Família as beneficiárias afirmaram que o programa tem contribuído de forma positiva para o enfrentamento da fome no Brasil. Mas que ainda não consegue atingir à todas pessoas que necessitam.

O Município de Belo Horizonte tem investido no fornecimento de subsídios que visam à emancipação das famílias beneficiárias, podemos identificar este fator através das ações do Plansec e dos demais cursos que o referido município tem realizado. Todas as entrevistadas demonstraram conhecimento sobre os cursos de capacitação oferecidos pelo programa. Todas avaliam que estes têm contribuído para emancipação dos beneficiários, e boa parte das entrevistadas já fizeram ou conhecem pessoas que participaram das capacitações, o até mesmo que foram inseridas no mercado de trabalho.

Podemos concluir que se faz necessário contribuir para a estruturação da rede de proteção social para o atendimento das famílias beneficiárias e para o fortalecimento das interfaces entre as políticas sociais, que têm nos espaços de articulação intersetorial uma importante ferramenta de gestão. Este fator se torna notável quando observamos uma rede estruturada, com competências de cada secretaria e setor bem articulados e envolvidos com todo o processo de acompanhamento.

É verdade que, os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, podem contribuir nessa direção, mudando radicalmente o perfil das políticas sociais brasileiras de combate à pobreza. Mas não é uma solução que se basta por si mesma. Pode ser um bom começo para se mudar aquilo que mudou muito pouco em muitos anos. Além de atender à insuficiência de renda, uma das dimensões da

pobreza, mas não a única, é preciso que se volte também para o déficit de acessibilidade de bens e serviços públicos, ao qual está continuamente submetida à população mais carente. Desta forma, os programas de transferência de renda potencializarão o impacto redistributivo da política social no seu conjunto, atuando de forma integrativa e integradora na vida das camadas mais pobres e desassistidas da população e assim podendo contribuir na emancipação do indivíduo enquanto ser social capaz de prover seu próprio sustento.

A contribuição deste trabalho consiste, entre outros aspectos, na análise crítica acerca das políticas sociais de transferência de renda, enfatizando seu alcance e efetividade também no cenário do município de Belo Horizonte. Entendendo tais questões como uma realidade a ser superada, se faz necessário que a política social tenha uma maior efetividade e, desta forma, contribua realmente para que emancipação dos indivíduos aconteça.

Referências Bibliográficas

ARAUJO, Jairo Melo. **Voluntariado: na contramão dos direitos sociais**. Cortez. São Paulo, 2008.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. In Publicações do IPEA. Rio de Janeiro, dezembro de 2002.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. **Políticas de combate à fome no Brasil**. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v.15, n.4, p. 119-129, out./dez. 2001.

BETTO, Frei. A fome como questão política. **Estudos avançados**, São Paulo, v.17, n.48, p. 53-61, mai./ ago. 2003.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2162, 01 de maio de 1940**. Institui o salário mínimo dá outras providências. Senado Federal: Legislação Republicana Brasileira. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>. Acesso em 03 mar. 2005.

_____. **Decreto nº 807, 24 de abril de 1993**. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA e dá outras providências. Senado Federal: Legislação Republicana Brasileira. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>. Acesso em 10 mar. 2005.

_____. **Decreto nº 1.366, 12 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Senado Federal: Legislação Republicana Brasileira. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>. Acesso em 15 mar. 2005.

_____. **Decreto nº 4.564, 01 de janeiro de 2003**. Define o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e o funcionamento de seu Conselho consultivo e de acompanhamento, dispõe sobre doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo de combate e Erradicação da Pobreza, e dá outras providências. Senado Federal: Legislação Republicana Brasileira. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>. Acesso em 20 de mar. 2005.

BURLANDY, Luciene. **Comunidade Solidária: engenharia Institucional, Focalização e**

Parcerias no Combate à Fome, à Pobreza e à Desnutrição. Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome.** Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CARVALHO José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o Longo Caminho.** Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2001.

CIMBALISTA, Silmara. Desigualdade e pobreza no Brasil: Os desafios do governo Lula. **Análise Conjuntural**, São Paulo, v.24, n.11-12, p.11, nov./dez. 2002.

COHN, Amélia. Para além da justiça distributiva. **Observatório da cidadania.** V.49. 2005. Disponível em http://www.socialwatch.org/es/informelImpresso/pdfs/panorbrasileiroc2005_bra.pdf.

CONSEA, 1994. **Diretrizes Para Uma Política Nacional De Segurança Alimentar – As Dez Prioridades.**

CONSEA, 1994. I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. **Relatório final.** Brasília.

CONSEA, 2004, Olinda. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar. A construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional. **Relatório final.** Olinda, PE: Centro de Convenções de Pernambuco.

CONSEA, 2007. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório final.** Fortaleza.

DEMO, Pedro. Pobreza sócio-econômica e política. In: _____. **Pobreza política.** São Paulo: Cortez, 1988.

GIOVANELLA et al. Saúde da família: limites e possibilidades para uma abordagem integral de atenção primária à saúde no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.3, n14, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e Formação Profissional**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

(IBGE) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**, 2000.

_____. **Pesquisa Nacional por Amstras de Domicílios** (PNAD 2004). Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. **Pesquisa Nacional por Amstras de Domicílios** (PNAD 2007). Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo, 2001.

JUNCÁ, Denise Chrysóstomo de Moura. Nas fronteiras da subalternidade. **Serviço Social e Sociedade** n 89, São Paulo: Cortez, 2007, p. 52-75.

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

LINHARES, Fernando. **Bolsa Família: um novo arranjo para as políticas de transferência de renda no Brasil**. Niterói 2005. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

MACEDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues. **Transferência de renda nova face de proteção social?** Rio de Janeiro: PUC Rio, 2004.

MACIEL, Maria Eunice; MINASCHE, Renata. Você tem fome de que? **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, v.16. 1995? Disponível em <http://www.ibase.br/pubibase/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=781&tpl=printerview&sid=127>. Acesso em 14 mar. 2006.

MAGALHÃES, Rosana. **Uma (Re) Leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

_____. **Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida**. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.18, p. 121-137, mar. 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Histórico do incentivo ao Combate às Carências Nutricionais**. Disponível em: <http://portalweb01.saude.gov.br/alimentacao/iccn.cfm>. Acesso em 01 de abr. 2008.

MONNERAT, G. L. et al . Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciênc. saúde coletiva** , Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, 2007 .

MONTEIRO, Carlos Augusto. **Pobreza, Desnutrição e Fome no Brasil**: Implicações para Políticas Públicas. In: A Nova Geografia da Fome e da Pobreza. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

_____. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos avançados**, São Paulo, v.17, n.48, p. 7-20. mai./ago. 2003.

_____. Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.12 n.1.

O GLOBO. **A bolsa e os bolsões**. Sábado, 12 de agosto de 2006.

PEDRO, Helena Mara Dias. Fome: concepção de uma cicatriz social. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 8, n. 13, 2006.

PEDRO, Helena Mara Dias; PERRONI, Jennifer. Trajetória das políticas públicas de combate à fome no Brasil. **Mimeo**, 2008.

PELIANO, Anna Maria (coord). **O Mapa da Fome: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação**. Documento de Política nº 15, Brasília: IPEA, 1993.

POCHMANN, M. (Org.) ; AMORIM, Ricardo (Org.) . **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

PROGRAMAS de renda mínima. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp02.htm>. Acesso em 21 set. 2008.

Ricardo Paes de Barros; Mirela de Carvalho. **Desafios para a política social brasileira**. Rio de Janeiro, outubro de 2003.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. **Ver. Econ. Contemp**, Rio de Janeiro: FGV, n.1, v.9, 153-195, jan./abr. 2005.

_____. Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. **Nova Economia**, Belo Horizonte, mai./ago. de 2006.

SENNÁ, Mônica de Castro Maia et al. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. **Rev. katálysis**, Jun 2007, vol.10, no.1, p.86-94.

SILVA, Maria Ozanira Silva e; Yasbek, Maria Carmelita; Giovanni, Geraldo di. **A prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (et al). **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. 8ªed. São Paulo: Cortez, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. **Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda**. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. Fevereiro de 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. A saída é pela porta. São Paulo: Editora Fundação Perseu Arano, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. DataUff. **Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família**. Niterói. Pesquisa realizada no Brasil em 2006.

VALENTE, Luiz Schick (org). **Direito Humano à Alimentação: Desafios e Conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VIEIRA, Lizt; MELLO, Maria Emília. A fome no Brasil: uma radiografia. Proposta, Rio de Janeiro, n.71, p. 46-53. fev. 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.2, p. 104-112. abr./jun. 2004.

ANEXOS

ANEXO 1

Diário Oficial do Município - 08 de julho de 2008.

Poder Executivo

Secretaria Municipal de Políticas Sociais

INSTRUÇÃO DE SERVIÇO SMPS Nº 001/2008

Dispõe sobre as atribuições, a composição e a coordenação dos Núcleos Intersetoriais Regionais do Programa Bolsa Família - NIR.

O Secretário Municipal de Políticas Sociais, no uso de suas atribuições, e considerando:

I - a necessidade de se realizar, em nível regional, as diretrizes da coordenação do Programa Bolsa Família no âmbito do Município de Belo Horizonte;

II - a necessidade de articulação e integração dos gestores municipais de serviços relativos ao Programa Bolsa Família;

III - a necessidade de garantir a intersectorialidade das ações e a oferta de serviços sociais voltados para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, observando as diretrizes emanadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e

IV - a necessidade de estabelecer critérios uniformes para fluxo das atividades do NÚCLEO INTERSETORIAL REGIONAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - NIR;

RESOLVE:

1 - Definem-se por NÚCLEOS INTERSETORIAIS REGIONAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - NIR os grupos técnicos de trabalho responsáveis pelo acompanhamento de ações pertinentes ao Programa Bolsa Família junto a cada região administrativa do Município de Belo Horizonte.

2 - São atribuições de cada NÚCLEO INTERSETORIAL REGIONAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - NIR, na respectiva região administrativa municipal:

I - subsidiar a gestão do Programa Bolsa Família em base regional;

II - promover a intersectorialidade e a descentralização das ações de promoção inclusiva para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

III - identificar e definir estratégias para o acompanhamento das famílias beneficiárias, priorizando aquelas com descumprimento de condicionalidades e/ou em situação de vulnerabilidade;

IV - orientar a inserção das famílias prioritárias beneficiárias do Programa Bolsa Família nos equipamentos, programas e serviços públicos, conforme os critérios de elegibilidade dos mesmos;

V - articular o envolvimento das diversas políticas sociais e urbanas para as ações de mobilização das famílias beneficiárias;

VI - propor ações informativas e formativas para as equipes de trabalho e famílias beneficiárias;

VII - identificar estratégias intersectoriais de busca de famílias beneficiárias com maior dificuldade de acesso às políticas públicas;

VIII - analisar os casos de inclusão de novas famílias no Programa Bolsa Escola Municipal, decidindo-os com base em critérios de elegibilidade e prioridade;

IX - monitorar e avaliar os processos de acompanhamento e de reinserção familiar e comunitária;

X - contribuir de forma efetiva para a formulação e reformulação das políticas públicas sociais e urbanas do Município de Belo Horizonte.

XI - coordenar e executar outras atividades destinadas à consecução dos objetivos do Programa Bolsa Família.

3 - Compõem cada NÚCLEO INTERSETORIAL REGIONAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - NIR, na respectiva região administrativa municipal, os seguintes gestores públicos:

I - o Secretário Adjunto Regional de Serviços Sociais, que o coordena;

II - o Gerente Regional de Políticas Sociais;

III - o Gerente Regional de Programas de Transferência de Renda e Geração de Trabalho;

IV - o Gerente Regional de Educação;

V - o Gerente Regional do Programa Bolsa-Escola Municipal / Programa Família-Escola;

VI - a Gerência Regional de Saúde;

VII - o Gerente Regional de Assistência Social;

VIII - o Coordenador do Núcleo de Apoio à Família e à Cidadania / Centro de Referência de Assistência Social - CRAS;

IX - o técnico de acompanhamento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família na respectiva região administrativa.

4 - Os NÚCLEOS INTERSETORIAIS REGIONAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - NIR desempenharão suas atribuições reunindo-se, ordinariamente, pelo menos uma vez por mês, e extraordinariamente, sempre que necessário.

5 - São competências do Coordenador do NÚCLEO INTERSETORIAL REGIONAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - NIR, na sua respectiva base regional:

I - organizar a pauta de convocação das reuniões, definindo data, horário e local para sua realização;

II - divulgar o calendário das reuniões ordinárias para os demais membros do grupo;

III - convocar reuniões extraordinárias, sempre que houver necessidade, divulgando, com antecedência suficiente, a pauta de convocação, data, horário e local de realização da reunião para os demais membros do grupo;

IV - coordenar as reuniões, definindo a dinâmica de trabalho da reunião;

V - indicar um membro do grupo para elaboração da ata ou relatório sobre os encaminhamentos acordados nas reuniões;

VI - informar à Gerência de Coordenação Municipal dos Programas de Transferência de Renda, da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, os encaminhamentos definidos pelo grupo, fazendo-o mediante relatórios trimestrais;

VII - coordenar a execução dos encaminhamentos definidos pelo grupo.

6 - Caberá ao Gerente Regional de Políticas Sociais ou ao Gerente Regional de Programas de Transferências de Renda e Geração de Trabalho colaborar com o Coordenador do NIR, em sua base regional, para promover as articulações necessárias à efetividade dos encaminhamentos definidos pelo grupo.

7 - Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 03 de julho de 2008

Jorge Raimundo Nahas

Secretário Municipal de Políticas Sociais

ANEXO 2

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM OS BENEFICIÁRIOS

1.1- IDENTIFICAÇÃO

Iniciais

Sexo

Idade

Escolaridade

Profissão

Situação ocupacional

Acesso ao benefício BF

Outros Benefícios

Tempo de benefício

Valor do benefício

Estado civil

2- CONDIÇÕES DE MORADIA

Bairro

Infra-estrutura local

Situação do domicílio (próprio, alugado, cedido, etc)

Nº pessoas que mora na casa

3- TRABALHO

Atividades já exercidas

Significado do trabalho

4- RENDA

Renda familiar

Valor e origem

Principais gastos

5- CONCEPÇÕES RELACIONADAS A BOLSA FAMÍLIA

Como define o programa

Como avalia o programa

O que ele significa? Direito o ajuda

6- UTILIZAÇÃO DO RECURSO MONETÁRIO

Qual o direcionamento dado à quantia recebida em dinheiro

7- POSICIONAMENTO EM RELAÇÃO ÀS CONDICIONALIDADES

Qual a concepção dos usuários sobre as condicionalidades

A exigência de condicionalidades tem contribuído para o acesso à outros serviços como saúde e educação?

8- CONDIÇÕES DE VIDA ANTES E DEPOIS DA PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA

Condições relacionadas ao enfrentamento da fome

Condições ligadas à emancipação dos beneficiários

ANEXO 3

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

COM OS GESTORES

Identificação

Sexo

Cargo

Escolaridade

Idade

Quanto tempo trabalha neste emprego?

- 1- Fale sobre a estrutura organizacional do programa no nível local
- 2- Como ocorreu o processo de implementação do programa?
- 3- Como acontece o processo de cadastramento das famílias? Existe dificuldades?
Quais?
- 4- Quais as principais ações desenvolvidas? Seus avanços e entraves.
- 5- Como acontece o controle das condicionalidades?
- 6- Quais são as ações desenvolvidas para a emancipação dos usuários?

Nº de pessoas atendidas

Existe lista de espera?

Como é o atendimento aos usuários?

Como avalia o programa?

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

- MDS: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- SMPS: Secretaria Municipal de Políticas Sociais
- PBF: Programa Bolsa Família
- NIR: Núcleo Intersetorial Regional do Programa Bolsa Família
- BH Cidadania: Programa da SMPS
- Comissão Local do BH Cidadania: espaço de articulação intersetorial nos territórios de execução do Programa BH Cidadania
- SMAAS: Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
- CREAS: Centro Especializado de Assistência Social da SMAAS
- NAF/ CRAS: Núcleo de Apoio à Família/ Centro de Referência da Assistência Social da SMAAS
- GEIMA: Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação da Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social da SMAAS.
- SASF - TR: Serviço de Acompanhamento Sócio Familiar/ Transferência de Renda da Gerência de Proteção Social Básica da SMAAS
- SMED: Secretaria Municipal de Educação
- SMSA: Secretaria Municipal de Saúde

