



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL
DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

LUIZ ALVES BITU

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E IMPLEMENTO SOCIOECONÔMICO
AOS MUNICÍPIOS DE BAIXA RENDA NO BRASIL**

**FORTALEZA
2016**

LUIZ ALVES BITU

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E IMPLEMENTO SOCIOECONÔMICO
AOS MUNICÍPIOS DE BAIXA RENDA NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Mário Fernandes Biague.

FORTALEZA
2016

LUIZ ALVES BITU

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E IMPLEMENTO SOCIOECONÔMICO
AOS MUNICÍPIOS DE BAIXA RENDA NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: ____ / ____ / _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mário Fernandes Biague (Orientador)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Ricardino Jacinto Dumas Teixeira
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Três universidades em minha vida; a UFC me deu maturidade profissional, a UVA me graduou e a UNILAB me deu vivencia e consciência política. Três esteios, três cenários de desenvolvimento, porém, no meu contexto de evolução, Rita Bitu foi a grande mestra, a ela, minha mãe, a quem devo tudo, dedico mais essa conquista.

(In memorian)

.

AGRADECIMENTOS

A Deus, acima de todas as coisas, por sua paciência com este ser errante em eterno aprendizado, que Ele sempre aumente a minha fé.

À Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, especialmente à professora Maria Aparecida e ao técnico-administrativo Lindolfo.

Aos meus irmãos, que sempre estiveram do meu lado nas horas mais difíceis.

Ao meu amigo Edson da Silva França, sem ele este trabalho não seria possível, pelo simples fato de estar sempre pronto a me auxiliar em qualquer circunstância. Ele, que sempre me deu um norte quando tudo parecia confuso, encorajou-me, por diversas vezes, com a firmeza de suas palavras.

Ao meu filho André Bitu de Oliveira, homem de grande virtude, ser de muita racionalidade, amante do dever e da coerência. Ele, que me entende com paciência, sempre me impressiona com sua maturidade, com seu senso crítico e com sua impressionante forma de lidar com as adversidades da vida.

Ao meu grande amigo João Gilalberto Cajazeiras, um quase irmão, homem de grande valor e de coração gigante.

Ao meu amigo Francisco Lindomar Bruno Teixeira, pelo companheirismo de todas as horas, por suas palavras de coragem e amizade sincera.

À professora Elisabeth Mary Cunha da Silva, amiga de longa data, profissional de muito esmero, eterna companheira de jornada, que sempre me ajudou com a sua compreensão.

Ao professor Mário Fernandes Biague, meu orientador, pela coerência, pelo profissionalismo com que conduziu o presente trabalho desde a seleção do tema até a revisão final, pelas sugestões e observações que apresentou e pela paciência com que sempre me atendeu.

À banca que se dispôs a me avaliar e enriquecer o meu currículo com sua honrosa participação.

Por fim, aos amigos do Laboratório de Carnes e Pescado da Universidade Federal do Ceará, Rozelucia, Janevane, Geisa, Hellen, Victor, que contribuíram para

a efetivação deste trabalho com o exemplo de suas vidas, seu companheirismo profissional, seus ensinamentos e experiências, bem como a todos aqueles que, de alguma maneira, auxiliaram na consecução deste objetivo.

“Morre lentamente,
quem não viaja, quem não lê, quem não
ouve música,
quem não encontra graça em si mesmo.
Morre lentamente,
quem destrói o seu amor-próprio, quem
não se deixa ajudar.
Morre lentamente ,
quem se transforma em escravo do
hábito,
repetindo todos os dias os mesmos
trajetos, quem não muda de marca,
não se arrisca a vestir uma nova cor, ou
não conversa com quem não conhece.
Morre lentamente,
quem faz da televisão o seu guru.
Morre lentamente,
quem evita uma paixão,
quem prefere o negro sobre o branco e
os pontos sobre os "is" em detrimento de
um redemoinho de emoções, justamente
as que resgatam o brilho dos olhos,
sorrisos dos bocejos,
corações aos tropeços e sentimentos.
Morre lentamente,
quem não vira a mesa quando está infeliz
com o seu trabalho,
quem não arrisca o certo pelo incerto para
ir atrás de um sonho,
quem não se permite pelo menos uma
vez na vida fugir dos conselhos sensatos.
Morre lentamente,
quem passa os dias queixando-se da sua
má sorte ou da chuva incessante.
Morre lentamente,
quem abandona um projeto antes de
iniciá-lo,
não pergunta sobre um assunto que
desconhece,
ou não responde quando lhe indagam
sobre algo que sabe.
Evitemos a morte em doses suaves,
recordando sempre que estar vivo
exige um esforço muito maior que o
simples fato de respirar.” (Pablo Neruda)

RESUMO

O presente trabalho traz em seu contexto, uma das faces da realidade sócio econômica brasileira e a postura atual do Estado em relação a isso. Na verdade traz a baila a realidade da miséria no país e de como está ocorrendo o combate à fome e o trato de exclusão das pessoas dessa faixa de miséria extrema. Nesse contexto a essência do trabalho enfoca o programa bolsa família como instrumento desse intento e analisa as suas nuances, a partir da citação de suas origens, sua postura legal do governo de Fernando Henrique Cardoso, até os dias de hoje, ou seja, passando por Luis Inácio Lula da Silva até o atual governo de Dilma Rouseff. O Estado no entendimento filosófico político foi citado e analisado do ponto de vista de sua criação e função e de sua afirmação para o povo. As políticas sociais hoje existentes no Brasil foram também enfocadas. O conceito de assistência social foi tratado e exposto para entendimento do viés dessa tão importante postura do estado em debelar a miséria e dessa forma dar vazão ao desenvolvimento sócio-econômico. Das principais políticas do governo de FHC até Dilma Rouseff foram citadas. Usou-se também, o IDH e mais especificamente o IDHM para mostrar a dimensão da problemática da miséria e fazer aferição do desenvolvimento sócio econômico advindo dessa política, isso, para apresentar a influencia do programa bolsa família em todo esse contexto, por fim, tem-se as considerações finais com as assertivas que foram possíveis chegar.

Palavras-chave: Política pública. Miséria. Fome. Desenvolvimento socioeconômico. Sociedade. Bolsa Família.

ABSTRACT

This work brings in its context, one of the faces of the Brazilian economic partner reality and the current position of the State in this regard. In fact it brings to the fore the reality of poverty in the country and how is going to fight hunger and exclusion tract of people that extreme poverty range. In this context the essence of the work focuses on the family allowance program as an instrument of this effort and analyzes its nuances, from the quotation of its origins, its government the legal position of Fernando Henrique Cardoso, to this day, that is, through Luis Inácio Lula da Silva to the current government of Dilma Rouseff. The state in the political philosophical understanding was quoted and analyzed from the point of view of its structure and function and of his statement to the people. The currently existing social policies in Brazil were also addressed. The concept of welfare was treated and exposed to understanding the bias that such an important position in the state overcome the misery and thus give vent to socioeconomic development. The main policies of the Cardoso government to Dilma Rouseff were cited. Also used to the HDI and more specifically IDHM to show the dimension of poverty issues and to gauge the arising socio-economic development of that policy, that, to show the influence of the bolsa familia program throughout this context, finally, has -if such closing statements with the statements that were possible reach.

Keywords: Public policy. Hunger poverty. Socioeconomic development. Society. Family allowance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Índice de longevidade, educação e renda	37
Figura 2 – Média geométrica dos subíndices de longevidade, educação e renda	38

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Características do município de Várzea Alegre (CE)	41
Tabela 2 – Características populacionais do município de Várzea Alegre (CE)	42
Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (e seus componentes) do município de Várzea Alegre (CE)	43

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LOAS	Lei Orgânica da Seguridade Social
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	16
3	JUSTIFICATIVA	19
4	CONTEXTUALIZAÇÃO	20
5	OBJETIVOS	21
5.1	Objetivo geral	21
5.2	Objetivos específicos	21
6	METODOLOGIA	22
7	O ESTADO E A SOCIEDADE	23
8	POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO	25
9	ASSISTÊNCIA SOCIAL	29
10	POLÍTICAS SOCIAIS, DE FHC AOS DIAS ATUAIS	31
11	O IDH COMO AFERIDOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	35
12	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O IDH	39
13	VÁRZEA ALEGRE COMO EXEMPLO, BOLSA FAMÍLIA E IDH	41
13.1	O IDHM de Várzea Alegre (CE)	42
14	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, deve-se ressaltar, do contexto público, a relação entre Estado e sociedade num âmbito de regência, providência e práticas efetivas de políticas públicas, com ênfase e direcionamentos adequados, primando pela eficiência e eficácia da atuação da máquina estatal.

Dessa forma, é oportuna a observação de que ao Estado é devida uma gama inquestionável de obrigações, sobretudo no tocante às áreas de prestação de serviços essenciais e de natureza indiscutível. Essa concepção de Estado como ente de natureza jurídica, com caráter de justiça e representatividade do povo que o concebeu, caracteriza-se pela correta prestação de serviços de natureza pública que possam suprir as necessidades sociais de forma célere, séria, imparcial e constante.

Fala-se em obrigação do Estado para com os seus representados e criadores; porém, não se pode atrelar essa obrigação a uma postura única a esses representados, ou seja, ao povo.

Nesse diapasão, as obrigações jurídicas e legais desse povo são mensuradas e impostas pela ordem estatal de forma equânime e inquestionável do ponto de vista de seu cumprimento e de sua inescusabilidade, ou seja, não se pode fugir a isonomia que a lei prescreve. Todos são iguais perante a lei, não podendo desconsiderá-la. Nesse contexto, a Carta Magna de 1988, em seus artigos 5.º e 6.º, resume esse tema de maneira muito clara:

Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2015a, p. 2).

Esse é o enredo deste trabalho: apontar as obrigações e providências do Estado para com seu povo, suas atuações no tocante ao fomento das necessidades sociais, sua postura quanto à problemática social no Brasil, as conjecturas legais dessa composição de abordagem das demandas sociais, verificação e indicação da eficiência, ou deficiência, do enfoque estatal das necessidades sociais.

Nessa proposição, o programa Bolsa Família será focado em seus pormenores, suas peculiaridades legais, sua contraposição social como objeto de acolhimento e combate à fome e à miséria no Brasil e no tocante aos seus resultados.

Há, neste trabalho, considerações sobre o Estado e a sociedade, contextualizando-se as relações desse binômio, seja pela filosofia política, seja pela legalidade institucional. Exposições acerca de políticas sociais e de desenvolvimento, sobre sua importância para a sociedade e os seus reflexos para o Estado. Traz ainda citações de estudiosos do assunto e desenvolve o tema para imersão no universo providencial do programa Bolsa Família.

Existem ainda considerações sobre a assistência no Brasil, seus meandros relacionais entre o Estado e a sociedade. Num viés analítico, enfoca a imprescindibilidade dessa temática e sua prática em contexto público.

A presente pesquisa ressalta a propositura de políticas sociais dos três últimos governos – de Fernando Henrique Cardoso, passando por Luis Inácio Lula da Silva, até chegar ao governo da atual presidente Dilma Roussef. Apresenta, de forma contextualizada, análises comparativas dessas três gestões e tenta demonstrar o quanto cada gestor se empenhou nessa questão, e isso é inquestionável, de maneira muito providencial, se houver a comparação com gestões anteriores, antes, durante e depois do período ditatorial. Nessa concepção, o trabalho mostra a revolução que as últimas gestões implementaram nessa área e o quanto alterou a realidade social miserável que o País vivenciava.

Nesse âmbito de aferição e medida crescente da questão social como imposição natural e indiscutível, porque é para isso que o Estado de direito foi pensado e implementado. A presente investigação traz a concepção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como forma de percepção da evolução do nível de estratificação socioeconômica do País, a partir de uma metodologia pensada e desenvolvida por doutos em economia e que hoje é uma das formas de aferição oficial das Nações Unidas para que se perfaça essa verificação social.

Nesse contexto de desenvolvimento, a influente e incontestável eficácia do programa Bolsa Família foi citada e averiguada nas suas concepções legais e em um caso prático que referencia o município de Várzea Alegre no estado do Ceará. Percebe-se, assim, a influência dessa política pública como amenizadora das questões precárias de algumas famílias e, de maneira significativa, as proposituras

obrigacionais que o programa Bolsa Família exige de seus beneficiados e o reflexo disso para o aumento do IDH. Dessa forma, as características municipais foram citadas, bem como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Várzea Alegre foi aferido para demonstrar o que esse programa representa.

Por fim, seguem as considerações finais da pesquisa, englobando todo o seu contexto e tentando dar ao leitor deste trabalho uma percepção mais fácil e bem mais real dessa política que, sem dúvida, apesar dos julgamentos e oportunismos políticos de seus críticos, tem, por extrato, uma importância e necessidade incontestável quando se fala de combate à fome, de amparo social e de desenvolvimento socioeconômico.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

É oportuno que se diga que o Estado é o agente primaz da efetivação de uma política pública. Sem ele essa prática não ocorre, é preciso conhecer os problemas existentes, pensar esses problemas e suas soluções e efetivar as ações para fomento dessas demandas.

Essa conjectura não se furta a um processo político-administrativo que depende do cenário onde se manifeste. Será simples ou complexo; porém, não pode ser dissociado do contexto legal. Nessa concepção, Frey (2000, p. 217) diz o seguinte:

A dimensão institucional “polity” se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual “politics” tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material “policy” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Percebe-se, da citação acima, que as dimensões que envolvem uma política pública permeiam um universo amplo de considerações e ações que devem respeitar a necessidade social, o caráter estatal de quem fomenta a política e a lógica do fazer, sobretudo os princípios administrativos que estão aí subtendidos na propositura e efetivação da política.

Sobre esse contexto de fomento das necessidades do social, segue outra citação de Polanyi (2000, p. 86), que traduz bem a necessidade de implementação desses atos político-administrativos:

A ideia de promover uma renda mínima para parcela de população não é nova. Na Inglaterra em 1795, pouco antes da revolução industrial, ocorreu o primeiro programa de transferência de renda, a lei Speenhamlad, que garantia um abono baseado no preço do pão em complemento aos baixos salários ou sua ausência.

Além disso, uma oportunidade que advém de uma política pública favorece não só a quem recebe, mas ao Estado enquanto ente, que, de uma forma ou de outra, terá de agir pela efetivação de políticas públicas no arrefecimento das consequências oriundas da ausência dessas políticas. Não investir em educação contribui para a estagnação econômica ou para a violência; não investir em

saneamento básico remete a altos gastos com a pasta da saúde. Esses são só alguns exemplos básicos que podem ilustrar essa situação.

Dessa forma, Sen (2000, p. 56) reafirma a ideia supracitada:

Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrar-se da morbidez e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. Por exemplo, analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificação ou que exijam rigoroso controle de qualidade (exigências sempre crescentes no comércio globalizado); mas, de modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela capacidade de ler jornal ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas.

Cabe ao gestor público, encampar essa ideia e desenvolver o seu objeto de gestão, a iniciar-se pela sociedade de seu município.

Outra citação se refere, com muito valia, ao objeto de estudo desta pesquisa e refere-se ao processo de formação do programa Bolsa Família, que teve sua gênese ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. Um estudo coordenado por Silva (2007, p.1429-1439) apresentou as seguintes situações do processo de unificação:

1. O processo de unificação encontra-se restrito a cinco Programas de Transferência de Renda federais, sem alcançar, portanto, inúmeros programas criados e em implementação por estados e municípios;
2. Não vem ocorrendo a unificação dos valores referentes às transferências monetárias consideradas para elegibilidade das famílias ao programa, mantendo-se duas categorias de famílias: as extremamente pobres e as pobres, além de se constituir um valor muito baixo, permitindo deixar de fora do atendimento um contingente de famílias significativo, mas que vive em situação de comprovada pobreza, além de a pobreza ser dimensionada somente pelo critério da renda declarada;
3. Manutenção de valores monetários transferidos às famílias a título de benefícios diferenciados e muito baixos, mantendo pouco alterada a situação de pobreza da grande maioria das famílias;
4. Articulação insatisfatória entre a transferência monetária às famílias e seu encaminhamento a serviços básicos e a programas estruturantes, como previsto no desenho do Bolsa Família, limitando as possibilidades de autonomização futura das famílias;
5. Não ocorrência de melhoria significativa na qualidade do ensino e do atendimento à saúde, apesar de se registrar um avanço quantitativo da busca de serviços por parte das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, até porque são esses aspectos considerados condicionalidades para permanência das famílias no Programa.

Das fases expostas por Silva (2007), é oportuno que se destaque a quinta fase. Esta traz uma gama de obrigações que só tendem a agregar mais qualidade de vida às pessoas envolvidas nesse programa, bem como ao município em que elas habitam. Por consequência, haverá menos custos e prejuízos ao ente estatal.

Mesmo com essa realidade, ainda há os que acham que programas como o Bolsa Família atrasam o desenvolvimento social. Sobre isso, ressalta Kerstenetzky (2009, p. 66), que pondera, de maneira clara, como alguns veem esse tipo de programa:

Políticas sociais focalizadas podem enfraquecer a disposição para pagar impostos que as financiem por meio do princípio da segregação que está inscrito nelas, segundo o qual “alguns pagam enquanto outros se beneficiam”. Se a política é percebida desse modo, tem que contar com um sentido de solidariedade muito forte (quase irracional), que ela mesma inviabiliza na medida em que reforça a segregação. Essa ideia não pressupõe que as pessoas sejam por natureza autointeressadas, mas que a solidariedade requeira pelo menos um sentido de identificação ou simpatia com os beneficiários, que é, no entanto, solapada pela segregação [...] Políticas redistributivas de renda tendem a redistribuir menos do que políticas de renda universais porque há uma tendência de haver menos a ser redistribuído.

Contraopondo a isso, basta entender que qualquer dinheiro que gire numa dada sociedade torna mais dinâmica a economia do lugar e faz com que essa dinâmica se torne cíclica.

Esses são só alguns autores que vão embasar este trabalho e contribuir para a verificação da dialética envolvida. É nesse contexto que se desenvolverá a pesquisa e é assim que esta investigação foi efetivada. Foram analisados os prós e os contras dessa política e toda manifestação possível e necessária como regra de eficácia de um programa dessa magnitude.

3 JUSTIFICATIVA

A pesquisa e o desenvolvimento desta investigação justificam-se pela expressividade dos efeitos desse programa de distribuição de renda na economia local dos municípios que o recebem. Essa distribuição tem dinamizado, de maneira muito forte, o comércio dessas localidades, alterando a realidade do êxodo que um dia o Nordeste brasileiro viveu.

Justifica-se este programa pelas obrigações cobradas das famílias que recebem esse benefício, tais como: atenção vacinal às crianças em idade hábil; frequência necessária mínima à escola; redução considerável da mortalidade por fome nos municípios que têm um índice considerável de famílias que recebe esse benefício. Vale ressaltar que, em alguns municípios, esse programa tem representado um aporte de verbas até maior do que o fundo de participação dos municípios, fundo esse com previsão constitucional.

Saliente-se o que isso representa ao crescimento do IDH e o que esse crescimento representa ao município. Justifica-se, também, esse programa pela dinâmica na distribuição de renda da economia dessas localidades e o que esse fato pode gerar em termos de valorização do comércio, indústria e serviços locais.

O contexto da presente pesquisa visa expressar a realidade socioeconômica brasileira desde a era FHC até os dias atuais, com referências às classes menos favorecidas, especificamente os pobres. Este trabalho teve como objeto de estudo uma cidade do interior do estado do Ceará, ou seja, o município de Várzea Alegre. A realidade dessa cidade – pós-incremento de renda da população, via repasse de Bolsa Família às células familiares de baixa renda – será expressa neste trabalho. Esta investigação enfatizou as políticas sociais e seus efeitos na população brasileira de baixo poder aquisitivo.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO

Contextualiza-se pela alteração do panorama social que esse programa trouxe à realidade do Nordeste, como agente atenuador dos efeitos da seca, tais como o êxodo para outras regiões do país; pela queda na elevada mortalidade das décadas passadas; e pela imposição de requisitos ao recebimento desse benefício, sejam ligados à área da saúde, sejam referentes à cobrança de frequência escolar de dependentes dos beneficiados do programa.

Tem como contexto a realidade social de muitos que hoje atingiram patamares que antes eram atingidos somente pelas classes “A” e “B” do Brasil. Essa mesma parcela passou a consumir mais insumos de natureza essencial ao conforto e à sobrevivência das pessoas.

Pauta-se também na alteração do panorama político nacional, desde a era FHC aos dias atuais. Isso tem ensejado análises internacionais que corroboram a evolução da política nacional de valorização da pessoa humana e a efetivação dos direitos legítimos dos homens. Em suma, saúde e educação.

Tem como contexto, enfim, a atual crise em que o mundo está imerso. O Brasil também tem sofrido seus efeitos, dentro das considerações de aumento inflacionário no atual panorama político de controvérsia e uso do programa Bolsa Família pela oposição como instrumento de compra de voto e, também, pelo efeito negativo atrelado a esse programa, como fator de ênfase a questões de aumento nos gastos públicos e que, de maneira nenhuma, tem sido citado, considerando as benesses ou a positividade que o citado programa trouxe à população e ao contexto socioeconômico brasileiro.

Esse é o contexto da pesquisa – políticas sociais, crescimento econômico, distribuição de renda, redução da pobreza absoluta, melhores condições de vida aos mais carentes.

5 OBJETIVOS

Os objetivos deste trabalho buscam analisar a situação do País em termos de políticas sociais, especificamente, o programa Bolsa Família e toda a conjectura que está em torno desse programa; pretende refletir acerca da questão socioeconômica de locais onde há uma presença muito forte do programa Bolsa Família; objetiva, por fim, estudar os efeitos disso para a economia local. Mais objetivamente, seguem abaixo as metas geral e específicas da presente pesquisa.

5.1 Objetivo geral

Estudar o Bolsa Família na sua concepção, na sua aplicação e nas suas implicações no panorama socioeconômico brasileiro, mais especificamente na realidade do município de Várzea Alegre (CE).

5.2 Objetivos específicos

Estudar o programa Bolsa Família e suas implicações na qualidade de vida das pessoas.

Estudar a maneira como se dá o direito ao recebimento do programa Bolsa Família e se há alguma contrapartida social de quem o recebe.

Estudar as implicações socioeconômicas desse programa para os municípios brasileiros, tendo como exemplo a cidade de Várzea Alegre (CE), demonstrar como se dá a influência deste programa à economia municipal, verificar como se deu a alteração desse contexto, assim como traçar um paralelo entre os demais incrementos de dinheiro ao município e à política pública em questão.

6 METODOLOGIA

A metodologia científica se deu a partir de uma pesquisa bibliográfica com base em livros, periódicos e até mesmo documentos de auditoria dos tribunais de contas, dos ministérios governamentais, órgãos de pesquisa e demais instituições que possam fornecer informação confiável e real acerca do que seja o objeto desta pesquisa.

Foram dimensionados os moldes da pesquisa com relação a técnicas e abordagens do tema.

Além da pesquisa bibliográfica, teve também a pesquisa documental, visto que foram utilizadas doutrinas, legislações e todo compêndio legal que serviu de alicerce para a elaboração deste trabalho.

7 O ESTADO E A SOCIEDADE

Se considerarmos a vida em conjunto como algo complexo de ser vivenciado, seja em família, numa realidade tribal, seja numa comunidade rural ou numa grande metrópole, em nenhuma dessas composições, a vida em grupo poderá ser dissociada de uma postura que tenha um mínimo de tratamento homogêneo no trato de demandas sociais.

Nesse intento e nessa perspectiva, surgiu a figura abstrata do Estado, que se concretiza a partir da união e do pensamento da coletividade como agente representativo do povo e para o qual deve atuar. Nessa concepção, o Estado foi pensado, devendo englobar todas as situações pertinentes à vida social e a todas as necessidades, áreas e situações que se apresentem dentro do espectro de atuação desse ente.

Dessa forma, cabe o entendimento de que a filosofia política surgiu, sendo mister para esse ensejo de modernização e planejamento que deve compor esse ente que passa a representar os seres humanos e tem como regra fomentar as necessidades de cada um, com viés de coletividade, ou seja, fomentar aquilo que necessita de uma ação macroestrutural, de caráter generalista e que não representa a vontade arbitrária de quem quer que seja.

O Estado existe para o todo, para as necessidades comuns ao seu povo, para garantir a ordem, pensar as diversas áreas de atuação do mesmo, onde deva existir equidade, justiça e afirmação do todo maior, desde que justo e de maneira reflexiva para garantir, por meio da filosofia jurídica, que esse próprio Estado sobreponha-se sobre o menor com o mesmo ímpeto de arbitrariedade que o próprio Estado tem de combater seu povo e seus agentes, como regra de afirmação da sua essência filosófica, ou seja, compor e garantir direitos que advêm do uno, tornando-se um todo na composição da coletividade.

Corroborando essa ideia, vale a citação de Bobbio (2000, p. 64), que define, de maneira clara, a função do Estado e sua devida postura como regra de exercício de sua atuação:

Esses direitos precedem à formação de qualquer sociedade política e, portanto, de toda a estrutura de poder que a caracteriza. Diferentemente da família ou da sociedade senhorial, a sociedade política começa a ser entendida de modo prevalente como um produto voluntário dos indivíduos, que com um acordo recíproco decidem viver em sociedade e instituir um governo.

Percebe-se claramente a citação de direitos e a necessidade de ordem a partir de composição voluntária, mas imperiosa, pela necessidade de planejamento, na composição desse ente maior denominado Estado. Muito caracterizado na concepção do doutrinador citado.

Essa concepção de Estado por necessidade de ordem e providencialidade, de fato, é imprescindível do ponto de vista de eficiência e da eficácia para um contexto macrossocial, pela necessidade de uma ordem burocrática devida e pensada para controle de grandes demandas; porém, ressalte-se que isso não exige a formação de uma sociedade simples e que também consiga suprir as suas necessidades mais básicas. Mesmo assim, ordem e autoridade têm de ocorrer sob pena de que o caos prevaleça e assim essa sociedade se dissolva. Sobre isso, Castoriadis (1982, p. 256), de maneira bem providencial e inequívoca, disserta:

Pode haver, houve e esperamos que haja novamente sociedades sem Estado, a saber, sem aparelho burocrático hierarquicamente organizado, separado da sociedade exercendo domínio sobre ela. O Estado é uma criação histórica que podemos datar e localizar [...] uma sociedade sem Estado é possível, concebível, desejável. Mas uma sociedade sem instituições explícitas de poder é um absurdo, na qual caíram tanto Marx como o anarquismo.

A repulsa pelo caos e a prevalência da ordem social devem ocorrer não pela força ou por imposição arbitrária, mas sim pela ordem legal e pela visão do todo e pelo bem do povo, é para isso que devem existir.

Enfim, entendido o que seja o Estado, ainda que de maneira muito superficial, é preciso que se percebam as necessidades do povo que o constitui, as devidas ações que a esse Estado cabem como regra de postura e atuação, bem como quais são os seus mecanismos e como se dá essa dinâmica.

8 POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO

A concepção de uma política social enquanto promoção de governo aos olhos de quem não entende o que isso representa soa, incipientemente, como uma forma de prestação de favor, ou como uma atuação obrigatória de caráter eleitoreiro, principalmente se essa política tem caráter assistencial e é devida à população de baixa renda.

Preconceituosamente, para algumas classes sociais, esses tipos de políticas sociais servem para nutrir um exército de desempregados pouco empenhados no seu autodesenvolvimento.

Esse contexto deturpado acaba por trazer uma mácula à visão das classes menos favorecidas e a oposição daqueles gestores que não conseguem perceber que fomentar esse tipo de política e lutar contra a miséria e a violência humana é desonerar a pasta da saúde, pois nutrir melhor a população e incentivar a escola aos menores é contribuir para o aumento do IDH, conseqüentemente, para o desenvolvimento do município, do estado e do País.

Nessa conjectura, é oportuno ao gestor público o conhecimento das necessidades sociais em caráter coletivo e, também, do que sejam políticas públicas. Então, o que seriam políticas públicas? Como defini-las? Rua e Romanini (2009, p. 7), antes de definirem isso, fazem as seguintes considerações sobre o tema:

A essa altura, faz-se necessário perguntar por que nos referimos às políticas qualificando-as como “públicas”. Ou seja: o que é que torna uma política, política pública (policy)?

Esse é um ponto polêmico existente nesse campo de estudo, no qual se contrapõem a abordagem “Estatocêntrica” e a “Policêntrica”, também chamada “Multicêntrica”.

De acordo com a abordagem Estatocêntrica, a dimensão “pública” de uma política (policy) é dada pelo fato de ela consistir em decisões e ações revestidas do poder extroverto e da autoridade soberana do Estado.

Segundo essa concepção, a dimensão “pública” de uma política advém não do tamanho do agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o qual ela incide, nem do tipo de problema ao qual pretende oferecer resposta, mas sim do seu caráter jurídico “imperativo”. Isso quer dizer que uma das características centrais que tornam uma política “pública” é o fato de que as decisões e ações que a compõem são amparadas na lei, logo, fundamentadas na autoridade do Poder Público. Pretende-se frisar, na vertente Estatocêntrica, que a política pública, em última instância, depende de uma estrutura legal de procedimentos e de processos institucionais governamentais.

Do exposto, pode-se entender que o exercício de uma política que seja tomada como pública, ainda que praticada por um ente que não possua natureza jurídica de direito público, se respeitados os balizamentos de terem uma previsão legal, ainda que praticado por um ente de concepção privada, e isso ocorre quando o Estado pode, por exemplo, permitir ou delegar que alguma atividade em seu nome seja praticada por entidade particular, estará ocorrendo, sem dúvida, mediante implementação efetiva de ações na sociedade.

Definindo o que seja política pública, Rua (2009 *apud* LIMA, 2012, p. 50) diz o seguinte: “[...] embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”.

É fácil perceber do conceito acima que nem tudo que o ente estatal promove ou faz é política pública, mas aquilo que for revertido em cumprimento de uma demanda social, tendo o enfoque legal que aqui se citou, tendo a prerrogativa de atender a uma necessidade do povo, é sim uma política pública.

Nessa concepção, Rua (2009, p. 6) cita os seguintes pontos a serem considerados nessa percepção do estado de políticas públicas:

- (a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- (b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- (c) Constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

Na análise da citação de Rua (2009), percebe-se, no item “c”, que a efetivação de uma política, por seu reflexo, favorece o Estado, e não só os atores passivos dessa dita política.

Ainda nessa sintonia, é válida a citação do que seja política social e qual a sua postura relacional com a ação de governo. Nesse sentido, Gentilli (2006, p. 77-78) faz referência a esse contexto e às diversas áreas que esse tipo de política governamental engloba:

Expressão tradicionalmente consagrada como referente a ações governamentais dos Estados modernos tendo em vista atender a redução das consequências da pobreza em diversas áreas de serviços, como educação, saúde, habitação, previdência etc. Essas ações visam equacionar, em alguns casos, ou minimizar, em outros.

Na mesma sintonia, Gentili (2006, p. 79) fundamenta as suas concepções acerca do que é e para quem se destina essa postura de governo e seus efeitos:

Políticas sociais revelaram-se tanto por meio de políticas destinadas a trabalhadores do setor moderno e organizado da produção quanto à população excluída do mercado de trabalho formal. Também se constituíram em programas sociais destinados a regular relações entre Estado e sociedade, naquelas dimensões que afetaram os processos de reprodução social das classes trabalhadoras e dos demais segmentos sociais abrangidos pela categoria marxiana de população relativa.

Assim, é bom que se entenda a política pública como a ação governamental que engloba várias áreas e vários atores e que é disposta ao povo por atos administrativos provenientes de manifestações políticas de gestores públicos embasados por legisladores políticos. É pautada em todo de um contexto estatal de decisão e regras, na ênfase do atendimento da demanda social.

Socialmente, as mudanças que ocorreram nos últimos anos no Brasil, assim como as que ocorrem em outros locais do mundo, em todas os aspectos, têm relação direta com a questão econômica. Esse contexto de crescimento ou declínio pode não ser ampla e amiudadamente explicado pela análise simples de um contexto econômico, mas pode ser perceptivamente sentida pela realidade social vigente em dado momento, em qualquer conjectura política. Para a percepção detalhada disso, uma análise mais burilada tem de ocorrer.

Nesse sentido, Furtado (1961, p. 98) assevera o seguinte:

A análise econômica não nos pode explicar a dinâmica das mudanças sociais senão de maneira limitada. Contudo ela pode identificar alguns mecanismos (relações estáveis entre variáveis quantificáveis) do processo de desenvolvimento econômico.

Do exposto acima, pode-se entender que, de fato, é necessária uma análise mais pormenorizada de um dado cenário social para um entendimento mais analítico de alterações que ocorram em dada região, em qualquer momento. Porém, da citação de Furtado (1961), há clara alusão à indissociável influência do fator econômico em todo esse processo e à oscilação das condições sociais do povo, seja quanto ao crescimento, seja referindo-se ao declínio.

O que, na verdade, pode-se entender da citação é que é necessário bem mais do que uma simples conjectura econômica para entender a fenomenologia de

alteração da situação social de uma determinada área e seu povo. São necessárias análises de cunho sociológico, além da análise econômica, para perceber como se dá essa dinâmica e se de fato o que ocorreu tem efeitos duradouros e qualitativos na definição de um novo cenário.

Nessa configuração, pode-se afirmar que tudo está interligado num cenário social em que figure uma simples ou complexa dinâmica da economia, uma atuação social multidisciplinar, seja em caráter privado, seja na conjectura do Estado como agente promotor de mudanças e impostor de regras ou fomentador de políticas sociais.

Nessa sintonia, o programa Bolsa Família é um exemplo patente de como tão pouco em matéria de dinheiro – quando somado e gerando um todo, em dada área, em dado momento – traz ao cenário econômico-social de uma dada região uma influência considerável na realidade de alguns municípios pobres do Nordeste brasileiro.

Comprovando isso, é oportuna a citação de uma manchete do Jornal Diário do Nordeste, que mostra bem essa realidade em sete municípios do estado do Ceará. Reportagem essa intitulada “Bolsa Família já supera FPM em sete municípios do Ceará”, da repórter Lorena Alves (2013, p. 1):

Responsável pela entrada de quase R\$ 3 bilhões no Ceará do início de 2012 até hoje, o Bolsa Família se tornou uma das principais fontes de transferência aos municípios. Neste ano, em pelo menos sete cidades cearenses, o montante do programa, que acaba de completar dez anos de implantação, supera a cota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de sustentação das prefeituras, e o repasse de ICMS, imposto estadual. O cenário expõe a total dependência dessas cidades ao Governo Federal e a incapacidade em gerar receitas para a sobrevivência longe da União.

Ressalvando a realidade da crítica de que alguns municípios de fato não conseguem gerar renda, e exaltando o que representa o programa Bolsa Família, sem dúvida, pode-se dizer que é incontestável a boa influência desse programa na vida das pessoas e na realidade econômica desses municípios.

9 ASSISTÊNCIA SOCIAL

Imagine-se a realidade social de um dado lugar, considerando todas as características de uma dada população e todas as necessidades dela. Perceba-se aí a idade das pessoas, o acometimento enfermigo de saúde destas, a inaptidão para o trabalho e as mais diversas situações que possam comprometer-lhes a sobrevivência. Numa dada sociedade tribal ou numa formação social de pequeno porte onde os costumes e as convicções do povo tendem a suprir essas necessidades de acolhimento, como ocorrem em lugares mais ermos, mundo afora, percebe-se que, mesmo com certa deficiência, eles se bastam; mas a realidade contemporânea é outra e para a necessidade de atendimento das premissas humanas de caráter coletivo surgiu a figura do Estado como agente provedor.

Nesse contexto, Pasold (2003, p. 43-44) afirma que a função social do Estado se preconiza da seguinte forma:

A participação maior do Estado na vida da Sociedade, historicamente, evoluiu de uma fase de tolerância crescente até a de exigência da participação, de modo que hoje são poucos os que admitem um comportamento omissivo do Estado frente ao encaminhamento e à solução dos grandes problemas sociais. Em minha opinião, no século XXI que se inicia, a necessária relação entre Estado e Sociedade é, sem dúvida, a de um instrumento que deve ser utilizado para servir à sua mantenedora, ou seja, a própria Sociedade.

Clara e objetiva a exposição de Pasold (2003). O Estado é a sociedade num exercício organizativo de manifestação. É para essa sociedade que o Estado deve agir porque foi por ela criado.

No foco em questão, ressalte-se a assistência social como uma premissa basilar de atuação do Estado para o povo. O Estado se manifesta, das mais variadas formas, no acolhimento das necessidades do povo e pela organização da seguridade social e da previdência social, sendo essa de caráter seletivo e devida por atrelamento trabalhista ou outras formas de atrelamento indicadas por regramento legal, mediante atuação do SUS, manifestação do ente público na concessão de benefícios rurais, ou por meio da atuação via políticas públicas, como, por exemplo, por intermédio do Bolsa Família, que tem trazido à população brasileira outra realidade do ponto de vista da humanização da sociedade de poder aquisitivo baixo.

Conforme o dicionário Michaellis, o conceito de seguridade compreende as seguintes nuances: “sf(seguro+i+dade) Conjunto de medidas, leis, normas, providências que tem como objetivo dar à sociedade e ao indivíduo o maior grau possível de garantia, seja sob o aspecto social, econômico, cultural, moral ou recreativo” (SEGURIDADE, 2015, p. 1).

Conforme o artigo 194 da Constituição Federal de 1988, a seguridade social no Brasil se posta com relação ao seu público e oferta da seguinte maneira:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - Universalidade da cobertura e do atendimento;
II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios;
V - Equidade na forma de participação no custeio;
VI - Diversidade da base de financiamento;
VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
(BRASIL, 2015a, p. 2).

O que se pode apreender do artigo 194 é que sua preconização se dá quase que exclusivamente devido à relação existente entre o empregado, a condição formalizada, a previdência social e o conceito abrangente do *caput* desse artigo, que é correlato com a sinonímia da palavra seguridade, a qual encerra também a finalidade do programa Bolsa Família. O artigo constitucional não é abrangente para outras manifestações do Estado com caráter de seguridade. Há de se ter outra classificação desse programa de distribuição de renda à sociedade. Como classificá-lo, então?

10 POLÍTICAS SOCIAIS, DE FHC AOS DIAS ATUAIS

Hodiernamente, o Brasil vive um momento muito forte de afirmação de políticas sociais. Há, nesse contexto, uma referência muito forte aos três últimos gestores da República, Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff. O País estava recém-saído do período ditatorial e a abertura política continha um viés de centro-esquerdo, mesmo com a perspectiva neoliberal que o PSDB portava, mesmo com o caráter reducionista da máquina estatal na concepção do Partido da Social Democracia Brasileira.

Apesar dessa postura, o PSDB implantou algumas políticas sociais que começaram a arrefecer a dramática situação social brasileira. Nesse argumento, é oportuno que se cite como esse intento de mudança das políticas sociais foi arrojado e arrogante do ponto de vista intencional, algo bom a ser vislumbrado e ótimo do ponto de vista da efetividade que se buscava, dada a difícil situação social das classes menos favorecidas no Brasil.

Dessa forma, faz-se oportuna a citação das principais políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso. Dentre os principais eventos de planejamento e ação social deste governo, observam-se os seguintes:

- criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela LOAS (Lei n.º 8.742/1993, regulamentado pelo Decreto n.º 1.606/1995), assegurando benefícios sociais aos idosos e pessoas com deficiência;
- criação do FUNDEF, fonte estável de recursos que se estabeleceu com o FUNDEF (EC n.º 14/1996, regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996 e pelo Decreto n.º 2.264/1997);
- criação, na saúde, do FNS, pelos decretos n.º 806/1993, n.º 3774/2001 e n.º 3964/2001, dando maior viabilidade financeira ao Sistema Único de Saúde (SUS);
- criação de um fundo nacional de combate e erradicação da pobreza (EC n.º 31/2000, regulamentado pela LC n.º 111/2001), beneficiando famílias abaixo da linha de pobreza.

Percebe-se, com muita facilidade, uma concepção macro e abrangente das questões sociais pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Porém, são

tratos de ordem regulamentadora e abrangentes da operacionalidade das pastas citadas acima. Importantes, e isso é incontestável, mas, sem dúvida, o trato mais direto e sumário das questões sociais de combate à desigualdade social, à fome e à miséria. Em algumas regiões do país, urgia uma atitude mais impactante, como a “oferta” de pequenas ajudas monetárias que, mesmo consideradas por alguns como irrisórias, deram sim à sociedade menos abastada do país um fôlego a mais nas suas conjecturas domésticas e cotidianas.

Da citação acima, a primeira propositura legal faz referência à Lei Orgânica da Seguridade Social (LOAS), que, indubitavelmente, representou um trato diferenciado e oportuno aos idosos trabalhadores rurais, pessoas com deficiências e demais necessitados, desde que o cenário familiar não assegurasse trato oportuno e favorável ao indivíduo em questão. Nesse tocante, tais pessoas, quando sem forças para a lida diária, doentes ou em situação de risco, puderam contar com o auxílio da LOAS na garantia de seu sustento. Ressalte-se que essa lei trouxe critérios oportunos e favoráveis tanto à previdência social como aos possíveis beneficiários por ela compreendidos.

Entretanto, é oportuno ressaltar que a LOAS é sanção do então presidente Itamar Franco; no entanto, é citado aqui porque Fernando Henrique Cardoso propôs a Criação do Fundo Nacional de Assistência Social, que embasaria, com mais firmeza, as proposições deste.

Sobre a LOAS, é oportuno citar a prescrição legal sobre seus objetivos e sobre a propositura inequívoca de promoção de assistência social pelo Estado:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. (BRASIL, 1993, p. 1).

É, sem dúvida, uma conquista magnânima do ponto de vista da afirmação da dignidade da pessoa humana. Nesse tópico, o Estado brasileiro e seus pensadores tratam com muita responsabilidade a questão social.

A questão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) trouxe um novo fôlego ao trato da educação básica no Brasil. Programou e melhorou o cenário educacional sobremaneira. Nesse contexto, é oportuna a publicação do próprio Ministério da Educação (MEC), em seu sítio eletrônico, que define bem essa política e sua efetividade:

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**FUNDEF**) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do **Ensino Fundamental** no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional n.º 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. (BRASIL, 2015b, p. 1).

No tocante ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), os decretos n.º 806/1993, n.º 3.774/2001 e n.º 3.964/2001 foram proclamados com o intuito de dar maior seguridade financeira à pasta do SUS; porém, o que se tem visto é uma crônica e malfadada crise na abrangência das proposituras do SUS, as quais, sem sombra de dúvida, poderiam ser diminuídas se houvesse uma gestão administrativa mais coerente, mais gerencial e menos poluída por tanta corrupção, como tem ocorrido com os escândalos mais diversos, nas posturas de atuação da pasta. Só viabilidade financeira não diminui corrupção, não dá sinergia, não torna eficiente nenhuma área ou pasta governamental.

Finalizando os comentários acerca das proposituras de melhoria social do governo de Fernando Henrique, é oportuno citar a criação do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza, que daria uma capacidade mais cabível ao trato

dessa questão. Traria sim, como já foi citado um caráter mais objetivo e sumário, a questão do combate à fome e à miséria em todo o seu contexto.

11 O IDH COMO AFERIDOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Quando se cogita a dimensão de País, muitos são os pontos a se considerar, seja sua capacidade econômica, seu potencial bélico, sua influência geopolítica, seja sua capacidade de produção energética e industrial, sua dinâmica política, seu potencial turístico – essa dimensão tem um reflexo econômico muito forte quando bem explorado, e até mesmo a dimensão artística de seu povo é levada em consideração. Quanto ao aspecto econômico, pode-se observar ainda o reflexo desse aspecto nos indicadores internos do País. Numa importância mais geral, o Produto Interno Bruto (PIB) pode expressar tudo isso e pôr a nação num *ranking* que não expresse muito bem a sua realidade pormenorizada, ou seja, não revela com detalhe a situação social das pessoas que compõem esse Estado.

Nesse sentido, indicadores internos e referentes à política de planejamento do país podem indicar essa situação, não tendo um padrão global de comparação para que isso seja aferido com total isenção na crítica dos resultados. Um exemplo disso é o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), que muitas vezes apresenta resultados contestados pelo governo brasileiro quando de sua divulgação.

Outro exemplo disso, são as aferições de indicadores de saúde ou de alfabetização que não expressam padronizadamente o que de fato acontece e está sendo promovido nesses municípios, porque, embora haja uma política global interna preconizada pelos governos estadual e federal, os gestores municipais maquam números que não revelam algumas informações de seus municípios e que não expressam a realidade nacional de forma padrão, num contexto mundial nem um pouco condizente com o que preconiza a ONU e seus organismos.

Para expressar a realidade de um país, cita-se o seu PIB, que demonstra a percepção *per capita* como se essa distribuição de renda de fato ocorresse. O PIB pode revelar a riqueza do país, o que não quer dizer que seu povo seja igual e proporcionalmente rico. Não revela, porém, as desigualdades sociais, as condições de saúde, as metas cumpridas ou não de um atendimento básico de saúde ou de acesso à educação, se isso apresenta ou não qualidade, ou mesmo se ao menos existe.

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a utilizar um indicador voltado à concepção de resultados que expressam a realidade

humana dos territórios onde o indicador seja medido: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O IDH é uma criação dos economistas Amartya Sen (economista indiano, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998) e Mahbub ul Haq em 1990. Hoje é utilizado pelas Nações Unidas na composição de quadro estatístico que revele a natureza social dos países que fazem uso desse indicador, desde o ano de 1993.

Sobre o que é o IDH, é oportuna um recorte do sítio oficial do PNUD, que explica o IDH na sua forma e função:

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso em longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver". Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento humano que não são contemplados no IDH. O IDH tem o grande mérito de sintetizar a compreensão do tema e ampliar e fomentar o debate. (ONU, 2015, p. 1).

O incontestavelmente interessante na concepção desse indicador é a preocupação com o social, ou seja, a expressão deste. Trata-se de uma poderosa ferramenta que faz uma radiografia da situação social do povo, das políticas públicas e da maneira como os gestores tratam a sua seara. É um retrato amplo da administração nesse campo. É calculado anualmente e está em voga desde 1990. Mais pormenorizadamente, há o IDH-M, que expressa o resultado mais direto da situação dos municípios onde esse índice é aplicado. Abaixo, mais duas citações do sítio do PNUD que informam, com propriedade, esses pontos:

Publicado pela primeira vez em 1990, o índice é calculado anualmente. Desde 2010, sua série histórica é recalculada devido ao movimento de entrada e saída de países e às adaptações metodológicas, o que possibilita uma análise de tendências. Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial. É um índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações regionais através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

O IDH-M é um ajuste metodológico ao IDH Global, e foi publicado em 1998 (a partir dos dados do Censo de 1970, 1980, 1991) e em 2003 (a partir dos dados do Censo de 2000). O indicador pode ser consultado nas respectivas edições do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, que compreende

um banco de dados eletrônico com informações socioeconômicas sobre todos os municípios e estados do país e Distrito Federal. Uma nova versão do Atlas, com dados do Censo 2010, está sendo produzida pelo PNUD e deve ser lançada no início de 2013. (ONU, 2015, p. 1).

O IDH, como citado acima, é uma composição que utiliza indicadores de longevidade, educação e renda. No quesito educação, a aferição considera a média de anos de escolaridade da população e os anos da escolaridade esperada.

No caso da longevidade, é feita uma avaliação da expectativa de vida ao nascer (em anos). No tocante à renda, ocorre a consideração em escala logarítmica do rendimento nacional bruto *per capita* em dólar PPC2.

Na concepção do tabelamento desses dados de educação, longevidade e renda em um único índice, ou seja, o IDH, cada um deles é normalizado, ou seja, transformado em índice entre 0 e 1, pelos valores máximo e mínimo observados. Os valores mínimos são definidos por patamares considerados como de subsistência ou de “zero” naturais; enquanto os valores máximos são os valores que realmente expressam a realidade social dos grupos observados.

A título de ilustração, seguem algumas das fórmulas utilizadas na concepção do IDH. É pela fórmula abaixo que os subíndices de longevidade, educação e renda de cada país são calculados:

Figura 1 – Índice de longevidade, educação e renda

$$\text{índice} = \frac{\text{valor do país } i - \text{valor do país mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Em seguida, para o IDH de cada país, é feito o seguinte cálculo através da média geométrica dos subíndices de longevidade, educação e renda, na concepção final do IDH:

Figura 2 – Média geométrica dos subíndices de longevidade, educação e renda

$$\text{IDH} = \sqrt[3]{\text{longevidade} \times \text{educação} \times \text{renda}}$$

12 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O IDH

Nessa mesma sintonia, pode-se afirmar, com muita propriedade, que o programa Bolsa Família é um forte ascensor do IDH, sobretudo pelo que preconiza na área de saúde, educação e distribuição de renda, pontos cobrados de seus beneficiados. Nesse contexto, é oportuno que se cite a lei que impõem como regra obrigatória aos recebedores do Bolsa Família. Trata-se da contraposição devida aos beneficiados que, sem sombra de dúvida, expressa, como querem alguns, a negativa de um caráter clientelista desse programa. Corroborando isso, há abaixo alguns tópicos da Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que bem expressam a lógica e a dinâmica dessa política pública:

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. (BRASIL, 2004, p. 1).

Há nesse tópico uma preocupação não só com a saúde da mulher como também com a saúde do bebê em gestação, seja pelos exames feitos nesse pré-natal, seja com a preocupação nutricional atrelada à saúde da mulher:

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. , (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastro Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa. (BRASIL, 2004, p. 1).

O que se preconiza e se faz acerca de controle e planejamento do programa bolsa família, tem um caráter jurídico eficaz e minuciado, para que, de fato, as consequências resultantes desse programa, sejam eficazes com relação ao combate a fome e ao incentivo e a ampliação da escolaridade dos entes menores (crianças) envolvidos nesse contexto, bem como, seu controle legal, também, seja eficiente e eficaz do ponto de vista administrativo. Assim, a lei acima citada, de maneira muito providencial, criou as comissões imbuídas da efetivação desses controles e de suas dotações e delimitou o fim o que se busca com esse programa, ou seja, a sua eficácia junto ao seu público.

13 VÁRZEA ALEGRE COMO EXEMPLO, BOLSA FAMÍLIA E IDH

O contexto analítico do Bolsa Família se coaduna muito bem com a realidade do município de Várzea Alegre no estado do Ceará. Trata-se de um município da região centro sul do estado, tendo sido, há algumas décadas, um dos maiores produtores de arroz do Ceará. Município de clima seco, com chuvas irregulares e economia pautada, hoje, em comércio e indústria. Conforme o atlas Brasil, o município tem a seguinte característica populacional:

População

Entre 2000 e 2010, a população de Várzea Alegre cresceu a uma taxa média anual de 0,95%, enquanto no Brasil foi de 1,17%, no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 55,44% para 62,17%. Em 2010 viviam, no município, 38.434 pessoas.

Entre 1991 e 2000, a população do município cresceu a uma taxa média anual de 1,21%. Na UF, esta taxa foi de 1,73%, enquanto no Brasil foi de 1,63%, no mesmo período. Na década, a taxa de urbanização do município passou de 46,11% para 55,44%. (ONU; IPEA; FJP, 2013, p. 1).

Muito oportunos os dados acima por um simples motivo, a redução na taxa de crescimento populacional do município de várzea alegre de 0,24%, na década de 2000 a 2010, em comparação com a década passada, tende a explicar algumas incoerências entre o incentivo que é receber o Bolsa Família e os resultados esperados. Isso poderá ser visualizado na tabela Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (e seus componentes) do município de Várzea Alegre (CE). Antes disso, segue uma tabela que expõe algumas características populacionais da cidade.

Tabela 1 – Características do município de Várzea Alegre (CE)

População Total, por Gênero, Rural/Úrbana – Várzea Alegre (CE)						
População	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
População total	31.376	100,00	34.959	100,00	38.434	100,00
Homens	15.292	48,74	17.131	49,00	18.660	48,55
Mulheres	16.084	51,26	17.828	51,00	19.774	51,45
Úrbana	14.468	46,11	19.383	55,44	23.896	62,17
Rural	16.908	53,89	15.576	44,56	14.538	37,83

Fonte: ONU; IPEA; FJP (2013).

Outra tabela relevante para esta pesquisa é a tabela em que constam as características populacionais do município. Essa tabela focaliza a população por peculiaridades etárias e é capaz de compor uma predisposição estatística do futuro da população.

Tabela 2 – Características populacionais do município de Várzea Alegre (CE)

Estrutura Etária da População – Várzea Alegre (CE)						
Estrutura Etária	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
Menos de 15 anos	11.868	37,83	11.153	31,90	9.685	25,20
15 a 64 anos	17.369	55,36	20.926	59,86	24.554	63,89
65 anos ou mais	2.139	6,82	2.880	8,24	4.195	10,91
Razão de dependência	80,64	-	67,06	-	55,65	-
Índice de envelhecimento	6,82	-	8,24	-	10,91	-

Fonte: ONU; IPEA; FJP (2013).

13.1 O IDHM de Várzea Alegre (CE)

Quanto às características geográficas do município de Várzea Alegre, observa-se que está encravada no Nordeste brasileiro. Essa cidade não detém nenhum diferencial socioeconômico, tais como industrialização muito desenvolvida, potencial turístico elevado (nem religioso nem natural), por se tratar de uma cidade com características de desenvolvimento moderado. Não apresenta mananciais hidráulicos naturais, tendo dificuldade de abastecimento de água. Sua agricultura é subdesenvolvida, seu comércio está voltado essencialmente ao abastecimento dos munícipes. Sem dúvida, é satisfatória a verdade de sua condição de IDHM moderado apontada na citação abaixo:

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) - Várzea Alegre é 0, 629, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0, 600 e 0, 699). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0, 759, seguida de Educação, com índice de 0, 576, e de Renda, com índice de 0, 569. (ONU; IPEA; FJP, 2013, p. 1).

Percebe-se, do dado acima, que, apesar de ser um município de realidade difícil, sem muitos recursos e encravado no Nordeste brasileiro, mesmo assim, com essas características, o município apresenta uma realidade satisfatória no tocante ao seu IDHM. Ainda nesse tocante, é oportuna mais uma tabela que expressa a realidade do município com suas características educacionais, que é um dos itens preconizados pelo programa Bolsa Família:

Tabela 3 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (e seus componentes) do município de Várzea Alegre (CE)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Várzea Alegre (CE)			
IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,131	0,296	0,576
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	10,19	17,39	37,61
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	36,89	84,47	97,52
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	11,51	46,29	87,62
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	7,44	19,75	57,92
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	3,93	4,43	41,80
IDHM Longevidade	0,579	0,690	0,759
Esperança de vida ao nascer (em anos)	59,73	66,42	70,54
IDHM Renda	0,381	0,484	0,569
Renda per capita (em R\$)	85,75	162,42	276,17

Fonte: ONU; IPEA; FJP (2013).

Algo interessante de se comentar sobre essa tabela é que, na década de 1991 a 2000, por exemplo, se for calculado o percentual de variação de crianças de 0 a 5 anos na escola, obter-se-á uma variação em torno de 4,75%; na década de 2001 a 2010, essa taxa sofre uma variação decrescente que gira em torno de 1,30%. Como explicar isso, já que o Bolsa Família é fator positivo ao crescimento do IDHM, sendo que este passou a existir a partir de 2004, preconizando a frequência escolar?

Logo no início da apresentação dessas tabelas, citou-se que houve uma redução na taxa de crescimento populacional de 0,24% de uma década para outra.

Ora, já que o Bolsa Família só foi implantado em 2004, no quinto ano de redução, sendo o primeiro ano de avaliação desse programa, isso viria a ser

pandilhado com influente diferença, sem dúvida, de maneira negativa. Em nenhuma hipótese, porém, isso pode refletir a positividade desse programa que, em seus anos iniciais, preconizava escolarização, ainda o fazendo hoje.

São válidos e oportunos para essa comparação os índices de evasão escolar que o município tem sofrido desde 2010. Algo a ser buscado e posto neste trabalho, *a posteriori*.

Ainda nesse contexto de análise das características socioeconômicas do município de Várzea Alegre, seguem alguns dados de seu IDHM que expressam, de maneira muito clara, essa variação positiva:

Evolução

Entre 1991 e 2000

O IDHM passou de 0,307 em 1991 para 0,462 em 2000 - uma taxa de crescimento de 50,49%. O hiato de desenvolvimento humano foi reduzido em 77,63% entre 1991 e 2000. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,165), seguida por Longevidade e por Renda.

Evolução

Entre 2000 e 2010

O IDHM passou de 0,462 em 2000 para 0,629 em 2010 - uma taxa de crescimento de 36,15%. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 68,96% entre 2000 e 2010.

Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,280), seguida por Renda e por Longevidade.

Entre 1991 e 2010

De 1991 a 2010, o IDHM do município passou de 0,307, em 1991, para 0,629, em 2010, enquanto o IDHM da Unidade Federativa (UF) passou de 0,493 para 0,727. Isso implica em uma taxa de crescimento de 104,89% para o município e 47% para a UF; e em uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 53,54% para o município e 53,85% para a UF. No município, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,445), seguida por Renda e por Longevidade. Na UF, por sua vez, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda.

Ranking

Várzea Alegre ocupa a 3501^a posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM. Nesse ranking, o maior IDHM é 0,862 (São Caetano do Sul) e o menor é 0,418 (Melgaço). (ONU; IPEA; FJP, 2013, p. 1).

Muito interessantes esses dados, principalmente no tocante à variação positiva da educação do município. Esse fator trará para a cidade efeitos socioeconômicos favoráveis, promovendo um efeito cascata, ou seja, mais estudo, mais capacidade, mais riqueza para o município, mais evolução. No geral, só houve positividade, crescimento de taxas de uma década para outra, demonstrando que as

políticas públicas têm surtido efeito e são favoráveis ao desenvolvimento do município e da região.

Dentro dessa concepção de desenvolvimento socioeconômico, de ativismo estatal na diminuição da pobreza e redução da fome, pode-se dizer que a função do Estado tem sido muito bem desenvolvida no Brasil, nos últimos governos, isto é, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff. O programa Bolsa Família tem sido de suma importância nessa consecução.

Sobre isso, o economista do Banco Mundial, Arup Banerji, numa entrevista a revista *IstoÉ*, intitulada "Bolsa Família does not generate dependency", faz as seguintes considerações acerca da atuação do programa Bolsa Família e seus efeitos:

IstoÉ: Why do you emphasize the importance of focusing attention on individuals?

Arup Banerji: Allow me to give an example. If you type Bolsa Família into "Google Images", you will normally get a picture of a smiling person showing the Bolsa Família card. For many people this card is a way of confirming that they are linked to the State for the very first time. The fact is that poor people often feel that they do not truly belong to a country. They feel subjugated, treated as outsiders. The card provides a legal and formal link with the State. It is like saying "Your country values you and your family, and that is why we are giving you this money". Recipients begin to feel they are true citizens and start appreciating the need for educating and feeding their children properly. On the other hand, sons and daughters respond by taking more care of their mothers, thereby creating mutually responsible relationships. This is one of the core aspects of the Bolsa Família.

Permita-me dar um exemplo. Se você digitar Bolsa Família em "Google Images", normalmente você vai obter uma imagem de uma pessoa que sorri mostrando o cartão Bolsa Família. Para muitas pessoas este cartão é uma maneira de confirmar que eles estão ligados ao Estado pela primeira vez. O fato é que as pessoas pobres muitas vezes sentem que eles realmente não pertence a um país. Eles se sentem subjugados, tratado como *outsiders*. O cartão fornece um *link* legal e formal com o Estado. É como dizer "O seu país valoriza você e sua família, e é por isso que nós estamos dando-lhe esse dinheiro". Destinatários começam a sentir que eles são verdadeiros cidadãos e começam a apreciar a necessidade de educar e alimentar seus filhos adequadamente. Por outro lado, filhos e filhas vão responder tomando mais cuidado das mães, criando relações mutuamente responsáveis. Este é um dos aspectos centrais do Bolsa Família. (ALECRIM, 2014, p. 1).

O que se percebe é que esse programa não só implementa o combate à miséria e fome, traz também, em sua essência, a capacidade de dar um sentimento de cidadania e autoestima aos cidadãos que recebem essa bolsa. Dá a essas pessoas a ideia de pertencimento ao meio social. Mostra-lhes que elas têm valor e

que alguém, em algum lugar, alguma instância governamental, preocupa-se com elas.

Ainda nesse contexto de política pública e de desenvolvimento, Arup Banerji continua a entrevista citando aspectos de funcionalidade do programa que o fazem diferente de outros semelhantes no intento de distribuição de renda:

IstoÉ: Is the Bolsa Família program efficient at combating poverty?

Arup Banerji: The World Bank has spent many years evaluating income transfer policies in terms of what works and what does not work. The Bolsa Família program contains a number of key aspects which have made it the subject of broad discussion. Firstly, the program was a remarkable initiative because of the ambitious scale of coverage that it sought to achieve. Secondly, unlike similar programs in other countries, Brazil's program was not designed as a "top-down" scheme, with the State simply transferring money to poor people, but rather the inverse: it employs an approach focused on recipients as individuals. Its good results have been scientifically proven. They are not just hearsay.

IstoÉ: É o programa Bolsa Família eficiente no combate à pobreza? **Arup Banerji:** O Banco Mundial passou muitos anos avaliando as políticas de transferência de renda em termos de o que funciona e o que não funciona. O programa Bolsa Família contém uma série de aspectos-chave, que o tornaram assunto de ampla discussão. Em primeiro lugar, o programa foi uma iniciativa notável por causa da escala ambiciosa de cobertura que pretendia alcançar. Em segundo lugar, ao contrário de programas semelhantes em outros países, o programa do Brasil não foi concebido como um sistema de "top-down", com o Estado simplesmente transferindo dinheiro para os pobres, mas sim o inverso: ele emprega uma abordagem centrada nos destinatários como indivíduos. Seus bons resultados têm sido cientificamente comprovados. Eles não são apenas boatos. (ALECRIM, 2014, p. 1).

Trata-se, na verdade, das contrapartidas exigidas ao cumprimento por aqueles que recebem o benefício. É o contexto reflexivo que o Estado absorve, repassa a renda, mas também recebe os resultados positivos da implementação desse programa.

Ainda nesse aspecto, Arup Banerji cita o Bolsa Família como assimilado por uma concepção estatal adversa da nossa, mas que também auferiu seus bons resultados em função do cumprimento das obrigações devidas. Sobre essa assimilação por outros países, Arup Banerji cita a Turquia e como se deu essa assimilação. O diferente no Brasil é que o foco do programa é a pobreza e o caráter extensivo, territorial brasileiro:

IstoÉ: Can you give examples?

Arup Banerji: One of the first schemes was in Turkey, introduced two years after Bolsa Família, but it was not a national program. It targeted only the eastern part of the country, which is more conservative and religious. The problem there was that before the program was introduced many girls used not to attend school. Payment of the benefit was however made conditional on both boys and girls attending school. The result in Turkey was that in a space of only three years, the percentage of girls in secondary school education increased from 38% to 50%. On the other hand, in Africa (where state structures are different from those in Brazil), there is less rigid control given the lack of public officials to check school attendance or to show people how to make card payments. To obtain the payments mothers have to attend a class on the importance of education and nutrition. This scheme also eventually turned out well. In other words, the same concept and the same idea as in Brazil, but adapted to the day-to-day reality of different countries.

IstoÉ: Você pode dar exemplos?

Arup Banerji: Um dos primeiros esquemas foi na Turquia, introduzido dois anos após o Bolsa Família, mas não era um programa nacional. Era direcionado apenas à parte oriental do país, que é mais conservadora e religiosa. O problema era que, antes de o programa ser introduzido, muitas meninas não costumavam frequentar a escola. O pagamento do benefício foi, no entanto, subordinado à presença de meninos e meninas frequentando a escola. O resultado na Turquia foi que, em um espaço de apenas três anos, o percentual de meninas na educação secundária aumentou de 38% para 50%. Por outro lado, na África (onde as estruturas estatais são diferentes das encontradas no Brasil), não há controle rígido, dada a falta de funcionários públicos para verificar a frequência escolar ou para mostrar às pessoas como fazer pagamentos com cartão. Para obter os pagamentos, as mães têm de assistir a uma aula sobre a importância da educação e nutrição. Este esquema também, eventualmente, acabou bem. Em outras palavras, o mesmo conceito e a mesma ideia aplicada no Brasil, mas adaptada para a realidade cotidiana de diferentes países. (ALECRIM, 2014, p. 1).

Essas são só algumas questões que esse programa encerra, há muito mais efetividade em todo esse contexto. Trata-se, na verdade, de investimento em pessoas, de valorização da vida e, conseqüentemente, de fortalecimento do País. Feitas tais reflexões, segue o trabalho com as considerações finais sobre a concepção que foi possível de apreender.

14 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar um país como um conjunto territorial, um panorama político ou uma conjuntura social é simples, difícil é geri-lo adequadamente em todas as áreas. Mais controverso ainda é a sua administração, quando a ressonância entre poderes e ideologias, entre seus povos e gestores e o fomento de todas as necessidades sociais se faz oportuno, indiscutível e inescusável; porém, às vezes, difícil de equalizar. Para ser eficiente, o Estado tem de ser justo, para ser justo tem de ser equitativo e, para ser equitativo, tem de estabelecer prioridades e importâncias que quase sempre desagregam essa intenção de equilíbrio. Nesse ínterim, as cisões políticas se manifestam, os egocentrismos explodem e alguém sai perdendo a partir desse jogo de gestão que expõe muito mais o caráter do administrador do que o real papel do Estado.

Pensar uma nação como o Brasil e atender a todas as suas demandas em todas as áreas, de maneira eficiente, não significa algo simples e/ou impossível, se for considerado o amálgama social existente aqui, suas dissensões políticas, assim como todo o seu histórico administrativo.

Trata-se de um país geograficamente macro, em processo de evolução democrática, com histórico de espoliações político-administrativas, com características regionais desiguais em todos os aspectos, atrasado do ponto de vista social, mas pertencente às dez maiores economias do mundo, de povo plácido e harmônico, dotado de um compêndio jurídico fantástico, sem histórico de terror, com forte capacidade de produção agrícola, ecúmeno na sua imensa maioria territorial, rico de minérios, sem catástrofes naturais sísmicas ou vulcões. É dotado de um oceano à sua frente magnânimo geograficamente e muito pouco explorado no quesito pesca. Esse fato surpreende, dado que o Japão, país um pouco maior do que o Ceará, tem uma indústria pesqueira muito superior a do Brasil e que, mesmo assim, o Brasil é um país que tem, na fome, uma chaga para boa parte de sua população.

Como então entender esse contrassenso e explicá-lo? Talvez seja muito simples: há uma prevaricação no tocante à gestão. Algo vai mal, falta vontade política para desenvolvimento de potencialidades, resolução das questões sociais, sintonia político-administrativa dos gestores do País, sejam administradores, sejam

políticos, ou mesmo falta uma sensibilidade da própria população, incapaz de compelir os seus representantes a bem desenvolver suas obrigações.

É incoerente que um país com essa característica ainda possua uma parcela de sua população dentro do que se chama de miséria extrema. É inoportuna uma discussão político-ideológica de que esse ou aquele partido, essa ou aquela agremiação seja mais capaz e possa fazer mais na concepção, implementação e debelamento dessas problemáticas, mas é oportuno que se atrelem de forma paralela na busca de soluções da problemática social existente.

Oportuna é a união de todos os esforços conjunto para desenvolvimento da máquina, coerente deve ser a postura da classe política em torno da concreta ideia de que o Estado, como tantas vezes foi aqui citado, é para assunção e resolução das problemáticas sociais.

Dessa forma, pelo menos no trato da amenização da miséria extrema, houve a sensibilidade de um ou outro gestor político de que algo deveria ser feito com ênfase para a resolução dessa questão.

Nesse contexto, a efetivação do programa Bolsa Família representa esse intento e, incontestavelmente, tem atuação eficaz e eficiente no combate à fome no País. É assim que tem de ser. Regra de desenvolvimento humano é, indubitavelmente, fator de propensão ao desenvolvimento econômico. Não se trata de política clientelista, não é favor ou graça governamental, é obrigação estatal cuidar de seu povo quando o autossuprimento através do trabalho está acometido de alguma deficiência em seu desenvolvimento por alguma questão de difícil resolução. É para isso que o Estado tem de estar atento – povo carente, Estado deficiente.

Esse é contexto das considerações a que este trabalho chegou, ou seja, é preciso desenvolver o social como forma de autoafirmação na geopolítica, um país que não consegue sequer cuidar dos seus não tem respaldo na política internacional.

Nessa concepção e com essa sintonia, a pesquisa foi feita com a intenção recíproca de analisar as políticas sociais do País, ainda que de maneira acanhada, mas com um viés de amostragem pela análise de um município nordestino como tantos outros cuja realidade é alterada pela aplicação eficaz dessa política pública chamada Bolsa Família.

O presente estudo teve como objetivo geral estudar o Bolsa Família na sua concepção, na sua aplicação e nas suas implicações no panorama socioeconômico brasileiro, mais especificamente na realidade do município de Várzea Alegre (CE). Esse objetivo foi plenamente atendido, dado que as informações sobre o Bolsa Família e a cidade de Várzea Alegre foram analisadas e comparadas com os dados do IDHM. Dessa forma, pode-se verificar que, de fato, ocorreram mudanças no que preconiza o programa aos seus beneficiários.

No tocante aos objetivos específicos, também é possível dizer que estes foram atingidos. Discorreu-se sobre o programa desde a sua concepção, desde algumas políticas desenvolvidas implementadas pelo governo de FHC até ao que hoje se denomina de Bolsa Família.

No decorrer do trabalho, tratou-se também das condições necessárias para o acesso ao programa e das contrapartidas que os recebedores do programa têm de cumprir. Tudo isso se refere ao segundo objetivo específico.

Por fim, vem o terceiro objetivo específico, que trata das implicações do programa para os municípios num contexto geral. O exemplo de Várzea Alegre-CE mostra o quão patente foram as alterações do cenário socioeconômico em virtude do Bolsa Família. Tal fato se comprova pelas apresentações aqui dispostas do IDHM.

Com relação à pesquisa, é possível afirmar que a literatura acerca do tema é vasta. Existe muita coisa a respeito, muitos trabalhos científicos publicados, além de conjecturas preconceituosas e superficiais sobre o tema.

Preconceituosas porque advêm de apaixonadas visões políticas daqueles que não veem o social como o grande objeto da política e não analisam o que um programa como esse pode representar para as pessoas e para o Estado reflexivamente.

O que tem de ser apreendido da funcionalidade do programa Bolsa Família refere-se à sua influente capacidade de alterar conturbados cenários sociais, gerando distribuição de renda e, conseqüentemente, combatendo a miséria e a fome.

Vale salientar que existe obrigação de contrapartida de quem recebe esse benefício; logo, os reflexos proponentes ao Estado advirão disso. É obrigatória a presença na escola dos menores beneficiados. Dessa forma, cresce o nível de escolaridade da população local, há menos exploração do trabalho infantil e menos

marginalidade nas ruas, ou seja, o que se investe nas crianças em poucos anos tem reflexo positivo nos homens.

Isso ocorre porque estudaram e assim conseguirão uma ocupação laboral mais qualificada. Também haverá menos infratores no meio social, simplesmente porque, em poucos anos, essa infância se desenvolveu com um mínimo de renda, o que lhe permitiu amenizar a miséria e diminuir a fome.

Se há menos infratores nas ruas, há menos gasto com segurança, menos prisões e menos custos em manutenção de detentos. Isso é o que ocorre quando a contrapartida educacional é atendida.

No tocante à contrapartida da saúde, se cumpridas as vacinações, as consultas pré-natais, certamente haverá no futuro muito menos gasto onerando a pasta da saúde, menos impacto sobre a seguridade social e uma população mais apta e mais produtiva, pois, como já dito, houve um pequeno investimento de curto prazo, porém, com efeitos duradouros.

Trata-se de uma forma de gestão estratégica, de uma visão inteligente do todo, que é fácil de perceber e que ocorrerá com um efeito cascadeado em todo o seu contexto. Não se separa o menino do homem, o distrito do município, ou este da unidade federativa e muito menos da nação.

O país tem de ser visto de forma reflexiva e com ações do tipo *top-down*, como a do Bolsa Família. É mister a separação do viés político da questão administrativa de gestão.

Tem de haver um consenso em torno das problemáticas do país, em torno das questões sociais, para uma resolução adequada, de caráter eficiente. Assim, o programa Bolsa Família sobrepõe-se a essas visões deturpadas e prova a sua eficiência.

Falta consenso político, falta consciência cívica, envolvimento com as questões sociais e com a obrigação de representar o povo, que nada mais é do que o dever de quem se torna político. O Bolsa Família representa o contrassenso entre o que dizem e o que de fato ele representa e equaciona.

No tocante à relação deste trabalho com esta especialização em Gestão Pública Municipal, pode-se dizer que o trabalho é totalmente correlato. Dado que abarca todas as disciplinas e todas as etapas que o curso oferece, assim como todas as fases de um planejamento, todas as correlações de um projeto e toda a

postura analítica que um gestor deve ter. Isso faz parte do contexto pedagógico da especialização em Gestão Pública Municipal e que, em seu decorrer, foi ensinado.

O trabalho é um exemplo patente dessa forma de gestão planejada e eficiente. O Bolsa Família, com todas as críticas e todas as asperezas e acertos a serem feitos, é um programa de gestão eficaz e eficiente. Isso pode ser visto nos comentários do economista Arup Banerji, que, com isenção, analisa o programa, assim como também indica o Bolsa Família como forma de amenizar a pobreza no mundo.

Enfim, foram essas as conclusões e considerações a que se pôde chegar. A expectativa acerca do presente trabalho é que ele seja coerente com a realidade do País, que seja capaz de expressar a realidade da aplicação do programa e que possa ser contributivo na postura da academia e do referido curso de gestão.

REFERÊNCIAS

ALECRIM, Michel. Arup Banerji: "O bolsa família não gera dependência". **ISTOÉ**, São Paulo, p. 1, 28 mar. 2014.

ALVES, Lorena. Bolsa família já supera FPM em sete municípios do Ceará. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 2 nov. 2013. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/politica/bolsa-familia-ja-supera-fpm-em-sete-municipios-do-ceara-1.495308>>. Acesso em: 7 out. 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Fundeb**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/fundeb>>. Acesso em: 14 out. 2015.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. 5. ed. Tradução de Guy Reynaud. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Belém, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GENTILLI, Raquel. **Representações e práticas**. São Paulo: Veras, 2006.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

ONU; IPEA; FJP. Organização das Nações Unidas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fundação João Pinheiro. **Atlas Brasil**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Desenvolvimento humano e IDH**. Brasília, DF: PNUD, 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 15 set. 2015.

PASOLD, Cezar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. 3. ed. Florianópolis: Diploma Legal, 2003.

POLANIY, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. São Paulo: IGEPP, 2009.

SEGURIDADE. *In*: **Dicionário de português online Michaelis**. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=seguridade>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O bolsa família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva** [online], v. 12, n. 6, p.1429-1439, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232007000600006&script=sci_arttext>. Acesso em: 8 out. 2015.