

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A socióloga Maria Alice Setubal (diretora-presidente do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária e fundadora e presidente da Fundação Tide Setubal) em artigo à Folha de São Paulo, no último dia 11/09/2007, na seção Tendências/Debates fala sobre as certezas e os desafios do Programa Bolsa Família que caminha rumo ao ano de 2008 com algumas propostas reais: 5,2 bilhões de dólares de orçamento, inserção de 1,7 milhão de jovens entre 16 e 17 anos e 11 milhões de famílias atendidas em todo país. A socióloga propõe reflexões sobre pontos que comprovem a eficiência da política: a geração de empregos e renda, além do aumento dos níveis educacionais das crianças e adolescentes das famílias beneficiárias. A idéia defendida por Setubal perpassa pelo argumento de que, a dupla emprego-renda e educação assume no processo de combate à pobreza e de sua erradicação, questões-chave na busca de bons resultados.

De fato, não podemos contestar, diante de estatísticas apresentadas, que políticas públicas tipologicamente planejadas pela transferência de renda direta são instrumentos eficazes na ação de reduzir desigualdades sociais. Entretanto, como pondera a socióloga, precisamos “ir mais além” na formulação de críticas e análises. Se, de certa forma, os números que indicam que a dupla citada acima foi responsável pela diminuição em um quarto das posições desiguais na sociedade entre os beneficiários, precisamos não apenas olhar, mas enxergar os desafios do programa que aumentam à proporção de sua extensão.

Se, por um lado, a transferência de renda diretamente às famílias pobres tem se mostrado muito mais eficaz do que o emprego de mecanismos indiretos de subsídios de preços, por outro, adotada como medida isolada, quase nada contribuirá para tirar as famílias do ciclo de pobreza a que estão submetidas geração após geração. (FOLHA DE SÃO PAULO, 11/09/2007).

Partilhamos da mesma reflexão que Setubal elabora: é essencial para uma coerência de discursos e práticas, que o trabalho descentralizado e intersetorial previsto pela política assuma efetivamente lugares e papéis entre as esferas envolvidas, federal, estadual e municipal. Ao advogar essa problemática, a socióloga indica três necessidades que precisam estar integradas às ações do programa: 1. O trabalho de compreender e valorizar as dinâmicas intrafamiliares e a relação das famílias na comunidade; 2. O reconhecimento da importância de características regionais no desenvolvimento de programas que venham atender as

demandas específicas dos municípios; 3. A constituição de equipes competentes, bem qualificadas e compromissadas com as políticas sociais de sustentabilidade.

Com efeito, as considerações de Setubal constroem uma visão panorâmica dos desafios que ainda precisam ser enfrentados pelo Bolsa Família como um todo e que foram debatidos ao longo desses três capítulos. De maneira sistemática, tentaremos nesse último momento da pesquisa, elencar idéias e aspectos-chave que serviram como condutores de nossas argumentações. O primeiro ponto a considerar é o debate acerca do conceito de família que permeia a estrutura do programa. Percebemos através de comparações com outras políticas públicas que a definição de família não está muito bem concreta nas ações do MDS. Quando buscamos outras referências para nosso estudo, a exemplo dos parâmetros da PNAD e do CONANDA, elaboramos uma tentativa de congregar no contexto do programa, os debates sobre o que é, como se caracteriza e se forma a família brasileira na sociedade contemporânea em que vivemos.

Aliados a uma teoria multidisciplinar que venha a responder os problemas e perspectivas dessas instituições sociais atualmente, nos preocupamos em dialogar com investigações relevantes para nossa revisão bibliográfica. A leitura de produções científicas como os textos da professora e socióloga Inaiá Maria Moreira de Carvalho e Paulo Henrique de Almeida, e da pesquisadora Ana Maria Goldani, o resgate historiográfico das contribuições de Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda e os esclarecimentos sobre planejamento e avaliação de políticas públicas dos espanhóis Ricard Goma e Quim Brugué, investigadores da Universidade Autônoma de Barcelona, nos mostraram a complexidade de análise do objeto desse estudo, o Programa Bolsa Família.

Inquietações sobre o retrato da política e de sua relação com a inclusão social e o re (ordenamento) do poder presentes na condução do programa permitiram um caráter instigante ao título da dissertação. Andamos lado a lado com os conflitos e os desafios a serem superados pela identificação e interpretação de indícios que mostrassem em que medida, a família é ou não, a unidade privilegiada de intervenção da política.

O objetivo principal da investigação, mapear informações e compreender o processo de construção do conceito de família pelo PBF mostrou ao longo dos capítulos, quais são os instrumentos que garantem respostas às mudanças de organização interna e externa protagonizadas pelas famílias beneficiárias.

Destarte, a ausência de referência comum para a definição do termo promove uma série de complicadores para a convergência e a intersectorialidade dos programas sociais na oferta de uma rede de proteção social que satisfaça a garantia de direitos, debatida exaustivamente por T. H. Marshall. Admitimos que a escolha de um único conceito para família implica, entre outras coisas, contradizer o princípio norteador desse trabalho, o caráter plural, dinâmico e multidisciplinar que povoa o território dos diálogos dos saberes acadêmicos e do cotidiano social dos sujeitos. No entanto, insistimos no fato de que, o uso equivocado de parâmetros pode acarretar inúmeras conclusões incoerentes e com frágil argumentação, exemplo visível na primeira avaliação do MDS para o PBF, o documento “Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família”, produzido em março e publicado em agosto de 2007.

No mesmo conjunto de incertezas sobre a definição de conceitos e parâmetros sociais, o MDS torna ainda mais frágil a estrutura do programa Bolsa Família quando não apresenta claramente o ponto de partida para a avaliação das condições de vulnerabilidade social das famílias beneficiárias: trata-se de falarmos sobre exclusão, inclusão ou pobreza social?

Dentro desse quadro, questionar o *status* legal e o *status* político do programa recai na dúvida acerca da filiação da política: reconhecidamente pela população brasileira, a paternidade é delegada ao presidente Luís Inácio Lula da Silva. Ao Estado caberia a maternidade?

Trilhando pela estrada da exigibilidade legal, o Bolsa Família, ao contrário do BPC, detêm mecanismos que condicionam a seleção das famílias beneficiárias ao orçamento financeiro e aos convênios entre as entidades federadas, governos municipais e federal. Para Marcelo Medeiros et al (2007, p.09), “*é, portanto, um quasi-direito social cuja exigibilidade judicial por uma família pobre ainda não é claramente assegurada*”. Essa prerrogativa termina por criar interesses diversos sobre o programa: créditos políticos, vulnerabilidades provocadas pela instabilidade fiscal, contingenciamentos ou cortes orçamentários ou até mesmo a falta de organização no contexto político-partidário do país.

O resultado dessa soma de aspectos resulta na não-garantia de direitos, prejudicando a rede de proteção social prevista pelo programa. Em primeira instância, o Bolsa Família envereda pela configuração de uma política de governo na contramão da realização de uma política de Estado. Delineamos como consequência direta desse “Estado de governo”, a manutenção de práticas assistencialistas e clientelistas.

Concluimos que, ao analisarmos a efetividade do Bolsa Família pelo ângulo da política pública de transferência de renda – o crédito, indicadores econômicos mostram que metas de curto prazo estão sendo alcançadas. Em longo prazo, os serviços de assistência social e garantia de direitos andam por outros territórios, é outro debate, uma próxima campanha eleitoral.

O problema inicialmente diagnosticado pela pesquisa, a fragilidade da articulação entre as esferas envolvidas, demonstrada pelos altos índices de obstáculos relatados pelas gestões municipais e pelos representantes de entidades não-governamentais e associações de moradores, dentre outras, traduzidos pela ausência de comunicação, informações e organização social na implementação da política caracteriza o cotidiano dos 387 municípios baianos participantes. Não omitimos de forma alguma que o programa apresenta bons resultados em algumas regiões. Muitas vezes, a dificuldade maior dos gestores é o envio de dados aos sistemas de informação do governo, haja vista o SIBEC (CADÚNICO), SISVAN e o MEC. Lembramos que é necessário a alimentação do banco de dados com os relatórios da frequência escolar, atendimento na área da saúde e atualização e recadastramento das famílias. Faixa relevante dos municípios não possui acesso à internet, o que os obriga a depender do município vizinho mais próximo para enviar as informações.

Outras normativas estão sendo aglutinadas ao princípio norteador da política: o cadastramento das famílias tradicionais remanescentes – quilombolas, indígenas e ribeirinhas, com o objetivo de incluir essas pessoas no processo de redistribuição direta de renda. Essa ação foi iniciada no segundo semestre de 2006 pelo governo federal em parceria com a SECOMP e convênio com o CETEAD e será retomada, segundo informações do MDS, ainda esse ano.

Em alguns municípios, como Campo Alegre de Lourdes e Serrinha, o IGD na última avaliação do MDS chegou muito próximo ao valor 1,0. Isso significa que no cálculo final, os municípios alcançaram para os índices de condicionalidade da educação, saúde e cadastramento único as metas determinadas pelo governo federal. Garantia segura de que os serviços prestados possuem boa qualidade? Não, necessariamente. Mas se pensarmos que ao menos as condicionalidades do programa estão sendo cumpridas pelo governo federal (transferência direta do benefício) e pela prefeitura local (gestão Bolsa Família), acreditamos que existe o desejo real de privilegiar a família beneficiária como unidade de intervenção do programa, fato que não ocorre nos 96 (noventa e seis municípios de nossa investigação).

Além disso, indica que não há intersetorialidade entre as secretarias de educação, saúde e assistência social para a convergência de uma ação conjunta e eficaz, inclusive, do emprego dos recursos financeiros disponibilizados pelo MDS e pelo aproveitamento dos programas complementares de políticas voltadas às famílias. O mau uso, ou melhor, a falta de uso do CadÚnico pelos municípios e áreas como um todo comprovam os depoimentos relatados nas Oficinas de Instância do Controle Social. Os CRAS não propõem instrumentos de acompanhamento e de ações complementares aos beneficiários do programa, deixando uma grande lacuna no atendimento local.

Nesse sentido, faz-se necessário retomar os desafios apontados por Setubal: a valorização das dinâmicas intrafamiliares perpassa pela referência a temas de extrema importância para compreender de que forma relações de poder e sociais estão permeando as trocas e os conflitos do espaço privado (a casa) e do espaço público (escolas, locais de trabalho, etc.).

Retratos dessas questões, os papéis de gênero recaem sobre a política pública como mais um desafio a ser superado. Respondendo ao problema central dessa investigação, percebemos que o programa Bolsa Família tem uma estrada longa e complexa a ser percorrida, na ação de ir mais além ao desenvolvimento de instrumentos eficientes que garantam direitos e eliminem o *quasi* direito descrito pelos economistas Marcelo Medeiros, Tatiana Britto e Fábio Soares (IPEA, 2007).

Recordamos nessas últimas considerações, de que definir o que é família ainda se configura como tarefa árdua e desafiadora não só pela ciência, mas, sobretudo, pelos programas sociais voltados ao combate às vulnerabilidades sociais que atingem mais da metade da população brasileira. Sem dúvida, os programas de transferência de renda direta aumentam a capacidade de consumo das famílias beneficiárias pela política, o que por outro lado, retrata a dinamização da economia local, ainda que de maneira tímida. Isso significa que pelos menos um dos objetivos está sendo cumprido: as pesquisas citadas no corpo desse trabalho apresentam melhorias na redução da fome. Se considerarmos esse ponto, podemos afirmar que as famílias estão rompendo as amarras do anonimato social, condição singular para o processo de inclusão e combate à pobreza.

Há, no entanto, indícios que formam um mosaico de problemas e dificuldades: em paralelo à funcionalidade das famílias, observamos que os grupos não devem ser entendidos a partir de sua funcionalidade estrutural, analisando o modelo nuclear utilizado pelo MDS para

conceituar família. Precisam, sim, ser compreendidos e vislumbrados como redes familiares que possuem identidades bem definidas e que se integram às redes sociais e, por conseguinte, à rede de proteção social.

As últimas notícias sobre o Bolsa Família que puderam participar dessa investigação causaram polêmicas sobre o caminho que a política está seguindo. Em 17/07/2007, o governo federal anunciou que concedeu reajuste médio de dezoito por cento (18%) ao benefício do programa. De acordo com declarações do MDS esse é o primeiro aumento autorizado pelo programa desde sua criação em 2003. No dia 11/09//2007, o artigo “Governo amplia idade de clientela do Bolsa Família. Serão beneficiados 1,7 milhões de jovens de 16 e 17 anos. Novidade vale a partir de 2008, ano de eleição municipal”, o jornalista Josias de Souza da Folha Online, declara que

A mudança entrará em vigor em 2008, ano em que haverá eleições municipais. Ocasionalmente uma despesa anual extra de R\$ 630 milhões. O governo alega que esse valor já fora inserido na previsão orçamentária de 2008, que destinou ao Bolsa Família R\$ 10,3 bilhões. Não por acaso, os novos beneficiários são eleitores. Pela lei, têm direito a voto todos os brasileiros que já tenham comemorado aniversário de 16 anos. A justificativa utilizada para a extensão do benefício à faixa etária de 16 a 17 anos é a de que o governo precisa assegurar a continuidade dos estudos desses jovens. Receberão a importância mensal de R\$ 30,00. Assim, o maior benefício pago pelo Bolsa Família passará a ser de R\$ 172,00. Receberão esse valor as famílias que tiverem três ou mais filhos de até 15 anos e mais de dois com idade de 16 ou 17 anos. Segundo o governo, a mudança não levará necessariamente à inclusão de novos beneficiários no cadastro do Bolsa Família - hoje com cerca de 11 milhões de famílias. Prevê-se apenas a extensão do benefício acerca de 1,7 milhão de jovens de 16 e 17 anos de famílias já atendidas pelo programa. (FOLHA ONLINE, 11/09/2007).

Esperamos que essa ação não trilhe a estrada do clientelismo e do assistencialismo social, práticas anacrônicas para a sociedade contemporânea que vivemos e participamos como sujeitos de direito e protagonistas das redes de sociabilidade e de solidariedade social como pondera o professor Boaventura de Souza Santos (1997).

Afinal de contas, como comentou Gilberto Dimenstein (2007, s.p.), “*se o ideal dos projetos de renda mínima é gerar indivíduos autônomos (o que é uma deficiência no Bolsa Família), a ajuda ao adolescente é o caminho mais sustentável para que se vire sozinho, sem precisar da assistência pública. É, portanto, a melhor das bolsas*”.