

TEMA: POLITICAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMILIA

Ivânio Exaltação de Oliveira¹

José Aparecido de Oliveira²

Lucia Barbosa dos Santos³

REVISÃO TEÓRICA:

Para Mead (1995) não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Define-se como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (Peters, 1998: 409), apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa.

Para Dupas (2009) A visão da política pública como um processo incremental foi desenvolvida por pesquisas empíricas, o autor argumenta que os recursos

¹ Mestrando em Ciências da Educação pela Facultad Interamericana de Ciencias Sociales – FICS.

² Mestrando em Ciências da Educação pela Facultad Interamericana de Ciencias Sociales – FICS.

³ Mestrando em Ciências da Educação pela Facultad Interamericana de Ciencias Sociales – FICS.

governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas. A visão da política pública perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal.

No entanto os que trabalham nos governos e os que pesquisam os orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos. Mas a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. As Políticas Públicas em um conceito sintético são entendidas como o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, em todos os âmbitos federativos com vistas ao bem comum. Nesse sentido ao longo dos anos tem se proposto várias ações sempre visando promover o bem-estar da população brasileira, as quais neste trabalho serão destacadas o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família, criado inicialmente por meio da Medida Provisória n.º. 132/2003, tendo sido posteriormente instituído por meio da Lei Federal n.º. 10.836/2004, consiste na transferência de renda (recursos financeiros) a unidades familiares que estejam na linha da pobreza e da extrema pobreza no país,

consideradas nesta situação as famílias cuja renda mensal familiar per capita esteja entre R\$77,00 (setenta e sete reais) até R\$154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) (conforme o Decreto Federal n. 8.232, de 30 de abril de 2014, que aumentou o valor da linha de pobreza), e neste último caso, que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos. A definição de sujeito de direito ao benefício pecuniário é baseada num corte financeiro da renda familiar por cabeça.

O Programa Bolsa Família foi instituído pela Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, pelo então presidente Lula, entretanto as bases do programa já eram comungadas por outros políticos antecessores ao presidente citado, os quais defenderam suas ideias, porém não conseguiram êxito na execução delas. Este programa se preocupa em diminuir a miséria do país e melhorar as condições de vida das famílias brasileiras, isto é, as famílias recebem dinheiro do governo federal, e em troca devem atender algumas exigências. Todas as Políticas Públicas bem como qualquer ação do Poder Público recebem fiscalização no sentido de verificar se os objetivos estão sendo cumpridos e de forma correta. Desta forma, o Programa Bolsa Família não seria diferente, possui além dos cidadãos que são aptos a fiscalizar as irregularidades, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), que por meios de ações de fiscalização e ouvidorias realiza o controle do programa juntamente com outros parceiros. Outro ponto relevante acerca do Bolsa Família é a complexidade que ele possui e como ele é custeado pelo Poder Público, que por sinal, adota uma gestão descentralizada composta por todos os entes federativos, cada um com suas respectivas atribuições.

DESENVOLVIMENTO

Frank e Cook apoud Gyddens (1999,) apontam que o único modelo deveria ser a igualdade de oportunidade, também conhecida como meritocrática, isto é, o modelo neoliberal. Segundo o autor essa posição não é sustentável.

De acordo com Schmidt (2006) sabendo que a pobreza é o maior flagelo que a humanidade enfrenta na atualidade. Flagelo de enorme magnitude e complexidade e que estar associada à exclusão e desigualdade social.

Segundo a Constituição Federal de 88 em seu art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito

Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana.

Este programa de transferência de renda surgiu para que fossem reduzidas as desigualdades sociais existentes assim como para que as famílias beneficiárias rompessem com o ciclo da pobreza conforme Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004 em seu artigo 4º constituindo os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Assim no artigo 27 do Decreto 5.209 de 2004 que regulamenta a lei 10.836 de 2004, infere-se o seguinte:

Art. 27. As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:

I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010);

II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010).

São objetivos das condicionalidades segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS): materializar o direito de acesso das famílias vulneráveis aos serviços de saúde, educação e assistência social; mapear situações de maior vulnerabilidade para orientar as ações do poder público; identificar lacunas de oferta de serviços; contribuir para o alcance dos objetivos das áreas de saúde,

educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional; e propiciar a integralidade da atenção às famílias vulneráveis.

O artigo 3º da lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004 afirma que: A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

De acordo com Medeiros (2007), “os resultados observados indicam que as crianças atendidas pelo programa têm uma menor probabilidade de faltar um dia de aula por mês em comparação com crianças em domicílios similares que não recebem o benefício. Ademais, a probabilidade de as crianças beneficiárias abandonarem a escola também é menor”. O acompanhamento da frequência à escola feito pelo MEC no âmbito do Programa Bolsa Família tem como objetivo combater a evasão e estimular a progressão escolar de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade. Este acompanhamento tem em vista a superação da baixa frequência pela identificação das razões que provocaram esse fato, com vistas a garantir a conclusão do ensino fundamental e a continuidade dos estudos no ensino médio.

O Banco Mundial (2011) faz uma meta-análise dos efeitos dos programas de assistência social nestes indicadores e mostra que, no caso dos programas de transferência monetária condicionada, encontram-se resultados positivos em todos os casos. O grau e a magnitude deste efeito varia entre países. “Outra variável considerada, a frequência à escola, indica que alunos que cumprem a condicionalidade de frequência possuem chances menores de repetência do que aqueles que não cumprem” (OLIVEIRA; SOARES, 2013). Para CORRÊA (2012,), o acesso à escola, já foi conquistado, o grande desafio é o de garantir a permanência da criança e do adolescente nos bancos escolares até concluir seus estudos e também até que tenha a possibilidade de subsidiar o seu sucesso na “escola” e na “vida”.

Segundo Dupas (2009) a exclusão social em países que não possuem um Estado de bem-estar social garantidor da sobrevivência de seus cidadãos, como é o

caso do Brasil, associa-a diretamente à pobreza, que ele entender ser “incapacidade de satisfazer necessidades básicas”, sendo necessário definir o que são necessidades básicas. O conceito de necessidades básicas pode se ater apenas a aspectos fisiológicos, como os alimentos, indispensáveis para a existência. Há também a necessidade de considerarem-se os valores de cada sociedade para definir o que são necessidades básicas. Mas afora a dificuldade de definir que tipos de alimentos seriam indispensáveis a depender de cada cultura, o ser humano não é pobre só porque não come. Obviamente, as linhas de pobreza traçadas deveriam envolver outros bens da vida que tornam uma pessoa mais habilitada a desenvolver suas capacidades, como a moradia, o saneamento, educação, acesso à cultura, viagens.

Portanto, segundo Dupas (2009,), as linhas de pobreza “tentam mensurar a renda monetária necessária para que, dados os hábitos da população e os preços vigentes, os indivíduos possam usufruir de uma vida considerada socialmente aceitável.”

Para Lavinias (2009,) entende que a definição da linha de pobreza de forma meramente monetária é exercício quase banal, e explicita o grau de arbitrariedade contido nesta tarefa. Ou seja, se entendermos que a definição da pobreza baseia-se numa fixação monetária, por uma simples mudança do valor do dólar, ou a atualização do corte monetário usado no Programa Bolsa Família, o número de pobres e extremamente pobres muda radicalmente. Com uma canetada, famílias ascendem socialmente, deixando de ser pobres, sem que isso realmente reflita a realidade. Esta possibilidade aritmética por si só já demonstra a precariedade em se usar este único parâmetro para aferir a pobreza no Brasil, como se faz por meio do Programa Bolsa Família.

Sen afirma (1996, p. 80, 81): A relevância da capacidade de uma pessoa para seu bem-estar surge de duas considerações distintas, porém inter-relacionadas. Primeiro, se os funcionamentos realizados constituem o bem-estar de uma pessoa, então a capacidade para realizar funcionamentos (quer dizer, todas as combinações alternativas de funcionamentos que uma pessoa pode escolher ter) constituirá a liberdade da pessoa – as oportunidades reais – para ter ‘bem-estar’. (...)

A segunda conexão entre bem-estar e capacidade consiste diretamente em fazer o próprio bem-estar realizado depender da capacidade para realizar funcionamentos. Escolher pode em si ser uma parte valiosa do viver, e uma vida de escolha genuína com opções representativas pode ser concebida – por essa razão – como mais rica. Nesta concepção, pelo menos alguns tipos de capacidade contribuem diretamente para o bem-estar, tornando a vida de uma pessoa mais rica de oportunidades de escolha refletida.

O Programa é formatado para tratar todas as famílias do Brasil de maneira homogênea, do norte ao nordeste, deste ao sudeste, passando pelo sul e pelo centro-oeste, sem que tenha havido uma preocupação em acabar com a pobreza na forma desigual em que ela se apresenta no território. O território também tem suas limitações geográficas, de desenvolvimento econômico e de oferta de serviços públicos, que interferem na vida das famílias, eis que são o chão no qual elas desenvolvem seus vínculos afetivos, de trabalho e sociais. Esta forma uniforme de tentar acabar com a desigual pobreza é um dos pontos que merece atenção reflexiva no referido programa.

Para Rego (2013) conceder às famílias crédito é forma de garantir a elas acesso ao consumo de bens e serviços aos quais elas não tinham condições de obter sozinhas. O consumo é, na sociedade capitalista em que vivemos, uma forma de inclusão social e de inter-relacionamento com as demais pessoas da comunidade. Com este benefício pecuniário, as famílias podem sair de uma situação de sufoco, ou melhorar as condições da vida que têm, fazendo novas escolhas sobre a vida que pretendem ter.

O crédito concedido às famílias é uma forma de proporcionar-lhes o desenvolvimento de suas capacidades para realizarem funcionamentos que almejam pra suas vidas, situação que lhes trará realização e, portanto, bem-estar. Ele é, neste sentido, uma forma de garantia do direito ao desenvolvimento das famílias. Na medida em que o crédito é disponibilizado, o PBF potencializa as capacidades das famílias de realizarem novos funcionamentos, e, portanto, adquirirem novas capacidades, concedendo-lhes o poder de escolher, dentro das limitações que o valor do benefício encerra, quais as melhores formas de conduzir as suas vidas em busca do bem-estar.

CONCLUSÃO

Erradicar a pobreza é uma meta constitucional e internacional, uma das principais metas do milênio, de acordo com a Declaração do Milênio da ONU. No Brasil, o Programa Bolsa Família foi criado, dentre outras razões, com o fim de atingir esta meta. A pobreza é um impeditivo ao desenvolvimento nacional, porque coloca em situação de vulnerabilidade pessoas que, como os demais que não são pobres, deveriam ter uma vida com qualidade e com autonomia para a realização de escolhas.

Com o incremento de funcionamentos, às famílias é concedida a possibilidade de potencializar as capacidades de seus membros, e proporcionar-lhes mais escolhas de como conseguir seu bem-estar. A ampliação das escolhas traz consigo o rompimento da cultura de resignação da pobreza, com a alteração da realidade, aumentando o poder de auferir renda e expandir as potencialidades também da região em que as famílias residem. Trata-se de um instrumento potencializador do desenvolvimento econômico local e nacional

Todavia, embora tenha poder modificador da realidade das famílias pobres brasileiras, o PBF muito provavelmente não exterminará a pobreza, pois ela não está relacionada unicamente com a renda das famílias. Ela engloba privações de bens e serviços públicos, que possibilitariam às pessoas o aumento de suas capacidades e a potencialização de suas liberdades.

Ao discutir a focalização do programa, busca analisar o Programa Bolsa Família (PBF) como estudo de caso da política pública desenvolvida com o intuito de assegurar o direito ao desenvolvimento das pessoas beneficiárias, por meio da transferência de renda e também a questão do conceito de linha de pobreza para delimitar os beneficiários do Programa Bolsa Família, com base na teoria de que a pobreza não se resume à falta de recursos financeiros, devendo também mensurar as capacidades das pessoas. Buscou-se comprovar que o Programa Bolsa Família efetiva o direito ao desenvolvimento, pois potencializa a obtenção de novos funcionamentos e de novas capacidades das famílias beneficiárias, alterando seu futuro. rotineiramente maior eficiência na focalização, com variados controles, situação que tende a elevar os custos administrativos.

No Brasil, além dos gastos com a atualização do Cadastro Único, as Secretarias responsáveis pela implementação da política de assistência social nos municípios realizam várias revisões cadastrais buscando possíveis famílias que estejam fora da linha de pobreza do programa, realizando verdadeira investigação sobre sua vida. Lavinias entende que “o desafio é como vencer as barreiras à entrada que reduzem a cobertura e segregam os pobres entre si. A única forma de não segregar é universalizar.”

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

DUPAS, Gilberto. Economia global e exclusão social. Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LAVINAS, Lena. A melhor linha de pobreza para o Brasil., 2005. Disponível em http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/lavinias_a_melhor_linha_de_pobreza.pdf, acessado dia 02/05/2014, às 17h00. _____. Pobreza: métricas e evolução recente no Brasil e no Nordeste. Cadernos de desenvolvimento, n. 7, 2010.

_____. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. In: VAZ, Flávio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (org.) 20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 89-96.

SEN, Amartya K.; NUSSBAUM, M. (org). Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, 7ª reimpressão. _____. Desigualdade Reexaminada. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008, 2ª edição.

SPOSATI, Aldáiza. Bolsa Família: um programa com futuro(s). In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lucia. Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios, vol. II, Brasília: IPEA, p. 273-306, 2010

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, A. Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: UNESP, 2013. REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. In: Revista de Ciências Sociais Política & Trabalho, João Pessoa, n.º. 38, p. 21-42, 2013.