

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - UAB**

Rogério da Silva Melo

**A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO
BAIRRO ACELINO FLORES, EM CRUZ ALTA/RS**

Porto Alegre

2012

Rogério da Silva Melo

**A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO
BAIRRO ACELINO FLORES, EM CRUZ ALTA/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado à Escola de Administração, no Curso Gestão Pública – UAB, da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: M.Sc. Guilherme Dornelas Camara

Porto Alegre

2012

Rogério da Silva Melo

**A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO
BAIRRO ACELINO FLORES, EM CRUZ ALTA/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: M.Sc. Guilherme Dornelas Câmara

Conceito final:

Aprovado em dede 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. M. Sc. Guilherme Dornelas Câmara

Prof. M. Sca.Cynthia Castiel Menda

Prof. Dr. Paulo Peixoto Albuquerque

À minha esposa Juliana e nossa pequena Sofia.

RESUMO

O presente trabalho buscou verificar a partir da compreensão e da revisão teórica do Programa Bolsa Família as mudanças ocorridas para as famílias contempladas pelo programa como política pública no combate à miséria, a partir da realidade em um bairro localizado na periferia da cidade de Cruz Alta/RS, formado por famílias que vivem, em sua maioria, em estado de extrema pobreza. Procurou-se entender as implicações que o PBF tem na vida dos beneficiados e as melhorias advindas na qualidade de vida destes em decorrência do programa.

Palavras-chave: Políticas públicas. Programa Bolsa Família. Qualidade de vida

ABSTRACT

Based on personal understanding and theoretical review, the present study aims to investigate how Programa Bolsa Família, a social policy, changes the reality of the families covered by the program. This work research the life of these families in a poor neighborhood of Cruz Alta/RS. The author sought to understand the implicatios PBF has on the lives of people who benefities from the program and the better on the quality of life due to the program.

Keywords: Public policy. Family Grant Program. Quality of Life

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 REFERENCIAL TEÓRICO	13
1.1 CIDADANIA E DIREITOS SOCIAIS.....	13
1.2 POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO.....	15
1.3 CONTEXTO HISTÓRICO DE PROGRAMAS DE BENEFICIO FEDERAL	16
1.4 GESTÃO PÚBLICA – ORGANIZANDO SABERES.....	21
2 OBJETIVOS	24
2.1 OBJETIVO GERAL.....	24
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	24
3 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA	25
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	34
ANEXOS	36
ANEXO A: QUESTIONÁRIO	37
ANEXO B: TERMO DE CONSENTIMENTO	38
ANEXO C: FOTOS	39

INTRODUÇÃO

Há tempos a humanidade vem construindo e percorrendo os caminhos para o desenvolvimento de programas para combater as desigualdades sociais. Em âmbito governamental percebemos a utilização desses programas como veículo de expressão e interação para melhoria da sociedade com o meio em que vivem. Tais caminhos são descobertos, através dos tempos, nos registros da História e da Cultura do nosso país. Desde o século passado o caminho trilhado para o desenvolvimento de programas sociais caracteriza-se à população de baixa renda, em uma tarefa de contribuir para o acesso aos direitos sociais básicos.

Contextualizando as formas de governos, observa-se que muitos foram os programas que surgiram com o passar dos anos na tentativa de redução das desigualdades sociais. O presente estudo abordará o Programa Bolsa Família (PBF), implantado pelo Governo Lula no ano de 2003. Como alvo de grandes debates ideológicos, este programa esteve por muito tempo no “olho do furacão”, definido como um programa de apenas um governo, assistencialista, eleitoreiro e outros adjetivos que visavam combatê-lo. De um lado, os defensores enfatizavam que era necessária uma maior atuação do Estado na promoção das políticas sociais universais, ampliadas pela Constituição de 1988 e, de outro, uma corrente de pensamento econômico liberal defendendo a privatização de serviços públicos, corte de gastos sociais e uma menor intervenção estatal na economia.

A partir dos estudos produzidos no meio acadêmico por Lima (2007), Moura (2007), Rocha (2011), Zimmermann e Silva (2007) entre outros, vem sendo comprovadas a efetividade e a contribuição do PBF para a redução de desigualdades e dos elevados níveis de pobreza e extrema pobreza produzidos ao longo da história do país passando o mesmo a ganhar o devido enfoque no debate enquanto um dos maiores programas de transferência de renda em nível mundial, atraindo o olhar de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU).

Como sujeito do setor público este trabalho de conclusão de curso faz parte de um percurso que venho trilhando no serviço público, buscando sempre meditar e dialogar sobre as questões que lhe competem. As questões que me motivaram à pesquisa emergiram a partir da grande demanda existente no Programa Bolsa

Família, no município de Cruz Alta, no Estado do Rio Grande do Sul, a fim de examinar os efeitos produzidos pelo programa nesta comunidade local.

A relevância dessa pesquisa se justifica, pois um dos maiores desafios dos governos mundiais é o combate à miséria, tema que se encontra na pauta da Organização das Nações Unidas (ONU) como prioridade para todas as nações. O combate à extrema pobreza e à fome também é definido como meta de sua erradicação até 2015 pelos países signatários dos Objetivos do Desenvolvimento no Milênio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) relativo ao período 2004-2007, trazia como eixo os programas de inclusão social como estratégia de desenvolvimento, via fortalecimento do mercado interno através do aumento do consumo de massa.

Existem vários enfoques para definir pobreza e pobreza extrema. Crespo e Gurovitz (2002) ensinam que o conceito relativo de pobreza é uma abordagem de cunho macroeconômico da mesma forma que para o conceito de pobreza absoluta, mantendo aquela relação direta com a desigualdade de renda e vista a partir do padrão de vida vigente na sociedade, definindo como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas às que estão melhor posicionadas. É definido através da comparação entre indivíduos em que uns dispõem de menos atributos desejados do que outros sejam em relação à renda ou condições favoráveis de emprego ou poder. Assim, uma linha de pobreza relativa pode ser definida a partir da renda *per capita* de parte da população.

Já o enfoque absoluto para a conceituação da pobreza, conforme os autores é observado a partir da fixação de padrões para um nível mínimo ou suficiente de necessidades, definido como linha ou limite da pobreza, através do qual obtém-se a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível. O padrão de vida mínimo é estabelecido sobre diferentes aspectos, sejam nutricionais, de moradia ou de vestuário, sendo normalmente avaliado segundo preços relevantes a partir do cálculo da renda necessária para custeá-los.

Crespo e Gurovitz (2002) apontam para os diferentes enfoques utilizados para o estabelecimento dos limites de pobreza: biológico, necessidades básicas ou dos salários mínimos. O primeiro define a linha da pobreza a partir de requisitos nutricionais mínimos para uma dieta alimentar, estabelecendo um valor aproximado de renda para o atendimento desses requisitos.

O enfoque das necessidades básicas amplia e define estas como

necessidades de alimentação, moradia, vestuário e serviços essenciais, como água potável, saneamento, transporte público, serviços médicos e escolas. E o enfoque dos salários mínimos parte da ideia de que exista um salário mínimo oficial e que se constitui num valor mínimo necessário para responder a um nível mínimo de vida do indivíduo.

Estas foram às abordagens no conceito de pobreza que serviram de base para a evolução do conceito ao longo do século XX, dando origem a três concepções: sobrevivência, necessidades básicas e privação relativa. A da sobrevivência, com origem a partir de estudos de nutricionistas ingleses, muito utilizada até a década de 1950, defendia que a renda dos mais pobres era insuficiente para a manutenção do rendimento físico. Ainda, conforme Crespo e Gurovitz (2002), a maior crítica que esse enfoque sofreu foi a de que, com ele, justificavam-se baixos índices de assistência, onde bastava manter os indivíduos no nível de sobrevivência.

A partir de 1970, passou-se a utilizar o conceito de necessidades básicas, ampliando as exigências para o consumo básico das famílias, incluindo-se serviços de água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura. Este conceito passou a ser adotado pelos órgãos internacionais, principalmente os integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU). Já em 1980 o conceito de pobreza passa a ter um enfoque mais abrangente, buscando-se uma formulação mais científica através de estudos internacionais, passando-se a enfatizar o aspecto social. Assim, sair da linha de pobreza passa a ser entendida como a necessidade de se ter um regime alimentar adequado, certo nível de conforto e o desenvolvimento de papéis e de comportamento socialmente adequados.

Na década de 90, o conceito de pobreza enfatizava a desigualdade social, diferenciando os indivíduos que não tinham moradia, como indigentes, um período onde a base salarial teve forte influência nas classes sociais. Neste novo século contamos com a globalização que atrelou novos conceitos às concepções de governos renovando questões de ordem administrativas no combate à pobreza e outros aspectos relacionados.

Através das várias mudanças que teve o conceito de pobreza, novas ações foram necessárias neste novo século. Em 2003 foi lançado o Programa Bolsa Família como resultado da unificação de quatro programas sociais anteriores: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás. Ao PBF compete

uma ajuda financeira às famílias pobres, mediante o cumprimento de condicionalidades. Para efeitos de recebimento do benefício do Programa Bolsa Família, o governo, através do Ministério do Desenvolvimento Social, trabalha com a classificação de famílias extremamente pobres, com renda *per capita* familiar igual ou inferior a R\$ 70,00 e que recebem o benefício básico no valor de R\$ 70,00 e para famílias pobres com renda *per capita* familiar de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 que recebem os benefícios variável jovem de R\$ 32,00 (pagos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos – limitado a cinco crianças por família) e variável adolescente de R\$ 38,00 (pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família), sendo que o pagamento dá-se através de compromissos assumidos pelas famílias de cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde.

Localizado na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul o Município de Cruz Alta, segundo dados da Fundação de Economia e Estatística do RS, ano-base 2009, possui a 23ª economia do Estado, com atividade econômica fortemente centrada em agropecuária e serviços. Na base do Cadastro Único¹ do município, conforme dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, existem atualmente 5.984 famílias cadastradas, num total de 19.265 pessoas, sendo que destas famílias 1.787 estão em estado de extrema pobreza, com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00, 4.107 famílias encontram-se em estado de pobreza, ou seja, com renda *per capita* de até R\$ 140,00. Em março de 2011, foram atendidas 2.711 famílias com os benefícios do PBF.

O Cadastro Único, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07 e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), deve ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família. Suas informações podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades.

Na periferia de Cruz Alta, está localizado o Bairro Acelino flores, formado em

¹ O Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Dessa forma, o Cadastro Único possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família.

sua maioria por famílias que tem como principal atividade econômica a renda aferida a partir da coleta seletiva de lixo que se dá através de um projeto do Governo Federal, mantido pela Petrobrás, em parceria com a Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ, em que os associados/catadores processam e vendem o material reciclável para intermediários que o repassam à indústria. A maioria das famílias pertencentes ao bairro, principalmente as associadas ao projeto vivem em situação de extrema pobreza. Não se conseguiu apurar o percentual de famílias beneficiárias em relação ao total de famílias/moradores do bairro, por não haver um levantamento neste sentido na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Em vista do exposto, este trabalho visa pesquisar: Quais as implicações na renda aferida com o PBF para as famílias beneficiárias no Bairro Acelino Flores da cidade de Cruz Alta, na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul?

Com esta pergunta orientadora, o estudo busca entender os aspectos positivos dos programas de combate à miséria e as transformações ocorridas especificamente dentro de uma comunidade local possibilitando que se tenha uma análise qualitativa dos resultados alcançados pelo Programa Bolsa Família em um bairro habitado, mormente por pessoas que vivem em extrema pobreza. Com isso, espera-se verificar se o Programa proporciona alguma melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas e quais são os seus reflexos econômicos para aquela comunidade.

Para responder à questão levantada para este estudo, fez-se necessária a definição de um caminho a ser percorrido, ou seja, das etapas a serem realizadas para o alcance dos objetivos, que se constituem na metodologia de trabalho. Esse caminho perpassa pela apresentação de questões introdutórias, definição de uma metodologia, realização de uma revisão bibliográfica e explicitação dos conceitos. O estudo foi baseado na metodologia da pesquisa qualitativa. Como instrumento de dados será feita uma revisão bibliográfica, revisão de documentos legais e análise das entrevistas semi-estruturadas.

O texto está organizado em quatro capítulos. No primeiro é abordado o referencial teórico das temáticas abordadas, o segundo capítulo apresenta o objetivo geral e específico do estudo. O terceiro capítulo apresenta as concepções sobre a metodologia de pesquisa. No quarto capítulo destaca-se a análise realizada sobre o assunto. Conclui-se com as considerações sobre o trabalho realizado.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo são abordadas algumas questões históricas e conceituais sobre os cidadania e direitos sociais, políticas de estado e de governo, programas de benefícios sociais federais e concepções de gestão pública, mostrando-se a necessidade da compreensão da sua definição, das suas características, necessários para compreender o que se engloba em uma função gestora.

1.1. Cidadania e direitos sociais

O conceito de cidadania sofreu grandes transformações ao longo dos anos. Na Grécia antiga já trazia consigo a referência a uma sociedade livre e a importância da participação de seus cidadãos na vida pública. Conforme Dallari (2011) em referência ao tratado *A Política*, Aristóteles definia cidadania como: “é cidadão aquele que tem uma parte legalmente admitida na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária”.

Posteriormente, a concepção de cidadania foi levada para a sociedade Romana, através de seus líderes políticos, que haviam estudado na Grécia ou pelo conhecimento das obras dos autores gregos a respeito do assunto, passando o conceito de cidadania por uma transformação através da estratificação da sociedade em que os seus membros, embora cidadãos, dividiam-se em livres e escravos, sendo que entre os livres, eram divididos em nobres e plebeus. Somente aos nobres era permitido ocupar cargos políticos e os mais importantes cargos administrativos. Além desta divisão havia ainda a diferenciação entre os que possuíam cidadania e cidadania ativa, sendo que somente estes é que tinham o direito de participar da vida política e da alta administração pública. As mulheres detinham somente a cidadania, daí porque não havia mulheres no Senado e na magistratura.

A partir do século XVIII, com a revolução burguesa na França, a concepção de cidadania passa por uma transformação em decorrência dos ideais revolucionários, que buscavam a liberdade para os indivíduos e o patrimônio e igualdade visando à retirada de privilégios, dentre eles o de participar do poder político. Dallari (2011) destaca que:

[...] essas eram aspirações dos burgueses e também das camadas mais pobres da população, os trabalhadores, pois a parcela do povo que

trabalhava em regime extremamente pesado, com longas jornadas, salários baixos e sem nenhuma proteção aspirava por igualdade, achando que, se todos fossem iguais, as pessoas mais humildes também poderiam participar do governo e desse modo as leis seriam mais justas.

Porém na Constituição Francesa de 1791, os ideais revolucionários sofrem um revés com a inserção da antiga concepção Romana de cidadania ativa em seu texto.

No Brasil, a concepção de cidadania vem com a primeira constituição, em 1824, e sob forte influência francesa institui vários privilégios para participação dos cidadãos na vida política, em referência à cidadania ativa. Assim, um dos reflexos foi a exclusão das mulheres da vida pública brasileira, bem como dos cidadãos de menor poder econômico.

A partir da Constituição de 1988, o conceito de cidadania alcança a sua plenitude, em termos de garantias individuais e fundamentais aos cidadãos e como portador e sujeito de direitos. Silva (2005) *apud* Dallari (2011) destaca em relação à noção de cidadania trazida pela Constituição de 1988: "... essa cidadania é que requer as providências estatais no sentido da satisfação de todos os direitos fundamentais em igualdade de condições".

Nesse contexto, Misoczky (2002) faz referência ao grande contingente populacional que vive em condições de destituição social e política, em ausência de direitos e de acesso a serviços básicos, inviabilizando o exercício da cidadania e a vigência da democracia. Desse modo, a implementação de políticas públicas que priorizem a inclusão dessas camadas sociais torna-se condição para o exercício pleno da cidadania desses indivíduos.

Amorim (2007) faz reflexão sobre cidadania remetendo-nos a pensar sobre a cristalização dos direitos civis, políticos e sociais, caracterizando uma situação de inclusão e de pertencimento dos cidadãos à comunidade política. Este pertencimento pressupõe sujeitos inseridos na comunidade a que pertencem, participando da vida política através da busca por direitos existentes ou criação de novos.

Turner (1990) *apud* Misoczky (2002) define esta participação, em sociedades que vivem em desigualdade, como decorrente de uma mudança de concepção de uma cidadania passiva e privada para uma cidadania ativa e pública.

Para Fernández e Barrientos (2000) *apud* Misoczky (2002) a concepção de cidadania ativa:

“[...] implica que os sujeitos tenham responsabilidades com a comunidade a que pertencem; sendo valorizada porque permite que os cidadãos exerçam seus poderes de ação, desenvolvam suas capacidades de julgamento e consigam, pela ação organizada, algum nível de eficácia política”.

Decorre dessa concepção de cidadania a compreensão da importância do papel da administração pública em desenvolver também políticas públicas inclusivas voltadas para os grupos sociais excluídos pela condição de pobreza através da ação participativa. Conforme Misoczky (2002) toda a política social inclusiva envolve o rompimento com padrões anteriores de relações na sociedade e, também, de práticas de gestão pública, sendo aquela, por natureza, inovadora.

Assim, pensar a cidadania está diretamente relacionado com as práticas democratizadoras e socialmente inclusivas em que os cidadãos são vistos como membros ativos da sociedade, com acesso e exercitando direitos.

1.2. POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO

Com o fim da segunda guerra mundial, verificou-se que o livre mercado não era suficiente para responder às necessidades das sociedades. As políticas econômicas adotadas pelos países capitalistas e fundadas nos preceitos liberais econômicos fracassaram ao não promover bem-estar e prosperidade, passando então a haver uma maior intervenção do Estado no campo econômico, através da produção de bens e serviços, além do desenvolvimento e institucionalização de políticas sociais. A partir dos anos 1980, com a ascensão do neoliberalismo, essas políticas são colocadas em cheque, com a clássica expressão “menos Estado e mais mercado”.

Quando se pensa políticas públicas é necessária a distinção entre políticas de governo e de estado. Políticas de governo estão limitadas a decisões vinculadas às representações políticas que ocupam o poder executivo e a situações conjunturais, como as econômicas definidas por uma crise externa com impactos internos. Embora, muitas vezes complexas, envolvem setores específicos do governo para as tomadas de decisão.

As políticas de Estado tem um caráter duradouro que independe de qual força política esteja ocupando o governo. Sobre as políticas públicas de Estado Höfling

(2001p. 2) destaca que,

“O Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As Políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.”

Portanto, políticas de Estado pressupõe um amplo debate em vários segmentos da sociedade, parlamento, estudos de impacto e abrangência até a implementação de programas que irão atender à necessidade de setores específicos da sociedade. Outro fator que a caracteriza seria o alto grau de institucionalização fazendo com que, independentemente de qual o poder político que esteja no governo, elas não sejam interrompidas. Nesses termos, pode-se dizer que podem ser definidas como políticas públicas de Estado as políticas macro econômicas, no caso específico brasileiro, a estabilidade econômica, educação pública, saúde pública.

1.3. CONTEXTO HISTÓRICO DE PROGRAMAS DE BENEFÍCIO FEDERAL

Durante a sua história, o Brasil foi marcado pelo crescente aumento das desigualdades sociais. Sousa (2009) considera que o padrão de desenvolvimento do país se deu através de um modelo de modernização conservador que não incorporou grande parte da população aos setores modernos da economia, sociedade e sistema político, gerando desta forma um processo de exclusão social, onde:

“O sistema político e socioeconômico no Brasil constituiu-se em um instrumento de consolidação de privilégios, visão que está associada à maneira como se deu o processo de formação do Brasil, ou seja, construção dos alicerces de sua estrutura política, econômica e social”. (2009, p. 31)

Mesmo no período do denominado “milagre econômico” (1970-1976), ainda que se tenha verificado um crescimento do PIB a taxas de 10% ao ano, não houve igual crescimento na renda das classes mais pobres da população e, por consequência, nos indicadores de pobreza. Pelo contrário, o crescimento econômico durante esse período ocasionou um aumento da concentração de renda (SOUSA, 2009, p. 34-35).

Singer (1986, p. 70-71) refere que durante o período do milagre econômico, houve uma clara melhora no padrão de vida, tendo o poder aquisitivo médio das famílias praticamente dobrado. Porém, a repartição dos recursos deu-se de forma injusta, atingindo as famílias de alta renda de maneira mais intensa do que as de renda média e, conseqüentemente, a estas mais do que as de mais baixa renda. Nesse sentido, ainda, SOUSA (2009, p. 33), destaca:

A política posta em prática pelo regime militar durante o período do “milagre econômico” tornou as famílias mais ricas riquíssimas, permitindo-lhes ostentar um padrão de vida faustoso, em contraste com a pobreza de grande parte da população.

Ao longo da década de 1980 foi acentuada a discrepância na distribuição da renda, sendo verificado um aumento na renda dos 10% mais ricos contra a diminuição da renda dos 20% mais pobres, muito em consequência de inúmeros planos econômicos que não lograram êxito no objetivo de conter a inflação e promover a estabilização da economia brasileira. Sousa (2009, p. 35-36) aponta para o agravamento da crise econômica a partir de 1980, com o crescimento descontrolado da inflação, recessão e aumento da dívida externa, destacando a implementação de vários planos econômicos no período entre 1985 e 1989, que se caracterizavam “pelo caráter recessivo no curtíssimo prazo e inflacionário no médio e longo prazo”.

Neste sentido, destaca Sousa (2009, p. 40) ao comparar indicadores de pobreza no país durante o período de 1980 a 1989:

Nota-se, comparando-se 1981 com 1989, um acréscimo de 11% do percentual da renda dos 10% mais ricos, uma redução de 24,4% da renda dos 20% mais pobres e uma elevação de 1,4% do percentual de pobres, observando-se que ocorre um pico desta última variável no ano de 1983. Utilizando-se da mesma comparação, percebemos um incremento de 17% do número de pessoas que habitam domicílios pobres com pico em 1983, um aumento de 11,9% do percentual de indigentes e uma elevação de 29,1% do número de pessoas que habitam domicílios indigentes, com pico de todas estas variáveis no ano de 1983.

Embora no período do governo FHC o país tenha atingido a estabilização da economia e a derrubada da inflação a baixíssimos índices, em virtude do cenário externo desfavorável e política fiscal conservadora, houve uma desaceleração e estagnação no crescimento econômico, “o cenário interno, com um crescimento médio do PIB de 1,9% ao ano, deteriorou-se, o que trouxe de volta os processos de

causação circular de acumulação da pobreza” (SOUSA, 2009, p. 42).

Souza (2009, p. 40) destaca que no segundo mandato de FHC houve um decréscimo aproximado de 4% nos gastos sociais federais. Ainda, segundo o autor, durante o período do Plano Real, em que pese o aumento dos rendimentos, não houve uma redução significativa da desigualdade, muito em decorrência de que estes ficaram concentrados na base superior da pirâmide de distribuição. “Apesar de o ano de 2000 ter sido o de maior crescimento econômico durante o governo FHC, foi também o ano de maior concentração de renda, quando o índice de Gini² foi de 0,609, o que comprovou que o crescimento econômico não é condição suficiente para a diminuição da desigualdade” (SOUZA, 2009, p. 39-40).

No governo Lula, com a unificação e a ampliação dos programas de benefícios sociais federais iniciados no governo FHC, os quais, por sua vez, tomam como referência os programas implementados em Brasília, Campinas e Ribeirão Preto, nasce o Programa Bolsa Família (PBF), que é, atualmente, o principal programa de transferência de renda do governo federal, beneficiando famílias em situação de pobreza e pobreza extrema.

Instituído através da Lei 10.836/04, o PBF possui três eixos principais: promover a redução imediata da pobreza extrema através da transferência direta de renda aos beneficiados; reforçar o acesso a direitos sociais básicos na área de assistência social, saúde e educação, através do atendimento a condicionalidades e por meio da implementação de programas complementares, que objetivam promover o desenvolvimento das famílias beneficiárias permitindo que superem a situação de vulnerabilidade.

Para participar do PBF o grupo familiar deve estar cadastrado no sistema CadÚnico (Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal), e possuir renda familiar *per capita* de até R\$ 140,00.

Lima (2007, p. 3) destaca que a criação do Programa Bolsa Família se justificou na medida em que promoveu a ampliação de recursos destinados às famílias assistidas pelos programas Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e

² coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita) e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm). Fonte: http://desigualdade-social.info/mos/view/%C3%8Dndice_de_Gini/ acessado em 28/05/2012.

de Acesso à Alimentação, pela elevação do valor monetário e na melhoria do atendimento articulado através da descentralização das responsabilidades entre a União, estados e municípios. Ressalta, ainda, em pesquisa realizada junto a famílias de uma comunidade pobre da região metropolitana de Fortaleza, que 21% dos entrevistados atribuem aspectos positivos à regularidade do repasse mensal do Programa, num período em que o ganho da renda fixa é escasso, sendo que 14% afirmam que o Programa vem incentivando a permanência das crianças na escola, retirando-as do trabalho nas ruas vindo a contribuir para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza.

Esses dados vêm ao encontro do estudo realizado por Glewwe e Kassouf (2008), através da análise de dados da PNAD (1998-2005) que verificou a melhoria nas taxas de matrícula nas escolas de 1ª a 8ª séries e a taxa de frequência escolar entre as crianças que participam do PBF, salientando que o impacto sobre os participantes, que representam um terço do total de crianças no Brasil, é cerca de três vezes maior, considerando que o impacto sobre os não participantes é insignificante ou nenhum.

Uma das conclusões a que se chega através dos estudos até agora produzidos em relação ao PBF é que, desde 2004 a pobreza extrema vem caindo de forma consistente. Rocha (2011, p. 133) aponta a legitimidade do Bolsa Família, a partir da constatação de que o país

[...] alcançou um nível de renda per capita tal que torna a desigualdade o fator explicativo básico da persistência da pobreza. Neste sentido, pequenas transferências bem focalizadas têm forte impacto sobre a desigualdade de renda, apesar de representarem um dispêndio baixo em relação ao PIB do país, sendo, portanto, facilmente pagáveis.

Ainda, segundo a autora, o aumento da renda dos mais pobres seria a solução mais óbvia, para o caso brasileiro, uma vez que a “inserção dos mais pobres no mercado de trabalho apresentava obstáculos ligados à modernidade e à dualidade da economia brasileira não resolvidas” (ROCHA, 2011, p. 134).

Em sentido oposto, críticos do programa apontam para a deficiência no que se refere à emancipação dos beneficiários, uma vez que cria nada mais do que uma massa de dependentes dos recursos, sem a necessária capacitação destes para a obtenção do próprio sustento via mercado de trabalho.

Destaca-se o posicionamento de Moura (2007) para quem, diante do

direcionamento dado ao PBF, o governo utiliza os projetos de transferência de renda como um fim e não um meio transitório para a emancipação social dos beneficiados, ignorando estratégias de desenvolvimento local, geração de renda e de ampliação e melhoria da oferta de serviços públicos de saúde e educação como “medidas que não deveriam ser substituídas por iniciativas de caráter meramente assistencialistas” (MOURA 2007). O autor conclui haver uma confusão e certa esquizofrenia nos referenciais filosóficos que definem as experiências do governo Lula relativamente às políticas sociais.

Ainda em crítica ao PBF, Zimmermann e Silva (2007), defendem que o Bolsa Família atende a preceitos neoliberais, apoiado pelo Banco Mundial e deveria ser substituído pelo projeto de renda básica, previsto na Lei 10.835/2004, universalizando-o e institucionalizando-o como um direito a todos os brasileiros que necessitarem, retirando as condicionalidades existentes no PBF.

Os autores afirmam que os recursos do programa são insuficientes para atender à segurança alimentar dos beneficiados em face do baixo valor, que não garante recursos para a alimentação adequada de uma pessoa. Em vista das condicionalidades, os autores afirmam que o PBF perde o caráter de direito a todos de que dele necessitem, uma vez que há critérios para a definição de enquadramento o que, automaticamente, exclui famílias e cidadãos pobres que se encontram em situação de vulnerabilidade. Assim, a instituição de uma renda básica atenderia melhor à demanda e se constituiria mais facilmente em um direito justificável, possibilitando a qualquer cidadão requerê-lo, inclusive, por via judicial.

Em que pese os debates acerca do tema, que vêm acompanhado de diversos vieses ideológicos, indicadores numéricos apontam que o PBF está contribuindo para a redução significativa da pobreza e da pobreza extrema. Conforme constatou Soares *et al.* (2006), 80% dos recursos destinados ao Bolsa-Família vão para famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza.

Esses autores defendem que os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda são fundamentais no processo de erradicação da pobreza, sem os quais não seria possível a redução das desigualdades a níveis toleráveis em um horizonte de tempo razoável, ainda que os programas não se constituam em uma solução única e permanente para a resolução dos problemas sociais do país. Para os autores “não há dúvida que esses programas devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma

sociedade justa” (SOARES *et al.* 2006, p. 22).

1.4. GESTÃO PÚBLICA – ORGANIZANDO SABERES

Considerando Gestão Pública como um conjunto de órgãos de serviços e agentes em busca de uma sociedade equilibrada, deparamo-nos com questões administrativas dos poderes em vigência. Durante os últimos anos, governantes foram chamados a agir com maior autonomia, tirar suas próprias conclusões, liderar além de seguir, questionar problemas difíceis de forma segura, arriscar o fracasso para que possam construir capacidades para sucessos futuros. Essas são capacidades que as organizações apreendentes e as comunidades apreendentes exigem. Espaços que treinam as pessoas a obedecerem à autoridade e seguirem regras de forma inquestionável não estarão preparando seus agentes para o mundo em evolução no qual vivemos.

Os governos necessitam de uma “forma” “modelo” de gestão, fundamentando a sua prática no decorrer de sua gestão, essa fundamentação não atribui só a reformas de programas impostos, mas uma continuidade de estudo e práticas que as pessoas adotam como indivíduos e grupos. Como muitos pesquisadores observam, as formas de gestão oferecem um auxílio genuíno para lidar com os dilemas e pressões das questões atuais.

De certa forma, a gestão pública apresenta indicativos de como compreender o comportamento organizacional, o comportamento humano nas esferas governamentais. Nesse contexto consideramos as relações existentes entre as pessoas (agentes públicos) e a organização, que em momentos lhe são exigidos comportamentos, onde é necessário o domínio pessoal, uma visão compartilhada, modelos mentais, aprendizagem em equipe, pensamento sistêmico entre outros, mediando uma boa relação entre os mesmos.

Certos governos, afirmam que certos modelos de gestão são ótimos, outros já realizam a sua gestão conforme as exigências veem. Contemplar práticas administrativas na gestão de seu governo é de grande importância nos dias atuais. As pessoas estão cada vez mais exigente com os problemas que a sociedade vêm apresentado, requerendo aos seus governantes uma prática que tenta superar tal questão.

Mintzberg (1937 p. 157) apresenta modelos (alguns mais velhos outros mais novos) para administrar governos citando-os como:

O modelo mecanicista - neste modelo, o governo é visto como uma máquina dominada por regras, regulamentos e padrões de todo tipo. Isto se aplica tanto à superestrutura quanto à microestrutura. O modelo mecanicista se desenvolveu para se contrapor à corrupção e ao uso arbitrário da influência política. Trouxe consistência para as políticas públicas e confiabilidade na execução. Mas carecia de flexibilidade e não dava espaço para as iniciativas individuais, e por isso tornou-se vulnerável às críticas. De um jeito ou de outro, o modelo mecanicista continua preponderante no setor público.

O modelo de governo em rede - é o oposto do modelo mecanicista: solto, em vez de preso; fluido, em vez de controlado; interativo, em vez de segmentado. Neste caso o governo é visto como um sistema interconectado, uma rede complexa de relações temporárias, desenhada para resolver problemas à medida que surgem, ligada por canais informais de comunicação.

O modelo de controle de desempenho – administração, com letra maiúscula, encontra sua máxima realização neste modelo, cujo lema seria isolar, delegar e medir. Este modelo, mais do que todos os outros, visa fazer o governo funcionar como um negócio privado. A organização é dividida em negócios aos quais são atribuídos metas e padrões de desempenho e pelos quais seus administradores são responsabilizados. Assim, a superestrutura planeja e controla, enquanto que a microestrutura executa. Tudo muito metódico, mas não necessariamente eficaz.

O modelo de governo virtual- leve o modelo de controle de desempenho ao seu limite, e terá um que podemos chamar de governo virtual, popular em localidade como o o não governo. No governo virtual as microestruturas (atividade dos órgãos) não mais existiriam dentro do Estado. Todo esse trabalho teria lugar no setor privado. A superestrutura existiria somente até o ponto em que fosse necessária para que as organizações privadas proovessem os serviços públicos. Seu lema seria: privatize, contrate e negocie. Este modelo representa a experimentação de economistas que nunca tiveram que administrar nada.

O modelo de controle normativo- Nenhum dos modelos acima teve sucesso em estruturar a autoridade social adequadamente, talvez porque autoridade social pouco tenha a ver com estruturas. Exemplo de um conceito diverso do mundo, o modelo normativo não tem a ver com sistemas, teria a ver com alma. Aqui é a postura que conta, não os números. Nesse modelo o controle é normativo, isto é, baseado em valores e crenças. Este modelo não é reconhecido nos governos ocidentais, muito menos nos negócios ocidentais.

Nenhuma pessoa tem a resposta para tal complexidade, mas formas eficazes de abordá-las surgem da experiência coletiva de indivíduos em uma variedade de projetos e programas. No total, milhares de pessoas, administradores, especialistas, trabalhadores, políticos, estudantes, pais, estão evoluindo em conjunto com uma comunidade mundial de aprendizes sociais.

A realidade é complexa, os gestores enfrentam um conjunto de pressões peculiares, em seu estudo Bergue (2010) procura sensibilizar a necessidade de compreendermos o processo de mudança nas organizações da Administração Pública, trazendo conceitos fundamentais para este processo. Expressando conceitos sobre organização pública, destacando que “a organização pode ser percebida como resultante das interações entre dois elementos fundamentais – indivíduo e estrutura.” (p.15). O autor relata que as “organizações não são apenas o resultado de um sistema de regras e de atividades racional, a existência das organizações está relacionada à distribuição e execução de tarefas, e que isso se dá por intermédio das pessoas” (p.19)

Ainda referenciando o autor, aos traços que a administração pública brasileira apresenta são percebidos traços resistentes à mudança cultural, destacando emergência na mudança dos valores gerenciais. Apresenta que a eficiência como valor gerencial na Administração Pública, entendendo o princípio de eficiência – “componente de legalidade” (p.45). Abordar Gestão Pública remete-nos a pensar em estratégias de mudança e novas interpretações, deixando de lado na formação histórica da sociedade, onde o jeitinho se dava como estratégia, é necessário respeitar os sujeitos da sociedade, em um padrão de atendimento.

Muitos debates ainda ocorrerão sobre mudanças na Administração Pública, resistência sempre existirá frente às mudanças, precisamos perceber os resultados e acreditar, multiplicando a inovação no setor, gerando um aprendizado em um novo fazer. Sobre os estudos realizados acredito que novas configurações da Gestão Pública, dar-se-ão em enfoques na comunicação, no conhecimento e nas pessoas.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Verificar as implicações da renda aferida com o PBF para as famílias beneficiárias no bairro Acelino Flores da cidade de Cruz Alta, na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Visando atingir o objetivo geral deste estudo, são objetivos específicos do mesmo:

- a) realizar uma descrição do que é e como funciona o Programa Bolsa-Família;
- b) descrever as dinâmicas socioeconômicas no bairro Acelino Flores, em Cruz Alta;
- c) verificar a importância do PBF para as condições de vida das famílias beneficiárias do Programa em Acelino Flores;
- d) verificar as mudanças percebidas na comunidade local a partir da implementação do Programa.

3 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Este estudo basear-se-á em uma pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória. Os dados foram coletados em dois momentos diferentes. No primeiro momento, por meio de pesquisa bibliográfica em sítios da internet, textos e artigos científicos sobre o tema. Com os dados secundários extraídos dessas fontes, constituiu-se o *corpus* do referencial teórico e foi possível elaborar uma contextualização do Programa Bolsa Família.

No segundo momento, os dados primários foram coletados através de entrevistas semiestruturadas, para esta entrevista de coleta de dados os entrevistados preencheram uma autorização, constando que os dados podem ser utilizados para cunho de pesquisa. Neste trabalho, em anexo B, está o modelo da autorização dos mesmos.

Para isto, foram escolhidas oito famílias no Bairro Acelino Flores beneficiárias do PBF e cinco que estão no CADUN e que estão aguardando serem contempladas pelo Programa, conforme informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Assistência Social. Representantes dessas famílias responderam a entrevistas orais (veja o roteiro das entrevistas no anexo A).

Em relação aos entrevistados que recebem o benefício do programa, são de perfil variado em relação à faixa etária, sendo cinco entrevistados na faixa entre 18 e 27 anos e três na faixa entre 41 e 48 anos. Todos são do gênero feminino e as principais responsáveis pela manutenção da família, tendo como principal atividade econômica a coleta e reciclagem de lixo.

Conforme relatado pelas entrevistadas, em média, o ganho mensal de cada associado fica em torno de R\$ 180,00, chegando a picos de R\$ 230,00, mensais. A escolha dessas famílias deu-se através de um contato com a Secretaria Municipal de Assistência Social, em que o critério foi as famílias que se encontravam em maior estado de vulnerabilidade no bairro. Assim, chegou-se aos associados da cooperativa de catadores de lixo reciclável da comunidade.

Devido à falta de dados específicos quantitativos de moradores do bairro por parte do Governo Municipal não se conseguiu obter o percentual de famílias assistidas pelo PBF naquela localidade. Não há na secretaria dados exatos sobre os beneficiários do programa no bairro, mas apenas o número total de beneficiários no

município.

Existe no município o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) que desenvolve o acompanhamento a partir do cumprimento das condicionalidades. Em informações junto à Secretaria de Assistência Social, faz saber que diante da falta de pessoal e uma melhor estruturação para a realização dos serviços para os beneficiários, os mesmos procuram a secretaria, que os cadastra e quando há cancelamentos dos benefícios, em virtude do não atendimento das condicionalidades, eles procuram a secretaria, que os encaminha aos CRAS para que seja realizado o acompanhamento do cumprimento destas.

Foram ouvidas representantes de oito famílias que recebem o benefício, que varia entre R\$ 102,00 e 231,00. Igualmente, foram entrevistadas cinco famílias que se encontram cadastradas no CADUN. Todas relataram a expectativa de serem contempladas pelo Programa, mas por se encontrarem em uma faixa de renda *per capita* acima, não são contempladas. Apenas uma família está na iminência de recebê-lo. Igualmente, em face de não haver, segundo informações da responsável pelo CADUN na Secretaria, a consolidação de dados que permita estratificar por bairro tanto os beneficiários do programa quanto quem está no CADUN, não foi possível obter uma amostra maior de famílias.

Em relação aos entrevistados que estão cadastrados no CADUN e não recebem nenhum benefício governamental, quatro encontram-se na faixa etária entre 57 e 77 anos de idade e uma com 23 anos, três são do sexo feminino e dois do sexo masculino. 60% deles possui como renda uma aposentadoria no valor de um salário mínimo como principal fonte de renda, sendo que, destes, cada um dos membros do casal recebe o benefício. Uma, juntamente com esposo, tem como principal fonte de renda a obtida através da reciclagem de lixo. Outro trabalha como empregado em propriedade rural, percebendo um salário mínimo.

Nas famílias que recebem o benefício, todas são compostas entre 3 a 7 membros. As famílias que estão cadastradas no CADUN mas não são beneficiárias do PBF são compostas entre 3 e 4 membros. Um dado relevante é que entre todos os entrevistados ninguém possuía mais que a 4ª série do ensino fundamental.

Os dados primários e secundários consolidados ao final da coleta foram analisados interpretativamente a partir do referencial teórico constituído na próxima seção desse trabalho, assim como os dados fotográficos podem ser vistos no anexo C deste trabalho.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Ao verificar a importância do PBF para as condições de vida das famílias beneficiárias do Bairro Acelino Flores a partir das entrevistas realizadas, constata-se que, em relação ao grupo que recebe o benefício, houve muitas melhoras na condição de vida de cada família, como podemos observar em algumas das respostas descritas abaixo.

A entrevistada A relata que: “antes do Bolsa Família, não tinha uma renda fixa com a qual podia contar e que o valor ajuda porque agora pode contar com um dinheiro certo para a compra de alimentação e roupas”.

Para a entrevistada B, “o dinheiro é importante porque pôde ir morar com os filhos na sua casa, não dependendo mais da ajuda dos pais para a compra de leite e roupas para os filhos”.

A entrevistada C destaca que “passou a ter um dinheiro certo para comprar comida, roupas e leite para os filhos”.

A entrevistada D relata que “antes do Bolsa Família chegou a passar fome, não tinha casa” e o valor é importante para “ajudar a comprar leite, comida e remédio para o tratamento do filho”.

A partir desses depoimentos constata-se que o valor auferido com o Programa é parte importante dos rendimentos familiares, pois com eles as famílias beneficiárias do Bairro Acelino Flores conseguem comprar remédios, roupas e, principalmente alimentos, item mencionado por todos os entrevistados, sendo que, para alguns, foi fundamental para sair de uma situação de privação alimentar.

Lima (2007) destacou que a criação do Programa Bolsa Família se justificou na medida em que promoveu a ampliação de recursos destinados às famílias assistidas pelos programas Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e de Acesso à Alimentação elevando o seu valor monetário.

Vê-se que para o caso do Bairro Acelino Flores, a implementação do programa vem mudando a realidade dos assistidos quando atinge o seu objetivo primeiro, que é o de erradicar a fome, dado que foi citado por todos os entrevistados, uns com maior ênfase do que outros. Não por acaso, essa é uma das metas inseridas entre os objetivos para o desenvolvimento do milênio, PNUD Brasil, e que o país já atingiu a primeira, que é a redução pela metade da extrema pobreza até 2015. Isso reforça a ideia de Soares *et al* (2006) quando defendem a adequada focalização do

PBF, que atende à população de baixa renda, item essencial dos programas de transferência de renda brasileiros no processo de erradicação da pobreza.

Para Rocha (2011, p. 114) a focalização do programa deu-se de forma surpreendentemente adequada, ao analisar os dados da PNAD 2004 “tendo em vista que a seleção dos beneficiários do programa foi realizada localmente, isto é, de forma descentralizada a partir de metas definidas pelo MDS quanto ao número de domicílios a serem atendidos em cada município”.

Outro dado que chamou a atenção entre os entrevistados e que recebem o benefício foi destacado é a contribuição da renda auferida na independência da residência dos pais e poder manter a sua própria casa. Ainda que as casas sejam muito modestas, algumas em estrutura de compensado, conforme pode-se perceber através das fotos a seguir:

Embora todas entrevistadas tenham companheiros, estes também vivem da reciclagem de lixo e a renda de ambos sequer atinge em um mês o valor de um salário mínimo, na maioria dos casos. Daí porque o benefício passa a ser uma parte importante para a renda familiar, por ser, como todos referem, “um dinheiro certo que se pode contar todos os meses”, principalmente se considerar que nas camadas extremamente pobres a renda é bastante variável. Nesse sentido, Rocha (2011) aponta em pesquisa com base nos dados da PNAD 2004 que para 91,3% dos beneficiários do Bolsa Família esta é a única transferência recebida.

Também merece destaque, no que diz em relação às mudanças percebidas na comunidade local a partir da implementação do programa, o depoimento de uma comerciante do bairro, que relata o aumento do consumo de alimentos e material escolar pelos beneficiários do BF, ainda que restrito a itens mais básicos, como arroz, feijão, óleo, açúcar, tendo muitos uma “conta aqui no armazém”.

Portanto, fica claro, a partir desses relatos que o BF constitui-se em elemento essencial para o aumento do poder de compra dessas famílias e na autonomia para utilização dos recursos que é usado de acordo com as necessidades específicas de cada família beneficiária, proporcionando, ainda, o acesso a crédito, item antes impensável para muitos dos beneficiários .

É irrefutável que a pobreza e a desigualdade vêm diminuindo no Brasil de forma sustentada desde 2004 e, diante dos relatos descritos, fica evidente a melhoria obtida na qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo programa no Bairro Acelino Flores. No entanto, verificou-se que há limitações inerentes ao

programa no que se refere a promover a emancipação dos beneficiários. As iniciativas nesse aspecto, ainda são incipientes, necessitando avançar como reconhecido pelo próprio governo federal.

No caso particular dos beneficiários da localidade referida no presente estudo, não é oferecido a eles qualquer curso profissionalizante que permita a sua inserção no mercado de trabalho. Como destaca Moura (2007), para quem o PBF está servindo como um fim e não um meio transitório para a emancipação do beneficiados, não há por parte do governo estratégias de desenvolvimento local, geração de renda e de ampliação e melhoria da oferta de serviços públicos de saúde e educação. Nesse ponto, cabe salientar que no Bairro Acelino Flores os serviços públicos são precários, não existe uma rede pública de esgoto, não há escola próxima, posto de saúde e o acesso ao serviço de transporte coletivo é distante para os moradores.

Da mesma forma, foram ouvidas cinco famílias que estão no CADUN e que não recebem nenhum programa de transferência de renda. Porém, embora a realidade dos entrevistados seja um pouco melhor, uma vez que se tratam de famílias constituídas, na maioria, de no máximo três integrantes e o casal recebe um benefício social de aposentadoria cada um, as residências também são precárias e a realidade dos ouvidos assemelham-se entre si. Apenas um entre os casais é jovem, na faixa dos 25 anos, com um filho, vive da reciclagem e está aguardando para os próximos meses o início do recebimento do BF. Os demais estão na faixa etária entre 57 e 77 anos.

Vários são os registros no sentido de que quando não são os dois, um ao menos dos membros destes casais depende da compra de medicamentos para tratamento de uso continuado. É o caso de um casal de idosos ouvido e que ainda criam um neto e cada um recebe um salário mínimo, porém a maior parte da renda é consumida com a aquisição de remédios. Para o marido, que relatou que fica somente com R\$ 180,00 do total do seu benefício, o Bolsa Família seria essencial para melhorar a renda da família, uma vez que precisam comprar material escolar para o neto, roupas, alimentação e pagar as contas da água e da luz.

Ou como relata outra entrevistada, que reside com o marido, que ainda não

conseguiu benefício junto ao INSS³, vivendo apenas da sua aposentadoria, para a qual o BF ajudaria na compra dos remédios para o tratamento de saúde do marido, com problemas renais e de visão. São famílias que, embora com rendimentos acima do mínimo estabelecido para os domicílios elegíveis para o recebimento do Bolsa Família, veem nele uma forma de melhorar a renda familiar para suportar os custos de manutenção da casa, alimentação e tratamento da saúde. A partir do presente relato, entende-se que as condições de elegibilidade, no caso específico dessas famílias, é um limitador que deve ser revisto em um futuro próximo, pois tratam-se de famílias muito pobres e que necessitam de auxílio para complementar a sua renda.

Considerando que se pode afirmar que o primeiro objetivo foi alcançado pelo programa na medida em que assegura uma renda mínima para as famílias que estavam em situação de maior vulnerabilidade é necessário avançar para um patamar que possibilite a inclusão das que ultrapassem a barreira dos R\$ 140,00 de renda per capita, mas que possuem evidentes carências nas suas condições de sobrevivência, bem como a ampliação dos valores dos benefícios para os já contemplados.

Nesse aspecto, Zimmermann e Silva (2007) defendem a substituição do Bolsa Família pelo projeto de renda básica, tornando-o universal a todos os brasileiros, sem as condicionalidades existentes no PBF que exclui famílias e cidadãos pobres que se encontram em situação de vulnerabilidade, ante os critérios de definição de enquadramento, bem como pelo baixo valor oferecido aos beneficiários.

Diante desses dados apresentados, tem-se que o PBF constitui-se em um elemento essencial na renda familiar dos beneficiários a ponto de, para alguns, ser a principal fonte de rendimento fixo o que nas palavras dos entrevistados permite “que se faça uma prestação”. Fica claro que, para essas famílias, houve uma mudança de percepção em relação ao programa quando este deixou de ser um auxílio para retirada de uma situação de emergência e passou a ser visto como um incremento na renda que proporcionou uma melhor qualidade de vida permitindo adquirirem

³ O **Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)** é uma autarquia do Governo Federal do Brasil que recebe as contribuições para a manutenção do Regime Geral da Previdência Social, sendo responsável pelo pagamento da aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente, entre outros benefícios previstos em lei. Acessado em 24/05/2012, http://pt.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_do_Seguro_Social

certa independência financeira, que proporciona manter seus próprios lares e ter acesso a outros bens de consumo, como móveis que abrigam as residências de alguns dos entrevistados.

Outra contribuição do programa para as famílias entrevistadas é a exigência de manutenção das crianças na escola, o que por si só representa um grande avanço, considerando a baixíssima escolaridade dos pais e que oportunizará a garantia de frequência por um período muito maior em relação a estes. Por outro lado, não se pode ignorar a existência de famílias pobres que estão no CADUN e que necessitam do benefício, mas em razão dos critérios de elegibilidade não têm acesso ao programa, nem a qualquer outro programa que possibilite complementar as suas rendas. Também, considerando os assistidos pelo programa no Bairro Acelino Flores, nenhum recebe qualquer tipo de capacitação, seja na área da educação ou profissional que poderia vir a possibilitar a sua qualificação e a busca por uma emancipação do programa. Ainda que o projeto de reciclagem tenha apoio do governo federal e possibilite a geração de renda, esta é insuficiente para sozinha promover a saída da situação de extrema pobreza em que se encontram.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou demonstrar os efeitos do Bolsa Família para as famílias pesquisadas junto a uma comunidade extremamente pobre da cidade de Cruz Alta. Dentre as maiores dificuldades, esteve a falta de dados consolidados que permitam obter dados quantitativos e qualitativos de beneficiários na comunidade onde se desenvolveu o estudo. Ainda assim, ficou clara a importância do programa para os assistidos. De todo o exposto, ressalta-se, no presente estudo, a importância do Programa Bolsa Família como garantidor de uma renda mínima para os seus beneficiários, atendendo a um preceito básico e fundamental para qualquer ser humano que é a segurança alimentar. Qualquer que seja o indicador que se utilize para medir qualidade de vida, principalmente nas famílias extremamente pobres, este certamente passa por uma alimentação mínima e nem se está falando aqui da adequada.

Ao longo da história, o Brasil mostrou-se um país que não desenvolveu políticas públicas para as camadas mais desfavorecidas, caracterizando-se por um modelo de desenvolvimento que favoreceu sobejamente a concentração de renda. Como resultado, produziu uma das sociedades mais injustas do ponto de vista de distribuição de riquezas, com amplos reflexos sociais que podem ser sentidos cotidianamente por todos nós.

Sem dúvida, é papel do Estado a distribuição equitativa das riquezas, promovendo a todos a cidadania através do acesso a garantias sociais universais. Nesse sentido, os programas de transferência de renda têm se mostrado extremamente eficientes para a redução das desigualdades, como comprovam diversos estudos produzidos.

Assim, o Programa Bolsa Família deve ser visto como um meio para inclusão econômica e social das camadas mais pobres da população e que ficaram completamente desassistidas pelo Estado por várias gerações. É certo que para a correção de rumo, será necessário, ainda, um longo período. Por óbvio, o programa não responde a todos os problemas dessas famílias, muito há para ser feito em termos de políticas públicas visando à melhoria das condições de vida desta camada da população. O valor do auxílio, embora venha sendo corrigido anualmente, ainda é

baixo, mesmo que propicie o acesso a uma melhor alimentação, remédios, vestuário e até mesmo pontualmente móveis para a residência. Mas o que se vê é que ainda se vive em situação bastante precária na região estudada, pois não há rede pública de esgoto, poucas casas tem sequer um banheiro, que a prefeitura municipal vem construindo em algumas residências, apenas três ruas são pavimentadas com calçamento, não há escola, serviço de saúde, transporte público.

Merece destaque também que, para os que recebem atualmente o benefício, pouco se tem feito ainda no sentido de proporcionar meios para que alcancem a emancipação do programa, como cursos de capacitação profissional, alfabetização ou retomada dos estudos. Há ainda famílias que se encontram em situação de pobreza, em estado de vulnerabilidade, inclusive com comprometimento da segurança alimentar e não são beneficiárias de qualquer programa que lhes possibilite complementar as suas rendas, em virtude das condições de elegibilidade que se tornam uma barreira para o acesso ao PBF, aspecto que merece uma revisão em um futuro próximo.

O que se espera é que, a partir das condicionalidades, isso se reflita nas próximas gerações dessas famílias, uma vez que uma das maiores contribuições do programa é obrigar a permanência na escola das crianças para que se continue recebendo o benefício, o que rompe com um ciclo que se pôde observar através dos entrevistados na presente pesquisa que é o da baixíssima escolaridade de todos, mesmo entre os mais jovens, sendo este sabidamente um dos fatores de reprodução de pobreza.

Este é, inclusive, um campo que merece ser explorado em pesquisas futuras, acerca dos efeitos das condicionalidades do programa para a melhora no grau de escolaridade das famílias, através da formação de um melhor capital humano que possibilitará a inserção no mercado de trabalho e que contribuirá para a emancipação dos beneficiados, fim último a que se propõe o PBF.

REFERÊNCIAS

AMORIN, Maria Salete Souza de, Cidadania e Participação Democrática. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS ISSN 1982-4602

BERGUE, Sandro Trescastro. Cultura e Mudança Organizacional. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; (Brasília):CAPES:UAB,2010.p. 106

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**: Benefícios. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>> Acesso em 31 jan. 2012.

Congresso Nacional, Presidência da República, LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.acessado em 18/05/2012 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm

CRESPPO, Antônio Pedro Albernaz. GUROVITZ, Elaine. **A Pobreza como um Fenômeno Multidimensional**. RAE-eletrônica. FGV-EAESP, v. 1, n. 2, jul-dez 2002. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae-eletronica/vol1-num2-2002/pobreza-como-fenomeno-multidimensional>> Acesso em 31 jan. 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Cidadania e Direitos Humanos**. Revista TCMRJ. maio 2011 - n. 47 p.04-07.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. **O Impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação**. Disponível em: http://www.cepea.esalq.usp.br/pdf/Cepea_ImpactoBolsaFamilia_Premio.pdf. Acesso em 04 jan. 2012.

GINI, Desigualdade Social. **Índice de Gini**, Fonte: http://desigualdade-social.info/mos/view/%C3%8Dndice_de_Gini/ acessado em 28/05/2012

HÖFLING, E.M. Estado e políticas (públicas) sociais. Campinas: Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, nov. 2001. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_arttext

WIKIPEDIA. **INSS** - http://pt.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_do_Seguro_Social, acessado em 30/05/2012.

LIMA, Keila de Souza. **Análise do Programa Bolsa Família**: o caso de Maracanaú. São Luis – MA. Universidade Federal do Maranhão. 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/d9523dcef7515e9cc642Keyla.pdf>>. Acesso em 04 jan. 2012.

MISOCZKY, Maria Ceci. Mudanças na Administração Municipal: Possibilidades de uma Formação Político-Organizacional. RAC, v. 6, n. 2, Maio/Ago. 2002: 99-121. <http://www.scielo.br/pdf/rac/v6n2/v6n2a07.pdf>

MINTZBERG, Henry. **Administrando Governos, governando administradores.** Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.4 (Out-Dez/1998). Brasília: ENAP, 1937. Trimestral.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. **Bolsa Família: projeto social ou marketing político?** Revista Kátalysis, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 115-122, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a13.pdf>> Acesso em 13 jan. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Fundação de Economia e Estatística.** Disponível em <<http://www.fee.rs.gov.br>> Acesso em: 19 fev. 2012.

ROCHA, Sonia. **O programa Bolsa Família. Evolução e efeitos sobre a pobreza. Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1, (41), p. 113-139, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a05.pdf>> Acesso em 04 jan. 2012.

SINGER, P. O que queremos saber. In: Repartição da renda: pobres e ricos sob o regime militar (P. Singer), pp. 68-81. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1986.

SOARES, Fabio V. et al. **Programas de Transferências de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade.** Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/cct/td_1228.pdf> Acesso em 29 jan. 2012.

SOUSA, Juliane Martins Carneiro de. **A Superação da Pobreza Através da Distribuição Justa das Riquezas Sociais:** Uma análise da Consistência Teórica do Programa Bolsa Família e das Perspectivas dos Beneficiários de Saída Autosustentada do Programa. Biblioteca Digital FGV. Rio de Janeiro.2009.Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/Dissertação/JulianeMartinsCarneirodeSousa.pdf>>. Acesso em 27 dez. 2011

SOUZA, Ricardo Mattos de. **Crescimento Econômico e Desigualdade na Distribuição de Renda no Brasil dos anos 1970 a 2007.** Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25369/000739302.pdf?sequence=1>> Acesso em: 14 mar. 2012

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. **Novos Desafios ao Programa Bolsa Família: a transição para a Renda Básica da Cidadania.** Revista do Espaço Acadêmico, ano VII, n. 76, set. /2007. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/076/76zimmermann_silva.htm> Acesso em 13 jan. 2012.

ANEXOS

ANEXO A

Questionário

Questionário para famílias que se encontram contempladas pelo PBF.

1. Quem vive na sua casa? Quem é o chefe da família?
2. Quem está trabalhando na sua casa? Em que essas pessoas trabalham?
3. Quanto vocês ganham do Bolsa Família?
4. Como era a vida de vocês antes do Bolsa Família?
5. O que o Bolsa-Família significa para vocês?
6. O que melhorou na vida da família depois que começaram a receber o benefício?

Questionário para integrantes do CADUN e que não recebem o bolsa família.

- 1) Quem vive na sua casa? Quem é o chefe da família?
- 2) Quem está trabalhando na sua casa? Em que essas pessoas trabalham?
- 3) Como vocês fazem para se manter (se a resposta não ficou clara na segunda pergunta)
- 4) Por que vocês querem receber o Bolsa-Família?
- 5) O que vocês acham que vai mudar se passarem a receber o Bolsa-Família?

ANEXO B**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO****Prezado (a) participante,**

Sou aluno (a) do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação do Professor (a) M.Sc. Guilherme Dornelas Câmara, cujo objetivo é verificar as implicações da renda aferida com o PBF para as famílias beneficiárias no bairro Acelino Flores da cidade de Cruz Alta, na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

A sua participação envolve uma entrevista ou preenchimento de um questionário, envolve também o consentimento de observar seu ambiente de trabalho Profissão Catador. Essa participação no estudo é voluntária.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo. Apesar de que você não terá benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá por ter tomado parte nesta pesquisa é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico. Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para Rogério da Silva Melo. (55-84393377). Desde já agradecemos sua contribuição no estudo proposto.

Atenciosamente,

Cursista _____

Assinatura

Local e data

Consinto em participar deste estudo

entrevistado _____

Assinatura

Local e data

ANEXO C

FOTOS DO LOCAL OBSERVADO



Vista do Bairro



Casa dos entrevistados



Casa dos entrevistados



Casa dos entrevistados



Galpão da Cooperativa de Recicladores do Bairro
Acelino Flores



Galpão da Cooperativa recebendo material reciclável

