

CAPÍTULO II: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

2.1 – O Programa: Histórico, Desenho Federativo e Articulação Intersetorial.

O Programa Bolsa-Família foi implantado em outubro de 2003 e promulgado em 2004 com a criação da lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 pelo na atual gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva¹. O princípio norteador do programa é o combate à fome e à pobreza no país. Através da unificação dos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) – Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Programa Auxílio-Gás, e a criação de um banco de dados social, o CadÚnico, a política tem como pretensão de uma gestão descentralizada, com destaque para a intersectorialidade entre os entes federados, com a participação comunitária e o controle social.

O recurso financeiro do programa é originado pela Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que corresponde a oitenta e oito por cento (88%) do valor somado aos demais doze por cento (12%) complementados pelo MDS².

Ao mesmo tempo, os PGRMs têm como proposta promover a articulação com outras políticas e programas sociais, criando a possibilidade de, em tese, romper com a fragmentação típica das políticas sociais brasileiras e facilitar a adoção de ações intersectoriais. (SENNA et al, 2007, p.87).

A participação dos órgãos públicos está assim definida: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), Gestor Municipal do PBF, Gestor Estadual do PBF, Instâncias de Controle Social e a Rede Pública de Fiscalização: Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público Estadual (MPE).

¹ O Programa Bolsa Família foi considerado pela opinião pública e pelos analistas da última eleição presidencial no país, elemento-chave para a reeleição do presidente Lula. Fábio Soares et al (2006, p.09) elucida muito bem essa ideia ao concluir que: “Por ter sido estabelecido por uma medida de origem presidencial, o Bolsa Família é quase que automaticamente associado ao governo que o instituiu e mantém. Em decorrência dessas diferenças, governos específicos, por um lado, não recebem créditos políticos diretos pela administração do BPC e, por outro, são imediatamente identificados ao Bolsa Família. Evidência disso são as disputas pela paternidade política do Bolsa Escola e demais programas de transferência de renda e de seu sucessor, o Bolsa Família, muitas vezes levadas ao extremo de se negar qualquer relação entre eles”.

² Esse fato congrega uma disputa política que envolve a divisão de opiniões sobre a permanência ou não do imposto. Em matéria na seção Valor Econômico no site UOL, Paulo de Tarso Lyra e Arnaldo Galvão, os jornalistas comentam sobre a vinculação da defesa da CPMF aos gastos sociais para garantir a reforma tributária e a continuação da cobrança. LYRA, Paulo de Tarso & GALVÃO, Arnaldo. “Governo vincula defesa de CPMF a gastos sociais para obter aprovação”. In: Valor Econômico. Universo Online. Mensagem recebida pela autora em 24/08/2007, às 12h52.

De acordo com o art. 2º da lei nº 10.836, o benefício se constitui da seguinte disposição:

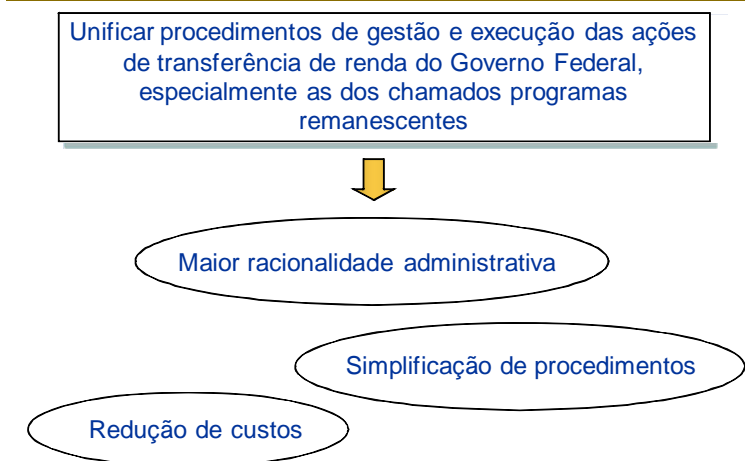
“I - o benefício básico, destinado as unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;”

“II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos”.

A seguir apresentamos a estrutura organizacional do Programa Bolsa Família.

GRÁFICO 01

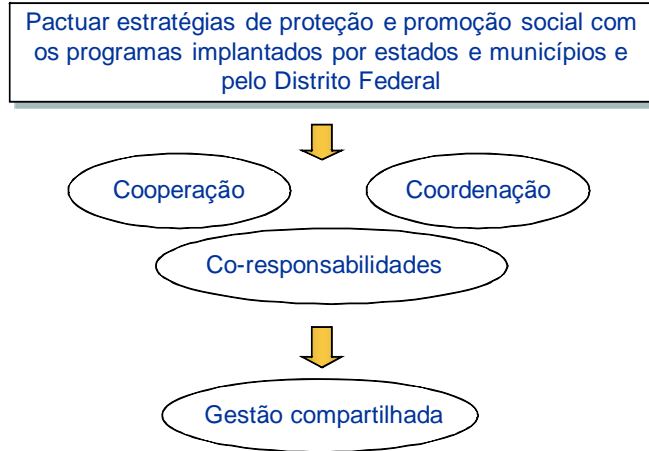
PERSPECTIVAS GERENCIAIS



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

GRÁFICO 02

DESENHO FEDERATIVO



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

GRÁFICO 03

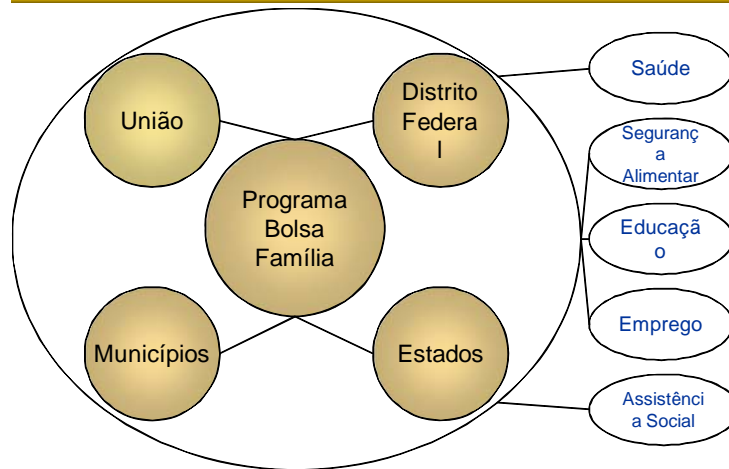
ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

GRÁFICO 04

PRÁTICAS GERENCIAIS



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

GRÁFICO 05

ESTRATÉGIAS - 1



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

GRÁFICO 06

ESTRATÉGIAS - 2



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

A família é o objeto alvo desse programa social e, para tanto, é considerada como *“unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”*. (MDS, Lei nº 10.836, Art.2º, § 1º).

O Programa Bolsa Família é composto pela integração de programas criados na gestão anterior, do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a exemplo do Bolsa Escola que tem por objetivo primeiro garantir o direito à escola, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e início da conquista pela cidadania aqueles sujeitos que estão em condição de vulnerabilidade social³. (CASTRO, 2002).

2.2 – Condicionalidade do Programa e a Política de Inclusão Social

As três dimensões que pautam o programa estão articuladas de forma que promovam o *“alívio imediato da pobreza”* através da transferência direta da renda às famílias beneficiárias, reforcem ação dos direitos básicos nas áreas da Saúde e Educação utilizando as condicionalidades (ferramentas criadas para controlar e “garantir” o acesso aos serviços

³ Ver conceito sobre vulnerabilidade social e referências bibliográficas sobre o tema no primeiro capítulo.

médicos e a presença de crianças e adolescentes nas escolas), “*o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações*”. (MDS, 2004).

Por último, a política prevê o trabalho de coordenação de programas complementares que visam o desenvolvimento do capital cultural das famílias, a exemplo de ações nas áreas de geração de emprego e renda, alfabetização de jovens e adultos e documentação como registros civis. Destarte, os indicadores sociais que avaliam o desenvolvimento econômico do país apontam, apesar dos benefícios trazidos pelo processo de democratização que invadiu a política e economia brasileira no século XX, principalmente após a Constituição de 1988 que, não por coincidência, ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, ao provocar uma série de regulamentações dos direitos sociais previstos por tal constituição e exigidos por alguns setores organizados que reivindicavam aprovação de emendas e a ampliação dos recursos que financiassem as mesmas.

Esse fato gerou uma maior abertura aos governos federais para a implantação e desenvolvimento de ações sociais, e, segundo Ronaldo Coutinho Garcia (2006), técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dois resultados que merecem destaque para contextualizarmos a situação referente às ações governamentais: 1. A geração aproximada de mais de quatro milhões de empregos no mercado formal entre os anos de 2003 e 2006 e 2. A desconcentração na distribuição pessoal dos rendimentos avaliada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004/2005. Para o técnico, esses dois fatos romperam uma situação até então inerte no país devido à manutenção das taxas de desemprego que não diminuíam enquanto a informalidade crescia e havia somente raras alterações na estrutura da distribuição dos rendimentos pessoais demonstrado pelo Coeficiente de Gini⁴ em uma variação de 1997 a 2003 de 0,602 para 0,585, de 2003 a 2004 para 0,574 e em 2005, para 0,566.

⁴ É uma medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (a perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima). O cálculo é obtido segundo a seguinte fórmula: como uma razão das áreas no diagrama da curva de Lorenz. Se a área entre a linha de perfeita igualdade e a curva de Lorenz é A, e a área abaixo da curva de Lorenz é B, então o coeficiente de Gini é igual a A/(A+B). Esta razão se expressa como percentagem ou como equivalente numérico dessa percentagem, que é sempre um número entre 0 e 1. O coeficiente de Gini pode ser calculado com a Fórmula de Brown, que é mais prática:

$$G = \left| 1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} - Y_k) \right|$$

onde:

- G = coeficiente de Gini
- X = proporção acumulada da variável "população"
 - Y = proporção acumulada da variável "renda"

Para a, ferramenta criada pelo sistema de pesquisa domiciliar em meados dos anos 60 com o objetivo de produzir estatísticas a partir da coleta de informações básicas para o estudo do desenvolvimento sócio-econômico do país, família é “o conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, que residissem na mesma unidade domiciliar e, também, a pessoa que morasse só em uma unidade domiciliar”. O estudo prevê categorias como “dependência doméstica”⁵ e “normas de convivência” que, por sua vez, estão ligados a outros conceitos como “pessoas de referência”⁶ e “famílias conviventes”⁷.

TABELA 01 – Índice de Gini da distribuição do rendimento médio mensal de trabalho das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas, com rendimento de trabalho – 1981/2003 – Brasil

ANO DE REFERÊNCIA	ÍNDICE DE GINI
1981	0,564
1983	0,584
1984	0,584
1985	0,584
1986	0,584
1987	0,589
1988	0,613
1989	0,630
1990	0,602
1992	0,571
1993	0,600
1995	0,585
1996	0,580
1997	0,580
1998	0,575
1999	0,567
2001	0,566
2002	0,563
2003	0,555

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação do Trabalho e Rendimento. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

NOTA: Exclui o rendimento das pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

⁵ “Entendeu-se por dependência doméstica a relação estabelecida entre a pessoa de referência e os empregados domésticos e agregados da família e por normas de convivência as regras estabelecidas para o convívio de pessoas que morassem juntas sem estarem ligadas por laços de parentesco ou dependência doméstica”. PNAD Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios. Introdução. 2005.

⁶ “Pessoa de referência - Pessoa responsável pela família ou que assim fosse considerada pelos demais membros da família.”. PNAD, 2005.

⁷ “Definiram-se como famílias conviventes aquelas constituídas por, no mínimo, duas pessoas cada uma, que residissem na mesma unidade domiciliar.” PNAD, 2005.

Garcia (2006) arrisca previsões para essa situação: o técnico acredita na continuidade desse processo, segundo as trajetórias descritas que possuem um apoio no relevante aumento da taxa de emprego formal, na possível capacidade de recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo, “*da ampliação e valorização dos benefícios previdenciários e assistenciais e do incremento, em número e valor, das transferências de renda, mediante o Bolsa Família*”.

Ele destaca da mesma forma que os investimentos na área de produção estão sofrendo sistematicamente aumentos, mesmo que “aquém” das necessidades de nossa sociedade e do seu respectivo potencial econômico, investimentos na área tecnológica que já trazem retornos através da importação de bens de capital de última geração pela valorização da moeda nacional, elementos que aumentam a produtividade e a redução inflacionária. Para concluir, ressalta que “*o aumento da eficiência dos órgãos arrecadadores de tributos e contribuições e o próprio crescimento do PIB estão a ajudar a viabilidade do percurso*”. (GARCIA, 2006, p. 10).

Essa conjuntura favorece ao um maior espaço e oportunidade para aperfeiçoar as políticas sociais já em desenvolvimento e as que estão por ser planejadas. O que se espera, observa Garcia, são esforços que caminhem para a “*sinergia, convergência e amplitude*” dessas ações. Constata-se diante de tal situação que não possuímos uma política social integrada que seja fundamentada pelos mesmos princípios e estratégias o que impossibilita sermos eficazes no combate às desigualdades sociais que já chegam à extremidade de uma análise negativa. Esse fator para o técnico do IPEA é o maior desafio dos governos. A especificidade dos problemas enfrentados pelas gestões e pelos planejamentos realizados é outro elemento relevante para que compreendamos porque, quase sempre, objetivo de uma política é alcançado, mas com o sacrifício de sua eficiência. É o que ocorre na maioria das vezes: cumpre-se o objetivo ou pelo menos se chega bem próximo dessa meta da redução da desigualdade social, mas sacrifica-se a qualidade e pagamos um preço bem alto por isso.

Na saúde isso se apresenta sob o desafio de assegurar a universalidade e integralidade na atenção à doença e de intensificar a promoção da saúde. Na área de educação, o objetivo ainda a alcançar é universalizar o acesso e tornar possível a progressividade com qualidade. A assistência social enfrenta o difícil desafio de garantir o direito à renda, aos serviços assistenciais e de promover a autonomia. A previdência social luta por ampliar o acesso e garantir a permanência, em condições sustentáveis. (GARCIA, 2006, p.10-11).

Caminha-se pela estrada da universalização dos direitos sociais através da oferta de uma rede de proteção social que levem continuamente à diminuição das desigualdades. O paradigma da equidade torna-se urgente e imperativo para a realidade brasileira. Essa é a bandeira, em teoria, que a LOS⁸, a LOAS e os FUNDEF e FUNDEB, por exemplo, utilizam como método para avaliar programas sociais, ou seja, princípios orientados pelo tratamento diferenciado dos desiguais, que beneficia os inferiorizados, condição irremovível para atingir a igualdade, ainda que não tenha conseguido consagração entre o que se propõe.

Esta tem sido a escolha encontrada não apenas pelo Brasil, mas por vários países na batalha da construção de espaços de equidade, da universalização dos direitos sociais, da democratização dos sistemas de seguridade. Entretanto, essa escolha carrega consigo conflitos que criam laços de interdependência sejam eles de natureza temporal, de natureza estratégica ou simplesmente uma questão de gestão, do saber liderar, tomar decisões, enfrentar as contradições e complexas desses sistemas: falamos da arte de governar, de criar, de construir algo que venha a ser uma política voltada para as necessidades sociais.

Muitos são os conceitos determinados para dizer o que é família e para cada instituição ou pesquisa realizada e, por exemplo, criam-se definições, modelos, referências. As pesquisas desenvolvidas no Brasil sobre o programa Bolsa Família são em número pequeno, além de restringirem o critério região e elementos que são avaliados por tais estudos apesar de já trazerem perspectivas de análise sobre alguns aspectos de relevância para o controle da política.

Com efeito, os programas e políticas sociais administrados pelo MDS, apesar de estarem sob a proposta do mesmo órgão federal e da mesma área de atuação, a assistência social, defendem diferentes definições e parâmetros para a família, ou melhor, para as famílias que são, em quase sua totalidade, homogêneas quanto s natureza sócio-econômica, o público-alvo das ações governamentais. Se fizermos uma comparação, por exemplo, entre o conceito de família do PBF, da PNAD e do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, política pública deliberada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), encontramos os seguintes aspectos: 1. O PBF prioriza o modelo nuclear de família, onde novos conceitos sociais contemporâneos só aparecem em casos eventuais, podendo, portanto,

⁸ LOS - Lei Orgânica da Saúde, LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

estender o conceito ao domicílio ou unidade de moradia que abriguem, seja por laço de sangue ou afinidade, o grupo familiar. O plano, por sua vez, compreende a família como

todo grupo de pessoas com laços de consangüinidade, de aliança, de afetividade ou de solidariedade, cujos vínculos circunscrevem obrigações recíprocas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero. Arranjos familiares diversos devem ser respeitados e reconhecidos como potencialmente capazes de realizar as funções de proteção e de socialização de suas crianças e adolescentes. (CONANDA, 2006, s.p.).

Já a PNAD, como já citado, releva laços de parentesco, de dependência doméstica e as normas de convivência do grupo. 2. A primeira característica que põe, em paralelo e não em convergência a referencia conceitual para essas políticas: somente a PNAD contempla “as pessoas que moram sozinhas” na unidade domiciliar. O PBF e o CONANDA ignoram a faixa populacional brasileira relativa ao perfil da nova geração. Segundo ponto: os arranjos familiares que vivenciamos hoje no país obrigam a reconhecermos os novos modelos - monoparentais, estendidas ou recompostas, não como exceções ou eventualidades, segundo PBF, mas sim como regra do cotidiano brasileiro.

Em terceiro, destacamos que o único a enfatizar em sua elaboração legal, mudanças no paradigma do atendimento a esses grupos é o CONANDA, enfatizando as funções de proteção e socialização dos indivíduos. Em quarto lugar, através da leitura da primeira avaliação de âmbito nacional que traça o perfil das famílias beneficiárias do PBF, realizado em março de 2007 e publicado em 21 de agosto de 2007 pelo MDS, traz uma fotografia e não um diagnóstico de como o programa está sendo desenvolvido e acompanhado nos municípios. Tampouco agrega dados ou resultados que mostrem a eficiência na fiscalização do cumprimento das condicionalidades e do controle social. Logo nas primeiras considerações do estudo é visível a incoerência da metodologia, pelo menos do ponto de vista da rede de proteção social: 1. As amostras que servem para a pesquisa comparativa das famílias estimadas como “mais pobres” do país, são dados da PNAD/2005 e do CADÚNICO/2007: o MDS utiliza o levantamento da PNAD, mas não se apropria do seu conceito de para esse grupo. Nos próprios termos do estudo:

Em relação à PNAD 2005, foram considerados como sendo de uma única família todas as pessoas residentes em um mesmo domicílio. Esta definição baseia-se na definição do Grupo de Trabalho Linha de Pobreza. Esse grupo, composto, entre outros por IPEA, IBGE e MDS, afastou a possibilidade de se considerar cada um destes núcleos como uma família, pois avaliou que esta alternativa não corresponde às definições mais usuais de família utilizadas nas políticas sociais brasileiras. (MDS, março de 2007, p.08).

Ora, deduzimos então, que a amostra é passível de referência, mas não os aspectos qualitativos da estatística. Concordamos quando o documento afasta a possibilidade de considerar a definição da família da PNAD para análise. Mais o problema que compromete o processo de avaliação da política vai mais além: quando o MDS justifica a diferença entre os números sobre a faixa etária (ver gráfico 02), a análise argumenta que as instituições (PBF) e (PNAD) possuem princípios distintos para as famílias. Contudo, nas primeiras linhas do documento o MDS não informa que não irá trabalhar com conceito de família?

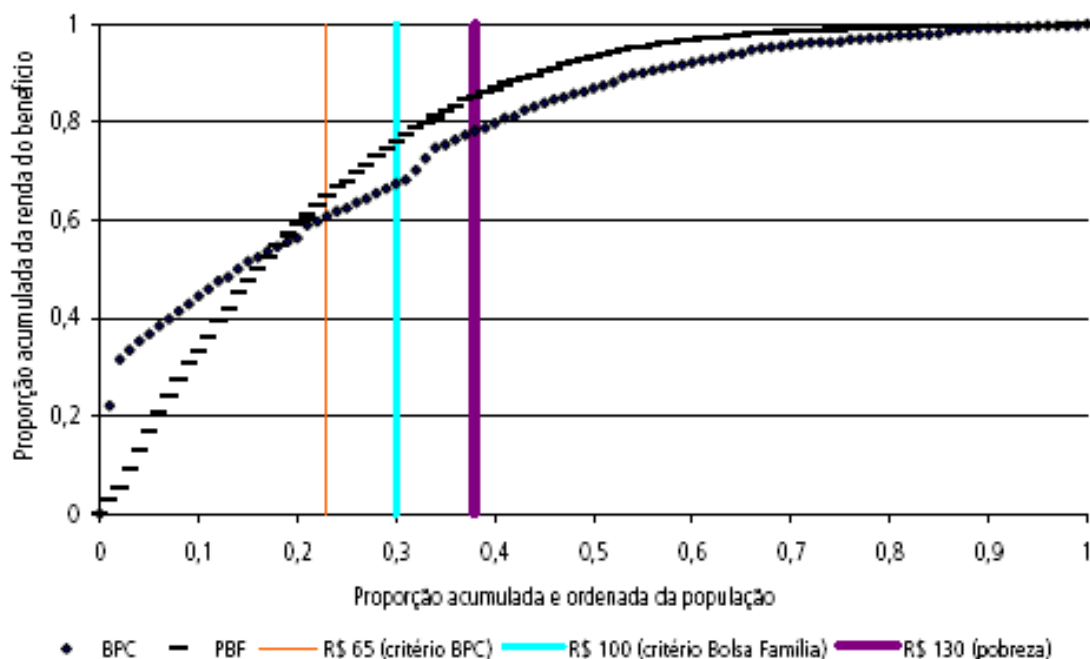
Iniciamos a partir dessa questão, a responder o objetivo e a hipótese de nossa investigação. O elemento citado indica que a efetividade da política está sendo comprometida, o que significa entrelinhas que a política pública Bolsa Família não está sendo eficiente no exercício de privilegiar a família como unidade de intervenção social no Estado da Bahia.

Além disso, o *status legal e político*⁹ do programa possuem aspectos interessantes que não podemos negligenciar: enquanto outros programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC, ver gráfico 07 elaborado pelo IPEA onde há uma comparação entre PBF e BPC) são regulamentados constitucionalmente, por decretos e normativas do Executivo, além de serem balizados pela LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), o PBF “*foi instituído por meio de uma medida provisória, transformada em lei, e também é regulamentada por decretos e normas do Executivo*”, como lembram muito bem Marcelo Medeiros (2007), coordenador do IPEA no Centro Internacional de Pobreza (IPC)/Programas das Nações Unidas (PNUD), a pesquisadora visitante do IPC, Tatiana Britto e o técnico da coordenação do IPEA no Centro Internacional de Pobreza (IPC)/Programas das Nações Unidas (PNUD), Fábio Soares, em artigo recente sobre o programa.

Por ter sido estabelecido por uma medida de origem presidencial, o Bolsa Família é quase que automaticamente associado ao governo que o instituiu e mantém. Em decorrência dessas diferenças, governos específicos, por um lado, não recebem créditos políticos diretos pela administração do BPC e, por outro, são imediatamente identificados ao Bolsa Família. (MEDEIROS, BRITTO & SOARES, 2007, p.09).

⁹ Discutiremos melhor esse ponto no capítulo III.

GRÁFICO 07 – Incidência da renda dos benefícios na população ordenada segundo nível de renda líquida (excluído o benefício)



Fonte: Soares et al. (2006).

No que toca o quadro estrutural do PBF, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – é o instrumento criado pelo MDS que tem por objetivo e função de quantificar e qualificar o desenvolvimento do programa e gestão local avalia e indica os problemas e os elementos de melhoria nas áreas da educação, saúde e assistência social de cada município.

O IGD reflete o comprometimento das prefeituras e da gestão do programa frente ao Termo de Compromisso assinado entre gestores e Governo Federal. O IGD permite ao MDS um suposto controle estatístico e qualitativo referente aos serviços oferecidos pelos municípios e pelos governos estaduais, revelando ou omitindo muitas vezes a realidade socioeconômica de cada região, a exemplo da frequência escolar e do acompanhamento médico de nutrizes, crianças e adolescentes. A concessão do benefício às famílias selecionadas pelo programa está regida segundo o cumprimento de condicionalidades na área de saúde, educação e CadÚnico criadas pelo que apresentamos agora.

2.3. Condicionalidades do Programa, IGD e CADÚNICO

As condicionalidades criadas pelo programa visam o acesso aos direitos básicos das famílias, assumindo o papel de elemento fundamental para a inclusão social desses grupos através da garantia aos serviços de educação, saúde e assistência social. As condicionalidades têm como premissa a associação da transferência de renda aos direitos sociais básicos, promovendo e qualificando o acesso à educação e aos serviços básicos de saúde. Para tanto, estão focalizadas na família e não apenas em alguns de seus membros, segundo normativa do MDS.

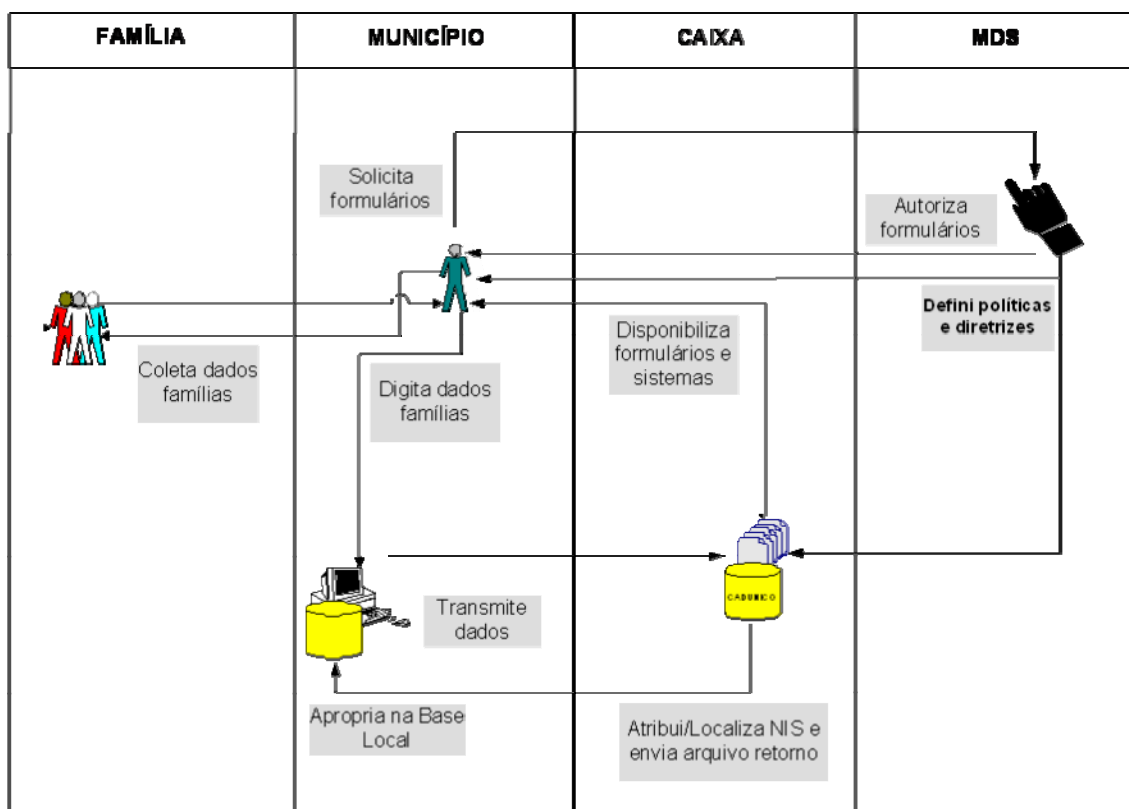
O MDS classifica as condicionalidades segundo quatro dimensões associadas diretamente ao benefício financeiro e à sua função: o tipo de ação dos Estados em uma assistência direta às famílias, impactos desejados alcançados através do alívio imediato da pobreza, acesso a itens básicos de consumo (especialmente a alimentação) e perspectivas de melhoria das condições de vida. Esse conjunto de atividades resultaria na promoção social das pessoas, na ruptura intergeracional da pobreza, ao direito garantido pela Constituição Brasileira e à melhoria das possibilidades de desenvolvimento dessas famílias. (MDS, 09 de novembro de 2005).

Tabela 02. “Benefício Financeiro e Condicionalidades, Dimensões Complementares”.

Dimensões	Benefício Financeiro	Condicionalidades
Tipo de Ação do Estado	Assistência direta	Promoção social
Impactos desejados	Alívio imediato da pobreza	Ruptura do ciclo intergeracional da pobreza
Acesso	A itens básicos de consumo (especialmente alimentação)	A direitos garantidos constitucionalmente
Perspectivas de melhoria	Das condições de vida	Das possibilidades de desenvolvimento

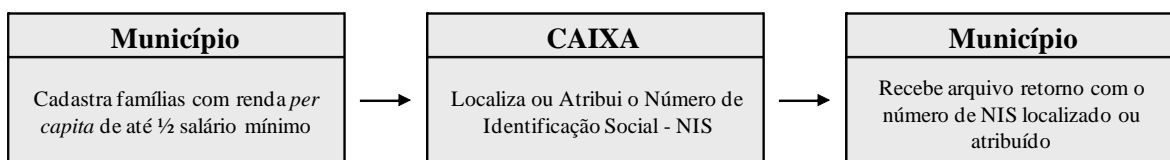
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

GRÁFICO 8 – CADASTRAMENTO 1



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

GRÁFICO 09 – CADASTRAMENTO 2



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

A portaria MDS nº 551 de 09 de novembro de 2005, referente à Gestão de Condicionalidades, prevê o descumprimento das condicionalidades quando, no período de acompanhamento, a família descumprir qualquer condicionalidade. São aplicadas sanções gradativas e realizadas de acordo com o número de registros de descumprimentos sendo que não haverá aplicação de sanções para as famílias quando essas ocorrências de condicionalidade forem devidamente justificadas pelo município ou quando não houver a oferta do serviço:

1. Advertência (1º registro);
2. Bloqueio por 30 dias (2º registro);
3. Suspensão por 60 dias (3º e 4º registros);
4. Cancelamento (5º registro);

São elas as condicionalidades: Educação, Saúde e CadÚnico. Para a educação, há a exigência de que as famílias matriculem crianças e adolescentes, entre 06 a 15 anos, na escola com a garantia de frequência escolar de no mínimo 85% ao mês; Caso ocorram ausências durante esse período, as famílias têm obrigação de informar à escola uma justificativa para a falta do aluno. As famílias precisam também avisar à gestão municipal do programa a transferência dos alunos de uma escola a outra, caso ocorra uma.

Para a saúde são estipulados os seguintes compromissos: os responsáveis pelas crianças menores de 07 anos devem vacinar as mesmas, mantendo o cartão de vacinação atualizado; comparecer ao calendário estipulado pelo Ministério da Saúde referente aos exames médicos de pesagem e medição. Para as gestantes e mães que estão em fase de amamentação (nutrizes), é obrigatória a presença das consultas marcadas durante o pré-natal e continuar o acompanhamento médico após o parto. Essa condicionalidade prevê ademais, a presença dessas mulheres nas campanhas de aleitamento materno e alimentação saudável realizadas pelas equipes de saúde. (MDS, 2004).

A terceira condicionalidade está conduzida pela ação de cadastros válidos (preenchidos corretamente e completos) e pela constante atualização desses dados, o que possibilita a diminuição de emissão de cartões indevidos e cruzamento de dados inválidos, dentre outras coisas¹⁰.

Ainda conforme a portaria (MDS nº551 de 09 de novembro de 2005), a notificação de descumprimento de alguma condicionalidade deverá ser acompanhada de documento por escrito ao responsável legal, a ser realizada pelo município, conforme o modelo padrão determinado pelo MDS.

O programa argumenta que as condicionalidades permitem diagnosticar, por exemplo, motivos da baixa frequência escolar, monitorando os compromissos das famílias com o

¹⁰ O CadÚnico, segundo determinação do MDS, está assim definido e caracterizado: “Base de dados que contém a identificação de pessoas e domicílios com informações sócio-econômicas: identificação territorial e diagnóstico de necessidades”. MDS, 2004.

1. Ferramenta de formulação e gestão de políticas públicas;
2. Conjugação de esforços entre os entes da federação no sentido de racionalização de procedimentos e custos;
3. Unificação de cadastros no âmbito dos programas sociais do governo federal, estaduais e municipais;

Programa, mas especialmente identificar famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Além disso, o sistema permite o mapeamento em nível nacional de motivos para a baixa frequência escolar e a ação possibilita a mobilização das entidades locais, regionais e nacionais e dos órgãos competentes para, em cooperação, ajudar a combater as causas da ausência nas escolas e seus efeitos.

Em documento de apoio à Gestão Descentralizada, o MDS informa a construção de ações que aperfeiçoem a gestão do PBF, como a elaboração de um indicador sintético que permita o acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades nas áreas da educação, saúde e CadÚnico (Cadastro Único – Banco de Dados Sociais), o IGD – Índice de Gestão Descentralizada, composto pela média aritmética do indicador do Cadastro Único e do indicador de condicionalidades. (MDS, 2004).

O Indicador do CadÚnico é o resultado da média aritmética entre a taxa de cadastros válidos e a taxa de atualização cadastral. O Indicador de Condicionalidades é o resultado da média entre a taxa de crianças com informações de frequência escolar e a taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde. O pressuposto é realizar o apoio à gestão descentralizada por meio do acompanhamento do desempenho dos municípios na condução do programa.

O potencial de recurso para cada município será calculado tendo por base o número de famílias beneficiárias do PBF, ou seja, um valor fixo por família beneficiária. Sobre esse valor potencial será aplicado o IGD/PBF. Assim, quanto mais efetivo o trabalho do município, refletido no IGD/PBF, maior o percentual de recursos a serem transferidos para o município. Apenas receberão os recursos financeiros de apoio à gestão descentralizada os municípios cujo IGD/PBF atingir o valor mínimo de 0,4.

Ressalte-se que o valor fixo por família beneficiária será dobrado para 200 famílias em todos os municípios. Essa medida representa um ganho substancial para municípios com pequeno número de famílias beneficiárias, levando em consideração a estimativa de famílias pobres do IBGE. (MDS, 2004).

Para clarificar a metodologia que está sendo pensada, imagine um município com 500 famílias beneficiárias, com um indicador de cadastro único de 0,7 e um indicador de condicionalidades de 0,8. Assumindo-se um valor fixo de R\$ 2,00 por família beneficiária, teremos:

$$\mathbf{IGD/PBF = (0,7 + 0,8) / 2 = 0,75}$$

Recursos a serem transferidos: $(500 \times R\$ 2,00 + 200 \times R\$ 2,00) \times 0,75 = R\$ 1.050,00$. Portanto, com esses indicadores, o município receberá R\$ 1.050,00 para apoio à gestão descentralizada, por exemplo, para o ano de 2006.

Dentro dessa perspectiva, o Programa Bolsa-Família propõe uma mudança de paradigma na relação às políticas sociais relativas às famílias, deixando de vê-los como objetos de intervenção do Estado e passando a vê-los como sujeito de direitos. Se do ponto de vista da compreensão intelectual essa idéia parece óbvia, do ponto de vista do exercício cotidiano as coisas não se apresentam tão claras.

Todos os 417 municípios do Estado da Bahia assinaram o termo de adesão ao Programa Bolsa-Família, onde 1.178.890 famílias estão sendo beneficiárias com valor médio de R\$ 64,40 reais, possibilitando uma circulação de capital de R\$ 76.331.135,00 no Estado, por mês.¹¹ Este termo de adesão imprime a condição da existência da instância controle social e a atribuição de fiscalizar as irregularidades do programa no município.

Nas considerações iniciais, apresentamos uma justificativa para a escolha desse tema, tão novo e promotor de muitos questionamentos e incertezas na área de políticas públicas. Meu primeiro contato com o PBF ocorreu através da realização de Oficinas de Capacitação das Instâncias de Controle Social com os representantes dos 387 municípios participantes do Estado da Bahia. As oficinas tiveram como objetivo fazer um diagnóstico da situação em que se encontra o Conselho Municipal da Bolsa-Família. Entre tantos aspectos apresentados pelos presentes, selecionamos dois desafios para serem abordados neste trabalho como introdução para nossa pesquisa: a organização social e comunicação entre esferas de governo e a população.

A metodologia de trabalho seguiu os devidos passos: durante as oficinas, solicitamos que as pessoas registrassem em tarjetas (papel) com identificação, problemas e desafios principais acerca do desenvolvimento do programa em seu município. Enquanto acontecia a exposição oral dos grupos, o registro dos debates foi realizado. Após a conclusão desse trabalho, reunimos todas as anotações do grupo e organizamos em categorias de conceito surgidos durante o evento.

¹¹ Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) / Transferência de Renda.

Segundo levantamento realizado nas vinte e uma oficinas com a presença de aproximadamente noventa e três por cento (93%) dos municípios do Estado da Bahia e a participação de seiscentos e cinquenta e oito (658) conselheiros, sendo duzentos e cinquenta e seis (256) gestores do programa a caráter municipal e quatrocentos e dois (402) representantes da sociedade civil organizada evidenciou que quarenta e dois por cento (42%) enfrentam desafios quanto à organização social e cinquenta e oito por cento (58%) apresentaram a comunicação como elemento mais significativo a ser equacionado na gestão do programa.

Isto demonstra que o foco das atividades da instância de controle social permanece ainda das questões relativas às informações desconhecidas do MDS enquanto idealizador do programa e a Caixa Econômica Federal responsável pela distribuição dos benefício através do instrumento informatizado Sistema de Gestão dos Benefício do Cidadão - SIBEC.

Os Conselhos Municipais do Bolsa Família tem como função de identificar os pontos cruciais do município no que diz respeito às famílias beneficiárias e propor políticas complementares de geração de renda. Aos conselheiros compete também receber os casos de denúncias de irregularidades e encaminhá-los convenientemente. Mas, apesar da criação de inúmeros conselhos, a ação destes ainda está muito longe de ser satisfatória.

De modo geral, os Conselhos Municipais do programa são ainda muito frágeis em sua ação e em sua inserção na sociedade. Sua prática cotidiana consiste num contínuo “apagar de incêndios”, buscando dar respostas a cada problema em particular que recebem, mas sem ter uma perspectiva mais geral. Poucos são os que têm feito diagnóstico do município, mas mesmo estes não conseguiram elaborar seu plano de ação. Muitos destes conselhos existem porque são colocados no termo de adesão, mas não sabem o que fazer com elas nem têm clareza do seu papel, característica marcante dos programas que adotam uma política “de cima para baixo”.

Duas vezes apenas aparece à expressão “inclusão social” no decorrer das oficinas de Instância do Controle Social, o termo “organização social” é citado setenta e seis vezes pelos participantes. É verdade que ali está registrado o compromisso dos agentes sociais de mudanças, representantes de ambas as partes, empenhados na recuperação da confiança da população no prelúdio do desenvolvimento local¹². Mas também é registrada a necessidade

¹² Para as técnicas do Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH), Socorro Brito e Tânia Zapata, “O conceito de desenvolvimento local se apóia na idéia de que as localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais, além de economias de escalas não exploradas, que constituem seu potencial de desenvolvimento .A existência de um sistema produtivo capaz de

(um numero superior a cento e oito falas) de melhorar a comunicação entre as informações provenientes da propaganda de governo e a compreensão das famílias em relação aos critérios colocados para a continuidade dos benefícios.

A estratégia do governo em tornar público o uso de 0800 como instrumento de defesa e denúncia das irregularidades do Bolsa Família não tem sido eficaz devido ao próprio serviço oferecido, pois, tem dado informações desencontradas (MDS/ Caixa Econômica Federal - CEF) colocando sempre que o problema está no município.

Para que o Programa Bolsa-Família se torne confiável no trato com as instâncias de controle local, no que diz respeito à aplicação de benefícios às famílias que realmente necessitam, é fundamental que as informações tenham uma ressonância com os interlocutores (MDS/CAIXA/MUNICIPIO) que buscam soluções para os seus problemas e precisam compreender os limites e possibilidades do programa. Um indicador de mudança de mentalidade é que as pessoas falam mais sobre o assunto e estão também denunciando mais¹³. São ainda pequenas iniciativas que, de conjunto, não “mudam a cara” do programa, mas que representam indícios de uma transformação em curso.

gerar rendimentos crescentes, mediante a utilização dos recursos disponíveis e a introdução de inovações, garante a criação de riqueza e a melhoria do bem-estar da população local”.. In: **Equidade de Gênero e Desenvolvimento Local - Reflexões e Orientações para a Prática**. Recife: IADH, 2004. Ver também: ALBUQUERQUE, Francisco. “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”. **Revista de la CEPAL** No 82. Santiago del Chile, abril de 2004.

¹³ Essa informação foi obtida graças às Oficinas de Instância de Controle Social promovidas pela SECOMP em parceria com o MDS e desenvolvidas pelo CETEAD nas quais desempenhei a atividade de coordenação das mesmas. A lista de “reclamações” está listada ao final do trabalho, na seção Anexos.

Quadro 1 – Etapa I – Oficinas de Instância – Controle Social

(continua...)

	NOME	MUNICÍPIO	DESAFIO	AJUDA	ATRAPALHA
1	Álvaro Augusto Curcino Silva	Biringita - PM	Acompanhamento das condicionalidades 01	O SIBEC	A ausência do Ministério Público
2	Anízio Mendes de Souza	Araci - PM	Acompanhamento das condicionalidades 01	A unificação do Peti ao Cadunico	A desatualização do cad. Único
3	Ciro Silva Passos	Campo Alegre de Lourdes - PM	Arquivo retorno 03	A vinculação do PBF à Soc. Civil organizada (ONGs)	A Inoperância do SIBEC
4	Edson José Marynes Goes	Queimadas - PM	Atendimento às famílias carentes devido à extensão do município 01	Ampla divulgação do PBF à população	Agiotagem
5	Elielma Chagas Santana	Barrocas - SC	Cartões 01	Compromisso por parte do gestor municipal (prefeito)	Ausência de técnicos habilitados em informática
6	Fábia Lanúzia Paiva de Oliveira Miranda	Teofilândia - SC	Conscientização dos beneficiários e esclarecimentos das dúvidas sobre o PBF 02-03	Controle social de famílias carentes	Ausência dos termos de recebimento na correspondência de entrega.
7	Francisco José Ferreira	Sobradinho - SC	Cultura política do Município (clientelismo) 01	Divulgação informativa (radio, boletins, reunião de bairros, assoc., palestras)	Avareza das pessoas
8	Gideon Jackson Machado Alves	Nordestina - PM	Descredenciamento de benefício após idade + 15 anos 01	Existência de composição de estrutura jurídica (comprometida com o social)	Cultura do clientelismo
9	Jackeline Avelino de Queiroz	Barrocas - PM	Dificuldade de entrega dos cartões 03	Fortalecimento do comércio	Descredibilidade da justiça
10	Katiusce Queiroz de Almeida	Teofilândia - PM	Dificuldade de inclusão das famílias que vivem na área rural 01	Informação continuada dos Conselhos pelas instâncias Munic., Estad. e Fed.	Desinformação
11	Manoel Carlos da Silva	Sobradinho - PM	Dificuldade nos meios de comunicação 03	Integração do Poder Público, Ação Social, Saúde, Educ. e Soc. Civil	Desinteresse da Sociedade Civil
12	Maria da Penha Silva	Nordestina - SC	Divulgação maior dos critérios 03	Investimento de rec. financ. do MDS para trab e renda e potencializ. de ações	Entrega dos cartões pelos correios
13	Maria de Fátima Barros C. Bionis	Casa Nova - PM	Duplicidade de cadastro por demora do A. Retorno 01	Melhoria na qualidade de vida	Falta de acompanhamento às condicionalidades das famílias
14	Maria de Fátima Melo Christino	Jaguarari - PM	Entrega dos cartões / correio 03	Mesa redonda em cada município (Educ, Saúde, Social) c/ CMDCA, ICS e MP	Falta de apoio do Poder Público Municipal
15	Maria Vitória Santos de Jesus	Biringita - SC	Esclarecimento do Programa às famílias 02	Mobilização pela ICS junto ao P. Exec. p/ estruturação do PBF	Falta de clareza da camp publicit. do GF sobre inclusão das fam. beneficiárias
16	Mônica Correia Pontes	Juazeiro - PM	Excluir perfil 01	O repasse de recursos financeiros	Falta de clareza do 0800 quanto aos critérios de inclusão das fam. beneficiárias
17	Olívio Oliveira Lima	Serrinha - SC	Exclusão das famílias que não tem o perfil do Programa 01	Oficinas de capacitação	Falta de esclarecimento sobre reg. de senha de cartões liberados em jun/2006
18	Regivaldo dos Santos Silva	Jaguarari - SC	Exclusão das famílias que não tem o perfil do Programa 01	Os boletins informativos	Falta de fiscalização de frequência escolar
19	Reinaldo Rodrigues dos Santos	Pilão Arcado - SC	Exclusão das famílias que não tem o perfil do Programa 01	Os repasses financeiros do GF	Falta de informação no processo de seleção/inclusão/exclusão de beneficiários

Quadro 1 – Etapa I – Oficinas de Instância – Controle Social

(Continuação)

20	Valdete Carvalho de Freitas	Lamarão - SC	Exclusão de famílias que não se adequam ao Programa 01	Realização de fóruns e debates regionais com MDS, CEF e Municípios	Falta de responsabilidade de alguns membros do Conselho
21	Vanha de Almeida Ribeiro	Sento Sé - PM	Extensão territorial do município 01	Redução da evasão escolar	Formulário de cadastro muito complexo
22	Verônica Rodrigues Cerqueira	Serrinha - PM	Extensão territorial do município 01		Fragilidade dos Conselhos
23	Maria Nilsa Silva dos Santos	Juazeiro – SC	Falta de apoio dos órgãos públicos parceiros 01		Inexistência de intersetorialidade
24	Francisca Palha Ribeiro	Sento Sé – SC	Falta de conhecimento 02		O Disque 0800 não funciona
25	Joelson de Carvalho Santos	Casa Nova – SC	Falta de esclarecimento 02		O site (a nova página)
26	Joseval Magalhães dos Santos	Nordestina – SC	Falta de meios para fiscalização 01		Política partidária
27	Rita Lisboa de Oliveira	Araci – SC	Falta de orientadores 02		Propaganda do Gov. Federal mal explicada
28	Adriana de Oliveira Queiroz	Barrocas – PM	Famílias que cadastram as crianças mais de uma vez 02		Suporte técnico da CEF deficiente
29	Evandro de Sousa Passos	Campo Alegre de Lourdes – SC	Fronteiras (duplicidades) 02		
30	Marialva Ferreira de Oliveira	Santa Bárbara – SC	Geração de emprego e renda 01		
31	Levy Lima dos Anjos	Lamarão – PM	Instabilidade no trabalho 01		

Legenda: Prefeitura Municipal – PM, Sociedade Civil - SC

GRÁFICO 10 – Oficina I da Instância de Controle Social

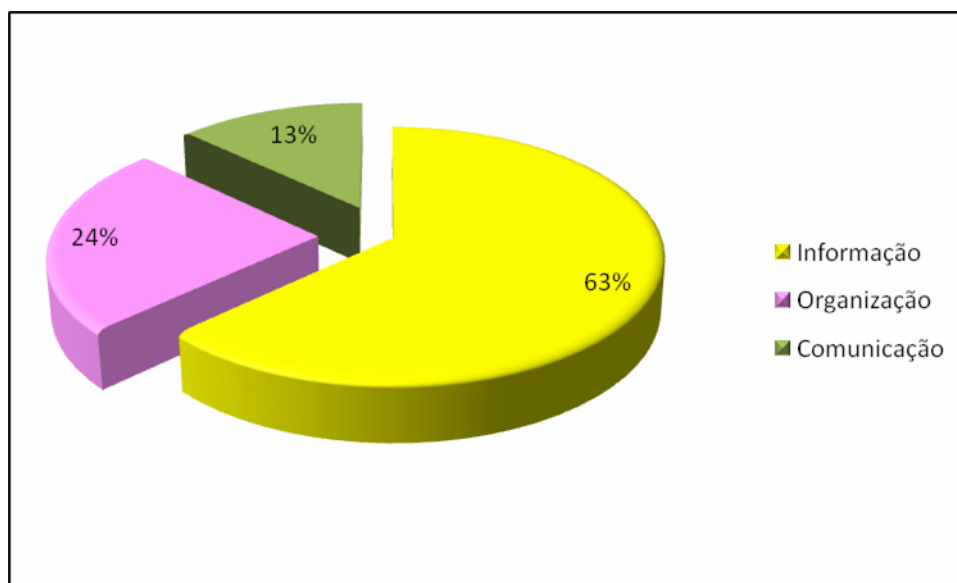


GRÁFICO 11 – Oficina II da Instância de Controle Social

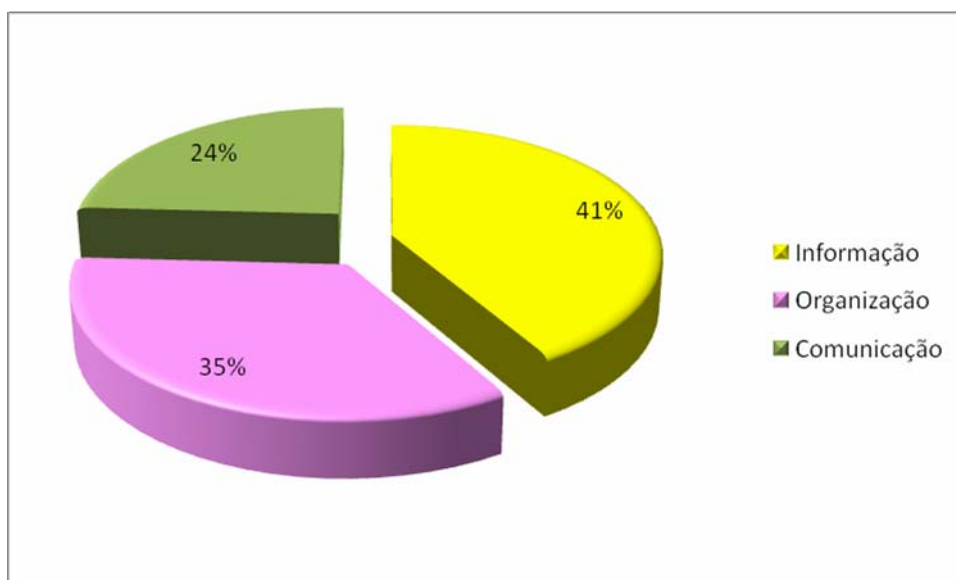


GRÁFICO 12 – Oficina III da Instância de Controle Social

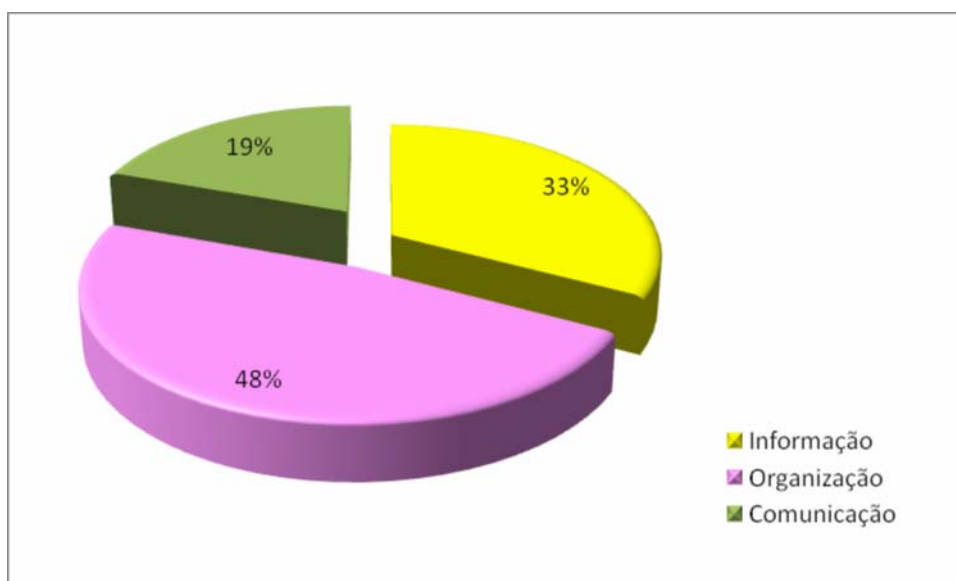


GRÁFICO 13 – Oficina IV da Instância de Controle Social

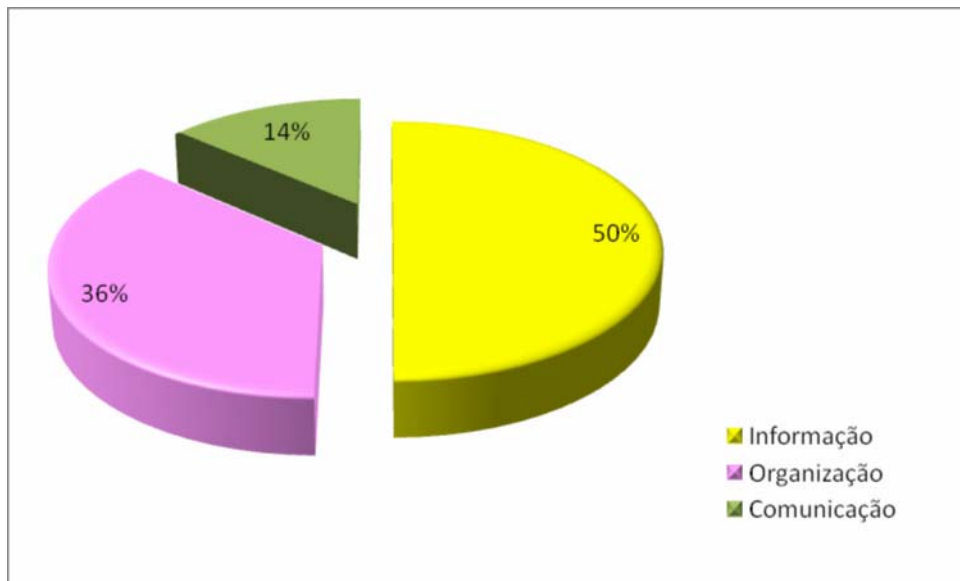


GRÁFICO 14 – Oficina V da Instância de Controle Social

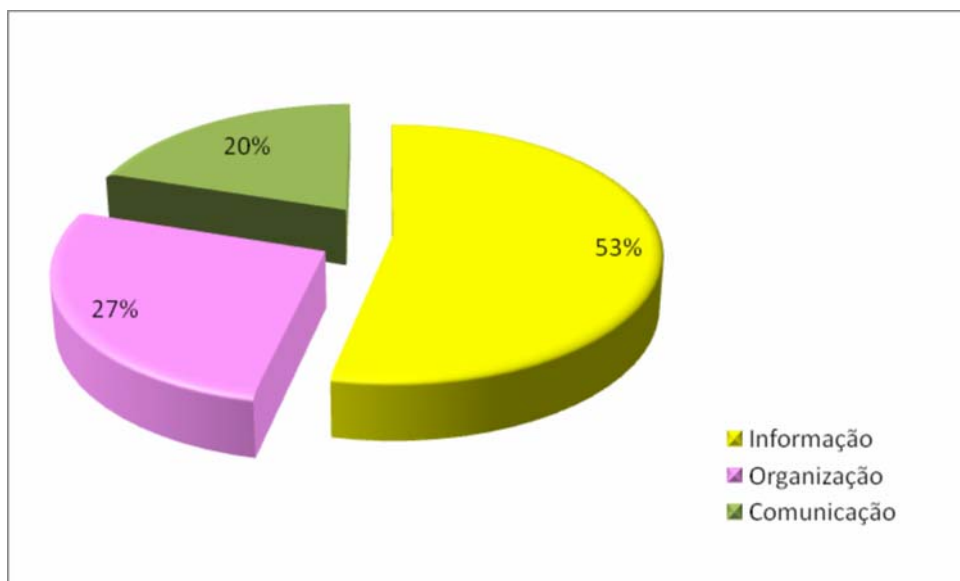


GRÁFICO 15 – Oficina VI da Instância de Controle Social

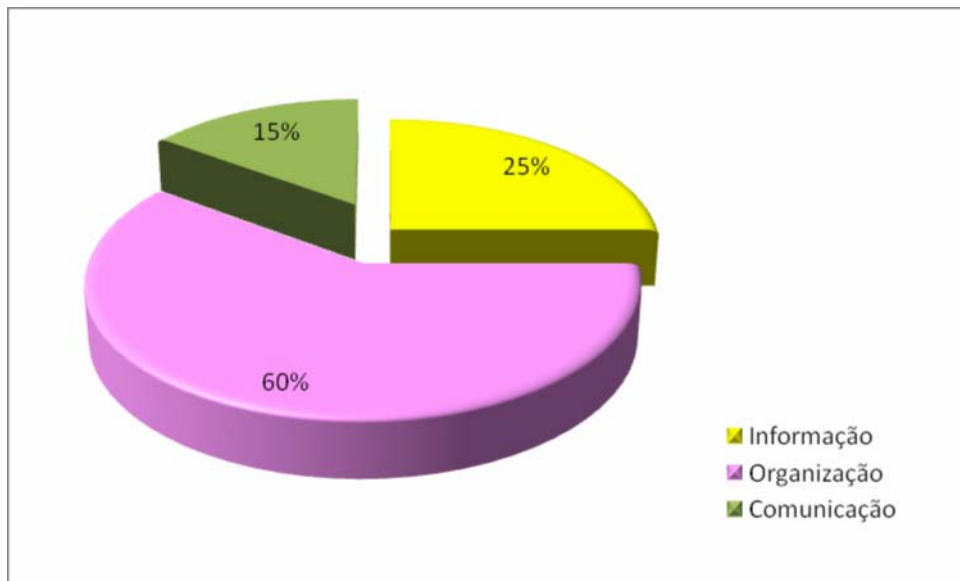


GRÁFICO 16 – Oficina VII da Instância de Controle Social

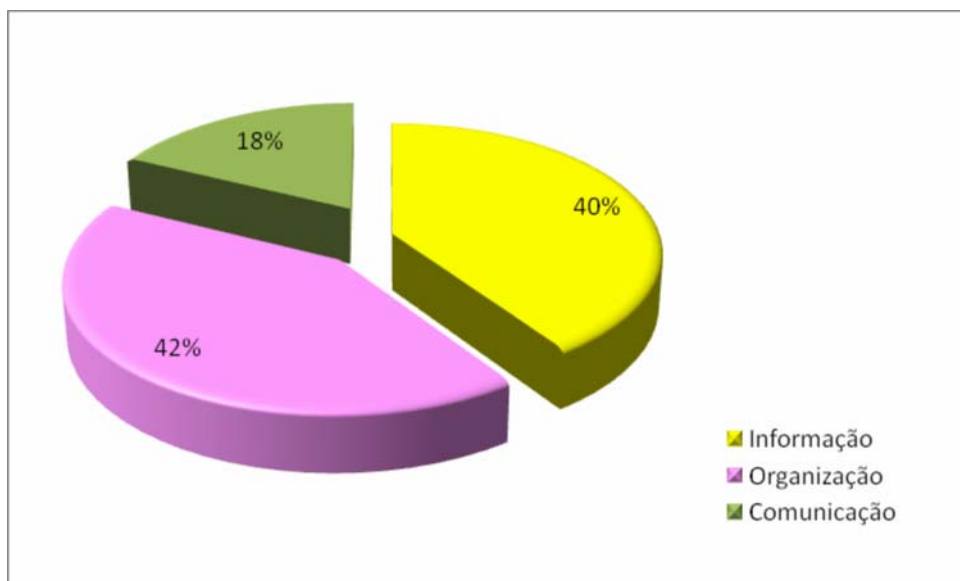


GRÁFICO 17 – Oficina VIII da Instância de Controle Social

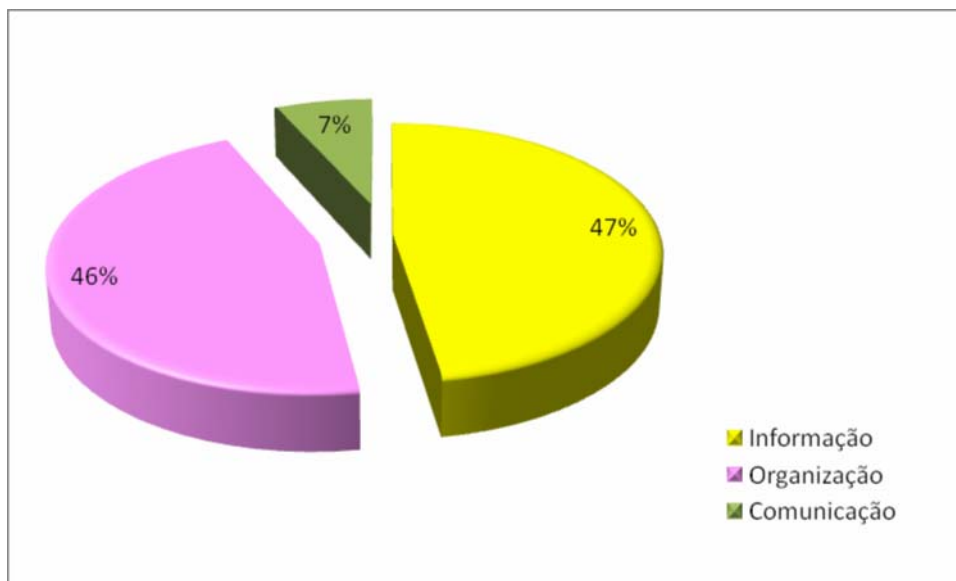


GRÁFICO 18 – Oficina IX da Instância de Controle Social

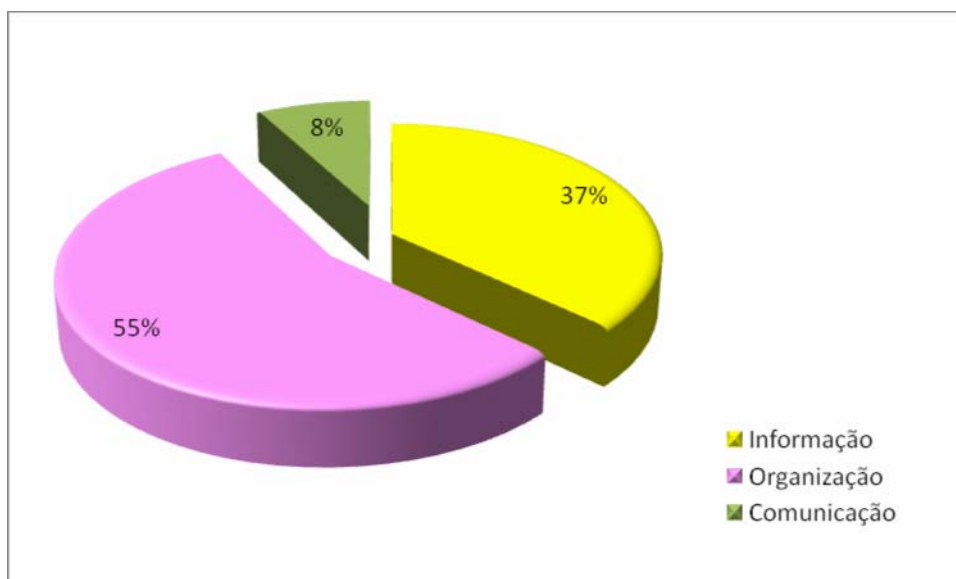


GRÁFICO 19 – Oficina X da Instância de Controle Social

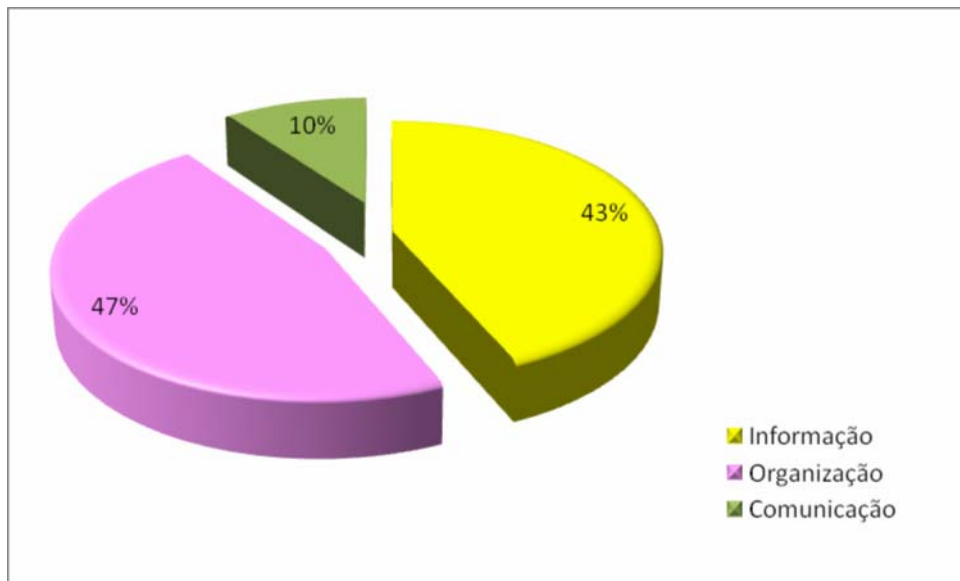


GRÁFICO 20 – Oficina XI da Instância de Controle Social

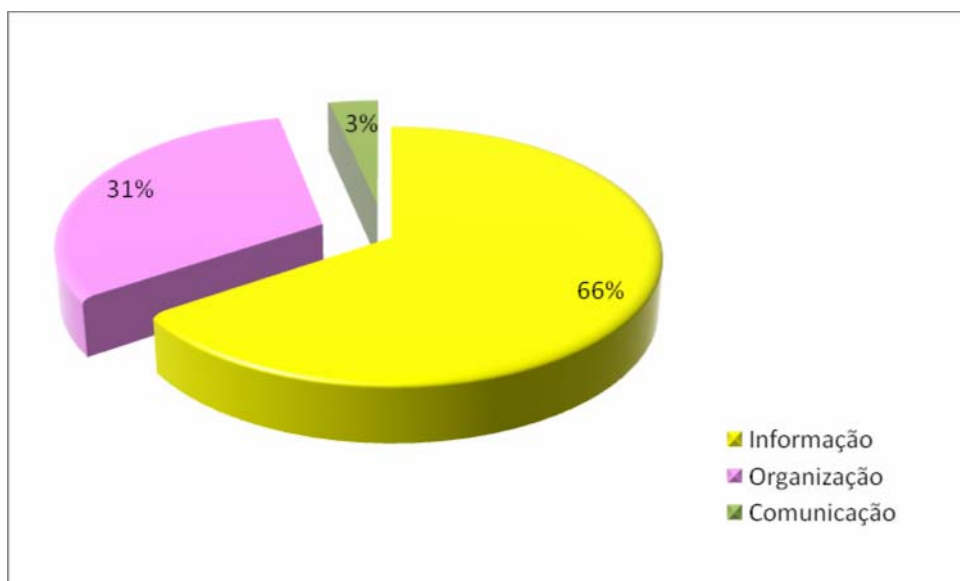


GRÁFICO 21 – Oficina XII da Instância de Controle Social

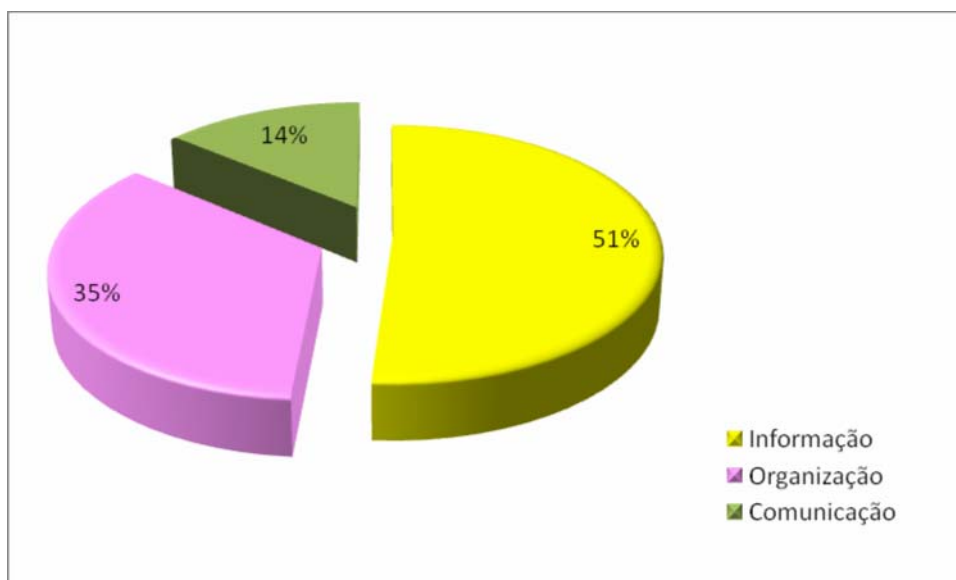


GRÁFICO 22 – RESULTADO GERAL DAS OFICINAS DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL

