

BOLSA-FAMÍLIA
EM DEBATEPROBLEMA OU
SOLUÇÃO?

Implantado há sete anos, o programa desperta os mais diferentes sentimentos em especialistas e entidades. Não faltam elogios, críticas e sugestões à maior bandeira petista de todos os tempos

Nunca antes na história desse país ouviu-se falar tanto do Programa Bolsa-Família (PBF), implantado no Brasil em 2004. Alvo de críticas e adorações, ele foi a menina dos olhos do governo Lula e a principal bandeira de campanha da agora presidente da República, Dilma Rousseff (PT).

Criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa-Família tem por finalidade transferir renda para famílias em situação de pobreza, com renda de até R\$ 140 por

pessoa. Ao entrar no PBF, a família se compromete a cumprir as condições do programa, tais como manter a frequência escolar das crianças e adolescentes e cumprir os cuidados básicos em saúde. A presença na escola deve atingir 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade e 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Os pais também devem assumir a responsabilidade de manter constante acompanhamento do estado de saúde da criança, além de presen-

tar informação semestralmente sobre o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes.

Este ano, o valor do benefício teve um ajuste de 19,4%, aumento real de 8,7%, descontada a inflação, o qual incrementará a despesa do Bolsa-Família em R\$ 2,1 bilhões. Para financiar o ganho do programa, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) terá que remanejar

dinheiro de outros programas de assistência social, como combate ao trabalho infantil, combate à exploração sexual, ressocialização e inserção no mercado de trabalho.

Com o ajuste, o benefício médio do programa, congelado desde setembro de 2009, subirá de R\$ 96 para R\$ 115. Os novos valores repassados pelo programa vão variar de um mínimo de R\$ 32 a R\$ 242, conforme número e idade dos dependentes. A faixa anterior era de R\$ 22 a R\$ 200.

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em 2003, 3,6 milhões de pessoas foram beneficiadas pelo PFM. Segundo o Ministério, a radiografia dos beneficiários mostra que a família típica do Bolsa-Família tem por responsável legal uma mulher de 37 anos de idade, (93% dos titulares do cartão do Bolsa-Família são mulheres) parda e com a 4ª série do ensino fundamental completa. É composta por quatro pessoas, com renda per capita mensal de R\$ 48,82.

O PROGRAMA NA
CAPITAL FEDERAL

Apesar de benefícios comprovados diante da aplicação do Bolsa-Família, é fácil perceber dissonâncias. Em plena capital da República, o programa tem deficiências. Segundo a secretária de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda no DF, Arlete Sampaio, o Bolsa-Família nunca foi implantado em sua plenitude no DF: "Quando assumimos o governo, identificamos a existência de uma multiplicidade de cadastros e de benefícios, o que nos leva a inferir que podem existir duplicidades de benefícios a um mesmo beneficiário, ou mesmo que famílias mais pobres não estejam cadastradas ou recebendo benefícios".

Segundo a secretária, essa pluralidade de cadastros compromete o repasse de recursos do Governo Federal, já que os recursos do IGD - Índice de Gestão Descentralizada, referenciam-se no quantitativo de famílias cadastradas no CadÚnico (Cadastro Único) e busca incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do PBF.

No DF, aproximadamente 100 mil famílias recebem benefícios sociais, não somente o Bolsa-Família. Mudanças no sistema de cadastro, que começam a ser realizadas na gestão de Agnelo Queiroz, governador do DF, poderão fazer esse número aumentar. "Faremos atualização cadastral utilizando uma nova versão do Cadastro Único do PBF que é uma versão mais atualizada. Ela assegura inovações importantes em seus formulários, aprimoramento a caracterização e identificação da pobreza na sua complexidade e diversidade. Favorece a melhor qualificação da informação sobre características do domicílio, a identificação das vulnerabilidades das pessoas com deficiência, dentre outros aspectos. Após a atualização cadastral de todos os atuais beneficiários, pretende-se cadastrar todas as famílias, que pelo critério de renda deveriam estar cadastradas, pois segundo o IBGE, existe a estimativa de que esse universo seja de 108 mil famílias, no corte de renda do PBF", observa a secretária.



A beneficiária Marta Lúcia Gonzaga com as filhas Suzana Gonzaga da Silva (d) e Matricia Silva Trindade e o neto Wagner Silva Trindade

BENEFÍCIOS, EXISTEM...

Uma pesquisa realizada a pedido do Ministério do Desenvolvimento Social aponta vários benefícios do programa. O principal deles tem sido percebido na vida das mulheres: elas passaram a ter maior inserção social e poder de compra, mais afirmação no espaço doméstico e ampliação do acesso a serviços públicos de educação e saúde. As famílias mais pobres também estão tendo acesso a serviços bancários e ao microcrédito. Hoje, 1,7 milhão de beneficiários do Bolsa-Família já têm conta em banco.

Mas, segundo o estudo, essas não foram as únicas mudanças proporcionadas pelo Bolsa-Família. "Também avançou a infraestrutura para essa população. O abastecimento de água e a coleta de esgoto praticamente dobraram de 2005 a 2009. Melhorias semelhantes foram detectadas no acesso à energia e à coleta de lixo. Os índices educacionais dos responsáveis da fa-

mília pelo recebimento do benefício também apresentaram ascensão entre 2007 e 2009. A proporção de analfabetos reduziu de 17% para 13% no período de dois anos. O mesmo aconteceu para o ensino médio completo e incompleto dos responsáveis pela família: subiu de 13%, em 2007, para 17%, em 2009", diz o estudo.

Ainda segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, embora a situação educacional tenha apresentado melhora nos últimos dois anos, os níveis de ensino do público do Bolsa-Família ainda é preocupante: dos 17,6 milhões de beneficiários, com idade superior a 25 anos, 82% não têm o ensino fundamental completo.

E AS CRÍTICAS TAMBÉM

Mesmo com tantos dados positivos, desde a sua criação, há sete anos, o Bolsa-Família foi criticado ao ser apontado como uma iniciativa assistencialista que desestimula a busca por melhores con-

dições de vida, de não ter fiscalização, além de ter sido alvo de fraudes e irregularidades. Além disso, alguns críticos apontam o programa como um meio de angariar votos em período de eleições.

Nessa última questão, até mesmo a Organização das Nações Unidas (ONU) fez críticas ao programa. Em setembro de 2010, a instituição divulgou um levantamento, realizado por 130 especialistas e que conclui que o governo brasileiro ainda não conseguiu lidar com as causas estruturais da pobreza e da desigualdade. O relatório admite que os programas sociais adotados pelo governo Lula garantiram votos e foram positivos para a popularidade do partido no poder. Na avaliação da ONU, estratégias para melhorar a renda das famílias mais pobres, e não dar dinheiro, devem ser estudadas. Mas a organização também faz elogios aos programas criados no Governo Lula, insistindo que se trata de alguns dos melhores exemplos de atuação social de um país emergente.

DE CADA LADO, UMA HISTÓRIA

Para saber o que pensam os especialistas envolvidos com o Bolsa-Família, a Logos 3 foi ouvir deles as críticas, os elogios e as sugestões em todos os pontos que envolvem o programa



CRISTOVAM BUARQUE
Senador (PDT-DF)

Em 1986, enquanto era o reitor da Universidade de Brasília, o agora senador Cristovam Buarque criou a estrutura de Núcleos Temáticos e coordenava o Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, o qual reunia professores, alunos, diplomatas, servidores públicos, empresários, público em geral, para debater formas concretas de enfrentar os problemas do Brasil. "Em uma das reuniões, quando se discutia

como resolver o problema do enorme número de crianças fora da escola, sugeri a ideia de pagar aos pais, sob a condição de que todos os seus filhos estivessem na escola. Num primeiro momento, houve uma grande surpresa por parte das cerca de 50 pessoas ao redor da mesa", recorda-se o senador.

Esse foi apenas o primeiro passo para, em 1994, Cristovam Buarque formular o Bolsa-Escola, precursor do atual Bolsa-Família. A ideia foi levada a âmbito nacional pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. "Levamos cinco anos até que o programa Bolsa-Escola Federal fosse implantado. Em 2004, o então presidente Lula deu um impulso ao programa, ampliando o número de beneficiários e trocando o nome para Bolsa-Família", diz o senador.

Porém, para ele, a mudança de nome não foi positiva. "O fato de substituir o nome 'escola' por 'família', faz com que a mãe pense: 'estou recebendo esse benefício não porque meu

filho está na escola, mas porque eu sou pobre'. A segunda desvantagem é que nessa troca, tirou o programa da responsabilidade do Ministério da Educação e passou para o Ministério do Desenvolvimento Social, dificultando o acompanhamento da frequência escolar. O terceiro ponto é que ao misturar o Bolsa-Escola a outros programas assistencialistas, enterrou de vez o lado educacional do programa", diz.

Para ele, porém, uma das vantagens do programa é ter aumentado o número de beneficiários. "Mas transformaram um programa educacional em assistencialista", lamenta o senador. Ele diz que se fosse presidente do Brasil, dividiria o Bolsa-Família em três programas: o Bolsa-Escola, administrado pelo MEC; o Bolsa-Família, para idosos, pobres e casais sem filhos; e o Emprego Social, contratando pessoas pobres, sem filhos, para trabalho. Para ele, sendo um programa assistencialista, acaba sendo um meio de ganhar votos.



RÔMULO PAES
Secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento Social

No lado oposto das críticas está o secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento Social, Rômulo Paes. "Alguns críticos do programa dizem que ele produz um excedente de benefícios para a população. Na verdade, essa população tem déficit de Estado, faltam muitas coisas e quando o Estado suprime esse déficit, algumas pessoas se surpreendem que o Estado esteja fazendo isso. Na verdade, o que estamos fazendo é dando acesso a direitos", observa o secretário.

Sobre a crítica de que o Bolsa-Família tem impacto eleitoral, Rômulo Paes diz que, "quem quiser ser coerente nessa análise, terá de achar que o Sistema Único de Saúde ou a educação básica tem outros objetivos que não a promoção da cidadania."

A respeito das críticas de que o Bolsa-Família acomoda os beneficiados, Rômulo Paes observa que falta evidência empírica. "Os valores rece-

bidos dentro do programa são muito baixos para competir com a renda do trabalho. E nem a isso o programa se propõe. Na verdade, ele é um programa que mostra resultados claros de melhoria na condição de vida da população. Não há evidências empíricas de que as pessoas estejam abandonando o trabalho somente para receber o benefício", diz o secretário.

Na verdade, o programa não impede que as pessoas recebam o benefício e trabalhem, a não ser que o rendimento faça a renda *per capita* da família ultrapassar a linha de corte. "A pessoa é livre para devolver o cartão, mas não necessariamente precisa fazer isso tão logo consiga um emprego que faça a renda passar dessa linha de corte. Na verdade, trabalhamos com um período de carência que pode ir de um a dois anos, porque há uma oscilação muito grande dessas pessoas no mercado de trabalho devido ao perfil dos beneficiados, geralmente pessoas com grau de escolaridade muito baixo e que possuem muitos filhos. Trabalhadores com esse perfil têm mais dificuldade de se inserir no mercado de trabalho e maior facilidade de sair. Até porque as dificuldades ligadas a esses atributos torna-os menos competitivos, e ainda há a sobrecarga com cuidados com as crianças", observa Paes.

Diante da crítica do senador Cristovam Buarque, de que o Bolsa-Família não se atenta tanto à educação quanto na época em que se chamava Bolsa-Escola, Rômulo Paes faz uma ressalva: "Nossa abordagem é global,

não é exclusiva para educação. Numa família muito vulnerável, a escolaridade é muito importante para suas crianças, mas as suas necessidades são mais amplas, como a questão da saúde e da alimentação. O que tínhamos com o Cristovam, na época em que era ministro da Educação, era uma concorrência de quatro programas que disputavam os pobres e que não havia comunicação entre si. O que nós fizemos foi uma racionalização e integração dos programas e dando resposta multidimensional a essas questões", diz.

Paes lembra que quando se criou o Bolsa-Família, a educação não foi deixada de lado. Pelo contrário, buscaram-se melhorias nesse sentido. "O modelo progrediu. Antes, a condicionalidade era para o limite de três crianças por família. Hoje, são todas as crianças. Também ampliamos o benefício para crianças de até 17 anos de idade. Antes era até 14 anos. E observamos que, com isso, esses jovens estão ficando mais na escola. Antes, meninos a partir dos 12 anos de idade, e meninas a partir dos 14 anos, acabavam abandonando a escola para outras atividades, como o trabalho doméstico e a lavoura", observa.

Para finalizar, Rômulo Paes diz que no governo Dilma Rousseff algumas mudanças ocorrerão no programa, para atender melhor à meta proposta pela presidente para erradicar a pobreza. "Estamos fazendo um estudo amplo das ações do governo voltadas a essa população e buscando maior conexão entre as várias ações e um dese-

nho que seja mais eficaz na obtenção dos resultados para a erradicação da pobreza. Estamos também discutindo qual vai ser a participação do Bolsa-Família. Sabemos que ele é expressivo porque o seu histórico indica isso, mas obviamente que o Bolsa-Família deverá se adequar a essa agenda mais articulada e mais racional para obter esse resultado", diz.



MARCELO NERI
Economista

Diretor do Centro de Políticas Sociais (CPS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro, Marcelo Neri fala com propriedade sobre o Bolsa-Família. Dentre críticas e sugestões, ele faz uma análise sobre os diversos pontos do programa, em vários artigos já publicados ao longo dos anos de existência do benefício.

Para ele, apesar dos avanços do programa, é preciso, ainda, fazer importantes alterações até alcançar o que ele chama de Bolsa-Família 2.0. "Em todo esse tempo de programa, ele teve

poucas mudanças, como a inclusão de jovens de 17 e 18 anos nas condicionalidades, mas precisa de novidades para ficar melhor, como dar maior ênfase à primeira infância", observa.

Ele sugere, por exemplo, a criação de prêmios por notas, cobrando desafios maiores para essas famílias pobres. "O aluno ganha mais se ele melhorar as notas". Outra questão defendida por Neri é que haja um debate que, segundo ele, não consegue ir para frente no Brasil, sobre como tirar o desincentivo ao trabalho inerente ao programa. "Não vejo ainda alternativas para tornar o Bolsa-Família pró-trabalho", observa. Outro quesito a ser driblado no Brasil é blindar o Bolsa-Família em relação ao mercado eleitoral. "As pesquisas mostram que a pobreza sempre cai em ano de eleição e sobre ou cai mais lentamente no ano seguinte", diz.

Segundo Marcelo Neri, o Bolsa-Família é um bom programa, mas ainda precisa alcançar muitas mudanças para se tornar melhor. Ele cita como bom exemplo o Bolsa-Família Carioca, implantado há pouco tempo no Rio de Janeiro, pelo prefeito Eduardo Paes. Ele solicitou ao Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas desenho de estratégia complementar à do BF para ser aplicada no Rio em curto intervalo de tempo.

"O Cartão Família Carioca (FC) foi criado a partir de repetidas e ricas interações com o próprio prefeito e diversos órgãos do município tais como a Casa Civil, o Instituto Pereira Passos, o Instituto de Planejamento, a Secretaria de

Assistência Social e a Secretaria Municipal de Educação. Podemos dividir as inovações do FC em duas partes: o sistema de pagamentos que visa tornar as pessoas menos pobres no presente e os incentivos ao investimento que vai tornar as pessoas menos pobres no futuro. No que tange ao sistema de pagamentos, nos beneficiamos da experiência e práticas federais aninhando o FC em seu desenho no BF", explica Neri.



FREI BETO
Frade e escritor

Ex-coordenador de Mobilização Social do Programa Fome Zero, Frei Beto é reconhecido pelo trabalho que realiza na área social. Frade dominicano e escritor, ele estudou Jornalismo, Antropologia, Filosofia e Teologia, e tem 51 livros publicados.

Grande defensor do Fome Zero, para ele, o Bolsa-Família não é um bom caminho para tentar resolver o problema da pobreza no Brasil. "O bom caminho seria a reforma agrária e a reforma tributária que desonerasse os

produtos de primeira necessidade e aumentasse os impostos sobre as grandes fortunas físicas e jurídicas. A miséria atinge ainda 30 milhões de brasileiros. Hoje, mais de 80% da população do País vivem em cidades. Só a reforma agrária, reduzindo os latifúndios e ampliando as pequenas e médias propriedades rurais, traria o efetivo fim da miséria e da favelização urbana”, observa.

Para ele, o que deveria existir é o Fome Zero, conforme descreve em detalhes em seu livro “Calendário do Poder” (Rocco), sobre os dois anos em que atuou no programa como assessor especial do ex-presidente Lula. “O Bolsa-Família seria um entre mais de 60 programas capazes de tirar famílias da miséria e capacitá-las para gerarem a própria renda”, complementa. Para Frei Beto, o Bolsa-Família é um programa positivo enquanto mecanismo de distribuição de renda, porém de caráter compensatório. “Até hoje não se encontrou a porta de saída de seus beneficiários. Já o Fome Zero tinha caráter emancipatório, era regido por Comitês Gestores eleitos democraticamente pela população local e supunha a realização da reforma agrária.”

Sobre as principais críticas feitas ao programa, Frei Beto responde que muitas famílias beneficiárias se recusam a aceitar um emprego formal para não perderem o benefício e, ao mesmo tempo, continuarem a receber recursos do governo federal. “Quanto ao caráter eleitoral, respondendo com uma pergunta: há alguma obra do poder público que não tenha também caráter eleitoral?”, finaliza.



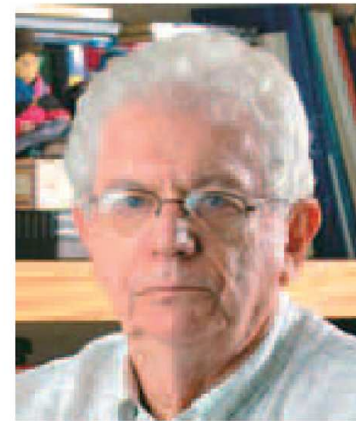
ARLETE SAMPAIO
Secretária de Desenvolvimento Social e
Transferência de Renda do Distrito Federal

“No DF, programa Bolsa-Família, ele ainda não alcançou a eficiência necessária”, diz a secretária. Ainda falta maior controle, para evitar que pessoas recebam o benefício sem estar dentro da linha de corte ou, o contrário, ou seja, que aqueles que precisam, de fato, receber o benefício, fiquem de fora.

Segundo Arlete Sampaio, o programa tem se revelado um importante mecanismo no enfrentamento da pobreza vivenciada por uma parcela importante das famílias brasileiras. “São inúmeros os estudos que demonstram que a implantação do PBF, integrado às outras ações das diferentes políticas públicas, tem efeitos extraordinários, tanto na redução da pobreza quanto na diminuição dos índices de desigualdade social”, observa.

Para a secretária, é absolutamente improcedente a crítica de que o Bolsa-Família acomoda as pessoas, não deixando que elas procurem um

emprego formal. “É importante reconhecer ainda que políticas públicas de inclusão socioeconômica estejam sendo implantadas na perspectiva de ajudar o público atendido pelo Bolsa-Família a criar oportunidades de trabalho”, diz a secretária.



SIMON SCHWARTZMAN
Sociólogo e cientista político,
pesquisador do Instituto de Estudos do
Trabalho e Sociedade

O sociólogo aponta fatores positivos e negativos para o Bolsa-Família. Para ele, o programa tem sentido como política de distribuição da renda, na medida em que melhora um pouco as condições de vida dos mais pobres, mas não tem maior impacto nas questões de educação e saúde. “É um programa relativamente bem focalizado, embora possa haver muitos que estão no programa sem precisar. E foi, sem dúvida, um ótimo instrumento para captar votos na última campanha eleitoral”, conclui o sociólogo e cientista político.