

CIÊNCIA POLÍTICA

GT 7: CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Sessão 1: Cidadania e políticas públicas

DESVENDANDO A CAIXA PRETA DO BOLSA FAMÍLIA

Isabela Fagundes Cagnin- UFSCar
isabelafagundes@yahoo.com.br
Fomento: FAPESP

O Programa Bolsa Família, completa em 2014, dez anos de existência, neste período conquistou o reconhecimento mundial como uma política pública de assistência social, que deu e está dando certo. Porém tal reconhecimento não retira a necessidade de estudar o programa e entender seu funcionamento. O trabalho tem como objetivo desvendar os critérios de seleção do Bolsa Família (BF). O BF é uma política pública de transferência de renda direta que visa à superação da extrema pobreza e da pobreza no Brasil, atende mais de 16 milhões de famílias, que possuem uma renda per capita de 70 até 140 reais. Além da renda critérios como, número de crianças e jovens até os 17 anos, gestantes e nutrízes, são levadas em consideração. Porém devido a diferença entre o número de cadastros feitos em relação à quantidade efetiva de famílias que recebem o benefício e a procura de explicações pelas famílias, pelos motivos do não recebimento do benefício, mesmo estando dentro dos critérios, fez surgir a questão: Quais são os critérios de seleção das famílias? Para buscar informações sobre os critérios, foram realizadas entrevistas com a coordenadora geral de concessão e administração dos benefícios em Brasília e com os cadastradores do Cadastro Único em São Carlos. Com as entrevistas, constatou-se desconhecimento, despreparo e falta de comunicação entre os níveis federativos da gestão do programa. Frente a este cenário propomos uma análise da relação, entre as gestões municipais a cargo de partidos de oposição ou alinhadas com o governo federal e suas manifestações na condução do programa Bolsa-Família. Esta análise é feita a partir das variáveis que compõem o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O IGD é um índice utilizado para quantificar a qualidade da gestão do BF nos municípios com o objetivo de transferir recursos para a melhoria do desempenho na condução do programa.

I) INTRODUÇÃO

O programa de transferência de renda, Bolsa Família (BF), conquista no ano de 2014, dez anos de vigência, carregando consigo o consenso de avaliações como uma política pública com resultados positivos. Ou seja, os objetivos propostos pelo BF estão sendo cumpridos, as famílias em situação de extrema pobreza e pobreza conquistaram através do benefício condições de superação da vulnerabilidade e acesso a direitos antes negados. Porém, apesar da imensa quantidade de estudos produzidos sobre a política, há ainda questões a serem resolvidas. Com um olhar atento sobre o BF na cidade de São Carlos, é possível observar que apesar da taxa de cobertura do programa ser maior que 100% a quantidade de cadastros válidos para o programa aumentava, porém a quantidade de famílias beneficiárias não aumentava proporcionalmente.

Diante deste cenário, questões como, Quais os critérios de seleção do Bolsa Família? Porque algumas famílias são beneficiárias e outras não? Qual a interferência

partidária na gestão da política pública em nível municipal? A tentativa é de elucidar estas questões e apresentar outras, em um fluxo de produção de conhecimento, sobre uma das, se não a principal, política de transferência direta de renda do Brasil.

II) DESENVOLVIMENTO

O Brasil, país com a economia mais desenvolvida, importante e principal representante da América Latina, carrega em sua história a permanência de altos níveis de desigualdade social, principalmente de distribuição de renda. Ocupava em 2012 o 4º lugar, na América Latina, no ranking de desigualdade social feito pela ONU.

Uma das formas para reverter o quadro em que o Brasil se encontra é através da produção de políticas públicas, que visam o acesso a condições mínimas de sobrevivência, educação, saúde e desenvolvimento social. Entretanto o histórico da produção de políticas públicas com objetivo da diminuição da desigualdade social e a constituição dos próprios direitos sociais são contraditórios.

Os direitos sociais, a cidadania e a assistência social foram constituídos no Brasil, com características que moldam até hoje a concepção de direito. A primeira característica, conforme aponta Carvalho (2002), é a inexistência de formação de cidadãos brasileiros durante o período imperial, faltava portanto, o próprio sentido de cidadania e de igualdade perante as leis, sendo estas (as leis), incorporadas pelos “homens bons” que passavam além de detentores de riquezas, como terras, a deter as funções judiciárias. O “cidadão” comum ficava neste período a mercê dos “homens bons” em relação as leis e as instituições religiosas ou particulares, referente a assistência social.

A segunda característica é a responsabilidade das atribuições de assistência social por parte de associações particulares e religiosas, retirando do Estado qualquer obrigação frente a produção de políticas. Ou seja, não houve mudanças na estrutura política, já que a independência não acarretou em uma troca da elite política, mantendo portanto o gerenciamento dos direitos sociais e assistência social como antes. A terceira característica, conforme aponta W. G. dos Santos é a produção de políticas por parte estatal, focalizando apenas trabalhadores de carteira assinada, acarretando ao atributo “cidadão” ligação direta com a concepção de “trabalhador”. Com a Constituição Federal de 1988, a assistência social, torna-se responsabilidade pública e do estado. A produção de políticas públicas e assistência social ganha espaço no debate político e como

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

resultado a concepção de mérito, cidadão e culpabilização do sujeito pelas suas condições sociais vão dando lugar, lentamente, para a concepção de direito e dever estatal em garantir condições de manutenção da vida.

Com a formação dos direitos sociais, cidadania e assistência social concomitantemente ao acirramento do sistema capitalista, a distribuição desigual de bens, aumento da pobreza e da desigualdade social. A política pública de redistribuição de renda surge como ferramenta para amenizar as diferenças na concentração de riquezas.

Em 1991, o Senador Eduardo Suplicy apresentou o Projeto de Lei nº 80/ 1991 com a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que tinha como objetivo o beneficiamento de pessoas maiores de 25 anos de idade, com renda que corresponderia hoje em torno de 1,5 salário mínimo. No ano de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, temos as primeiras experiências de programas de Renda Mínima, em princípio municipais. Em 1996 teve início o programa PETI (programa de erradicação do trabalho infantil). Em 2001, ainda no governo FHC, houve a criação dos programas federais: Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

No mandato do presidente Lula, que se iniciou em 2003, houve uma unificação dos programas federais de transferência de renda, quatro programas foram unificados: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, e o novo programa passa a ser chamado de Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família (BF) é uma política pública de redistribuição de renda direta, que visa famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza, este surgiu durante o primeiro mandato do governo Lula (2004) através da unificação dos programas federais de transferência de renda, que são: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. Hoje o programa integra o Plano Brasil Sem Miséria e atende mais de 13 milhões de família no Brasil que possuem uma renda na faixa de 70 reais até 140 reais *per capita*. O BF trabalha com três eixos que são: 1) transferência de renda, 2) condicionalidades e 3) ações e programas complementares. A transferência de renda tem como objetivo o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso aos direitos sociais básicos na área da educação, saúde e assistência social. As ações e programas complementares têm como objetivo a superação da situação de vulnerabilidade.

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

O benefício do BF é constituído a partir de cinco variáveis, que de acordo com a composição familiar e a renda *per capita*, formará um único benefício familiar. As cinco variáveis são: 1) Benefício Básico, no valor de 70 reais mensais, concedido a famílias extremamente pobres com renda per capita igual ou inferior a 70 reais; 2) o Benefício Variável, no valor de 32 reais, concedido para famílias com crianças de 0 a 15 anos, gestantes ou nutrizes, tendo um limite de até cinco benefícios por família atualmente; 3) o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de 38 reais, concedido para famílias com jovens entre 16 e 17 anos, limitado a dois jovens por família; 4) o Benefício Variável de Caráter Extraordinário, com valor calculado caso a caso, concedido para famílias migradas de programas remanescentes ao PBF; 5) o Benefício para Superação de Extrema Pobreza na Primeira Infância, conhecido como “Programa Brasil Carinhoso”, com valor correspondente ao necessário para que todas famílias beneficiadas, com crianças de 0 a 15 anos, superem os 70 reais mensais por pessoa.

Olhando para a divisão do benefício nas variáveis junto com a renda *per capita* de no máximo 140 reais, poderíamos afirmar que os critérios de seleção das famílias para o BF seriam esses e as famílias que estiverem dentro dos critérios receberiam o benefício. Porém, devido à diferença entre a quantidade de cadastros feitos pelo Cadastro Único, na cidade de São Carlos, e a quantidade de famílias efetivamente beneficiadas pelo PBF, e devido à procura constante das famílias por explicações da não concessão do benefício, mesmo estando dentro dos critérios, foi suposto que algo além desses critérios interferia na seleção das famílias.

Os critérios de seleção do BF informados pelos cadastradores locais, da cidade de São Carlos, são a renda de no máximo 140 reais *per capita* e se há crianças e jovens na família. A cidade de São Carlos, interior do estado de São Paulo, possui uma população, segundo o Censo de 2010, de 218.080 habitantes. Foi cadastrado em 2012 um total de 13.447 famílias, das quais apenas 5.857 famílias recebem o benefício. Porque há famílias que se enquadram dentro dos critérios, informados pelos cadastradores locais, que não recebem o benefício?

Segundo a coordenadora geral de concessão e administração de benefícios do Bolsa Família, **é feita a partir de quatro requisitos diretos: 1) a renda de no máximo 140 reais per capita, 2) a presença na família de crianças de 0 a 15 anos e jovens de**

16 a 17 anos, 3) a presença de mulheres gestantes e nutrizes e 4) a atualização do cadastro único. Além desses há os requisitos indiretos, que são: o aumento do orçamento do programa e diminuição em cada município da estimativa de pobreza que interfere no recebimento do benefício (indicador da cobertura do benefício no município). Segundo a coordenadora, o orçamento do programa e a estimativa de pobreza são os principais bloqueadores ou impeditivos para que as famílias que possuem uma habilitação no perfil do Bolsa Família tenham que esperar na fila até que haja uma vaga.

Um dos problemas do PBF é que tanto os requisitos diretos quanto os indiretos, explicados como critérios de seleção e priorização pela coordenadora geral de concessão e administração de benefícios do Bolsa Família em entrevista realizada em Brasília, **não são explicitados nos municípios, seja para os beneficiários, seja tampouco para os cadastradores** do cadastro único, que é a porta de entrada do PBF e o primeiro contato que as famílias possuem com informações sobre o funcionamento do programa.

As questões que chegam até os cadastradores, como o motivo da demora em receber o benefício, por que uma família recebe uma quantidade em dinheiro e a outra supostamente em mesmas condições recebe mais, o que faz uma família ser selecionada e outra não, dentre outras questões, apresenta uma problemática de comunicação entre os níveis de gestão, federal e municipal, do Cadastro Único e do Bolsa Família, que acarreta para os gestores municipais, em relação ao público atendido, uma posição de desconfiança e incredibilidade quanto ao seu serviço, tanto quanto em relação a política BF. As informações que faltam aos cadastradores são em sua maioria em relação aos critérios de seleção (diretos e principalmente indiretos), a operacionalização do BF e as ferramentas que compõem a execução deste, ou seja, qual a responsabilidade de cada uma.

A desinformação sobre os critérios diretos de seleção destaca-se, a atualização do cadastro único, o cadastro possui validade de dois anos, passando deste limite a família, perde o benefício, se for beneficiária, caso não seja beneficiária, mas está dentro dos outros critérios, não receberá o benefício. Já os critérios indiretos, estes são desconhecidos pelos cadastradores. O aumento do orçamento do programa BF, possibilita uma ampliação no número de famílias beneficiárias, influenciando na taxa de

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

cobertura do benefício no município, que é o segundo critério indireto. Quando a taxa de cobertura está acima de 100%, como o caso da cidade de São Carlos, as famílias mesmo que estejam habilitadas, não recebem o benefício, nestes casos surge uma fila de espera e a demora na liberalização do benefício.

A operacionalização do BF também tem seus pontos desconhecidos, as responsabilidades tanto da gestão municipal como das ferramentas que compõem o programa, sofrem de mais esclarecimento. A gestão local fica responsável pelo desenvolvimento do BF, ou seja, desde a atualização de cadastros, a busca ativa por famílias dentro perfil do programa, e o entrosamento entre as áreas das condicionalidades (educação, saúde e assistência social), até o investimento em infraestrutura para a operacionalização do Cadastro Único e do BF. Já as ferramentas utilizadas pelo BF, que são a CAIXA e o Cadastro Único, são responsáveis respectivamente, pela liberalização do benefício e informações sobre o benefício e o BF.

A desinformação e desconhecimento dos gestores municipais sobre os critérios e a operacionalização do programa interferem não só na gestão do benefício e da relação com as famílias, mas também em relação aos mecanismos que o próprio município tem para obtenção de recursos, IGD-M, no investimento de infraestruturas, que vão desde obtenção de material, como computadores, cadeiras, carros até construção de unidades responsáveis pela gestão do BF e do Cadastro único.

Os problemas de desinformação e desconhecimento dos cadastradores em relação a política pode ser explicado pela centralização das decisões e das informações decisivas de formulação do PBF no nível federal, encarregado da formulação, reformulação do programa e da operacionalização do benefício, isto é a concessão do benefício para as famílias. Fica claro que os encargos e responsabilidades descentralizadas para os municípios referem-se à implementação operacional do PBF, e não aqueles que implicam em poder de decisão sobre o programa.

A bibliografia sobre federalismo e o processo de centralização e descentralização da administração pública no Brasil mostra como esta problemática sempre esteve em pauta. A administração centralizada durante o período colonial e monárquico e a forma como ocorreu a independência e a proclamação da república, sem uma mudança da base política, mantiveram a centralização no nível federal.

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

Foi através da Constituição de 1891 que houve uma definição da nova ordem republicana, com a estrutura federativa, que rompe com a tradição do unitarismo imperial; contudo, como notara Rui Barbosa, tivemos no Brasil primeiro a União e depois as partes (ABRUCIO, 1998).

Por outro lado, o movimento de descentralização do poder, muito bem caracterizado pelo coronelismo e pelas oligarquias regionais, em que o poder local é forte e o central fraco, levava a um esvaziamento de poder, o que dificultava a imposição do poder público. Durante a Era Vargas foi iniciado o processo de recentralização, e para tanto se cria uma legislação social, interventorias, departamento de administração de serviço público e estruturação de órgãos específicos para a política de desenvolvimento.

A recentralização de 1930 resulta em dois movimentos: 1º) centralização financeira, em que os principais recursos fiscais e tributos passaram a ser competência exclusiva do governo federal, 2º) fortalecimento institucional, que compreendeu a criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como formação de burocracias tecnicamente preparadas (ARRETCHE, 1996).

Durante o regime militar a centralização chega ao nível mais alto. É também nesse período que as políticas de Welfare State são implementadas, com base em duas linhas de políticas: as de caráter redistributivo, que eram políticas assistencialistas que tinham como objetivo diminuir a desigualdade provocada pelo acelerado crescimento econômico, e as políticas produtivas, que visavam o processo de crescimento econômico.

Nos anos 80, durante o processo de redemocratização, há também o processo de descentralização política e financeira. Aos municípios foram atribuídos poderes para gerir sua própria política partidária, acreditando na maior eficácia e eficiência das políticas e do governo local, que levavam em consideração as características e singularidades de seu território, e por outro lado assumindo que o fortalecimento das instancias subnacionais dariam ao cidadão maior influência e controle dos governos locais.

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

É possível observar com o PBF que há novamente um processo de centralização na tomada de decisões, ou seja, a formulação e reformulação da política ficam a encargo do nível federal, porém a implementação e a gestão tanto do BF como do Cadastro Único, é responsabilidade dos municípios. Responsabilidade esta que é financiada pelo nível federal, através do repasse de recurso calculado pelo IGD-M (índice de Gestão Descentralizada Municipal).

III.) BIBLIOGRAFIA:

ACOSTA, A. R.; TURINE, M. A. Santos.; *SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE GESTÃO SOCIAL: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RENDA*; in Família: Redes, Laços e Políticas Públicas; São Paulo- PUC, Ed. Cortez Editora, 5ª edição

AZEVEDO, Sergio de. *POLÍTICAS PÚBLICAS: DISCUTINDO MODELOS E ALGUNS PROBLEMAS DE IMPLEMENTAÇÃO*. Artigo publicado em 2003 em coletânea preparada pela FASE para cursos de gestores municipais direcionados para lideranças populares das metrópoles brasileiras.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *A POLÍTICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS*. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2005, vol.20, n.59, pp. 97-110. ISSN 0102-6909.

OLIVEIRA, J. A. Puppim de. *DESAFIOS DO PLANEJAMENTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: DIFERENTES VISÕES E PRÁTICAS*. *RAP*. Rio de Janeiro 40 (2): 273-88, MAR./ABR. 2006.

SAWAIA, Bader B.; *FAMÍLIA E AFETIVIDADE: A CONFIGURAÇÃO DE UMA PRÁXIS ÉTICO-POLÍTICA, PERIGOS E OPORTUNIDADES*; in Família: Redes, Laços e Políticas Públicas; São Paulo- PUC, Ed. Cortez Editora, 5ª edição

SOUZA, Jessé. *A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA SUBCIDADANIA: PARA UMA SOCIOLOGIA POLÍTICA DA MODERNIDADE PERIFÉRICA*. Ed. Editora UFMG, 2ª edição, 2012.

XII SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFSCar

TELLES, V. Silva; *POBREZA E CIDADANIA: FIGURAÇÕES DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL MODERNO*. São Paulo: 34, 2001. 167 p. ISBN 85-7326-204-4

TREVISAN, A. P.; BELLEN H. M. *AValiação de Políticas Públicas: Uma Revisão Teórica de um Campo em Cosntrução*. RAP. Rio de Janeiro 42(3): 529-50, MAIO/JUN. 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 253

ARRETCHE, Marta. “Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?” *Revista Brasileira de Ciências Sociais-RBCS*. 1996, no 31. São Paulo: ANPOCS

ARRETCHE, Marta. “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 2004. Vol. 18. no 2.

CARVALHO, José Murilo (2002). *Cidadania no Brasil – O Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça - a política social na ordem brasileira*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Laura Teixeira Motta (Trad.). São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. 194 p