

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.

Maria D'Alva Macedo Ferreira^{*}
Adriana Siqueira do Nascimento Marreiro^{}**

RESUMO

A presente comunicação faz parte da experiência de Iniciação Científica (PIBIC/UFPI, agosto/2006-julho/2007) ainda em fase de execução com o objetivo de avaliar a participação e o controle social do Programa Bolsa Família no estado do Piauí tomando como amostra os municípios Acauã, Parnaíba e Teresina. No artigo, será apresentada parte da sistematização do relatório parcial da primeira fase da pesquisa, quando foram realizadas Pesquisa Documental e Bibliográfica, fazendo uma breve explanação sobre o Programa Bolsa Família, Participação e Controle Social.

Palavras-Chave: Bolsa Família, Participação Social, Conselhos e Controle Social.

ABSTRACT

The actual communication is part of the scientific initiation experience (PIBIC/UFPI, august/2006-july/2007) still in execution's stage, whose has the objective of evaluating the participation and the social control of Bolsa Família's program in the state of Piauí. About it, we took for sample the cities of Acauã, Parnaíba and Teresina. In the article, it's going to be presented part of the organization that belongs to the partial written report of the research's first stage, when were realized documental and bibliographic researches, doing a concise explanation about Bolsa Família's program, Participation and Social Control.

Keywords: Bolsa Família, Social Participation, Council and Social Control.

1 INTRODUÇÃO

O presente Artigo representa uma sistematização do Relatório Parcial da Pesquisa "O Processo de Estruturação e Desenvolvimento do Programa de Transferência de Renda no Piauí - Adequações e Transformações" coordenado pela Professora Doutora Maria D'Alva Macedo Ferreira com a colaboração da Bolsista de Iniciação Científica Adriana Siqueira do Nascimento Marreiro.

A pesquisa supracitada é um eixo do Projeto coordenado pela Professora Doutora Maria Ozanira da Silva e Silva da Universidade Federal do Maranhão-UFMA intitulado de "Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas de Transferência de Renda no Brasil"¹. Este Projeto vem desenvolvendo um estudo especificamente sobre a

^{*} Professora Doutora do Departamento de Serviço Social e do Mestrado em Políticas Públicas no Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí(UFPI)

^{**} Estudante do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí-UFPI e Bolsista de Iniciação Científica pelo Programa de Bolsa de Iniciação Científica- PIBIC/UFPI

¹ O Projeto de "Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas de Transferência de Renda no Brasil", com financiamento do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico) está situado no Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Públicas direcionadas à Pobreza- GAEP, articulado ao Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Maranhão. Vem sendo realizado desde 2003 em parceria com o Mestrado de Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí com a colaboração das Profas. Dras. Antônia Jesuíta de Lima, Maria D'Alva Macedo Ferreira e Maria do Rosário de Fátima e Silva.

avaliação do processo de implementação da Unificação do Programa Bolsa Família em seis municípios: três piauienses (Acauã, Parnaíba e Teresina) e três maranhenses (Araiozes, Imperatriz, e São Luis). Os municípios foram escolhidos de forma intencional a partir de critérios, tais como o município como a melhor efetivação do Programa Bolsa Família; o município com o maior número de famílias atendidas pelo Programa e a capital onde a pesquisa está sendo realizada, respectivamente.

O Projeto PIBIC tem como objetivo desenvolver uma avaliação do Programa Bolsa Família no Estado do Piauí, caracterizando o seu processo de organização, estruturação, desenvolvimento, bem como identificando os níveis de participação dos grupos organizados na sociedade desde seu planejamento à sua atividade de execução e o controle social do Programa utilizando como amostra os municípios de Acauã, Parnaíba e Teresina.

De acordo com o cronograma do Projeto, estão sendo desenvolvida Pesquisa Bibliográfica que discute as categorias centrais do Projeto (Transferência de Renda, Participação e Controle Social, dentre outros) podendo ser encontradas em autores como Evelina Dagnino e Maria Ozanira da Silva e Silva e Pesquisa Documental que fundamentem a implementação do Programa Bolsa Família. Ainda serão desenvolvidas entrevistas semi-estruturadas com os técnicos e com os membros do Conselho que realiza o acompanhamento do Programa Bolsa Família em Teresina.

O Artigo está desenvolvido em três partes; Além da Introdução e Conclusão, o desenvolvimento intitulado “Programa Bolsa Família, Organização e Participação Social” representa uma breve sistematização de algumas das bibliografias e documentações levantadas nos seis primeiros meses do Projeto.

2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº. 132 de 20 de outubro de 2003, transformado na Lei nº. 10836 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº. 5209 de 17 de setembro de 2004. Este Programa representa a unificação dos procedimentos de gestão e execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Vale Alimentação, estando em processo a inclusão do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

O conceito Transferência de Renda preconizado no Programa é o de uma transferência monetária direta destinada mensalmente às famílias que dele são beneficiárias. O Programa destina-se a famílias pobres (com renda *per-capita* mensal de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) com crianças de 0 a 15 anos em sua composição que recebem entre R\$

15,00 e R\$45,00 e extremamente pobres (com renda *per-cápita* mensal de até R\$60,00) que recebem entre R\$50,00 e R\$ 95,00. Para ingressar no Programa, a família precisa estar inscrita no Cadastro Único dos Programas Sociais, o CadÚnico, banco de dados que identifica as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todos os municípios brasileiros.

Na perspectiva de trabalhar a autonomização das famílias através da articulação com as redes de serviços sociais básicos, o Programa Bolsa Família prevê a construção de parcerias com Programas de capacitação e de geração de emprego e renda destinados às famílias para que estas possam desenvolver atividades produtivas e o exercício das condicionalidades nas áreas da saúde e educação.

São estabelecidas como condicionalidades na área de saúde a frequência regular das crianças de 0 a 6 anos nos postos de saúde, mantendo atualizado o cartão de vacinação; frequência das mulheres gestantes aos exames de rotina bem como a realização do Pré-Natal ; participação das nutrizes nas atividades que incentivem o aleitamento materno. Na área da educação, é exigida no mínimo 85% da frequência escolar dos filhos em idade escolar, bem como a comunicação ao gestor do Bolsa Família se a criança mudar de escola. (Portaria GM/MDS nº. 551 de 09 de novembro de 2005).

O modelo de Gestão do Programa é compartilhado e descentralizado, onde os entes federais, estaduais e municipais assumem responsabilidades tanto distintas quanto comuns em sua dinâmica de operacionalização e implementação.

Para aderirem formalmente ao Programa Bolsa Família, os municípios teriam que assinar um Termo de Adesão. Esta formalização é dependente da designação de um gestor municipal que se responsabilize pelas ações locais do Bolsa Família e da criação da Instância de Controle Social (ICS) como conselho ou comitê para realizar o acompanhamento do Programa. (GM/MDS nº. 246 de 20 de maio de 2006).

A Instância de Controle Social (ICS) deve desenvolver atividades de acompanhamento, monitoramento e apoio nas ações do Programa Bolsa Família relativas ao cadastramento e à gestão de benefícios, ao acompanhamento das condicionalidades, aos Programas complementares, à fiscalização, à participação social e à capacitação. (Instrução Normativa GM/SENARC nº. 01 de 20/ de maio de 2005).

As Instâncias de Controle Social devem ser intersetoriais (com integrantes da Saúde, Educação e se houver da Segurança Alimentar e da Criança e do Adolescente) e paritárias com número igual de vagas a representantes da sociedade civil e do Espaço Público. O controle social do Programa Bolsa Família pode ser assumido por outro conselho setorial já existente (Saúde, Assistência Social, Educação).

O Programa Bolsa Família privilegia em sua dinâmica a participação direta da sociedade nos processos de gestão através das ICS. Entretanto, este espaço nas Políticas

Públicas e nas ações de decisão do Estado vem sendo conquistado, mais precisamente a partir dos anos 80, através de organização, mobilização e engajamento popular em busca da democratização da gestão pública, que vem tentando superar o caráter autoritário e concentrador que marcou por muito tempo a elaboração de políticas públicas brasileiras.

Na década de 60 e até meados de 70, e nos anos em que a sociedade brasileira vivenciava a censura e o impedimento da participação política durante o período militar, o autoritarismo, foram momentos, segundo Silva (2001) que se caracterizaram pela centralização absoluta do poder do Estado, impedindo a construção de uma esfera pública inclusiva, o fortalecimento da sociedade civil e, conseqüentemente, o aparecimento dos canais de representação dos interesses autônomos dentro da sociedade, traduzidos em movimentos sociais organizados.

A construção da democratização da sociedade brasileira começou a dar os primeiros passos com o fim do Regime Militar quando os Movimentos Sociais tiveram papel preponderante, uma vez que organizados passaram a reivindicar por políticas públicas mais universais enquanto direitos de cidadania.

As reivindicações produzidas pelas organizações através dos Movimentos Sociais e a consciência crítica que se formava no interior desses movimentos davam pistas uma nova sociedade que estava aos poucos se formando, que vinha amadurecendo politicamente e sendo demandadora de acesso a políticas democratizantes e universais enquanto direitos de cidadania.

As reivindicações produzidas pelas organizações através dos Movimentos Sociais e a consciência crítica que se formava no interior desses movimentos davam pistas a uma nova sociedade que estava aos poucos se formando, que vinha amadurecendo bastante politicamente sendo demandadora de acesso a políticas democratizantes e universais:

o ápice desse processo se verifica com a Constituição de 1988, quando reivindicações históricas da sociedade brasileira tomam estatuto de direito. Assim, através da luta política, são formalmente assegurados e universalizados os direitos de cidadania, colocando-se ainda como exigência a participação da população como forma de gestão da coisa pública... Neste momento, as questões relativas à gestão e ao controle democrático de decisões governamentais adquirem uma centralidade jamais verificada em nossa história (SILVA, p.24, 2001).

A Constituição de 1988, também conhecida como a Constituição Cidadã marcou, segundo Fernandes (2003) “a democratização que garantiu direitos sociais, políticos e civis a um povo que viveu anos de ditadura”. A participação popular, antes vetada no Regime Militar passa a ser agora consagrada constitucionalmente.

Entretanto, as garantias asseguradas pela Constituição Federal de 1988 encontram-se obstaculizadas pelo crescente impulso neoliberal que pela via do corte de gastos vem buscando imprimir a desresponsabilizações do Estado com tarefas que são de

sua competência delegando e atribuindo funções e estabelecendo parcerias com outros setores. O projeto neoliberal propõe segundo Telles (apud Dagnino 2004) “Uma forma de gestão social baseada na desresponsabilização das ações do Estado e na responsabilização moral da sociedade”. Neste sentido, é feito o apelo constante à caridade da sociedade para com os desvalidos, onde esse exercício de caridade é impresso à sociedade pelo Estado como o exercício de cidadania.

Para Dagnino (2004), a cidadania é neste contexto reduzida à solidariedade para com os pobres, entendida como uma mera caridade e marcada pela ausência de referência a direitos universais e ao debate político sobre as causas da pobreza e das desigualdades. Os indivíduos, (principalmente os que estão situados em estado de marginalização e vulnerabilização) grandes demandadores das políticas públicas por parte do Estado voltam a representar o foco de práticas baseadas na caridade, no assistencialismo e não como sujeitos autônomos e cidadãos portadores de direitos constitucionalmente assegurados.

A implementação das políticas sociais nessa perspectiva transmitem em muitas de suas dinâmicas ações geradoras de exclusão e não propagadoras de cidadania, uma vez que não se desenvolvem pelo viés da universalização.

Porém, fruto também das mobilizações da sociedade civil, os Conselhos foram conquistas muito importantes, principalmente no que concerne à busca pela garantia de direitos, uma vez que são espaços criados para imprimir o acesso democrático à participação da sociedade civil nas políticas públicas e no Estado. De acordo com a Constituição Federal de 1988, os Conselhos são espaços públicos de força legal para atuar nas políticas públicas nas definições de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários de segmentos sociais a serem desenvolvidos.

A participação popular e o acompanhamento através dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas e no Estado são aspectos fundamentais na construção de uma sociedade mais democrática e na conquista gradativa de espaços de representatividade coletiva. A presença dos indivíduos como sujeitos sociais, que reivindiquem seus direitos e sejam parceiros do Estado nas ações e decisões políticas é uma vantajosa forma de imprimir efetividade no resultado das políticas públicas.

Neste sentido, os direitos de cidadania, assegurados constitucionalmente se apresentam como fundamento da política pública. Na dinâmica dos conselhos, estes direitos representam não apenas os direitos formalizados em previsões legais ou na materialização da lei, mas também, “Na invenção de novos direitos que surgem de lutas específicas e de práticas concretas” (DAGNINO, 2004).

A democratização de espaços e políticas públicas a sujeitos socialmente ativos, que definam e defendam o que consideram como seus direitos representa um caminho a ser trilhado na construção de uma sociedade mais justa.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, pode-se perceber que a conjugação de esforços entre sociedade civil e Estado na busca de concretização de políticas eficazes que buscam construir uma sociedade mais igualitária representa a bandeira levantada pelas iniciativas de combate à pobreza no país.

O exercício da cidadania na sociedade brasileira representa um processo ainda em construção, uma vez que a conquista dos direitos básicos ainda se encontram dependentes da promoção de bens e serviços que permitam uma vida mais digna. É necessária a promoção desses acessos através das políticas públicas eficazes e promotoras de garantias à sociedade para que esta possa caminhar rumo à liberdade e independência.

O Programa Bolsa Família através de suas parcerias objetiva conferir aos seus beneficiários não somente a Transferência Monetária de Renda, mas também o acesso aos serviços sociais básicos. As parcerias podem possibilitar o acesso a Políticas Públicas e conseqüentemente promover condições e caminhos para a autonomização das famílias, caminhos para a construção de condições mais dignas de vida.

Diante do exposto, a Pesquisa ora desenvolvida provoca as reflexões sobre o Programa Bolsa Família em sua dinâmica; Será o Programa um meio garantidor de cidadania às famílias beneficiárias? A participação social que é privilegiada nas estruturas do Programa contribui no embate para a construção desta sociedade onde os excluídos possam desfrutar dos direitos que lhes são assegurados?

Estes questionamentos são algumas das reflexões norteadoras do Projeto de Iniciação Científica ora desenvolvido e já descrito no início desta comunicação.

REFERÊNCIAS

BRASIL/ Presidência da República. **Lei nº. 10836** de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família, 2004.

BRASIL/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Constituição e Formalização da ICS**. Brasília, 2006. [on-line]. Disponível na internet via: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle_social/constituicao-e-formalizacao. Último acesso em 12/04/2007.

BRASIL/Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instrução Normativa GM/SENARC nº. 01 de 20/ de maio de 2005**. Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para a constituição do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades, 2005.

BRASIL/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria GM/MDS nº. 246** de 20 de maio de 2005. Aprova instrumentos para o termo de Adesão com os municípios; 2005.

BRASIL/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria GM/MDS nº. 551** de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do programa Bolsa Família, 2005.

DAGNINO, Evelina. **Os Movimentos Sociais e a Emergência de um Novo Modelo de Cidadania**. In: (org.). DAGNINO, Evelina. Os Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004.

----- **Sociedade Civil participação, e Cidadania: De que estamos falando?**Caracas, 2004. [on-line]. Disponível na internet em: <http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Dagnino.pdf>. Último Acesso em: 13/04/2007.

FERNANDES, Odete. **O surgimento dos Conselhos Gestores da Assistência Social no Brasil**: Lócus para o fortalecimento dessa Política Pública. Santa Catarina, 2003. [on-line]. Disponível na internet em: http://www.uepg.br/proresp/publicatio/hum/2004_1/04.pdf. 18/02/2007. Último Acesso em: 13/04/2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**: Teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Programa Bolsa Família**: apresentando e problematizando sua proposta. São Luís: GAEPP, 2006 (mimeo.).

----- **Projeto de Acompanhamento e Avaliação da Política Pública de Transferência de Renda Mínima no Brasil**. Projeto de Pesquisa. CNPQ, 2004.