

ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O caso de Maracanaú

Keyla de Souza Lima*

RESUMO

O presente artigo incide no aprofundamento do conhecimento sobre o Programa Bolsa Família em Maracanaú, situado na Região Metropolitana de Fortaleza, tendo por base analítica uma pesquisa, realizada durante minha graduação em Serviço Social. A amostra compreende 30 sujeitos, sendo os dados recolhidos através do questionário e da entrevista semi-estruturada. Os resultados evidenciaram: desinformação quanto à natureza e condicionalidades do Programa Bolsa Família por parte das famílias, bem como desarticulação do Programa com as demais políticas públicas municipais.

Palavras Chaves: Pobreza, Políticas Públicas e Cidadania.

ABSTRACT

The present article focus on the deepening of the knowledge on the "Bolsa Família" Program in Maracanaú, situated in the Metropolitan Area of Fortaleza, having as analytical base a research, carried out during my graduation in Social Service. The sample comprises 30 people and the data were collected through a questionnaire and by a half-structuralized interview. The results had evidenced: disinformation about the nature and the exigencies of the "Bolsa Família" Program on the part of the families, as well as disarticulation of the Program with existing municipal public politics

Keywords: Poverty, Public Politics, Citizenship.

1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista a utilização dos Programas de Transferência de Renda no enfrentamento da pobreza e da exclusão social no contexto da Globalização, o presente artigo tem como eixo central de análise os dados empíricos de uma pesquisa de campo, realizada no município de Maracanaú, situado na Região Metropolitana de Fortaleza, acerca do significado do Programa Bolsa Família às famílias contempladas pelo mesmo. Tal pesquisa resultou na concretização de minha monografia, submetida ao curso de Serviço Social para a obtenção do grau em Bacharel, pela Universidade Estadual do Ceará.

Contudo antes de adentrarmos nas especificidades da pesquisa supra citada, faz-se necessário situarmos brevemente o Debate Internacional e Nacional dos Programas de Transferência de Renda, uma vez que o embasamento teórico não deve estar desvinculado da análise dos resultados empíricos da pesquisa, situando-se como importante suporte de análise e compreensão dos fenômenos sociais.

* Mestranda em Políticas Públicas e Sociedade

2 O DEBATE INTERNACIONAL E NACIONAL DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O debate internacional na utilização dos Programas de Transferência de Renda como possibilidade de solução para a crise do emprego e o enfrentamento da pobreza, trouxe à tona diferentes matrizes teóricas para a sua compreensão, dentre os quais se destacaram: 1) uma perspectiva que compreende os programas de garantia de renda mínima (PGRM) como programas compensatórios e residuais, cujos objetivos centrais seriam garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor e atenuar a pobreza sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda; 2) uma perspectiva que vislumbra os PGRM como programas de redistribuição de riqueza e como política de complementação dos serviços sociais básicos já existentes, visando garantir a inclusão social; 3) uma perspectiva que considera os PGRM como um mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional.

No âmbito Nacional, a utilização dos PGRM dentro do sistema de proteção social brasileiro se deu no momento em que o país aderiu ao projeto Neoliberal na década de 1990. Contudo, é importante ressaltar que o ajuste dos países à nova ordem mundial consistiu numa exigência do mundo globalizado, com diferenças, dadas as especificidades de cada País. No caso do Brasil, essas metamorfoses rebatem de forma grave, dado a condição ocupada de país periférico, cujo desenvolvimento não se opera da mesma forma que nos países de primeiro mundo.

Inserido nessa lógica, no final da década de 80, um conjunto de medidas de cunho neoliberal são implementadas inicialmente com o governo Collor, Itamar e posteriormente com FHC, efetivando a agenda do Consenso de Washington com “abertura da economia; liberação comercial; desregulamentação; desestatização; liberação do setor financeiro; privatizações; atração de investimentos estrangeiros e reforma do Estado” (CARVALHO, 1997, p.09).

O rebatimento desse processo é o desencadeamento de novas formas de expressão da questão social, cujos efeitos mais visíveis são: desemprego estrutural, aumento da pobreza, da exclusão social e o desmonte dos direitos sociais, materializando a emergência de uma população sobrando. As refrações desta questão social passam a serem enfrentadas no século XXI, para alguns autores, sob a roupagem dos Programas de Transferência de Renda.

No caso brasileiro, infelizmente esses programas foram redimensionados, sofrendo significativas modificações daquele projeto - lei que instituiu a primeira proposta

nacional de Programa de Transferência de Renda sob a autoria do senador Eduardo Suplicy¹, em 1991.

SILVA, YASBEK E GIOVANNI (2004) demarcam o processo de implantação dos PGRM, no Brasil em quatro etapas. O primeiro momento se iniciou com a elaboração do Projeto de Lei n.º 80/91 de Eduardo Suplicy, aprovada em 1991, que deu bases para a sistematização e desenvolvimento de uma Política Pública Nacional de Transferência de Renda. O segundo momento se deu no mesmo ano, quando o debate brasileiro de renda mínima começou a ganhar novos rumos, a partir de uma proposta que defendia uma renda mínima que contemplava uma articulação de renda familiar com a escolarização de filhos em idade escolar. O terceiro momento se iniciou em 1995, a partir do desenvolvimento de experiências municipais em Campinas, Ribeirão Preto e Brasília². O quarto momento começa em 2003 com o início do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, onde se iniciou uma elaboração de uma Política Pública de Transferência de Renda, priorizando o enfrentamento da fome e da pobreza mediante políticas públicas sociais articuladas a uma política econômica. O quinto momento foi descrito pela unificação dos programas nacionais de transferência de Renda num único Programa denominado Bolsa Família³

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os programas sociais remanescentes de transferência de renda tais como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás foram unificados num único programa denominado Bolsa Família, criado pela lei N.º10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. A criação do Bolsa Família foi justificável na medida que promoveu a ampliação dos recursos, elevação do valor monetário e um melhor atendimento articulado a uma perspectiva de descentralização das responsabilidades entre a União, estados e municípios.

¹ Suplicy (2002) defende a utilização de uma renda básica universal para todos os cidadãos brasileiros, independente da verificação financeira dos beneficiários, bem como de sua inserção ao mercado de trabalho. As razões da eficácia da garantia de uma renda básica são: 1) Ruptura com qualquer estigma, sentimento de vergonha ou humilhação em receber um benefício, uma vez que seria concedida tal renda a todos por uma questão de cidadania; 2) Ao garantir uma renda vitalícia, o trabalhador passa a adquirir um maior poder de barganha junto ao empregador, não se submetendo a qualquer salário ou condições subumanas de trabalho.

² Vale salientar que, dada as experiências positivas dos PGRMs municipais, o segundo mandato de FHC implantou o Programa de Garantia de Renda Mínima vinculado a educação: Bolsa Escola e posteriormente o Bolsa Alimentação vinculado a saúde.

³ O programa Bolsa família é de natureza distributiva, visando atender às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza. São considerados pobres aqueles que auferem uma renda per capita de até R\$ 60,00 reais e extremamente pobres aqueles com renda per capita de R\$ 60,01 até R\$ 120,00 reais. Os benefícios do Programa Bolsa Família podem ser do tipo: **básico** (R\$ 50,00 reais destinado para toda a família em condição de extrema pobreza) e/ou **variável** (R\$ 15,00 reais por cada criança e adolescente que reside na casa com idade de até 15 anos e 11 meses) nesse última a família está numa condição de pobreza.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA

A pesquisa de campo deste trabalho foi constituída de duas fases. Durante a primeira fase, foi aplicado um questionário com questões abertas e fechadas com um universo de 18 (dezoito) responsáveis legais (titulares do cartão), com referencias ao Programa Bolsa Família no que diz respeito a sua natureza, os seus critérios de seleção, os impactos do mesmo na renda familiar, as principais dúvidas acerca do Programa Bolsa Família, os aspectos positivos e negativos do mesmo e sugestões para o seu aperfeiçoamento.

É válido ressaltar que a aplicação do questionário contendo perguntas abertas foi uma forma de evitar que o mesmo se mostrasse “insuficiente quando se trata de apreender sistemas de valores, de normas, de representações de determinado grupo social” (MINAYO, 2001, p. 121).

Na segunda fase desta pesquisa⁴, foi necessário à aplicação de um segundo instrumental: a entrevista semi-estruturada, com mais 12 (doze) entrevistados, ressaltando aspectos em que o questionário se mostrou insuficiente, ou seja, houve o aprofundamento das categorias: Pobreza, Cidadania e Políticas Sociais, componentes do trabalho monográfico.

Ainda é válido ressaltar que a escolha do município de Maracanaú para o desenvolvimento da pesquisa se deu pela experiência de estágio em Serviço Social durante a graduação, bem como a sua importância no cenário econômico do Ceará. O município de Maracanaú apresenta índices sociais preocupantes acerca da estimativa da população pobre residente, apesar de ocupar atualmente a posição de maior Distrito Industrial do Ceará. Segundo dados do PNAD⁵ de 2004, o município apresentava em 2001, 15.902 famílias pobres, de uma população residente de 179.732, segundo censo do IBGE de 2000, contudo em 2004 esse índice passou para 17.318 famílias pobres, um crescimento de 1.410 famílias. Destas, 15.292 famílias recebiam o programa Bolsa família, segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome até março de 2006,

3.1 Caracterização do perfil sócio econômico da amostra

A amostra da pesquisa foi composta por 30 sujeitos já beneficiados pelo Programa Bolsa Família, sendo 97% do sexo feminino e somente 3% do sexo masculino,

⁴ Os dados desta fase da pesquisas serão apresentadas em um outro momento que não contempla o presente artigo. A preocupação central deste trabalho é fazer uma explanação dos dados gerais da pesquisa.

⁵ PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar

além de residirem nas áreas de desenvolvimento local (ADL)⁶ 1, 3, 4, 5 e 6, caracterizadas por altos índices de violência sexual contra criança e adolescente e idosos. Elas também agregam diversos bairros e localidades, situadas em áreas de risco, durante o período de fortes chuvas, acarretando em sérios prejuízos a população residente.

A grande maioria dos sujeitos sociais da pesquisa ainda são jovens. De um universo de 30 entrevistados, 67% têm idade entre 30 – 49 anos, se acrescentarmos a esse percentual os 20% com idade entre 18 – 29 anos, totalizaremos um percentual de 87% de entrevistados entre 18 - 49 anos, perfazendo mais da metade da amostra.

Outro dado interessante analisado diz respeito à escolaridade dos sujeitos, 73% dos entrevistados têm ensino fundamental incompleto e somente 7% conseguiram concluir o ensino fundamental. Tal percentual é bastante significativo, e nos mostra que a grande maioria ainda possui baixa escolaridade em comparação aos padrões exigidos pelo mercado de trabalho atual. Foi constatado ainda que 3% concluíram o ensino médio e que nenhum dos representantes legais entrevistados, até então haviam conseguido se inserir na universidade.

No que se refere à composição familiar, os dados nos mostram que 70% das famílias dos entrevistados são constituídas de 3 a 6 pessoas, somente 3% eram compostas por mais de 10 (dez) pessoas. Conclui-se que mais da metade da amostra são constituídas por famílias não numerosas, rompendo com o tabu de que a pobreza se manifesta em famílias extensas.

A renda familiar destas famílias ainda é de valor monetário muito reduzido, uma vez que 97% da renda mensal destas famílias não chega a um salário e meio, 57% afirmam no cadastro que a renda oscila entre R\$ 100,01 a R\$ 300,00 reais, mediante na maioria das vezes, do trabalho autônomo, se acrescentarmos a esse percentual os 40% que conseguem auferir entre R\$ 50,01 a 100,00 reais, totalizaremos um total de 97% de famílias com renda mensal de R\$ 50,01a R\$ 300,00 reais. Somente 3% ganham mais de um salário mínimo.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Analisando o conteúdo do questionário aplicado durante a primeira fase da pesquisa com 18 entrevistados, de uma amostra de 30 entrevistados, obtivemos os seguintes resultados. Quando indagados sobre os aspectos positivos, 51% afirmaram que o PBF lhes possibilitam ter acesso a bens de consumo não duráveis, tais como: alimentação, vestuário, material escolar e gás de cozinha. Podemos atribuir como uma das causas para

⁶ Esta subdivisão foi realizada pela prefeitura para efeito do planejamento urbano, baseada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (lei Nº 557,26/05/1997), denominadas de Áreas de Desenvolvimento Local (ADL)⁶.

tal resultado, o desemprego estrutural que vem provocando degradação dos salários e aumento do número de trabalhadores no emprego temporário e nas atividades autônomas, onde, muitas vezes, a renda auferida por essas atividades não consegue suprir as necessidades mínimas e básicas de uma família, cabendo ao PBF o papel de auxílio monetário.

Confirmando o que foi dito, 21% dos entrevistados atribuem como aspectos positivos à regularidade do repasse mensal do programa, num período que o ganho da renda fixa é escasso. Aprofundando a análise da pesquisa, 14% afirmam que este programa vem incentivando a permanência das crianças na escola. O incentivo de permanência das crianças e adolescentes na escola, retirando-as do trabalho nas ruas, poderá contribuir para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza.

Quando realizada a tabulação dos aspectos negativos, podemos fazer as seguintes análises: 46% dos entrevistados afirmaram desconhecer quaisquer aspectos negativos, uma vez que os benefícios advindos com o PBF cobrem os mesmos. Isso é preocupante, uma vez que reforça o grau de dependência e de consolidação da cidadania assistida, nessa o Estado garante o direito da assistência aos mais vulnerabilizados, contudo não se pode preferir a mesma à emancipação. Podemos visualizar o grau de dependência na seguinte fala:... *Eu não tenho, porque é uma coisa que me beneficiou, beneficiou os meus filhos eu não vou dizer que tem alguma coisa negativa...(Olho de gato, 37 anos, solteira).*

Diante da desinformação e da expectativa criada por estas famílias quanto ao Programa outros aspectos negativos também foram levantados, 35 % dos entrevistados reclamaram do recebimento irregular do Programa por famílias fora dos critérios de seleção. Tal resultado reforça a ausência de um sistema informativo municipal que viabilize tanto o acesso das famílias as informações quanto ao acesso dos serviços assistenciais, bem como o acompanhamento e fiscalização do Programa via denúncias anônimas. Outro motivo de descontentamento deste programa por parte dos entrevistados é o valor monetário irrisório, 9% afirmam que este valor não supre as necessidades básicas das famílias em situação de vulnerabilidade social.

As principais dúvidas levantadas foram: dificuldade de compreensão da diferença entre CADÚNICO e Programa Bolsa Família, uma vez que as famílias acham que a inscrição ao Cadastro Único gera automaticamente o benefício do PBF. A desinformação quanto aos critérios do Programa, também gerou outros questionamentos quanto a variedade dos benefícios, 19% dos entrevistados não compreendem os critérios de seleção para o recebimento do benefício básico e variável. Verificamos ainda que 8% dos entrevistados têm medo de que com a mudança de Governo possa vir a repercutir no

término do PBF. A mudança de gestão prejudica muitas vezes a continuidade do trabalho, podendo gerar desinformação.

Finalmente, o questionário solicitava dos entrevistados um levantamento de sugestões para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família, 27% sugeriram o aumento do valor monetário, 14% gostariam que houvesse a fixação de um único valor e 14% exigiam a fiscalização do Governo às famílias contempladas de forma irregular pelo programa, mediante visita domiciliar. Ainda 14% dos entrevistados sugeriram a articulação do PBF com outras políticas públicas, exigindo melhores condições de vida, tais como: emprego e renda, saúde e educação de qualidade, cursos profissionalizantes, moradias mais seguras, abastecimento de uma rede de esgoto para todos os bairros.

Finalmente 47% dos entrevistados afirmaram que o Programa Bolsa Família é uma ajuda monetária do Governo Federal, não reconhecendo tal Programa como um direito, e sim como uma ajuda monetária e temporária. Os resultados a seguir demonstram tal assertiva: 26% acreditam que o Bolsa Família é um programa temporário, atribuindo a mudança de gestão como facilitador para a não continuidade dos programas, podendo gerar uma situação de não esclarecimento dos objetivos e condicionalidades do PBF, além de descrença na eficiência do mesmo.

A concepção do PBF como uma ajuda que não combate a pobreza e sim ameniza a situação de fragilidade, reforça a idéia de DEMO (1995) de que os programas de renda mínima são típicos da cidadania assistida, gerando dois problemas. O primeiro deles é o crescimento em ordem crescente da multidão dos que necessitam da renda mínima, em decorrência da tradição parasitária promovida pelo Estado e pelas elites. O segundo é que os recursos disponibilizados sempre são inferiores às necessidades reais, aliviando somente as condições de pobreza.

5 CONCLUSÃO

O Programa Bolsa Família precisa existir enquanto Política Social de redistribuição de renda e não apenas na distribuição da renda sob a forma de dinheiro sem articulação com políticas de geração de emprego e renda, que promova autonomia e emancipação as famílias. Infelizmente, a população mais vulnerável passa a se identificar com a história de vida do presidente Lula, personificando o Programa a sua figura. Tal fato reforça a herança patrimonialista de fazer política no país, estando a obtenção dos direitos sociais atrelados ao mérito e a elegibilidade.

Finalmente é ausente um sistema informativo que viabilize o acesso das famílias aos serviços assistenciais, bem como esclarecimentos acerca das condicionalidades do Programa, gerando desinformação, o que pressupõe o não exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **O processo de globalização e seus rebatimentos no Estado**. I Congresso de Assistência Social na Amazônia, Belém/Pará, 1997.

DEMO, P. **Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida**. Campinas, SP: Autores associados, 1997.

LIMA, K. de S. **Pobreza, Política Social e Cidadania**: o significado do Programa Bolsa Famílias às famílias contempladas pelo mesmo no município de Maracanaú, Ceará. 2006. Monografia. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2006.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde . São Paulo: Hucitec, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARACANAÚ. **Diagnóstico Social do Município de Maracanaú**: Mapeamento preliminar das vulnerabilidades e riscos pessoais. 2005.

SILVA, A. de. O (Org). **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, M. O. da. S; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A política Social Brasileira no Século XXI**: A prevalência dos Programas de Transferência de Renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SUPLICY, E.M. **Renda de Cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.