

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
DOUTORADO EM SAÚDE PÚBLICA

Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades:

**Uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e
Vida Nova no Município de Nova Lima**

ANTONIO CLARET CAMPOS FILHO

ORIENTADORA: Dra. JENI VAITSMAN

Agosto de 2007

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
DOUTORADO EM SAÚDE PÚBLICA

Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades:

Uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima

Antonio Claret Campos Filho

Orientadora: Dra. Jeni Vaitsman

Tese apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências.

Banca Examinadora:

Dra. Jeni Vaitsman (orientadora) – Ensp / Fiocruz

Dr. Nilson do Rosário Costa – Ensp / Fiocruz

Dra. Rosana Magalhães – Ensp / Fiocruz

Dr. Rômulo Paes de Sousa – PUC / MG

Dr. Fábio Veras – Ipea / Brasília

Catálogo na fonte
Centro de Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

C198a Campos Filho, Antonio Claret
Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima. / Antonio Claret Campos Filho. Rio de Janeiro: s.n., 2007.
231 p., tab., graf.

Orientador: Vaitsman, Jeni

Dissertação de Doutor apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

1. Programas e Políticas de Nutrição e Alimentação. 2. Pobreza. 3. Justiça Social. 4. Estudos de Casos. I. Título.

CDD - 20.ed. – R363.882

“Às vezes a gente fica pensando, tanta gente que tem dinheiro, e às vezes precisa de tão pouco pra realizar um sonho da gente, tão pouco. Às vezes o sonho da gente é tão pouquinho, e a gente vê gente com tanto dinheiro, propriedades, tantas coisas, e deixa de dividir. E é tão bom a gente ajudar os outros. Às vezes a gente que é fraco, a gente é feliz do jeito da gente, tem os filhos da gente, quando a gente vem chegando do trabalho eles vêm pulando em cima da gente, com alegria. E eu fico bobo que tem gente que não tem filho, não tem criança, conheço muita gente que não gosta de criança. Igual tem dono de sítio que fala assim, ‘ah, tem dois, três filhos, não quero’. Eu acho isso um absurdo. Que a gente aqui nesse mundo não é nada, às vezes a gente pode ter o que tiver, a gente não é nada. Às vezes um tá num caixão mais bonito do que outro, às vezes tá num caixão mais feio, mas vai tudo prum lugar só, a gente não sabe. A gente não é nada. A gente tem que dividir com os outros enquanto é vivo”

(beneficiário dos programas Bolsa Família e Vida Nova)

À minha querida filha Alice, por toda alegria que traz à minha vida; e ao Pedro, que já vem chegando.

Agradecimentos

Concluir o longo percurso da elaboração deste trabalho não seria possível sem o apoio inestimável de diversas pessoas. Embora sabendo da impossibilidade de mencionar todas elas, gostaria de registrar meu especial agradecimento:

Em primeiro lugar, à Anna Cláudia, companheira de vida, por seu amor, carinho e apoio no caminho que vamos construindo juntos.

Aos meus pais, pelo que representam em minha vida e por todas as oportunidades possíveis que ofereceram para meu desenvolvimento.

À Jeni, por sua amizade, competência na orientação e incentivo a este trabalho.

À equipe do Programa Vida Nova e gestores do município de Nova Lima, pelo apoio à realização da pesquisa e, em especial, à Fátima, por sua inspiradora coragem, sensibilidade e dedicação.

Ao André e à Luiza, pela amizade fraterna e acolhida no momento mais delicado da elaboração desta tese.

Ao Chico, pelo apoio afetivo, acadêmico e até mesmo logístico para a conclusão do trabalho de campo.

A todos os colegas do MDS, especialmente à Rosani, Cleyton, Camile, Elaine e Lúcia, que tanto me incentivaram e ajudaram com suas práticas e reflexões.

À Dani, Zambroni, Evandro, Flávio e Nanda, por todos esses anos de amizade.

Aos amigos Armando, Cristiani, Nilson, Bruno, Tatiana e João; referências fundamentais desde que cheguei à Brasília e que de várias formas contribuíram para a realização deste trabalho.

À Francesca, pelo incentivo e qualificada interlocução ao longo da pesquisa.

Por fim, expresso minha enorme gratidão aos beneficiários entrevistados, por tudo que me ensinaram – não apenas em relação à tese - ao se disporem, de forma generosa e aberta, a falar sobre suas vidas, dificuldades, sonhos e realizações.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| Relação de abreviaturas e siglas | 9 |
| Relação de tabelas e figuras | 11 |
| Resumo | 12 |
| <i>Abstract</i> | 13 |
| Introdução | 14 |
| Capítulo 1 - O sistema de proteção social brasileiro e a emergência dos programas de transferência de renda com condicionalidades | 28 |
| Capítulo 2 - Justiça social e transferências de renda | 62 |
| Capítulo 3 - Pobreza como privação de capacidades básicas | 76 |
| Capítulo 4 – Metodologia | 91 |
| Capítulo 5 - O modelo de Nova Lima de proteção social: a articulação do PBF ao Programa Vida Nova | 100 |
| Capítulo 6 - Os funcionamentos relevantes para as famílias beneficiárias | 121 |
| Capítulo 7 - Resultados da Estratégia de Intervenção Integrada Vida Nova – Bolsa Família | 148 |
| Capítulo 8 - Considerações finais | 170 |
| Referências | 175 |
| ANEXOS | |
| Anexo I - Relação de Instrumentos Normativos do Programa Bolsa Família | |
| Anexo II - Lei nº 10.836/2004 (cria o Programa Bolsa Família) | |
| Anexo III - Decreto nº 5.209/2004 (regulamenta o Programa Bolsa Família) | |
| Anexo IV - Lei Municipal nº 1877, de 20 de setembro de 2005 (cria o Programa Vida Nova) | |
| Anexo V - Decreto Municipal nº 2477, de 29 de dezembro de 2005 (regulamenta o Programa Vida Nova) | |
| Anexo VI - Termo de Cooperação MDS/Município de Nova Lima | |

Anexo VII - Regimento Interno do Fórum Intersetorial de Políticas Sociais
– Nova Lima

Anexo VIII - Termo de Adesão das famílias ao Programa Vida Nova

Anexo IX - Normas, compromissos e condicionalidades do núcleo familiar
para a manutenção do benefício do Programa Vida Nova

Anexo X - Roteiro de entrevista com gestores

Anexo XI - Roteiro para o grupo focal com profissionais responsáveis pelo
acompanhamento familiar

Anexo XII - Roteiro de entrevista com famílias beneficiárias – 1ª rodada

Anexo XIII - Roteiro de entrevista com famílias beneficiárias – 2ª rodada

Anexo XIV - Roteiro de entrevista com famílias beneficiárias – 3ª rodada

Anexo XV - Modelo de Termo de Consentimento – profissionais

Anexo XVI - Modelo de Termo de Consentimento – beneficiários

RELAÇÃO DE ABEVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| AIDS: | <i>Acquired Immune Deficiency Syndrome</i> ou <i>Acquired Immunodeficiency Syndrome</i> , síndrome da imunodeficiência adquirida |
| BID: | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BIRD: | Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial |
| BPC: | Benefício de Prestação Continuada |
| CadBes: | Cadastro do Bolsa Escola |
| CadÚnico: | Cadastro Único de Programas Sociais |
| CAIC: | Centro de Atenção Integral à Criança |
| CAP: | Caixas de Aposentadoria e Pensões |
| CAIXA: | Caixa Econômica Federal |
| CEIB: | Comissão Executiva Interministerial /Casa Civil da Presidência da República |
| CFB: | Constituição Federal Brasileira |
| CNAS: | Conselho Nacional de Assistência Social |
| Conanda: | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| Consea: | Conselho Nacional de Segurança Alimentar |
| CPF: | Cadastro de Pessoa Física |
| CVT: | Centro Vocacional Tecnológico |
| DataUFF: | Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense |
| DVD: | <i>Digital Versatile Disc</i> , disco digital versátil (antes denominado <i>Digital Video Disc</i> , disco de vídeo digital) |
| EII: | Estratégia Integrada de Intervenção Vida Nova – Bolsa Família |
| EJA: | Programa de Educação de Jovens e Adultos |
| EUA: | Estados Unidos da América |
| HIV: | <i>Human Immunodeficiency Virus</i> , vírus da imunodeficiência humana. |
| IAP: | Institutos de Aposentadoria e Pensões |
| IAPM: | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos |
| IBGE: | Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDF: | Índice de Desenvolvimento Familiar |
| IGD: | Índice de Gestão Descentralizada |
| Inamps: | Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social |
| INPS: | Instituto Nacional de Previdência Social |

| | |
|-----------|---|
| Ipea: | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| LBA: | Fundação Legião Brasileira de Assistência |
| LOAS: | Lei Orgânica da Assistência Social |
| MDA: | Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| MDS: | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MEC: | Ministério da Educação |
| MESA: | Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar |
| MME: | Ministério de Minas e Energia |
| MPAS: | Ministério da Previdência e Assistência Social |
| MPOG: | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MS: | Ministério da Saúde |
| NIS: | Número de Identificação Social |
| NOB-SUAS: | Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social |
| PAIF: | Programa de Atenção Integral à Família |
| PBF: | Programa Bolsa Família |
| PETI: | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil |
| PIB: | Produto Interno Bruto |
| PNAD: | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio |
| PNAS: | Política Nacional de Assistência Social |
| PNPE: | Programa Nacional Primeiro Emprego |
| PNUD: | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| Pronaf: | Programa Nacional de Atendimento da Agricultura Familiar |
| PVN: | Programa Vida Nova |
| Senac: | Serviço Nacional do Comércio |
| Senarc: | Secretaria Nacional de Renda de Cidadania |
| Sibec: | Sistema de Benefícios ao Cidadão |
| Sinpas: | Sistema Nacional de Previdência Social |
| Sisvan: | Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional |
| SUAS: | Sistema Único da Assistência Social |
| SUS: | Sistema Único de Saúde |
| MTE: | Ministério do Trabalho e Emprego |
| UFBa: | Universidade Federal da Bahia |

RELAÇÃO DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1: Evolução da execução financeira do Programa Bolsa Família e dos programas de transferência de renda remanescentes. Brasil, 2002 a 2006

Tabela 2: Benefícios pagos pelo Programa Bolsa Família segundo renda e composição familiar. Brasil, dezembro de 2006

Figura 1: Evolução proporcional das escolas que informaram a frequência escolar aos programas Bolsa Escola e Bolsa Família. Brasil, 2003 a 2006

Figura 2: Oferta do Governo Federal de programas complementares ao Programa Bolsa Família. Brasil, janeiro de 2007

Figura 3: Componentes estratégicos associados aos objetivos do Programa Bolsa Família. Brasil, 2007

Figura 4: Dimensões relevantes da vida e funcionamentos associados

Figura 5: Composição das famílias entrevistadas no momento da seleção para inclusão no estudo no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais. Brasil, novembro de 2006

Figura 6: Participação de integrantes das famílias nas entrevistas realizadas pelo estudo no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais. Brasil, novembro e dezembro de 2006 e março de 2007

Tabela 3: Benefícios pagos pelo Programa Vida Nova segundo a situação socioeconômica das famílias e o nível de escolaridade de seus membros no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais. Brasil, agosto de 2006

Figura 7: Valores pagos a partir da pactuação entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Vida Nova (PVN) no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais. Brasil, agosto de 2006

Figura 8: Principais inovações do Programa Vida Nova no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais. Brasil, 2006.

Figura 9: Resultados dos componentes da Estratégia de Intervenção Integrada Vidas Nova – Bolsa Família sobre a efetivação de funcionamentos pelas famílias beneficiárias

RESUMO

A pesquisa buscou identificar os resultados qualitativos obtidos na melhoria da vida de beneficiários por meio de um estudo de caso da implementação cooperada do Bolsa Família e do Programa Vida Nova – o programa municipal de transferência de renda com condicionalidades criado pelo Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais. Procurou-se investigar se os mecanismos de atuação dos programas de transferência de renda com condicionalidades – particularmente, o Bolsa Família – constituem uma estratégia adequada para, além do alívio imediato da situação de pobreza, promover a justiça social, abrindo caminho para uma inserção digna e autônoma das famílias beneficiárias na sociedade.

Empregou-se o referencial analítico da abordagem das capacidades, formulado por Amartya Sen, segundo o qual a promoção da justiça social deve buscar reduzir as desigualdades vividas pelos sujeitos em sua capacidade de escolher entre diferentes estados ou ações que, para eles, configurem uma vida digna e autônoma.

O estudo constatou que as famílias beneficiadas já percebem melhorias significativas em suas condições de vida, decorrentes da utilização dos benefícios financeiros para melhorar sua alimentação, moradia, cuidados com a saúde e outras necessidades, na maior parte das vezes relacionadas ao bem-estar dos filhos. Além dos benefícios financeiros, outros componentes dos programas, recentemente implantados, já apresentam resultados. O incentivo à permanência ou retorno de jovens e adultos ao sistema educacional, por exemplo, gerou novas matrículas e expectativas de um melhor futuro próximo. As reuniões e atividades culturais promovidas pelo Vida Nova também foram importantes para a auto-estima e a socialização das famílias, além de oferecerem propostas de ações integradas da prefeitura, como intermediação de mão-de-obra e acesso a moradia, por meio da construção e financiamento de casas populares.

A experiência do Município de Nova Lima sugere que os programas de transferência de renda com condicionalidades têm um importante papel a desempenhar na melhoria da vida das famílias beneficiadas, papel este que pode ser potencializado onde haja uma efetiva cooperação federativa para sua implementação. Uma avaliação dos resultados desses programas deve considerar os diversos horizontes temporais de suas intervenções, mais além de seus efeitos – mais imediatos e visíveis – sobre a renda.

ABSTRACT

This research aimed to identify qualitative improvements in beneficiaries' standard of living through a case study of the cooperative implementation of the Bolsa Família Program and the Vida Nova – the municipal conditional cash transfer program created by the town of Nova Lima, in the state of Minas Gerais. We sought to determine whether the mechanisms of intervention of the conditional cash transfer programs – particularly the Bolsa Família – constitute a suitable strategy which, in addition to the immediate alleviation of poverty, may promote social equality, thus opening the way for the worthy and independent social insertion of beneficiary families.

The capability approach put forth by Amartya Sen was used as an analytical reference, according to which the promotion of social equality should aim to reduce inequities, through the ability of individuals to choose among different conditions or actions which, for them, would lead to a worthy and independent life.

This study concluded that beneficiary families have already perceived relevant improvements in their standard of living as a result of the cash grants, with improvements in their food intake, housing, health care and other needs, mostly related to their children's welfare. In addition to the cash grants, other recently implemented program components have had positive outcomes. Incentives towards the permanence or return of young and older people to the education system, for instance, produced new enrollments and the expectancy of a better near future. Meetings and cultural events promoted by the *Vida Nova* program have also been important for families' self-esteem and socialization, as have provided an occasion for proposals of integrated actions by the local government, such as labor intermediation and access to housing, through the construction and financing of popular housing.

The experience of the municipality of Nova Lima suggests that conditional cash transfer programs have an important role to play in improving the standard of living of beneficiaries, a role that can be enhanced wherever there is an effective federative cooperation for its implementation. An assessment of these programs' results should consider the timing of interventions in addition to their more immediate and visible effects on income.

INTRODUÇÃO

A acentuada desigualdade social e o grande contingente populacional em situação de pobreza fizeram – e ainda fazem – parte da paisagem brasileira ao longo de sua história.

Mesmo nos anos de crescimento econômico mais acelerado, como durante o chamado “Milagre Brasileiro” de fins da década de 1960 e início da década de 1970, nos quais o PIB do país crescia a taxas superiores a 9% ao ano,¹ a situação de pobreza não se alterou. A concentração de renda aumentou ainda mais naquele período, contrariando a máxima de que “é preciso fazer o bolo crescer para depois reparti-lo”.²

Ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, as agências internacionais de cooperação técnica e de financiamento para o desenvolvimento tem apresentado certa inflexão discursiva, passando da apologia de ajustes estruturais e da redução do papel do Estado para uma visão que reconhece a necessidade de políticas públicas que promovam a melhoria da situação de vida dos excluídos dos benefícios do mercado.

Os relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre desenvolvimento humano e o cada vez mais difundido emprego de indicadores de desenvolvimento, que vão além da referência ao crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita*, são exemplos dessa tendência. A aprovação da Declaração do Milênio por chefes de Estado e de governo de 147 países e por representantes de 191 países reunidos durante a Cúpula do Milênio, em setembro de 2000, na cidade de Nova York, nos Estados Unidos da América (EUA), expressa o engajamento da comunidade internacional pelo alcance de objetivos de desenvolvimento humano.³ No documento, foram acordados oito objetivos estratégicos e respectivas metas de acompanhamento, relacionados à redução da pobreza, melhoria da educação e das condições de saúde, promoção da equidade de gênero e de um desenvolvimento sustentável.⁴ O desenvolvimento humano já não é mais reconhecido como uma consequência necessária ao desenvolvimento econômico. Muitas vezes, entretanto, o que se percebe é uma paradoxal divergência entre ambos.⁵

A dinâmica do atual mercado, caracterizado como capital-intensivo e globalizado, acentua a distância entre os indivíduos capazes de oferecer as competências qualificadas requeridas pelos postos de maior remuneração nesse mercado e aqueles que pouco mais têm a oferecer que sua força de trabalho, cuja demanda vê-se reduzida

progressivamente. Outra questão que se impõe é a ecológica, dada a insustentável rota traçada pelo modelo hegemônico de desenvolvimento econômico, que leva os recursos naturais à exaustão e provoca alterações climáticas, potencialmente catastróficas, em horizontes temporais cada vez mais curtos.

Estimativas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), baseadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2004, apontam para a redução da indigência e da pobreza no Brasil entre 2001 e 2004.⁶ Neste período, o número de indigentes caiu de 23,9 milhões de indivíduos para 19,8 milhões; e o número de pobres, de 55,6 para 52,5 milhões.⁷ Os programas de transferência de renda com condicionalidades, ainda em um contexto de implementação parcial do Programa Bolsa Família, tiveram um papel de relativa importância para essa diminuição da indigência e da pobreza, conforme dados apresentados por JACCOUD (2006):

“Com base na PNAD 2004, observa-se que 12,2% das pessoas detinham renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo, situando-se, assim, abaixo da linha de indigência, enquanto 31,6% da população detinha renda inferior a 1/2 salário mínimo per capita, estando abaixo da linha de pobreza. Retirando-se deste conjunto de rendas aquelas originárias nos Programas de Transferência de Renda, estes números crescem ligeiramente, passando, respectivamente, para 14,5% e 32,9%” (p.35).

Apesar da melhoria recente do quadro, o alto grau de pobreza e desigualdade é incompatível com a relativa riqueza do Brasil, que se situa como um país de renda média no contexto internacional.⁸ Em 2005, o PIB atingiu 1,9 trilhões de reais, o que significa uma renda *per capita* anual de R\$10.520,00 –⁹ cerca de US\$5 mil, em valores correntes no início de 2007.

Dessa forma, a explicação da elevada prevalência da pobreza no país deve ser buscada menos na insuficiência absoluta de recursos do que em sua distribuição. Conforme BARROS *et aliae* (2000):

“O diagnóstico básico referente à estrutura da pobreza é o de que o Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo” (p.141).

SCALON & CANO (2005) apresentam resultados de *survey* sobre a percepção dos brasileiros a respeito da desigualdade, que apontam para uma situação aparentemente

paradoxal: o fato de que 96% dos respondentes concordem com a afirmação de que o Brasil é um país muito desigual convive com um discurso legitimante que permite a aceitação dos elevados níveis de desigualdade. A presença da desigualdade parece ter sido “naturalizada”, aliviando, de certa forma, a responsabilidade dos indivíduos pela superação do problema. Esses, em geral, conformam-se em condenar moralmente o grau de desigualdade, ao mesmo tempo em que atribuem ao Estado a responsabilidade por reduzi-lo. A legitimação da desigualdade se dá pela aceitação, como justos, de altos graus de estratificação na remuneração derivados do *status* educacional: “*Parece perverso, e é: sociedades desiguais tendem a ser mais tolerantes a respeito da desigualdade, o que, por sua vez, perpetua a desigualdade*” (p.131).

A partir de 2001, houve uma gradativa redução da concentração de renda no Brasil. De 2001 a 2004, o Índice de Gini caiu de 0,593 para 0,569 (uma redução de cerca de 4%),¹⁰ apresentando, em 2005, o valor de 0,566. Apesar da melhoria observada, o Brasil permanece no grupo dos países com piores indicadores de concentração de renda no mundo.

Um dos fatores mais relevantes apontados por especialistas para esse avanço foi a ampliação das transferências de renda às famílias pobres. Estudo recente, coordenado pelo Ipea (2006b), destaca cinco fatores que contribuíram para a significativa redução da desigualdade de renda no período de 2001 a 2004: a) transformações demográficas das famílias; b) mudanças na rede de proteção social, que inclui tanto as transferências de renda públicas como as privadas; c) criação de novos postos de trabalho; d) redução nas desigualdades educacionais; e e) maior integração do mercado de trabalho.

FERREIRA *et aliae* (2006) enumeram quatro hipóteses explicativas para a redução da desigualdade observada no período recente: a) redução da desigualdade entre grupos com distinta escolaridade; b) redução da diferença de renda entre áreas rurais e urbanas; c) potencial declínio da desigualdade racial; e d) ampliação e melhor focalização dos programas de transferência de renda.¹¹

Em 2001, o gasto social das três esferas de governo alcançou 22,9% do PIB; sobre esse percentual, 13,9% foram executados pelo Governo Federal, correspondendo a 60% do gasto social total. Apesar de algumas flutuações anuais, na composição dos gastos sociais federais nos anos recentes, observa-se que 60% foram comprometidos com a previdência social e com inativos do setor público. No período de 1995 a 2001, houve um aumento da participação da assistência social de 1,9 para 6,4% do gasto

social federal, particularmente a partir da instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e deficientes físicos pobres. Os gastos com educação e saúde, por sua vez, permaneceram estabilizados em valores reais; porém, sua participação percentual no gasto social federal reduziu-se de 9 para 7%, na área educacional, e de 16 para 14%, na Saúde Pública (CASTRO, 2002).

Nesse quadro de relativa disponibilidade de recursos, o que se pode esperar de políticas de combate à pobreza em um país como o Brasil? Como promover a inclusão das cerca de 50 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza?

Essa questão, em uma primeira abordagem bastante desafiadora, na verdade é muito mais complexa, tendo em vista que a renda é apenas uma das dimensões que condicionam as possibilidades das pessoas viverem de forma digna e autônoma.

Ao adotar-se o conceito de pobreza como insuficiência de renda, é possível estimar o custo de sua erradicação no Brasil. Segundo estudos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os recursos necessários para preencher a “brecha da pobreza”, ou seja, para complementar a renda das famílias pobres na exata medida da superação da linha de pobreza – definida pelo valor arbitrário de US\$2 diários *per capita* – no Brasil, na Argentina e no Uruguai, seriam de cerca de 5% de seus respectivos PIB. É uma cifra módica, quando contextualizada no gasto social brasileiro, de cerca de 20% do PIB.¹² Mais do que carência absoluta de recursos para resolver o problema da pobreza, portanto, coloca-se em questão o grau de acerto das políticas adotadas e sua eficiência e efetividade em promover a inclusão social.¹³

Ainda que fossem afastadas as nada desprezíveis dificuldades operacionais para localizar as famílias pobres, aferir sua renda com precisão e realizar a transferência no valor necessário para superar a linha de pobreza, estaríamos, todavia, frente a uma questão essencial: a complementação da renda das famílias pobres em grau suficiente para superar o nível monetário arbitrado como definidor dessa situação seria uma medida suficiente para alcançar os objetivos de justiça social preconizados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988?¹⁴

Como o economista indiano Amartya Sen¹⁵ ressalta em diversos pontos de sua obra, a avaliação da qualidade de vida das pessoas demanda a utilização de indicadores multidimensionais não sintetizáveis pela renda. Esta é um instrumento para a obtenção de estados ou realização de ações valorizadas, justamente, pelos seres humanos – um meio para o alcance de fins substantivos. Além disso, a eficiência do instrumento *renda*

na obtenção de certos fins (sua *taxa de conversão*) é sujeita a diversas variáveis, como idade, estado de saúde, ambiente natural e social onde vive uma pessoa, e outras.

Trata-se de superar as limitações dos estudos – pautados pelo critério da insuficiência de renda – de avaliação da pobreza e da orientação das políticas públicas de desenvolvimento social, incorporando outras dimensões fundamentais para caracterizar a qualidade de vida da população.

Esta parece ser a questão central para uma avaliação adequada de um dos pilares da política brasileira de desenvolvimento social: as transferências de renda com condicionalidades, fortemente impulsionadas pela criação do Programa Bolsa Família em 2003.

Os programas de transferência de renda com condicionalidades vêm ocupando um lugar cada vez mais destacado no âmbito das políticas de combate à pobreza, no cenário internacional. O modelo de atuação desses programas e seu efeito sobre a situação de vida da população atendida, combinando ações para seu alívio imediato – por meio de benefícios financeiros – e estratégias visando à ruptura do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza, vêm-se difundindo, por iniciativa de organismos de cooperação internacional, como uma opção efetiva, à disposição de países em desenvolvimento.

O Brasil foi pioneiro no desenho e implementação de programas de transferência de renda com condicionalidades, originalmente em municípios e no Distrito Federal, a partir de 1995. No âmbito federal, foi lançado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), em 1996. Somente a partir de 2001, entretanto, a estratégia das transferências de renda com condicionalidades ganhou maior vulto, com o lançamento de uma série de programas desse tipo. Em outubro de 2003, os principais programas federais de transferência de renda com condicionalidades foram unificados, com a criação do Programa Bolsa Família (PBF).

O PBF é um programa de transferência de renda às famílias pobres. Ele vincula o recebimento de benefícios ao cumprimento, por essas famílias, de um conjunto de contrapartidas nas áreas de Saúde e de Educação.

Os objetivos do PBF são ambiciosos: alcançar toda a população brasileira abaixo da linha de pobreza em três anos de implementação, além de articular a rede de proteção e promoção social para promover a “emancipação” das famílias beneficiárias. A meta

de cobertura foi alcançada em junho de 2006, quando se atingiu o expressivo número de 11,17 milhões de famílias beneficiadas pelo programa.

Embora o alcance da meta de cobertura não signifique a inclusão de todas as famílias pobres, haja vista os inevitáveis erros de focalização, comuns em programas dessa magnitude, um desafio ainda maior que a inclusão no PBF parece ser a superação sustentável da pobreza, mais além da atenuação de seus sinais mais imediatos, que o benefício financeiro proporciona.

As atenções despertadas pelo programa têm sido muito grandes, desde seu lançamento. Carro-chefe da política social do Governo Lula, o PBF gerou reações exacerbadas contra e a favor, de acordo com o posicionamento político de seus críticos. Durante o processo eleitoral de 2006, a partir do momento em que ficou claro o impacto eleitoral positivo do Bolsa Família, diversos candidatos pleiteavam sua “paternidade” e assumiam o compromisso de mantê-lo e aperfeiçoá-lo no período 2007-2010.¹⁶

Um questionamento pertinente refere-se à adequação do PBF como estratégia de enfrentamento dos problemas da pobreza e da desigualdade. Há os que alegam que os recursos nele aplicados seriam mais bem empregados na ampliação e qualificação da oferta de políticas de formação de capital humano (notadamente, na Educação); ou de promoção da infra-estrutura, na ampliação da produtividade e competitividade da economia (estradas, portos).

Outros posicionamentos contrários ao PBF consideram-no populista e eleitoreiro, de caráter meramente assistencialista. A desgastada expressão, freqüentemente utilizada por alguns de seus opositores, de que “dá o peixe mas não ensina a pescar”, aparece associada a outro questionamento: o programa gera a “dependência” de seus beneficiários? Apesar do valor médio mensal repassado às famílias estar em torno de R\$60,00, muitos críticos consideram possível que os beneficiários optem por uma vida “rentista” e abram mão de atividades produtivas para viver às custas do Estado. Poder-se-ia, contudo, argumentar o contrário: famílias que recebem o benefício têm mais chances de obter uma ocupação produtiva, pois a disponibilidade de recursos monetários cria oportunidades de inserção no mercado de trabalho (compra de vestuário, custeio de deslocamentos, compra de ferramentas ou instrumentos, melhoria da auto-estima e outras).

Uma forma – paradoxal – de criticar o PBF é exacerbar sua responsabilidade pela resolução dos problemas da pobreza e da desigualdade no Brasil. Como já foi visto,

análises efetuadas a partir dos dados das PNAD mais recentes apontam uma redução da pobreza e da desigualdade a partir de 2001 e, de forma mais marcante, a partir de 2003. Contudo, o Brasil permanece como um dos países que apresentam maior concentração de renda no mundo, com uma parcela bastante expressiva de sua população abaixo da linha de pobreza, o que alimenta os questionamentos sobre a efetividade do PBF para sua solução. A continuidade desses problemas, no curto prazo, serviria para desmentir a pertinência do programa como um dos principais fundamentos da construção de uma rede abrangente de proteção social que promovesse, simultaneamente, inclusão social e econômica.

A questão central que motivou a realização deste trabalho foi: os mecanismos de atuação dos programas de transferência de renda com condicionalidades – em particular, o Programa Bolsa Família – constituem uma estratégia adequada para, além do alívio imediato da situação de pobreza, abrir caminho a uma vida digna e autônoma das famílias beneficiárias? Para tratar dessa questão, é necessário, em primeiro lugar, explicitar seus diversos mecanismos de intervenção e definir o conceito de pobreza adotado, de modo a avaliar o programa adequadamente.

A vertente mais imediata e visível do Programa Bolsa Família, sem dúvida, é o benefício financeiro. Sua estratégia, entretanto, é bem mais complexa. Por meio do acompanhamento das condicionalidades, cria incentivos ao acesso a serviços de educação e saúde fundamentais para o desenvolvimento de crianças e adolescentes, contribuindo, assim, para a ruptura do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Além disso, o programa é concebido como o eixo articulador de um conjunto de ações complementares, voltadas ao desenvolvimento de capacidades nas famílias beneficiárias e ao acesso a oportunidades que propiciem sua inclusão na sociedade.

Outro ponto que merece destaque, para compreendermos as possibilidades e os limites do PBF, é que, apesar de ser um programa federal, sua regulamentação e mecanismos de gestão evidenciam a necessidade de uma articulação federativa para sua implementação.

De acordo com o marco institucional brasileiro, o combate à pobreza e a redução das desigualdades no Brasil é uma responsabilidade compartilhada entre os entes federados.¹⁷ A concepção do Programa Bolsa Família, coerentemente com esse mandamento constitucional, procura criar mecanismos para a oferta de ações cooperadas, como a formalização dos termos de adesão e os termos de cooperação

firmados por Estados e municípios com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Dado o papel estratégico e os diferentes graus de envolvimento dos municípios na execução do Bolsa Família, ao se analisar, de modo abrangente, seus resultados¹⁸ sobre as condições de vida das famílias beneficiárias, é necessário observar sua implementação em uma situação concreta, considerando, também, o efeito da articulação com as demais ações providas pelos municípios para a melhoria da situação de suas populações mais vulneráveis. Esta opção de estudo justifica-se no fato de o programa configura-se em cada município de forma particular, de acordo com o grau de prioridade e envolvimento de sua gestão, as demais políticas implementadas pelo setor público e a dinâmica econômica e social específica de cada território.

Busquei analisar processos locais de implementação de programas de transferência de renda com condicionalidades – especificamente, o Programa Bolsa Família – no ambiente federativo brasileiro e seus possíveis efeitos sobre a ampliação de capacidades das famílias beneficiárias. Um espaço privilegiado de observação das potencialidades e limites do PBF encontra-se nos municípios que assumem uma responsabilidade distinta em relação ao financiamento e articulação da rede de proteção social, por meio de acordos de cooperação com o MDS.

Propus-me a verificar a seguinte hipótese: o Programa Bolsa Família – entendido como uma estratégia de intervenção integrada com os demais entes federados, particularmente com os municípios – contribui para promover a justiça social, ao ampliar o leque de alternativas disponíveis às famílias no sentido de procurarem viver suas vidas de forma mais digna e autônoma.

Para que a estratégia de intervenção do Programa Bolsa Família seja compreendida em sua totalidade e seus resultados sejam avaliados corretamente, considero imprescindível incorporar a atuação das esferas de governo, especialmente dos municípios, tendo em vista o papel central que desempenham na gestão do programa. Os diferentes graus de comprometimento de cada município com o Programa Bolsa Família e demais políticas sociais implicarão diferentes resultados na promoção de melhores condições de vida para as famílias pobres que neles residam.

Optei por realizar um estudo de caso no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais, que implementa o Bolsa Família de modo articulado a outras políticas sociais. Recentemente, esse município firmou com o MDS um termo de cooperação

para integrar o PBF às ações desenvolvidas por um programa municipal, o Vida Nova.¹⁹ Além da complementação do valor do benefício, a integração prevê um conjunto de ações inovadoras visando incrementar os resultados do PBF sobre a vida das famílias beneficiárias, configurando uma estratégia de intervenção mais abrangente. A alocação de recursos municipais permite a implementação de boas práticas nacionais e internacionais, que não foram compreendidas no desenho-padrão do PBF, como valores progressivos de benefício à medida que as crianças e adolescentes avançam nas séries escolares, e acompanhamento sistemático das famílias.

Este trabalho partiu de uma inquietação, tanto prática quanto teórica, a respeito do potencial dos programas de transferência de renda com condicionalidades para reduzir os graves e inter-relacionados problemas da pobreza e da desigualdade social, que evidenciam o permanente estado de injustiça social no Brasil, não obstante alguns progressos recentes.

Minha inserção profissional influenciou a escolha do objeto de estudo e sua forma de abordagem. Como integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde o ano 2000, tive a oportunidade de trabalhar em diversos órgãos da Administração Pública Federal. Particpei da equipe do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do momento de sua instituição, no início de 2004, até outubro de 2006, quando me licenciei para concluir este trabalho.

Entre as funções que exerci no MDS, no período de março de 2005 a março de 2006, fui responsável pelo Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda, vinculado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS). Nessa função, tive a oportunidade de participar de um momento extremamente rico de implementação do Programa Bolsa Família, quando ainda se desenvolvia um intenso debate sobre temas fundamentais para o desenho e a gestão do programa.

Diversos pontos demandavam regulamentação complementar, como, por exemplo, a questão do acompanhamento das condicionalidades, o estabelecimento de mecanismos de compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados para a implementação do programa, o papel dos chamados Programas Complementares e a forma como se constituiriam e funcionariam as instâncias de controle social, entre outros temas relevantes.

Esse período foi marcado por uma forte polarização do debate em torno do Programa Bolsa Família, duramente criticado com base em argumentos distintos e, em certos casos, contraditórios, muitas vezes tão veementes quanto carentes de corroboração: caráter eleitoreiro, estratégia assistencialista, retrocesso em relação a programas anteriores, baixo valor do benefício, gasto excessivo com prejuízo de investimentos em outras políticas. Por sua vez, as expectativas em relação ao programa eram freqüentemente infladas, como se a ele coubesse a responsabilidade pela superação da histórica situação de injustiça social do Brasil.

Minha atuação no âmbito federal possibilitou uma visão abrangente do PBF e dos desafios para sua implementação na amplitude e complexidade do contexto brasileiro. Minhas responsabilidades com a gestão do programa, contudo, inviabilizavam uma avaliação “desinteressada” de seu processo e comprometiam a possibilidade de uma análise crítica isenta e, portanto, mais ponderada. Meu afastamento temporário do MDS para concluir este trabalho objetivou conciliar as vantagens e desvantagens inerentes a minha condição profissional: o acesso ao debate e à informação, por um lado, e a miopia situacional, por outro.

Procurei desenvolver uma abordagem que propiciasse o contato direto com o processo de implementação local do programa e seus resultados concretos para as vidas dos beneficiários, insuficientemente percebidos tão-só pela análise de informações agregadas disponíveis no âmbito federal.

Um dos pressupostos de minha tese é que o Programa Bolsa Família pode desempenhar um papel essencial como eixo articulador de uma série de políticas públicas voltadas à população pobre, promovendo o desenvolvimento de suas capacidades para que possam viver suas vidas de forma mais digna e autônoma. Considero que uma avaliação adequada da contribuição do Bolsa Família para a melhoria da vida das pessoas em situação de pobreza deveria ir além de seus elementos mais visíveis – principalmente o benefício financeiro – e enfocá-lo como parte componente do sistema de proteção e promoção social que o Estado brasileiro, em suas três esferas de governo, oferece à população.

Escolhi um ambiente de implementação local onde o Bolsa Família e as ações municipais se articulam, de modo cooperado e complementar, para avaliar os resultados dessa atuação conjunta em diferentes dimensões da vida das famílias beneficiárias. Estruturei o relato de meu trabalho em oito capítulos, ademais desta introdução.

O Capítulo 1 revisa a formação do sistema de proteção social brasileiro, com ênfase no período recente de surgimento e expansão de estratégias de redução da pobreza baseadas em programas de transferência de renda com condicionalidades.

O Capítulo 2 aborda o campo das teorias de justiça contemporâneas, com ênfase na teoria de justiça elaborada por John Rawls, procurando identificar os elementos que, do ponto de vista da promoção da equidade, justificam as transferências de renda aos sujeitos em situação menos favorecida na sociedade.

No Capítulo 3, apresento o referencial analítico da teoria da pobreza como privação de capacidades, proposta por Sen. Argumento que a definição de pobreza como insuficiência de renda, embora oportuna para simplificar procedimentos metodológicos, reduz o escopo de análise e impossibilita a ponderação de fatores que podem afetar, substancialmente, as condições de vida das pessoas. A limitação da análise parece-me ainda maior se a situação de pobreza é definida a partir de um valor monetário homogêneo, a ser aplicado a distintas realidades socioeconômicas (por exemplo, regiões metropolitanas e áreas rurais). Destaco as vantagens da abordagem das capacidades em relação a análises restritas sobre o aspecto instrumental da renda, apontando a necessidade de um enfoque multidimensional, em que a melhoria da qualidade de vida é entendida como a ampliação do conjunto capacitário das famílias, ou seja, do conjunto de funcionamentos relevantes, possíveis de serem escolhidos de forma livre e valorizados, com razão, pelas próprias pessoas beneficiárias. O objetivo de políticas orientadas sob a ótica das capacidades é ampliar o conjunto de escolhas possíveis para as famílias e seus indivíduos realizarem ações (alimentar-se; criar seus filhos) ou obterem estados (segurança, saúde) por eles valorizados.²⁰

O Capítulo 4 apresenta as definições metodológicas e os procedimentos operacionais estabelecidos na pesquisa desenvolvida com famílias beneficiárias, gestores e técnicos implicados na implementação dos programas de transferência de renda no Município de Nova Lima.

No Capítulo 5, analiso os distintos componentes da estratégia de implementação integrada do Programa Vida Nova e do Programa Bolsa Família, que visam melhorar a situação de vida das famílias (componentes finalísticos).

No Capítulo 6, apresento os funcionamentos identificados durante as entrevistas como mais relevantes para os beneficiários, sistematizados em torno de dimensões da vida das famílias e recorrentes na literatura sobre capacidades.

O Capítulo 7 avalia a adequação da estratégia de intervenção integrada no sentido de ampliar o conjunto capacitário dos beneficiários, ao correlacionar os possíveis resultados de seus componentes sobre as diversas dimensões de vida valorizadas pelas famílias. Discuto o grau de participação de cada componente da estratégia conjunta Bolsa Família – Vida Nova na melhoria da situação de vida das famílias atendidas.

Por fim, no Capítulo 8, apresento as conclusões gerais da pesquisa. Procuo extrair algumas lições da experiência de implementação do Programa Bolsa Família no Município de Nova Lima e sua utilidade para o aprimoramento do programa em âmbito nacional.

Ao adotar a abordagem das capacidades, optei por uma compreensão qualitativa das mudanças ocorridas nas famílias entrevistadas, para avaliar em que medida programas de transferência de renda com condicionalidades, quando inseridos em uma estratégia articulada de desenvolvimento social, contribuem para a ampliação do conjunto capacitário de seus beneficiários. Mais do que estabelecer conclusões generalizáveis, a intenção deste trabalho foi ampliar o foco de análise, explorando os resultados de uma atuação complementar – e convergente – das diferentes esferas de governo sobre a melhoria de vida das famílias em situação de maior vulnerabilidade. Melhoria esta que, mais do que a superação de uma linha de renda arbitrariamente definida para a situação de pobreza, refletir-se-á em um ganho de dignidade e autonomia para essas famílias.

CAPÍTULO 1

O sistema de proteção social brasileiro e a emergência dos programas de transferência de renda com condicionalidades

Neste capítulo, procurei situar os programas de transferência de renda com condicionalidades no contexto do desenvolvimento do *Welfare State* – ou Estado de Bem-estar – brasileiro e suas políticas de proteção social.

A discussão sobre a relação entre Estado e sociedade e o papel que o primeiro deve desempenhar na economia conta com um histórico bastante amplo e de manifestações alternativas bastante distintas, do liberalismo clássico ao socialismo onipresente. Um modelo exitoso, principalmente entre as décadas de 1950 e 1970, foi o dos Estados de Bem-estar europeus, em que o Estado atuava de forma bastante efetiva na economia, de acordo com as prescrições de modelos intervencionistas keynesianos, procurando compensar as deficiências da alocação feita pelo mercado com a implementação de políticas sociais.

TITMUS (1974) imputa três características básicas das políticas sociais: a) visam ao bem-estar dos cidadãos, o que lhes confere caráter beneficente; b) incluem tanto objetivos econômicos quanto não econômicos; e c) apresentam mecanismos redistributivos, no sentido dos segmentos mais ricos para os mais pobres.

O autor distingue três modelos básicos de políticas sociais, configurativos dos diversos formatos de *Welfare States*. O primeiro é o **modelo de política social residual**, que define o mercado e a família como os dois mecanismos naturais pelos quais os indivíduos devem prover suas necessidades. As políticas sociais do Estado somente deveriam entrar em cena – e temporariamente – quando esses dois mecanismos fossem incapazes de garantir, minimamente, a subsistência do indivíduo. Os EUA se apresentam como um exemplo paradigmático desse primeiro modelo.

O segundo modelo de política social está relacionado ao desempenho e realização nas sociedades industriais, em que as instituições de bem-estar social assumem um importante papel, vinculadas ao mérito, desempenho e produtividade no trabalho. Seu objetivo é estimular lealdades de classes e grupos. A Alemanha e a Áustria podem ser citadas como exemplos desse **modelo meritocrático**.

O último modelo é o **redistributivo institucional**. Nele, as políticas de bem-estar são consideradas instituições fundamentais para o processo de integração social, oferecendo serviços de cobertura universal calcados no critério da necessidade, visando promover a equidade social. Os países escandinavos se apresentam como ilustrativos desse terceiro modelo de política social.

Embora afirme que essa tipologia é por demais simplificada, Titmuss ressalta sua utilidade para demarcar as principais diferenças na forma de conceber e implementar políticas sociais, seus valores mais importantes e os diferentes critérios considerados na tomada de decisões.²¹

Apesar das diferenças apontadas, pode-se afirmar que os Estados de Bem-estar orientam-se pela garantia de certo nível (maior ou menor, de acordo com sua configuração) de proteção dos indivíduos frente ao *modus operandi* da economia de mercado. A partir da implementação de políticas públicas, determinados *direitos* são assegurados pelo Estado, com o intuito de promover a cidadania.²² Tais políticas apresentam um caráter redistributivo, necessitando de significativas receitas fiscais e contribuições sociais.

A crise fiscal e o *deficit* de legitimação que os Estados de Bem-estar passaram a enfrentar a partir da década de 1970, além da necessidade do ajuste a um ordenamento econômico em acelerado processo de “transnacionalização”, trouxeram à tona as propostas neoliberais sobre o papel do Estado e suas articulações com a esfera econômica. O processo de implementação dessas propostas – cujo início data do final dos anos 1970 e que assume plena forma na década de 1980, capitaneado pelas experiências liberalizantes inglesa (liderada pela primeira ministra Margareth Thatcher) e americana (sob o governo do presidente Ronald Reagan) – enfraquece o compromisso social de promover, nos Estados capitalistas avançados do pós-guerra, uma distribuição menos injusta da produção social. Principalmente, ele retoma a ideologia do livre mercado, de acordo com as propostas neoliberais de minimização da intervenção estatal na economia em troca da promoção de estratégias de privatização, desregulamentação e cortes de gastos públicos.

Nos países industrializados, a garantia dos direitos trabalhistas e sociais conquistados, consoantes com um determinado patamar de desenvolvimento da cidadania, torna-se problemática em função da crescente necessidade de padrões elevados de produtividade, própria da concorrência nos mercados internacionais. Os

Estados nacionais definem o escopo de suas políticas econômicas e sociais em um contexto cada vez mais influenciado pela necessidade de adequação ao ambiente de competição global – principalmente com o crescimento da participação de países industriais emergentes, especialmente a Índia e, sobretudo, a China, que dispõem de um enorme contingente de trabalhadores ávido por ingressar no mercado, ainda que em situações adversas, de baixa remuneração e precariedade de mecanismos de proteção trabalhista²³.

A elaboração e a condução das políticas de estabilização econômica nos países da América Latina, ao final dos anos 1980 e início dos 1990, pautaram-se pela privatização de organizações do Estado, redução das políticas sociais e abertura do mercado ao capital privado nacional e internacional, em um contexto de baixa capacidade de regulação estatal.²⁴

O imperativo dos ‘ajustes estruturais’ e a insuficiência de mecanismos de intervenção estatal para reduzir as desigualdades sociais e desenvolver uma proteção social mais abrangente e com maior potencial de redistribuição fizeram com que as taxas de pobreza e de desigualdade social no continente permanecessem em níveis alarmantes. Como reconhecimento de tal situação, a partir de meados da última década do século passado, agências internacionais de financiamento passaram a defender uma atuação direta do Estado para mitigar o problema da extrema pobreza. Uma estratégia, bastante difundida a partir de então, foi a criação de fundos de investimento social²⁵ para financiar ações de infra-estrutura e serviços sociais básicos, como saneamento, educação e saúde, especialmente voltadas às comunidades mais pobres. No Brasil, contudo, essa estratégia não foi adotada, tendo em vista a vertente universalista da política social inaugurada com a Constituição de 1988.

O desenvolvimento do Estado de Bem-estar no Brasil

Desde seus primórdios, na década de 1920, até a regulamentação complementar da Constituição de 1988, a formação de um Estado de Bem-estar no Brasil é um processo repleto de tensões e contradições.²⁶

As instituições políticas brasileiras incorporaram elementos patrimonialistas da estrutura burocrática do Estado português. A ordem social, referida a elementos particularistas e relacionais, reforçou e legitimou privilégios de determinados grupos, particularmente os grandes proprietários de terras. Esse arranjo foi mantido após a

independência do país. Sobre discussão proposta por Werneck Vianna, VAITSMAN (2002) salienta que:

“A independência em relação a Portugal não significou propriamente ruptura, mas o estabelecimento de um compromisso entre a ordem racional-legal e a patrimonial, pelo qual a burguesia passou a ter a possibilidade de extrair vantagem tanto do moderno quanto do atraso: de um lado, a economia capitalista baseada no trabalho livre; de outro, no plano da política, a preservação do estilo senhorial” (p.39).

Mesmo as profundas transformações econômicas, políticas e sociais do final do Século XIX – a abolição da escravidão em 1888, a Proclamação da República em 1889 e o processo de liberalização econômica – não foram suficientes para impedir a reconfiguração da hierarquia dos tempos senhoriais em outros moldes.

Findo o período da escravatura, o Estado brasileiro caracterizou-se por uma orientação para o *laissez-faire* na economia, especialmente na regulamentação do mercado de trabalho. A nova ordem política e econômica não incorporou em sua agenda a inclusão dos contingentes até então excluídos da sociedade.

O modelo de formação do mercado de trabalho urbano incentivou a imigração de um grande número de trabalhadores europeus, ao mesmo tempo em que não adotou políticas de integração dos negros recém-egressos da escravidão. Sem políticas específicas para reduzir sua enorme desvantagem educacional e social, essa parcela da população viu-se impelida a competir – em situação desigual – no emergente mercado de trabalho livre e a ocupar os postos de pior remuneração, muitas vezes sob péssimas condições, sem a proteção adequada do Estado. Essa situação era favorecida por uma cultura política que negava *status* de cidadania aos ex-escravos.²⁷

“O processo de negação de dignidade humana aos ex-escravos – e que se reproduziu para os seus descendentes, além da imensa legião de outros não incorporados rurais e urbanos – contribuiu para pavimentar todo um conjunto de práticas, autodefinições e representações sociais, legitimando, no plano simbólico – isto é, dos valores e das representações sociais –, o processo de exclusão das instituições centrais das sociedades modernas – o Estado e o mercado” (VAITSMAN, 2002, p.42).

Os primórdios do sistema de proteção social brasileiro remontam ao início dos anos 1920, com a promulgação da Lei Elói Chaves, que instituiu a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários (1923).²⁸

A partir de então, instaura-se, progressivamente, um tipo bastante particular de promoção de direitos de cidadania, assegurados pela posição que os indivíduos ocupam no mundo do trabalho regulamentado e, por conseguinte, não acessíveis universalmente – a ‘Cidadania Regulada’.²⁹ Tal modelo teve forte impulso com a instituição do Estado Novo em 1937.

A experiência pioneira dos ferroviários fez-se acompanhar pelas de vários segmentos de trabalhadores organizados, que constituíram suas caixas de aposentadoria e pensões (CAP), de atuação circunscrita às empresas, geridas pelos próprios empresários e trabalhadores.

Com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), os benefícios relativos às CAP de cada categoria profissional foram unificados. O financiamento passou a ser tripartite, com o início da participação do Estado. Os IAP eram unidades autárquicas, vinculadas ao Ministério do Trabalho, às quais o conjunto de trabalhadores de um segmento era obrigado a se filiar. O primeiro segmento a constituir um IAP foi o dos marítimos (IAPM), em 1933, seguido dos comerciários, bancários, transportadores de carga, estivadores, industriários e outras categorias de trabalhadores organizados.

A qualidade e a abrangência dos benefícios guardavam correspondência com as contribuições efetuadas e com o poder de barganha de cada categoria, não sendo concebidos como um conjunto de direitos de cidadania a ser garantido a toda população. O modelo promovia a busca de vantagens particulares e não a articulação dos diversos setores em busca de universalização da proteção social. Conforme assinalou WERNECK VIANNA (1998):

“... instalou-se a competição entre as categorias profissionais com vistas à conquista de privilégios; competição estimulada pelo Estado que efetivamente distribuía benefícios diferenciados, estratificando, sob seu controle, a clientela previdenciária” (p.133).

A prestação de serviços previdenciários era função da contribuição, isto é, do contrato estabelecido entre o Estado, por intermédio do instituto que o representava, e os cidadãos estratificados. Quanto mais bem aquinhoadas fosse a categoria profissional na esfera da produção, melhor seria sua compensação, isto é, seus benefícios previdenciários e de assistência médica.

Em 1960, publicou-se a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807), que unificou os benefícios oferecidos pelos diversos IAP mas manteve a independência das respectivas redes de atendimento.

O arranjo institucional corporativo vigorou no Brasil até a segunda metade da década de 1960, quando um conjunto de medidas tomadas pelo governo autoritário ampliou, gradualmente, o conjunto da população dotada de titularidade de direitos de proteção social – em particular, os direitos referentes à previdência social e aos cuidados de saúde. DRAIBE (1989) ressalta essas *tendências universalistas* como um reforço ao modelo meritocrático-particularista, presente desde a origem do sistema de proteção social brasileiro.

A inclusão de significativa parcela da população nos mecanismos de proteção social ocorreu no auge do regime autoritário: dos trabalhadores rurais, em 1971; e no ano seguinte, dos trabalhadores domésticos. Ainda segundo WERNECK VIANNA (1998):

“... a cobertura previdenciária se universaliza sob um ordenamento político fechado, repressor das demandas sociais e que, ao invés de hierarquizar a cidadania, a nivela num estatuto inferior” (p.143).

Em 1977, institucionalizou-se o Sistema Nacional de Previdência Social (Sinpas), por meio da Lei nº 6.439. No contexto da especialização das instituições previdenciárias, criou-se o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), uma autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), com a missão de prestar assistência médica aos segurados do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), servidores públicos e trabalhadores rurais. À população carente, são reservados “programas especiais de assistência médica”, abrangendo serviços mantidos pela hoje extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), também vinculada ao MPAS, e por entidades filantrópicas; e outros serviços, prestados mediante convênios com instituições públicas que asseguram ao Inamps os recursos para sua viabilização. Essa segmentação é explícita no texto legal:

“A assistência médica (realizada pelo Inamps) será prestada a cada categoria de beneficiários na forma das respectivas legislações e com a amplitude que as condições locais e os recursos próprios permitirem”.³⁰

O sistema de proteção social brasileiro, em sua origem, apresentava características marcantes do modelo bismarckiano,³¹ mantendo, sob a proteção do *Welfare State*, a segmentação própria à esfera produtiva, com uma característica

peculiar: a inclusão no sistema ocorria apenas para categorias profissionais reconhecidas pelo poder público no mercado formal de trabalho. Seu padrão inicial, moldado pela Lei Elói Chaves, e o subsequente desenvolvimento do modelo de ‘Cidadania Regulada’, ao invés de compensarem as desigualdades oriundas do mercado de trabalho, acabaram por reforçá-las, vinculando direitos sociais à inserção no mercado formal de trabalho e, dessa forma, excluindo trabalhadores rurais e grandes segmentos urbanos da esfera de proteção social.

Essa discriminação institucional feita pelo Estado, na distinção dos cidadãos com direito de acesso à proteção social, perdurou até a consecução da Carta Magna de 1988, embora ainda se observem elementos de permanência desse padrão nos dias atuais. Com a nova Constituição, o padrão de proteção social brasileiro assume uma configuração mais próxima dos Estados de Bem-estar europeus, que tratam a proteção social como uma questão de direitos de cidadania.

O atual modelo de seguridade social, também definido pela Constituição de 1988, apresenta três grandes componentes: Assistência Social; Previdência; e Saúde.³² Nele, a seguridade deve-se organizar de forma a garantir a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade dos benefícios e serviços entre populações urbanas e rurais, a seletividade na prestação desses benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão.³³

Após o período inicial de redemocratização e da chamada ‘Nova República’, que culminou, em 1989, com a primeira eleição direta para presidente após o fim do governo sob autoridade militar, a implementação concreta das políticas não ocorre com a rapidez, nem com a profundidade esperada pelos principais atores políticos e sociais da aprovação do Capítulo da Seguridade Social pela Assembléia Constituinte, em 1988.

O texto constitucional, ao delinear, em seu Artigo 198, o sistema nacional de saúde, estabelece que *“as ações e serviços públicos de saúde compõem uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único”* e define, como uma das três diretrizes da organização do sistema, *“a descentralização, com direção única em cada esfera de governo”*.

A Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90) reafirma essas diretrizes, enfatiza a descentralização dos serviços para os municípios e define, em seu Artigo 35, critérios de transferência de recursos públicos. Para equacionar a aplicação desses critérios,

considerando-se toda sua complexidade, a Lei nº 8.142 estabeleceu que, até a regulamentação plena do Artigo 35, deveria vigorar o que manda seu parágrafo primeiro: a distribuição de recursos com base, exclusivamente, no critério *per capita*.

A publicação do arcabouço legal do Sistema Único de Saúde brasileiro (SUS), entretanto, não foi suficiente para garantir sua implementação imediata, particularmente no que se refere a suas diretrizes de universalização e descentralização.

A experiência do SUS é pioneira no Estado brasileiro, fora de seus tradicionais contornos corporativistas, direcionada a políticas universalistas de garantia de direitos sociais. Entretanto, as desigualdades sociais, a crise econômica no Estado, a existência de um setor privado estruturado e inovações na forma de financiamento dos planos privados de saúde levou à conformação de um padrão de atendimento acorde com o modelo residual de atuação estatal adotado pelos EUA. Como afirmam FAVERET & OLIVEIRA (1990):

“Essa dualidade reflete a ambigüidade do ideal universalizante-igualitário de ação estatal, pensado para sociedades de base distributiva relativamente homogênea, quando transplantado para uma sociedade de profunda e estrutural desigualdade social, num contexto de acentuadas restrições orçamentárias por conta da crise fiscal do Estado” (p.160).

Desde o início dos anos 90, o processo de descentralização do SUS vem-se implementando por instrumentos reguladores, denominados Normas Operacionais,³⁴ que definem as responsabilidades e prerrogativas das esferas de governo na gestão do sistema – inclusive os critérios de distribuição dos recursos federais.

Esse modelo de regulamentação também será adotado posteriormente, pela área da Assistência Social. A implementação das diretrizes constitucionais da Assistência Social passará por um processo semelhante ao ocorrido na Saúde, embora um pouco mais vagaroso.

De acordo com o Art. 203 da Constituição, a Assistência Social caracteriza-se por ser prestada *“a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”*. Seus objetivos fundamentais são: proteger a família e os indivíduos em determinadas fases da vida (infância, adolescência, maternidade, velhice); promover a integração ao mercado de trabalho; habilitar e reabilitar pessoas portadoras de deficiência; e garantir um salário mínimo mensal aos idosos e portadores de deficiência que não possuam meios de subsistência.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)³⁵ ocorreu em 1993, ou seja, cinco anos após a promulgação da Constituição. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), que efetiva o preceito constitucional de renda mínima aos idosos e deficientes sem condições de se sustentar, tem seu pagamento iniciado apenas em 1996.

A implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) assume um lugar destacado na agenda nacional a partir de IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, e a posterior aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004.

Em 2005, publica-se a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB-SUAS).³⁶ Em suas palavras, o SUAS é definido como:

“... um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (MDS, 2005, p.86).

O modelo proposto define a família como núcleo social básico e organiza os benefícios e serviços assistenciais em uma rede hierarquizada territorialmente, com definição das responsabilidades de cada esfera governamental e dos critérios de financiamento do sistema.

A proteção social definida na PNAS/2004 visa garantir cinco tipos de **segurança: de acolhida**, por meio da abordagem em territórios de incidência de situação de risco e da oferta de uma rede de serviços de permanência de curta, média e longa duração; **de convívio**, por meio da oferta pública visando fortalecer laços de pertencimento e vínculos sociais; **de desenvolvimento da autonomia**, visando ao desenvolvimento de capacidades para o exercício do protagonismo e à obtenção de maiores graus de liberdade e independência pessoal; **de sobrevivência a riscos circunstanciais**, por meio da oferta de auxílios financeiros ou em espécie, de caráter transitório; e **de segurança social de renda**. Esta última merece uma consideração mais aprofundada neste trabalho. Conforme estabelece a NOB-SUAS:

“A segurança social de renda, de competência da Assistência Social,³⁷ é operada por meio da concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo da vida e/ou incapacidade

para a vida independente e para o trabalho” (Secretaria Nacional de Assistências Social/MDS, 2005, p.91).

Neste ponto, cabe ressaltar, as transferências de renda que os governos realizam para as famílias podem assumir diversos formatos, não necessariamente vinculadas à Assistência Social.

As transferências de renda inserem-se no contexto da seguridade social de forma diferente, de acordo com seu caráter contributivo ou não-contributivo.

As **transferências contributivas** associam-se ao mercado de trabalho e são componentes da Previdência Social. Em cada momento considerado, trabalhadores ativos transferem parte de sua renda para o sistema previdenciário, na expectativa de receber sua aposentadoria no futuro. Por seu turno, aposentados que contribuíram ao longo de sua vida produtiva recebem sua parte. Outras modalidades de transferência vinculadas ao mercado de trabalho incluem seguro desemprego, licenças médicas, entre outras. Essas transferências regulam o fluxo de renda entre períodos produtivos e períodos nos quais o trabalhador não auferir renda – sejam estes últimos temporários ou permanentes.

As **transferências não contributivas** constituem a modalidade mais pertinente a este trabalho. São feitas diretamente a famílias ou indivíduos em situações de vulnerabilidade, independentemente de contribuição prévia, e podem ter um ou mais objetivos concomitantes, como: reduzir a insuficiência de renda em geral; reduzir carências específicas (por exemplo, vinculadas à desnutrição); reduzir a desigualdade na distribuição de renda; ou ainda, induzir determinados comportamentos nos beneficiários.

Uma questão relevante no debate brasileiro sobre políticas públicas de transferência de renda é: as transferências devem ser focalizadas na população mais pobre, de forma a aumentar sua eficiência na redução da pobreza, ou devem atender a todos, a título de uma renda básica de cidadania?

De acordo com os defensores da tese da renda de cidadania, cada cidadão teria direito a receber uma parcela da riqueza produzida pela nação, fortalecendo seus laços de pertencimento a ela e garantindo uma vida minimamente decente a todos seus integrantes. Essa alternativa pouparia gastos com cadastramentos, impediria fraudes e evitaria que a população beneficiada se sentisse constrangida ou mesmo estigmatizada, tendo em vista que a renda básica seria distribuída universalmente. Seu exemplo mais

conhecido e citado é o do Estado norte-americano do Alasca, onde, desde o início dos anos 1980, mantém-se um fundo financeiro, constituído por parte dos *royalties* arrecadados com a exploração de petróleo, cujos dividendos são repartidos anualmente, entre seus cidadãos residentes (SUPPLY, 2002).

Embora, no plano normativo, a tese da renda básica de cidadania seja bastante atraente, devemos considerar algumas implicações para as políticas públicas, principalmente em países com elevado grau de desigualdade na distribuição da riqueza (caso do Brasil). Uma questão que aqui se coloca é: como compatibilizar o direito de todos participarem da riqueza produzida pela nação com a necessidade premente de combater a fome e a desigualdade em um contexto de restrições orçamentárias, institucionais e políticas? Se os recursos orçamentários destinados às transferências de renda fossem distribuídos universalmente, o valor disponível para os mais pobres seria muito menor que o possibilitado por uma estratégia de focalização.³⁸

O desenho dos programas de transferência de renda varia de acordo com os objetivos visados e as demandas e implicações logísticas associadas a formatos alternativos.³⁹ Uma primeira definição relevante refere-se à abrangência de seu público-alvo: as transferências podem assumir um caráter universal, atingindo toda a população; ou serem focalizadas em determinado segmento, definido por um critério de renda ou atributo categórico (crianças em idade escolar e idosos, por exemplo). Outra questão central desses programas é definir se a transferência será condicionada ao cumprimento de certas contrapartidas pelos beneficiários ou se ela ocorrerá de modo incondicionado. Também é importante determinar se os recursos transferidos poderão ser utilizados pelos beneficiários livremente, ou se estarão vinculados ao consumo de determinados bens ou serviços (alimentação, educação etc.).

As estratégias de combate à pobreza podem ser categorizadas como estruturais ou compensatórias.⁴⁰ As primeiras adotam uma perspectiva de médio e longo prazo, procurando atuar sobre os determinantes estruturais da pobreza para oferecer condições aos pobres de superarem sua situação de vulnerabilidade e se integrarem à sociedade sem prejuízo de sua autonomia. As estratégias compensatórias têm por objetivo imediato mitigar as carências de curto prazo da população em situação de pobreza, mediante ações pontuais, sem delinear perspectivas para sua superação.

Os programas de transferências de renda com condicionalidades – o Bolsa Família é um deles – procuram articular ambas as categorias. Aliviam os sintomas

imediatos da pobreza, como a fome, ao mesmo tempo em que, por meio das condicionalidades, incentivam a melhoria do *status* educacional e de saúde dos beneficiários. A hipótese subjacente é que a formação de capital humano, promovida com o cumprimento das condicionalidades, permitiria o rompimento do ciclo de pobreza ao oferecer às crianças de famílias pobres melhores oportunidades de qualificação e, conseqüentemente, mais possibilidades de inserção futura no mercado de trabalho e na sociedade. Esses programas caracterizam-se por seu caráter não contributivo.

Os programas de transferência de renda às famílias com condicionalidades têm seu início no Brasil, com as experiências pioneiras de Campinas (SP) e do Distrito Federal, em 1995. A partir de então, um conjunto significativo de programas com esse desenho se desenvolve nas três esferas de governo. Como registram SILVA *et aliae* (2004):

“Esses programas foram criados em uma conjuntura socioeconômica marcada pelo crescimento acentuado do desemprego, acompanhado do incremento de formas de ocupação precárias e instáveis sem a proteção social garantida pela previdência social, rebaixamento do rendimento da renda proveniente do trabalho, crescimento da violência, principalmente nos grandes centros urbanos, ampliação dos índices de pobreza e da desigualdade social” (p.132).

O primeiro programa federal de transferência de renda com condicionalidades foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Instituído em 1996, o PETI apresenta três componentes: benefício financeiro; atividade socioeducativa (conhecida por Jornada Ampliada); e oferta de ações de qualificação profissional e geração de trabalho e renda para adultos de famílias com crianças em situação de trabalho infantil. Para a família receber o benefício financeiro, suas crianças devem freqüentar a escola e participar das atividades socioeducativas; e os adultos devem participar das atividades de qualificação profissional e geração de trabalho e renda.

No período de 2001 a 2003, o Governo Federal lançou quatro programas de transferência direta de renda às famílias, vinculados a distintos ministérios, que, posteriormente, seriam integrados pelo Programa Bolsa Família.

O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação, conhecido como Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, regulamentado pelo Decreto nº 3.823/01, tinha como público-alvo famílias de renda *per capita* inferior a

R\$90,00 e crianças de seis a 15 anos de idade matriculadas na rede de Ensino Básico em todos os municípios brasileiros. Sua implementação esteve sob responsabilidade do Ministério da Educação. O pagamento do benefício – R\$15,00 mensais por criança, até o limite de R\$45,00 – estava condicionado a uma frequência escolar mensal mínima dessas crianças, de 85%.

O Programa Bolsa Alimentação foi instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 10 de setembro de 2001, regulamentado pelo Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001. Gerido pelo Ministério da Saúde (MS), beneficiava gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade em situação de risco nutricional, pertencentes a famílias com renda *per capita* inferior a R\$90,00. O benefício a ser transferido à família para a melhoria de sua alimentação, de R\$15,00 por beneficiário até o limite de R\$45,00 mensais, não tinha seu gasto controlado pelos gestores do programa. Para recebê-lo, a família deveria cumprir uma agenda de compromissos de participação em ações básicas de saúde, com enfoques predominantemente preventivos: atendimento pré-natal; vacinação; acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil; incentivo ao aleitamento materno; e atividades educativas em saúde.

O Auxílio Gás, instituído pela Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, regulamentado pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, estava sob gestão do Ministério das Minas e Energia. Não era um programa de transferência condicionada de renda e sim um benefício financeiro oferecido às famílias pobres (famílias pobres definidas como aquelas de renda *per capita* mensal inferior a ½ salário mínimo) para compensar o aumento no preço do gás de cozinha resultante da retirada de subsídio a esse produto. As famílias beneficiada recebia R\$15,00 a cada bimestre.

O último dos programas de transferência de renda unificados no Bolsa Família foi o Cartão Alimentação, implementado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). O Cartão Alimentação era uma das ações específicas de promoção da segurança alimentar previstas pelo Programa Fome Zero, este que foi a principal marca de governo no início da primeira gestão do Presidente Lula. O Cartão Alimentação foi criado em fevereiro de 2003, pela Medida Provisória nº 108, posteriormente convertida na Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, regulamentado pelo Decreto nº. 4675, de 16 de abril de 2003. Sua implementação previa a adoção, em parceria com os demais entes federados, de ações específicas (como educação alimentar, orientações de saúde e higiene) e estruturais (reforma agrária, saneamento

básico, irrigação, habitação, construção de vias de acesso, entre outras) para a superação da insegurança alimentar. O benefício de R\$50,00 era dirigido a famílias em situação de insegurança alimentar, com renda mensal inferior a meio salário mínimo *per capita*. O tema das condicionalidades foi abordado no Decreto de regulamentação do Cartão Alimentação, embora seu conteúdo específico e os mecanismos de acompanhamento do programa não tenham sido explicitados. O Artigo 7º, em seu Parágrafo Único, estabelecia que o recebimento do benefício *poderia* ser associado à participação das famílias beneficiadas “*em atividades comunitárias e educativas, inclusive aquelas de caráter temporário, e outras formas de contrapartidas sociais a serem definidas de acordo com as características do grupo familiar*”. É de se supor que, caso o programa tivesse continuidade, a discussão sobre a regulamentação das condicionalidades seria retomada.

Os objetivos, critérios de seleção e instrumentos de gestão de cada um dos programas de transferência anteriores ao Bolsa Família eram distintos. Havia sobreposição de beneficiários, enquanto uma importante parcela da população brasileira pobre permanecia descoberta pelos programas de transferência de renda.

O Programa Bolsa Família

A criação do Bolsa Família, em outubro de 2003, foi um passo decisivo para a ampliação e articulação da rede de proteção social brasileira. O Bolsa Família promoveu a unificação dos quatro programas federais mencionados, implantados entre 2001 e 2003, significando um expressivo aumento no volume de recursos transferidos às famílias. Em 2002, a soma dos recursos empregados nos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás foi de R\$2,27 bilhões.⁴¹ Nos anos seguintes, houve uma consistente evolução no volume de recursos transferidos às famílias. Outro ponto que merece destaque é a ampliação da participação do Programa Bolsa Família na execução dos recursos financeiros ao longo do processo de expansão e “migração” de beneficiários dos programas remanescentes, virtualmente concluído em 2006, quando o Bolsa Família respondeu por 97% das transferências às famílias.⁴² A Tabela 1 indica a evolução do programa.

Além da ampliação dos recursos federais, o Bolsa Família fomentou a integração da atuação federal com programas estaduais e municipais de transferência de renda, mediante termos de cooperação pactuados entre as partes.⁴³

Tabela 1: Evolução da execução financeira do Programa Bolsa Família e dos programas de transferência de renda remanescentes. Brasil, 2002 a 2006

| Programas de transferência de renda | Valor executado por ano (em R\$ milhões) | | | | |
|-------------------------------------|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Auxílio Gás | 609,2 | 800,2 | 535,4 | 363,6 | 106,5 |
| Bolsa Alimentação | 121,7 | 264,4 | 54,1 | 7,9 | 1,7 |
| Bolsa Escola | 1.537,1 | 1.429,5 | 942,7 | 598,8 | 115,5 |
| Cartão Alimentação | – | 290,6 | 167,4 | 56,5 | 28,6 |
| Bolsa Família | – | 572,4 | 3.609,2 | 5.359,0 | 7.203,6 |
| TOTAL | 2.268,0 | 3.357,1 | 5.308,8 | 6.385,7 | 7.455,9 |

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

A unificação permitiu o aprimoramento dos mecanismos de gestão, a ampliação da cobertura e a elevação do valor médio dos benefícios, além de propiciar condições para o estabelecimento de relações intergovernamentais mais articuladas na implementação de ações de redução da pobreza. Como registram FONSECA & VIANNA (2006):

“... a unificação dos programas de transferência de renda deve-se à compreensão, por parte do governo, da necessidade de melhorar a gestão e aumentar a efetividade do gasto social, por meio da otimização, da racionalização e de ganhos de escala, e apóia-se na maior facilidade de interlocução do governo federal com Estados e municípios, tendo em vista que é vital definir funções para cada ente governamental e estabelecer termos de cooperação entre os três níveis de governo na operacionalização dos programas sociais” (p.453).

Outra inovação do Bolsa Família, quando comparado aos programas federais de transferência de renda anteriores, foi a definição da família, em sua integralidade, como foco das ações de desenvolvimento social, e não de seus integrantes ou dimensões de sua vida (saúde, educação, alimentação, entre outros) tomados isoladamente.

Os objetivos básicos do PBF em relação a seus beneficiários são:

- I. Promover o acesso à rede de serviços públicos, especialmente da Saúde, Educação e Assistência Social.
- II. Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional.

- III. Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.
- IV. Combater a pobreza.
- V. Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.⁴⁴

Como podemos perceber da amplitude de seus objetivos, a implementação do programa demanda forte articulação das diversas áreas de governo implicadas em sua gestão – Assistência Social, Educação, Saúde, Segurança Alimentar, Trabalho e outras –, o que torna necessária a colaboração entre as distintas esferas do Poder Executivo, particularmente os municípios, tema a ser desenvolvido mais adiante.

A responsabilidade pela gestão do PBF cabe à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Este órgão do MDS estabelece o relacionamento com os entes federados para a implementação do programa, negocia termos de cooperação para integração de programas próprios de Estados e municípios ao PBF (as chamadas “pactuações”), negocia e acompanha a execução do contrato de prestação de serviços com o agente operador – a Caixa Econômica Federal (CAIXA), gerencia o Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) em âmbito nacional, define as regras, fluxos e procedimentos da gestão de benefícios (inclusões, bloqueios, suspensões, cancelamentos), coordena a atuação dos ministérios setoriais no acompanhamento das condicionalidades e executa as repercussões pertinentes sobre os benefícios, articula a oferta de programas complementares e se encarrega da execução das ações de fiscalização e controle, seja diretamente ou em parceria com órgãos públicos⁴⁵ e instâncias de controle social.⁴⁶

A CAIXA desempenha um papel estratégico na operacionalização do PBF. Definida, legalmente, como agente operador do programa,⁴⁷ são suas principais responsabilidades de ação: desenvolvimento de sistemas para apoio à gestão do Programa; processamento dos cadastros enviados pelos municípios, atribuindo um número de identificação social (NIS) a cada pessoa cadastrada; organização e operacionalização do pagamento dos benefícios; e comunicação a cada família sobre a concessão do benefício, emissão e entrega do cartão e divulgação do calendário de pagamentos.

Os ministérios da Saúde e da Educação, por sua vez, são responsáveis pela coordenação, apoio e fiscalização do acompanhamento das condicionalidades em suas

respectivas áreas, consolidando e repassando as respectivas informações de suas áreas ao MDS, de acordo com os fluxos e prazos definidos.

Desenho e estratégia de intervenção do programa

Em linhas gerais, o Programa Bolsa Família consiste na transferência de recursos monetários a famílias em situação de pobreza, que, para recebê-los, devem cumprir determinadas condições – as condicionalidades, definidas na regulamentação do PBF. Seus beneficiários também são considerados público-alvo prioritário dos chamados Programas Complementares, que visam contribuir para os objetivos de superar a pobreza e promover a inclusão social de forma efetiva e sustentada.

Conformam-se, assim, três linhas de intervenção ou componentes: benefício financeiro; cumprimento das condicionalidades; e oferta de programas complementares. A seguir, analisarei cada um desses componentes.

Benefícios financeiros

A transferência de recursos às famílias tem como objetivo principal o alívio ou atendimento imediato das principais manifestações da insuficiência de renda, como a fome e necessidades básicas de subsistência.

Os benefícios financeiros do PBF são de dois tipos: básico, para famílias em situação de extrema pobreza; e variável, para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Os valores recebidos pelas famílias, de periodicidade mensal, são definidos de acordo com a faixa de renda e composição familiar. Em dezembro de 2006, o valor médio dos benefícios pagos às famílias foi de R\$62,60. A Tabela 2 apresenta o valor dos benefícios de acordo com a renda e composição familiar.

Tabela 2: Benefícios pagos pelo Programa Bolsa Família segundo renda e composição familiar. Brasil, dezembro de 2006⁴⁸

| Situação da família | Renda mensal <i>per capita</i> (R\$) | Ocorrência de membros de zero a 16 anos de idade e gestantes ou nutrizes | Benefícios | Valor do benefício (R\$) |
|------------------------|--------------------------------------|--|-------------------------------|--------------------------|
| Pobreza | R\$60,01 a R\$120,00 | Um membro | Um variável | R\$15,00 |
| | | Dois membros | Dois variáveis | R\$30,00 |
| | | Três ou mais membros | Três variáveis | R\$45,00 |
| Extrema pobreza | Abaixo de R\$60,00 | Sem ocorrência | Básico | R\$50,00 |
| | | Um membro | Básico + Um variável | R\$65,00 |
| | | Dois membros | Básico + Dois variáveis | R\$80,00 |
| | | Três ou mais membros | Básico + três variáveis | R\$95,00 |

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

De acordo com pesquisa realizada com beneficiários, a maior parte do valor recebido pelo Bolsa Família é empregada na satisfação de necessidades básicas. O primeiro item de gasto relatado é ‘alimentação’ (76,4%), seguido de ‘material escolar’ (11,1%) e ‘roupas e calçados’ (5,4%). Um percentual significativo de beneficiários entrevistados (85,6%) relata melhoria na alimentação da família; 73% afirmam que a variedade de alimentos aumentou bastante. Outra pesquisa sobre a situação nutricional na região do semi-árido encontrou significativa redução do risco de desnutrição infantil nas famílias beneficiárias do Bolsa Família. Nas famílias pesquisadas, a prevalência de desnutrição em crianças de seis a 11 meses de vida foi de 5,3%; nas famílias beneficiárias pelo programa, por sua vez, essa prevalência foi de apenas 2%, representando uma redução de 62,1 % (PAES-SOUSA & VAITSMAN, 2007).

São dados reveladores de que, embora o valor médio seja modesto, o benefício financeiro apresenta resultados significativos. Com isso, evidencia-se o atingimento, ao menos parcial, do objetivo de atenuar, de forma imediata, as principais manifestações da pobreza, como a fome e a desnutrição. Cabe considerar, todavia, até que ponto a

transferência monetária mensal às famílias cumpre apenas esse objetivo de curto prazo ou se oferece elementos indicadores de outros possíveis efeitos, que apontem para a possibilidade de superação da situação de pobreza.

Em primeiro lugar, a disponibilidade de uma renda regular permite que as famílias satisfaçam necessidades fundamentais, que as habilitam a ir mais além. Uma pessoa com fome ou desnutrida ou, ainda, sem condições de se vestir de forma minimamente decente, encontra-se em desvantagem competitiva no mercado de trabalho. Outra barreira a ser transposta é a dificuldade de deslocamento. A indisponibilidade de recursos para pagar uma passagem de ônibus dificulta – e pode, em algumas situações, até impedir – a postulação de um aspirante a uma oportunidade de trabalho em local distante de seu domicílio.

A utilização de parte do benefício recebido em pequenos investimentos produtivos abre novas possibilidades para as famílias auferirem renda. Vários exemplos, não devidamente documentados e quantificados, têm sido relatados por gestores municipais e beneficiários do programa.

Outro ponto a ser destacado é que a transferência monetária permite compensar, ainda que parcialmente, o custo de oportunidade que as famílias têm, no curto prazo, para manter seus filhos na escola em lugar de ocupá-los com alguma atividade visando à complementação da renda familiar.

Uma dimensão importante do potencial do programa para reduzir a pobreza é observada ao mudarmos a unidade de análise da família para o território onde ela reside. Os recursos transferidos (cerca de R\$8 bilhões, em 2006) têm efeito considerável sobre as economias locais, principalmente nas regiões mais pobres e, portanto, concentradoras de um maior número de beneficiários. Em alguns municípios, o montante dos benefícios pagos às famílias é maior que a arrecadação municipal ou, ainda, que as transferências federais (MARQUES, 2005). A redistribuição de recursos para as áreas menos desenvolvidas promove oportunidades de geração de renda e de trabalho que devem ser melhor avaliadas.

Assim, é possível inferir que, ainda que o programa se limitasse ao pagamento de benefícios financeiros, seus efeitos vão além do alívio imediato da pobreza, seja no interior das famílias, seja no plano maior das regiões pobres beneficiadas.

Cumprimento de condicionalidades

A legislação do PBF estabelece que a concessão dos benefícios depende do cumprimento de condicionalidades nas áreas da Saúde e da Educação. O Decreto de regulamentação do programa define condicionalidades como “*a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social*”.⁴⁹

O cumprimento de condicionalidades pelas famílias estava previsto desde a lei de criação do programa. Sua regulamentação, contudo, foi concluída em novembro de 2005, com a publicação da Portaria GM/MDS nº 551, de 8 de novembro de 2005. Nesse ínterim, foram publicadas duas portarias interministeriais: a Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004; e a Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004.

Na área da Saúde, foram definidas as seguintes responsabilidades para as famílias beneficiárias:

- I. Para as gestantes e nutrizes, no que couber:
 - a) inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde; e
 - b) participar de atividades educativas, ofertadas pelas equipes de saúde, sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.

- II. Para os responsáveis por crianças menores de sete anos:
 - a) levar a criança à unidade de saúde ou ao local de campanha de vacinação, mantendo em dia o calendário de imunização, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde; e
 - b) levar a criança às unidades de saúde para a realização do acompanhamento de seu estado nutricional e desenvolvimento, e outras ações, conforme o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde.

- III. Informar ao órgão municipal responsável pelo Cadastramento Único sobre qualquer alteração em seu cadastro original, objetivando a atualização do cadastro de sua família.⁵⁰

O acompanhamento das condicionalidades é feito pelas equipes de Saúde da Família ou, se for o caso, das unidades básicas de saúde às quais as famílias estão vinculadas. O registro do acompanhamento é feito semestralmente, por meio de um módulo do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), especialmente desenvolvido para esse fim.

Em relação à área da Educação, foram definidas as seguintes responsabilidades das famílias:

- I. Efetivar, observada a legislação escolar vigente, a matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino.
- II. Garantir a frequência escolar de, no mínimo, 85% da carga horária mensal do ano letivo.
- III. Informar imediatamente à escola quando da impossibilidade de comparecimento do aluno às aulas, apresentando, se existente, a devida justificativa da falta.⁵¹

No segundo semestre de 2004, houve uma forte reação da mídia quanto à demora na implementação das sanções decorrentes do descumprimento das condicionalidades. O argumento da crítica era de que o programa havia se convertido em mero instrumento de assistencialismo e clientelismo político, o que significaria um retrocesso em relação aos programas anteriores, particularmente o Bolsa Alimentação e o Bolsa Escola.

De fato, o acompanhamento de condicionalidades não era efetivo nos programas anteriores ao Bolsa Família. Enquanto no Bolsa Escola, o melhor resultado, em termos de informação, foi atingido no terceiro trimestre de 2003, quando 19% das escolas informaram a frequência de seus alunos, no Bolsa Alimentação sequer houve um bloqueio por descumprimento da agenda da Saúde. A politização do debate sobre os programas instaurada naquele momento – afinal, o programa estava diretamente associado à imagem do Presidente da República e ao criticado Fome Zero – impedia uma análise isenta desses problemas.

Vários desafios se colocaram para a regulamentação e acompanhamento das condicionalidades, desde a disponibilização de sistemas de informações, para serem alimentados pelos municípios, até a construção de um consenso mínimo em torno da importância de se controlar as condicionalidades.⁵²

Alguns posicionamentos se opunham a esse controle. Para certos atores, vinculados ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), seria um erro, do ponto de vista normativo, interpor uma condição para a garantia do direito à alimentação. Os defensores da renda de cidadania argumentavam de forma similar, com relação ao direito à renda. Outros, por considerarem que as políticas de saúde e de educação não deveriam realizar um atendimento diferenciado aos beneficiários do PBF, em respeito ao princípio constitucional da universalidade. Havia, ainda, os que consideravam equivocada a estratégia do programa, principalmente no que se refere à frequência escolar, argumentando que a cobertura da educação fundamental estava praticamente universalizada e que a exigência de matrícula e frequência escolar aplicava-se a toda a população⁵³ e não apenas aos beneficiários do PBF. Mais outra resistência vinha dos que consideravam que o problema principal a ser enfrentado era a baixa qualidade do ensino, não contemplada pelo programa. Alguns gestores municipais das áreas da Saúde e da Educação alegavam, todavia, que seu trabalho adicional de informação do acompanhamento dos beneficiários era uma responsabilidade extraordinária a suas funções regulares, para a qual reivindicavam uma contrapartida do governo federal.

A estratégia de regulamentação do acompanhamento das condicionalidades, adotada com a publicação da Portaria MDS nº. 551, de 11 de novembro de 2005, procurou conciliar as diversas posições em jogo. Primeiramente, reafirmava o Bolsa Família como um programa de transferência de renda *com condicionalidades*. Em segundo lugar, reconhecia a Saúde e a Educação como instituições responsáveis por políticas públicas de caráter universal, em que condicionalidades – aquelas previstas pelo PBF, por exemplo –, mais além de exigências, configuravam direitos a serem garantidos às famílias e seus membros. Assim, optou-se por uma aplicação gradual das sanções. Em um primeiro momento, a família seria notificada por escrito, sendo lembrada da necessidade de cumprir com as contrapartidas estabelecidas para continuar a receber o benefício. Na segunda situação de descumprimento, o benefício seria bloqueado por 30 dias, podendo ser sacado pela família após esse período. Por ocasião do terceiro e do quarto eventos de descumprimento, ele seria suspenso por 60 dias; ou

seja, a família não receberia o benefício relativo ao período de suspensão. Finalmente, se após todos esses passos, a família continuasse a descumprir as condicionalidades, poderia ser desligada do programa.

O cumprimento das condicionalidades tem, como principal objetivo, contribuir para a ruptura do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações.⁵⁴ Seu descumprimento é considerado um indicador de vulnerabilidade da família, a qual, mais do que ser punida por sua falta, deveria receber uma atenção especial do poder público para que sua inadimplência fosse resolvida.

Uma iniciativa nesse sentido foi a utilização da informação sobre os motivos de baixa frequência escolar das crianças. A cada período de apuração, o sistema de acompanhamento permite o registro desses motivos. Situações de trabalho infantil, negligência dos pais, exploração ou violência sexual, por exemplo, foram assim identificadas, sistematizadas e encaminhadas aos órgãos competentes para solucionar cada uma dessas situações, como Ministério Público, conselhos tutelares, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Outra estratégia adotada foi a articulação do Bolsa Família com o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), vinculado à Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, com o propósito de desenvolver uma metodologia de acompanhamento de cada família que considerasse sua situação concreta, suas vulnerabilidades e potencialidades, visando a sua melhor orientação e utilização do conjunto de serviços e ações previstos por ambos os programas. Na metodologia adotada, o não-cumprimento de condicionalidades foi considerado um indicador de que a família deveria contar com um acompanhamento mais próximo, de maneira a sentir-se apoiada e resolver suas dificuldades, garantindo-se, dessa forma, os direitos de seus membros à educação e aos cuidados básicos de saúde.⁵⁵

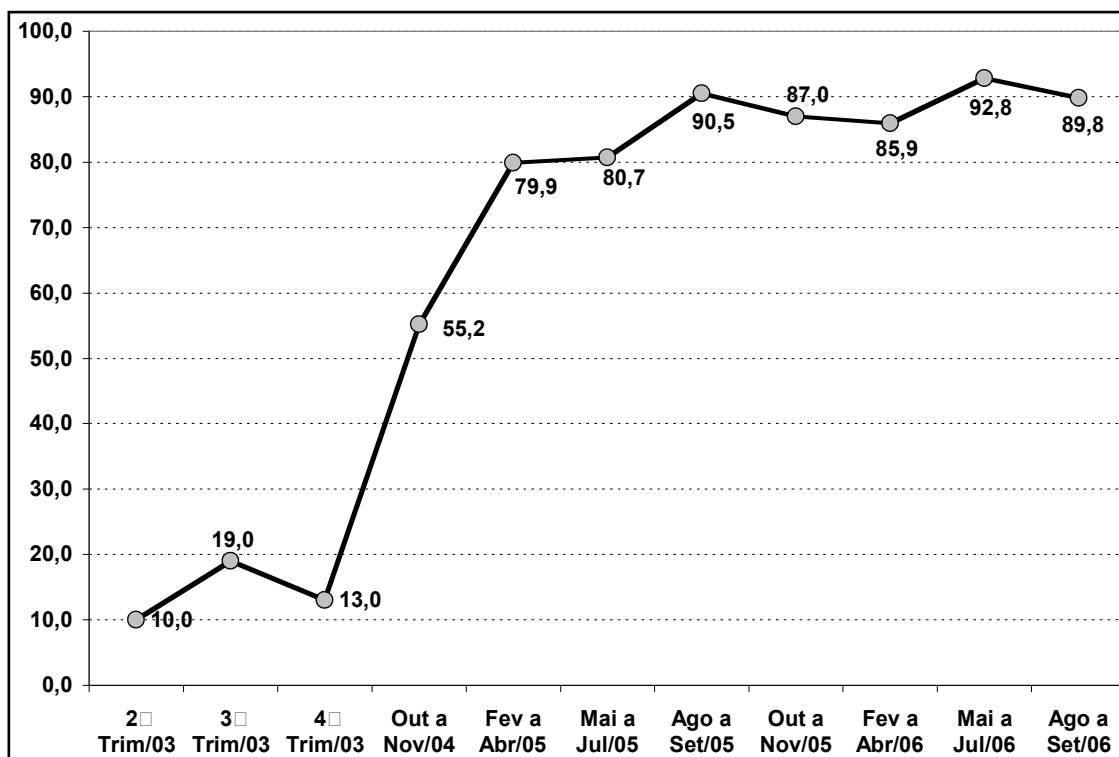
O cancelamento de benefícios em decorrência de descumprimento de condicionalidades, portanto, deve ser considerado um instrumento extremo, a ser utilizado em situações de falha no sistema de proteção social.

Apesar da taxa de matrícula no Ensino Básico e no Ensino Médio ter crescido consideravelmente, a partir da década de 1990, a taxa de evasão continua alta, reduzindo o percentual da população que conclui essas etapas da educação formal.

O acompanhamento da frequência escolar incentiva a permanência das crianças e adolescentes na escola, pois uma frequência escolar mensal inferior a 85% pode

acarretar a suspensão do pagamento do benefício ou mesmo o cancelamento da participação da família no programa.

O acompanhamento da condicionalidade relativa à Educação tornou-se mais efetivo após a instituição do PBF, quando comparado ao do período de vigência do Bolsa Escola. Na Figura 1, é possível constatar a evolução do percentual de escolas que informam a freqüência escolar a partir de outubro de 2003.



Fonte: Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

Figura 1: Evolução percentual das escolas que informaram a freqüência escolar aos programas Bolsa Escola e Bolsa Família. Brasil, 2003 a 2006

As condicionalidades da área da Saúde (vacinação e acompanhamento do desenvolvimento das crianças de zero a seis anos de idade; e acompanhamento das gestantes pela rede básica de saúde), além de promover a saúde da mulher e o cuidado com a saúde das crianças de famílias pobres, desde antes do nascimento até o período pré-escolar, visa à prevenção de problemas que possam comprometer o desenvolvimento de suas capacidades e seu acesso a oportunidades futuras.

Um argumento levantado por críticos do PBF, entretanto, é que a estratégia para melhorar o *status* educacional e sanitário das famílias beneficiárias está equivocada.

Segundo esses críticos, os recursos transferidos diretamente às famílias deveriam ser dirigidos aos serviços de educação e de saúde. Uma resposta a esse questionamento, necessariamente, deveria partir da análise da relação entre demanda e oferta de serviços e da definição da melhor combinação de recursos e estratégias para atingir os objetivos educacionais e sanitários, o que foge ao escopo deste trabalho. Algumas observações sobre a articulação do PBF com essas políticas setoriais, contudo, são pertinentes e oportunas.

No Brasil, as políticas públicas de educação e de saúde são de acesso universal, regulamentadas por instrumentos próprios e com financiamento garantido constitucionalmente. A estratégia do PBF de demandar condicionalidades vinculadas a essas políticas tem seu foco dirigido às famílias beneficiárias, em tese as mais pobres, portanto mais vulneráveis e, provavelmente, com maiores dificuldades de acesso aos serviços.

Além do incentivo para que as famílias procurem os serviços de saúde e educação, uma hipótese plausível – merecedora de uma investigação posterior – é que o controle de condicionalidades também afete o comportamento dos gestores municipais desses setores. Em razão da necessidade de transmitir aos órgãos federais correspondentes as informações sobre a frequência escolar das crianças e o acompanhamento das famílias beneficiárias pelos serviços de saúde, presume-se que haja indução ao estabelecimento de uma “busca ativa” dessas famílias, compensando, dessa maneira, sua dificuldade de acesso a esses serviços.

Programas complementares

A Lei nº 10.836/04, que instituiu o PBF, não faz menção específica a programas complementares, o que só ocorrerá mais tarde, com o Decreto nº 5.209/04.⁵⁶ Contudo, seu espírito está presente no Artigo 4º, que define o Conselho Gestor Interministerial do PBF, quando estabelece, entre suas finalidades, “*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*”.⁵⁷

Os programas ou ações complementares, como a própria denominação explicita, não compõem o PBF mas se articulam a ele de forma a ampliar o alcance de seus objetivos. Cabe aqui uma breve reflexão sobre sua natureza e enfoque, para clarificar seu papel na estratégia delineada, de combate à pobreza e promoção da inclusão social.

A denominação de ‘Programa Complementar’ pode induzir a uma interpretação de inexistência independente ou a uma relação de subalternidade desse tipo de programa em relação ao PBF. Outra leitura, contudo, parece-nos mais adequada: o entendimento da necessária complementaridade de ações para enfrentar as diferentes causas da pobreza e da exclusão social. Trata-se do esforço de articular a ação do Estado brasileiro, em suas três esferas de governo, com ações da sociedade civil, de forma a reforçar as oportunidades de inclusão social das famílias beneficiárias, que, pelo critério da renda, são as mais pobres do país.

Iniciativas visando elevar a qualificação profissional, ampliar oportunidades de geração de trabalho e renda, promover a alfabetização de jovens e adultos, emitir documentos de identificação civil e reduzir gastos com serviços públicos essenciais (como energia elétrica e água), estão no escopo desses programas complementares.

A Figura 2 apresenta os programas federais que se encontravam articulados ao Bolsa Família como programas complementares, em janeiro de 2007.

Após revisar os três componentes da estratégia de intervenção do Programa Bolsa Família, verifiquei que os três componentes estratégias de intervenção sobre a situação das famílias (a saber: benefício financeiro; acompanhamento de condicionalidades; e programas complementares) são relacionados a cada um dos objetivos do programa, o que indica a adequação do desenho da estratégia.⁵⁸ A Figura 3 sistematiza essa correlação.

Cooperação federativa e gestão do Programa Bolsa Família

A compreensão do contexto federativo brasileiro é fundamental para entender os processos de formulação e de gestão do programa (LÍCIO, 2004). Os principais instrumentos normativos do PBF – desde sua lei de criação às portarias de sua regulamentação – apontam a responsabilidade solidária das três esferas de governo pelas políticas de redução da pobreza e reconhecem que a implementação de seus diversos componentes depende do estabelecimento de mecanismos de cooperação intergovernamental, tendo em vista sua abrangência territorial, escala e capilaridade.

| Programa | Descrição | Órgão gestor | Resultados parciais |
|---|---|---|--|
| Programa Nacional de Atendimento da Agricultura Familiar (Pronaf) | Famílias atendidas pelo PBF são atendidas por agentes de crédito do Banco do Nordeste, com assistência técnica em pequena produção, cadeias e arranjos produtivos e articulação com mercados mais amplos. | Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) | De 49.326 atendidos pelo Pronaf B no Nordeste, 16.814 estão do Cadastro Único e 14.092 são beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). |
| Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – Biodiesel | Estruturação socioeconômica do público do PBF para participar da cadeia produtiva do Biodiesel – assistência técnica, crédito e capacitação. | Comissão Executiva Interministerial (CEIB)/Casa Civil da Presidência da República | 580 municípios nordestinos pertencem a polos produtores de biodiesel; terão prioridade 1.660 famílias produtoras de mamona atendidas pelo PBF. |
| Brasil Alfabetizado | Alfabetização de jovens e adultos que não tiveram acesso à educação básica. | Ministério da Educação (MEC) | 38.612 beneficiários do PBF matriculados no Brasil Alfabetizado em 2006. |
| Agentes de Desenvolvimento Solidário | Fomento ao desenvolvimento e geração de trabalho e renda, apoio a empreendimentos coletivos solidários, identificação de potencialidades e demandas para análise pelo projeto e atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ou outros órgãos. | MTE | Inicialmente, o projeto capacitou 250 agentes; espera capacitar outros 250, especificamente para apoiar as famílias beneficiárias do PBF. |
| Libertos de Trabalho Escravo | Ação em parceria com o MTE, visa reintegrar à sociedade os cidadãos libertos do trabalho escravo mediante inserção no PBF. | MTE | Em novembro de 2006, a Senarc/MDS indicou 1.492 famílias com pessoas resgatadas do trabalho escravo para inclusão no PBF. |
| Juventude Cidadã | Modalidade do Programa Nacional Primeiro Emprego (PNPE), atende as prefeituras na geração de oportunidades de trabalho a jovens, principalmente de famílias com até ½ salário mínimo <i>per capita</i> | MTE | 67 prefeituras já foram conveniadas ao MTE para qualificar cerca de 60.000 jovens; a seleção privilegiará jovens de famílias beneficiárias do PBF. |
| Luz para Todos | Coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), com participação da Eletrobrás e empresas controladas, leva energia elétrica à população rural. | MME | O MDS e o MME firmaram acordo de cooperação para inter-relacionar bases de dados e outras informações |
| Tarifa Social de Energia Elétrica | Redução da tarifa de energia elétrica para famílias de baixa renda | MME | (sem informação) |

Fonte: elaboração própria, a partir das informações disponíveis no endereço eletrônico www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares/programas-federais⁵⁹

Figura 2: Oferta do Governo Federal de programas complementares ao Programa Bolsa Família. Brasil, janeiro de 2007

| Objetivo | Componentes da estratégia de intervenção |
|-----------------|---|
|-----------------|---|

| | |
|--|---|
| | |
| I. Promover o acesso à rede de serviços públicos, especialmente da Saúde, Educação e Assistência Social. | - Acompanhamento de condicionalidades - Programas complementares |
| II. Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional. | - Benefício financeiro |
| III. Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. | - Benefício financeiro - Acompanhamento de condicionalidades - Programas complementares |
| IV. Combater a pobreza. | - Benefício financeiro - Acompanhamento de condicionalidades - Programas complementares |
| V. Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. | - Acompanhamento de condicionalidades - Programas complementares |

Figura 3: Componentes estratégicos associados aos objetivos do Programa Bolsa Família. Brasil, 2007

Os municípios, particularmente, têm um papel fundamental na gestão compartilhada do PBF. A coleta e o registro de informações sobre as famílias no CadÚnico são tarefas suas, assim como grande parte da gestão de benefícios (ações de bloqueio, desbloqueio e cancelamento). A provisão dos serviços básicos de educação e saúde, conforme regulamentação própria a essas políticas, igualmente, é de responsabilidade municipal, além do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias. Os municípios também desempenham um papel de destaque na oferta de ações ou programas complementares.

Embora o combate à pobreza seja uma competência comum às três esferas de governo, nada obriga os entes subnacionais a assumir responsabilidades pela execução de programas federais na área social. As bases para a cooperação na implementação desses programas devem ser construídas de forma negociada, respeitando a autonomia das partes.

Com o objetivo de institucionalizar o relacionamento com os municípios na implementação do PBF, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome publicou a Portaria GM/MDS nº 246/05, de 20 de maio de 2005, regulamentando o processo de adesão ao Programa Bolsa Família e ao CadÚnico a partir de um instrumento denominado Termo de Adesão, que formaliza os compromissos mútuos assumidos para a gestão do programa.

Cada prefeito, ao assinar o Termo de Adesão, indica o responsável, no âmbito municipal, pela condução do programa – a quem se convencionou denominar Gestor Municipal do PBF. Ao prefeito também cabe instituir ou indicar uma instância pré-existente para o exercício do controle social sobre o programa, conforme definido na Instrução Normativa nº 01, de 20 de maio de 2005. Até meados de 2006, praticamente todos os municípios brasileiros haviam firmado seus respectivos termos de adesão.⁶⁰

A assinatura dos termos de adesão não foi imposta como condição prévia à concessão de benefícios para os residentes nos municípios. O Decreto nº 5.209/04, que regulamentou a Lei nº 10.836/04, estabeleceu que os termos de adesão firmados anteriormente, no âmbito dos programas integrados ao PBF, seriam revalidados até o final de 2005.

Além da motivação para formalizar o relacionamento já existente, os municípios foram incentivados por outras medidas tomadas pelo MDS. A primeira delas foi a concessão de apoio financeiro a ações relacionadas com a gestão do programa. Em um primeiro momento, o MDS repassou recursos para apoiar a atualização da base do CadÚnico.

Os municípios receberam recursos de acordo com o número de cadastros validados pelo MDS em sua base. Os cadastros familiares, para serem considerados válidos, deveriam ter todos os campos obrigatórios do CadÚnico preenchidos – para todos os membros da família –, assim como o registro do número de um documento de identificação do responsável legal maior de 16 anos, com controle de emissão nacional [Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou título de eleitor].⁶¹

Os municípios receberiam o valor correspondente ao processo de atualização cadastral em três situações: cadastros presentes na base validados; cadastros complementados do CadBes, o cadastro do Bolsa Escola; e novos cadastros em municípios com cobertura cadastral inferior à estimativa de famílias no perfil do Bolsa Família.

O MDS repassou aos municípios, para cada cadastro familiar que se enquadrasse nas três situações descritas acima, o valor de R\$6,00. Ao longo do período em que vigorou esse apoio financeiro, foram validados, aproximadamente, 73% dos cadastros da base nacional, significando um repasse total de cerca de R\$60 milhões.

Em abril de 2006, o MDS adotou uma nova sistemática de apoio aos municípios, baseada no número de famílias beneficiárias e no desempenho em dimensões

selecionadas do processo de gestão, a partir do estabelecimento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).⁶²

O IGD é calculado pela média aritmética de quatro indicadores: taxa de atualização cadastral; taxa de cobertura cadastral; taxa de informação da frequência escolar; e taxa de informação das condicionalidades da saúde. Para se calcular o valor mensal a ser repassado ao município, o IGD obtido é multiplicado por um valor de referência para cada família atendida (R\$2,50). Para apoiar os municípios de pequeno porte, estabeleceu-se que a remuneração das primeiras 200 famílias beneficiárias seria computada em dobro.

Outro fator relevante foi a descentralização de funções de gestão e a disponibilidade de acesso a sistemas informacionais – para a efetivação das funções descentralizadas –, como o Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec),⁶³ que permite aos municípios habilitados a realização de ações de bloqueio, desbloqueio e cancelamento de benefícios em tempo real, a partir de um aplicativo disponível via internet.

O Termo de Adesão, contudo, não é a única modalidade de comprometimento dos entes federados. Outra linha de relacionamento facultada aos municípios e, também, aos Estados e ao Distrito Federal, é o estabelecimento de termos de cooperação visando à integração de programas locais de transferência de renda ou, ainda, à complementação do valor pago pelo programa federal.

Os termos de cooperação (ou “pactuações”, forma de referência corrente entre os atores relacionados ao Bolsa Família) expressam um engajamento acima do padrão estabelecido pelos termos de adesão, implicando, inclusive, a complementação de valores dos benefícios pagos às famílias.

Nessa categoria de relacionamento federativo, enquadra-se o Município de Nova Lima. Sua escolha para o estudo de caso deste trabalho, conforme já foi mencionado, decorreu da proposta, explicitada no Termo de Cooperação do Município com o MDS, de um conjunto de inovações no desenho do programa municipal que, a meu ver, configura um interessante exemplo de cooperação visando à ampliação e efetiva melhoria das condições de vida da população local em situação de pobreza.

CAPÍTULO 2

Justiça social e transferências de renda

Este capítulo aborda o tema das transferências de renda no marco dos Estados de Bem-estar contemporâneos. Procurei analisar as possibilidades de utilização desses instrumentos de política pública para a redução da pobreza e da desigualdade, e, por conseguinte, a promoção da justiça social. Sua primeira seção aborda as condições para a emergência das questões de justiça social, indicando o tema das escolhas trágicas que emergem em contextos de escassez de recursos e pluralidade de demandas a serem atendidas. A segunda seção discute o papel das transferências de renda como instrumento de promoção da equidade à disposição do Estado. Por fim, a terceira seção revisa a teoria de justiça de Rawls, tendo em vista sua importância para a abordagem de Sen sobre o desenvolvimento de capacidades.

Justiça social e escolhas trágicas

Conforme PARIJS (1995), a questão da justiça social apresenta-se quando determinadas condições são satisfeitas. A primeira delas diz respeito à escassez: se vivêssemos em situação de abundância, por exemplo, a questão de critérios justos para a alocação de recursos não seria pertinente:

“Há abundância quando o nível de recursos da sociedade e a estrutura de preferências de seus membros são tais que é possível a cada um dentre eles ter acesso a tudo o que deseja sem por isso trabalhar mais do que pretende” (p.205).

Outra condição necessária para que se apresentem as questões relacionadas à justiça distributiva refere-se ao egoísmo dos membros da sociedade. Mesmo em uma situação de escassez, se todos os membros da sociedade fossem perfeitamente altruístas, valorizando a satisfação de suas necessidades da mesma forma que as de cada outro, seu altruísmo promoveria uma realocação de recursos que, embora não atendesse completamente a todas as necessidades individuais, atingiria um estado onde o grau de satisfação de cada um seria idêntico.

O pluralismo de valores é outra circunstância que suscita questões de justiça social em contextos não caracterizados pela abundância. Em um contexto de escassez, ainda que a existência do altruísmo perfeito não fosse suficiente para tornar

desnecessárias as considerações sobre justiça, seria necessária uma escala homogênea de interesses e necessidades, igualmente compartilhada por todos, o que, certamente, estaria longe de caracterizar a realidade das complexas sociedades contemporâneas.

Pode-se concluir, em consonância com Parijs, que “*as circunstâncias da justiça são, sem dúvida, as circunstâncias nas quais vivemos*” (*ibid*, p.207). Uma sociedade, por mais afluente que seja, não é capaz de gerar uma situação de abundância. Dificilmente o altruísmo ideal será encontrado, mesmo entre monges franciscanos. Os recursos referidos por Parijs não se restringem a bens materiais: prestígio, reconhecimento, poder, lazer, afeto, são bens tão ou mais escassos e valorizados que posses ou rendas, constituindo diferentes *esferas de justiça*.⁶⁴ Uma sociedade afluente, do ponto de vista econômico, que houvesse resolvido suas questões distributivas, ainda assim, apresentaria situações de privação em outras esferas.

Como a escassez de recursos parece ser uma condição inelutável de nossas sociedades pluralistas, formadas por indivíduos auto-referenciados e complexos, torna-se fundamental discutir as bases normativas que orientam as políticas públicas e sua adequação a uma determinada concepção de justiça social. É preciso abordar os valores que definem uma sociedade, os direitos a serem assegurados a seus integrantes e o papel que o Estado deve desempenhar para garanti-los.

De acordo com SANTOS (1986), diante da escassez constitutiva de recursos, as sociedades defrontam-se com escolhas difíceis no momento de alocá-los entre seus membros. No tocante às políticas sociais, essas escolhas assumem um caráter trágico⁶⁵ quando a não-disponibilidade de um bem implica grande sofrimento ou mesmo a morte do indivíduo que deveria recebê-lo. Do ponto de vista social, a escassez de um bem ou o custo de oportunidade de oferecê-lo a todos os necessitados também pode acarretar uma situação trágica. Escolhas dessa ordem impõem à sociedade a obrigação de se deparar com seus valores fundamentais e realizar o que se poderia chamar de “*checagem*” de sua identidade. Uma sociedade que se autodefine pela centralidade do valor da vida humana não pode negar a oferta de serviços médicos a pacientes crônicos ou, ainda, a concessão de meios mínimos de subsistência a seus integrantes mais carentes, justificando-se, por exemplo, com considerações de custo-efetividade, sem questionar sua própria definição constitutiva.

CALABRESI & BOBBIT (1978) estabelecem uma distinção fundamental entre escolhas trágicas de primeira e de segunda ordem. As escolhas de primeira ordem

referem-se a QUANTO de um determinado bem a sociedade irá produzir, dentro das limitações naturais existentes e considerando os custos de oportunidade⁶⁶ implicados no nível de produção definido. As escolhas de segunda ordem consistem na DISTRIBUIÇÃO dos bens produzidos a partir das escolhas de primeira ordem aos potenciais beneficiários. Embora as considerações distributivas estejam mais diretamente implicadas nas escolhas de segunda ordem, é necessário enfatizar que também as escolhas de primeira ordem envolvem considerações de justiça distributiva, pois, como bem expressam os autores citados, elas definem:

“... the global setting, whether externally imposed, as in a condition of absolute natural scarcity, or, as is the more common case, one chosen on the basis of relative priorities within the larger context of ultimate natural scarcities” (p.19).

Analogamente, considero que o Estado faz escolhas de primeira ordem ao definir o nível adequado – ou possível – de arrecadação, dentro da limitação “natural” dos recursos disponíveis na economia do país (expressos em seu PIB) e atento às implicações do nível de taxaço sobre os agentes econômicos.⁶⁷ Definido o quantitativo de receita a ser arrecadado, o governo aloca recursos entre as diversas políticas públicas: defesa nacional, segurança pública, pagamento de servidores, previdência social, encargos financeiros da dívida do setor público, combate à pobreza, educação, saúde etc. Assim, a mobilização de uma grande parcela de recursos da sociedade para enfrentar o problema da dívida pública ou da violência urbana pode acarretar a redução de recursos disponíveis para enfrentar o problema da mortalidade infantil ou da fome – e vice-versa.

Como os recursos a serem aplicados são finitos, a priorização de uma determinada política implica a opção pela não-realização ou limitação de outra. São os custos de oportunidade. Tais prioridades materializam-se no orçamento, que define a distribuição dos recursos disponíveis entre os programas das diversas áreas. Encontramo-nos aqui, novamente, diante de escolhas de segunda ordem: como alocar os recursos no combate à pobreza, por exemplo? Quais os critérios de priorização a serem empregados? Quem serão os beneficiados por essa distribuição? Que princípios normativos orientarão a alocação de recursos?

A tensão criada entre as diversas políticas públicas (de estabilidade macroeconômica, industriais, agrícolas, de desenvolvimento científico e tecnológico, de saúde, de educação, de assistência social etc.) ilustra as escolhas trágicas a serem feitas

no âmbito do Estado. No caso brasileiro, a carga tributária encontra-se em patamar próximo de 34% do PIB em 2006, o que de certa forma limita a margem de realização das escolhas de primeira ordem; ou seja, de ampliação do volume de recursos disponíveis, via aumento de impostos.

Transferências de renda e equidade

A atuação do Estado por meio da taxaço e redistribuiço de renda pode trazer significativo impacto sobre o padrõ de distribuço da renda nacional. ATKINSON (*apud* PERRY *et aliae*, 2006) demonstra que o Índice de Gini no Reino Unido, calculado a partir dos rendimentos obtidos no mercado, é de 0,53. Após a atuação estatal, por meio de impostos e transferências, o índice relativo à renda disponível passa a ser de 0,35. O mesmo padrõ reproduz-se em outros países europeus, inclusive nos da Escandinávia. No agregado dos países da zona do Euro, o índice de Gini a partir da distribuço de mercado é de 0,47, passando para 0,33 após impostos e transferências.

São dados demonstrativos da importância da atuação do Estado na reduço das desigualdades produzidas na esfera do mercado. As transferências de renda desempenham um papel essencial no sentido de promover justiça social e, também, aumentar a eficiência econômica dos países. Na América Latina, contudo, essa atuação do Estado ainda é modesta. De acordo com PERRY *et aliae* (2006), pelo menos metade da diferença referente à desigualdade de renda disponível entre os países da Europa e os EUA em relação aos países da América Latina deve-se ao diferente grau de efetividade do sistema de taxaço e transferências.

No contexto das escolhas entre políticas alternativas, qual a racionalidade subjacente à opção pelas transferências de renda com condicionalidades? Elas se constituem em instrumentos efetivos – e eficientes – para a promoção dos valores de uma sociedade justa?

Após a fase de predomínio das teses neoliberais – que vigorou a partir do fim dos anos 1970, atravessou a década de 1980 e chegou aos anos 1990 –, começa a haver uma convergência de opiniões favoráveis à necessidade de atuação estatal para além das funções de defesa externa e manutenção da ordem, garantia de contratos e estabilidade econômica. A argumentação econômica empregada para justificar essa ampliação da atuação do Estado na economia baseia-se na busca de dois objetivos: eficiência e equidade.⁶⁸

A justificativa da intervenção do Estado na economia com o objetivo de torná-la eficiente deriva do reconhecimento da existência de falhas do mercado para atingir um nível satisfatório de eficiência na produção, distribuição e consumo de bens e serviços.⁶⁹ Entre essas falhas, as principais identificadas na literatura econômica são: a provisão de bens públicos; a existência de externalidades; a ocorrência de situações de concorrência imperfeita; as assimetrias de informação; e os mercados incompletos.

As transferências de renda podem ser vistas como um instrumento, tanto para aumentar a eficiência agregada quanto promover a equidade. Embora considere que as transferências de renda para as famílias pobres têm um efeito importante na redução de falhas de mercado e conseqüente aumento da eficiência agregada – especialmente as transferências com condicionalidades, em razão das externalidades positivas associadas ao maior consumo de educação e de saúde por elas induzido – o foco deste trabalho será dirigido aos aspectos relacionados com o tema da equidade.⁷⁰

A Equidade é um conceito específico, inserido em outro mais amplo, a Igualdade;⁷¹ sua especificidade reside na incorporação do adjetivo *justo* à igualdade. Assim, para precisar a equidade, é necessário desenvolver, primeiramente, o conceito de igualdade para, em seguida, destacar o que nele se refere ao sentido particular de *justa igualdade*.

A Igualdade, em seu sentido absoluto, pressupõe todas as pessoas compartilhando das mesmas características individuais e todos os bens da sociedade (incluída a não-atribuição dos ônus) igualmente repartidos entre todos.

A singularidade das características humanas (aptidões, interesses, necessidades) e a multiplicidade de esferas de distribuição de bens sociais fazem com que o projeto igualitário, tomado em sua acepção radical, além de problemático em sua dimensão normativa (afinal, a diversidade é uma das características fundamentais das sociedades democráticas modernas), seja praticamente impossível de realizar no mundo real.

A desigualdade permanece como um dos principais desafios para a promoção da justiça social, particularmente em realidades como a brasileira, em que a excessiva concentração de renda provoca uma situação paradoxal: o Brasil é um dos maiores exportadores de alimentos do mundo, enquanto cerca de 20 milhões de brasileiros e brasileiras vivem abaixo da linha de indigência.

Na impossibilidade de aplicação do conceito de igualdade absoluta, o imperativo de enfrentar o tema da desigualdade social impõe avançar na definição de um conceito

de igualdade que oriente a formulação de políticas voltadas à promoção da justiça social. Rawls desenvolve um referencial teórico de justiça que fundamenta o princípio da equidade, a partir de seu Princípio da Diferença.

A concepção rawlsiana de justiça

Em sua obra clássica, *A Theory of Justice*, RAWLS (1971) procura estabelecer as regras básicas que devem reger a associação de indivíduos em sociedade e o funcionamento de sua estrutura básica. Tais regras devem permitir aos indivíduos buscar a realização de suas concepções de bem. Aqui, abordarei sua concepção de justiça “como imparcialidade”.⁷²

Conforme argumenta RAWLS (1996), nas sociedades democráticas modernas, coexistem distintas concepções de bem e, conseqüentemente, dos fins a serem buscados pelos indivíduos. Para ele, não cabe um julgamento substantivo de tais concepções alternativas de bem, desde que os princípios de justiça sejam respeitados.

“The social union is no longer founded on a conception of the good as given by a common religious faith or philosophical doctrine, but on a shared public conception of justice appropriate to the conception of citizens in a democratic state as free and equal persons” (p.304).

As sociedades devem ser pluralistas, por definição, e sua estrutura básica não deve promover uma única concepção substantiva específica:

“... a crucial assumption of liberalism is that equal citizens have different and indeed incommensurable and irreconcilable conceptions of good. In a modern democratic society the existence of such diverse ways of life is seen as a normal condition which can only be removed by the autocratic use of state power” (ibid, p.303-304)

A teoria de Rawls procura estabelecer as regras de operação da estrutura básica da sociedade, responsáveis pela garantia de liberdades e direitos e pela distribuição dos benefícios gerados sob uma determinada ordem social. Inserido na tradição contratualista, Rawls emprega um dispositivo conceitual – a chamada ‘posição original’ – para determinar quais princípios de justiça seriam acordados entre indivíduos livres e racionais que buscassem a realização de seus interesses. O artifício empregado é que, nessa ‘posição original’, tais indivíduos, na qualidade delegada de representantes, deveriam estabelecer os princípios de justiça sem ter conhecimento da posição que

ocupariam na sociedade – a ser regulada por tais princípios. Ou seja, deveriam deliberar sob o ‘véu da ignorância’, como veremos adiante.

A teoria de justiça de RAWLS (1971) assenta-se em uma concepção geral de justiça, expressa pelo autor da seguinte forma:

“All social primary goods –⁷³ liberty and opportunity, income and wealth, and the bases of self-respect – are to be distributed equally unless an unequal distribution of any or all of these goods is to the advantage of the least favored” (p.303).

Rawls desenvolve a formulação de seus dois princípios de justiça, que se configuram como casos especiais de sua concepção geral de justiça. Sobre uma situação ideal inicial, na qual os indivíduos deliberariam sobre as regras justas para a convivência social sem conhecer sua futura inserção na sociedade (encobertos pelo ‘véu da ignorância’), Rawls propõe que a sociedade seja responsável por garantir a todos uma cota justa de liberdades básicas, oportunidades e meios gerais necessários para perseguirem suas concepções individuais de bem.

Configuram-se, assim, dois princípios de justiça. O primeiro deles é estabelecido por Rawls da seguinte forma: “... *each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all*” (*ibid*, p.302).

O segundo princípio estabelece que, para serem justificáveis, as desigualdades econômicas e sociais devem atender a duas condições: a primeira, que sejam ajustadas de tal forma a beneficiar os que se encontram na posição menos favorável, desde que de modo consistente com um princípio de justiça intergeracional;⁷⁴ e a segunda, que sejam relacionadas a cargos e posições abertas a todos, sob condições de justa igualdade de oportunidades.⁷⁵

Rawls estabelece, ainda, um ordenamento a ser respeitado: o primeiro princípio tem precedência sobre o segundo. Assim, a liberdade individual não pode ser restringida por razões vinculadas ao segundo princípio. Uma restrição de liberdade justifica-se apenas para ampliar o sistema total de liberdade compartilhada; e se for aceitável para aqueles em situação de menor liberdade.

Os dois elementos do segundo princípio também estão ordenados: o segundo, ‘a abertura de cargos e posições a todos, em equitativa igualdade de oportunidades’, tem prevalência sobre o primeiro, ‘para o maior benefício dos menos privilegiados’.

O primeiro princípio e a segunda parte do segundo princípio teriam um caráter processual, portanto, definindo as ‘condições de base’ para a justiça social. Já a primeira parte do segundo princípio, também conhecido como Princípio da Diferença, permitiria reduzir as disparidades resultantes corrigindo o resultado distributivo da operação das ‘condições de base’, se essa ocasionasse desigualdades injustificáveis.⁷⁶

Com o intuito de esclarecer o entendimento desse ponto fundamental do pensamento rawlsiano, discutirei três⁷⁷ possíveis posições apresentadas por Rawls sobre o que seriam desigualdades econômicas e sociais justificáveis. A opção por uma determinada posição tem implicações importantes para o desenho de políticas públicas, pois, de certo modo, define o grau de responsabilidade dos indivíduos e das instituições pela situação de bem-estar.

Uma primeira posição seria a do sistema de **liberdade natural**, na qual a garantia de liberdades básicas aos indivíduos, para competirem no mercado pela provisão de meios de satisfação de suas necessidades, seria suficientemente justa. O que prevalece, nesse caso, é o imperativo de uma igualdade formal de oportunidades. Em uma economia de livre mercado, desde que garantida a liberdade de competição a cada um e todos, por carreiras e posições sociais a serem ocupadas de acordo com os talentos e aptidões individuais (princípio meritocrático), não haveria razão porque qualificar um determinado resultado distributivo final como injusto.

Essa igualdade formal, contudo, ao desconsiderar as desigualdades de condições – efetivas – nas quais os indivíduos competem, não satisfaz à condição de justa igualdade de oportunidades prevista na concepção de justiça de Rawls:

“The existing distribution of income and wealth is the cumulative effect of prior distributions of natural assets – that is, natural talents and abilities – as these have been developed or left unrealized, and their use favored or disfavored over time by social circumstances and such chance contingencies as accident and good fortune. Intuitively, the most obvious injustice of the system of natural liberties is that it permits distributive shares to be improperly influenced by these factors so arbitrary from a moral point of view” (ibid, p.72).

Uma segunda posição, denominada de **igualdade liberal**, postula que indivíduos com os mesmos talentos deveriam ter – de fato e não apenas formalmente – as mesmas oportunidades de realizarem seus planos de vida:

“... assuming that there is a distribution of natural assets, those who are at the same level of talent and ability, and have the same willingness to use them, should have the same prospects of success regardless of their initial place in the social system” (ibid, p.73).

Ao se adotar tal posição, o imperativo da justiça demandaria o nivelamento, via políticas públicas, das distorções originadas das contingências sociais, objetivando prover as condições básicas nas quais seria possível postular, legitimamente, o Princípio de Justa Igualdade de Oportunidades – por exemplo, a partir de políticas universalistas de educação de qualidade.

Embora Rawls admita o avanço da interpretação liberal sobre o sistema da liberdade natural, considera-o insuficiente por não resolver o problema das desigualdades de oportunidades relacionadas a outro conjunto de condições, igualmente arbitrárias do ponto de vista moral: a distribuição de talentos e habilidades, a respeito da qual afirma que *“... there is no more reason to permit the distribution of income and wealth to be settled by the distribution of natural assets than by historical and social fortune”* (1971, p.74).

Já que ninguém *merece* ou é responsável pelas vantagens ou desvantagens conferidas – por acaso – ao nascer (sejam genéticas ou sociais) ou ao longo da vida (acidentes, doenças), o resultado de tal “loteria” natural ou social é moralmente arbitrário; deixá-lo determinar a oportunidade individual seria contraditório com o princípio da justa igualdade de oportunidades para que todos busquem realizar seus planos de vida.

Rawls ainda propõe uma terceira posição, a da **igualdade democrática**. De acordo com ela, não bastaria apenas nivelar as condições de competição em um ambiente de igualdade de oportunidades. Seria necessário também avançar na redução das desigualdades de resultados decorrentes do funcionamento do mercado.

O Princípio da Diferença postula que as desigualdades econômicas e sociais são justificáveis apenas quando beneficiam aqueles em situação mais desfavorável. Como aponta FIGUEIREDO (1997):

“O princípio da diferença impõe uma restrição às vantagens oriundas da oportunidade natural e estabelece a base sobre a qual distribuições desiguais podem ser consideradas justas. Nesse sentido, é o princípio da diferença que fornece o padrão pelo qual o grau de justiça dos arranjos sociais é avaliado” (p.86).

E qual seria o parâmetro para avaliar a melhoria da situação dos mais desfavorecidos? Para RAWLS (1971), tal parâmetro seria a disponibilidade de *meios* – os bens primários, vistos a seguir – para a realização dos planos de vida e a conseqüente felicidade das pessoas:

“... a person’s good is determined by what is for him the most rational long-term plan of life given reasonable favorable circumstances. A man is happy when he is more or less successfully in the way of carrying out this plan” (p.92-93).

Os bens primários são considerados meios indispensáveis para que os indivíduos atinjam suas concepções de bem, independentemente de quais sejam elas:

“... plans differ since individual abilities, circumstances and wants differ; rational plans are adjusted to these contingencies. But whatever one’s system of ends, primary goods are necessary means” (ibid, p.93).

Os bens primários podem ser categorizados como naturais ou sociais. Entre os bens primários naturais, encontram-se, por exemplo, a força física, a inteligência, a saúde. Obviamente, a qualificação de *natural* não deve ocultar os determinantes sociais de tais características: *“... although their possession is influenced by the basic structure, they are not so directly under its control”* (ibid, p.62). Por exemplo, a carência nutricional e condições sanitárias precárias oriundas de situações de pobreza na infância influenciam, decisivamente, a disponibilidade desses bens *naturais* na vida futura dos indivíduos.

Os bens primários sociais, por sua vez, seriam determinados, de forma mais direta, pela estrutura básica da sociedade e, portanto, mais implicados na argumentação de Rawls. Os principais bens primários distribuídos pela estrutura básica da sociedade são:

- a) liberdades básicas (liberdade de pensamento e de consciência, liberdade de expressão);
- b) liberdade de movimento e livre escolha de ocupação, em um contexto de diversas oportunidades;
- c) poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade social e política;
- d) renda e riqueza; e

e) as bases sociais para o auto-respeito.⁷⁸

A formulação de RAWLS (1993) para seus dois princípios de justiça prescreve uma determinada distribuição dos bens primários por ele enunciados. A distribuição dos bens primários, efetivamente presente em uma determinada ordem social, expressaria a medida de justiça de um arranjo social:

“Primary goods are specified to include such things as the basic rights and liberties covered by the first principle of justice, freedom of movement, and free choice of occupation protected by fair equality of opportunity of the first part of the second principle, and income and wealth and the social bases of self-respect. It is rational, then, to use the primary goods to assess principles of justice” (p.76).

O Princípio da Diferença e a garantia de mínimos sociais

Um ponto central da discussão de políticas de transferência de renda é a definição de mínimos sociais que deriva do Princípio da Diferença. De acordo com Rawls, um nível mínimo de renda deve ser garantido a todos, para que possam satisfazer suas necessidades básicas e atingir determinado grau de bem-estar.

Na sua argumentação em defesa da responsabilidade social pela garantia de um nível mínimo de renda, RAWLS (1971) distingue **três segmentos de instituições governamentais** – grupos de instituições encarregadas de funções sociais e econômicas específicas, responsáveis por garantir o adequado funcionamento da sociedade na promoção de seus princípios de justiça. O primeiro é o **segmento alocativo**, que regula o bom funcionamento do mercado com o objetivo de corrigir eventuais falhas (externalidades, formação de monopólios e outras) e mantê-lo como um sistema confiável de valoração e distribuição de bens e serviços. Os instrumentos utilizados podem ser taxas e subsídios ou, ainda, regulação dos direitos de propriedade. O segundo é o **segmento estabilizador**, que tem como função fomentar o pleno emprego e a livre escolha de ocupação. Esses dois segmentos, em conjunto, visam promover a eficiência da economia de mercado.

Ainda que tais instituições funcionem adequadamente e a sociedade atinja níveis elevados de eficiência econômica, alguns (ou muitos) indivíduos ou grupos poderão não ser capazes de atender a suas necessidades básicas e desfrutar de um padrão, minimamente aceitável, de bem-estar para aquela sociedade. Por isso, um terceiro segmento tem um papel fundamental na promoção da justiça: o **segmento das**

transferências. Este segmento deve considerar as *necessidades* dos indivíduos, porque o mercado não opera de acordo com esse princípio e sim com o da eficiência. A renda de um indivíduo deve ser adequada ao atendimento de suas necessidades, considerando-se o padrão de vida médio alcançado pela sociedade em que vive. O segmento das transferências deve atuar caso os rendimentos na esfera do mercado sejam insuficientes para atender às necessidades individuais.

Uma questão central desse debate é a definição do nível de renda a ser garantido pelo segmento de transferências. A exigência de promover a situação dos menos favorecidos, decorrente da aceitação do Princípio da Diferença, impõe que se estabeleça um nível para o mínimo social:

“... at the point which, taking wages into account, maximizes the expectations of the least advantaged group. By adjusting the amount of transfers, it is possible to increase or decrease the prospects of the more disadvantaged, their index of primary goods (as measured by wages plus transfers), so as to achieve the desired result” (RAWLS, 1971, p.285).

De acordo com o Princípio da Diferença, tal mínimo social deveria ser o maior *possível*, de forma a melhorar a situação dos menos favorecidos. Alguns fatores, entretanto, restringem o grau dessa possibilidade e devem ser considerados na definição do valor mínimo a ser garantido.

O primeiro refere-se a um princípio de justiça intergeracional: o justo grau de poupança, conforme formulado no Princípio da Diferença. O estabelecimento de um nível muito alto para as transferências voltadas à garantia do mínimo social pode comprometer o bem-estar das próximas gerações, ao reduzir o nível de poupança e de investimentos necessários ao bem-estar futuro.

O segundo fator restritivo é o grau de taxaçaõ possível para gerar receitas a serem redistribuídas. Acima de um determinado grau, a taxaçaõ desestimula a produção econômica⁷⁹ ao reduzir a eficiência sistêmica, de tal modo que passa a ter efeitos negativos sobre os próprios indivíduos ou grupos a serem beneficiados – justamente os mais desfavorecidos.

Desse modo, o Princípio da Diferença caminha lado a lado com a busca da redução de desigualdades sociais até o momento em que a transferência aos menos favorecidos reduza a eficiência econômica a ponto de não permitir a estes uma melhoria de suas condições.

A argumentação de Rawls oferece uma base de justificação consistente para os programas de transferência de renda. Tal justificação pode ser fortalecida, todavia, com a contribuição de elementos conceituais desenvolvidos por Amartya Sen, a partir da teoria rawlsiana de justiça.

CAPÍTULO 3

Pobreza como privação de capacidades básicas

Neste capítulo, sistematizo a contribuição de Amartya Sen no campo da justiça social e sua abordagem do problema da pobreza, esta concebida como privação de capacidades básicas dos indivíduos para viver suas vidas de forma digna e autônoma. A primeira seção discute a inserção do tema do desenvolvimento das capacidades no campo da justiça social, explorando, principalmente, os fundamentos da teoria de justiça de Rawls sob a ótica de Sen e as principais categorias da abordagem das capacidades. A segunda seção aborda o papel que os programas de transferência de renda com condicionalidades podem desempenhar para a redução da pobreza, enfatizando sua contribuição para superar a reprodução intergeracional dessa situação.

O posicionamento de Sen no debate sobre justiça social

De acordo com SEN (2001), qualquer teoria de justiça deve se propor a questão da igualdade: “... *para possuir algum tipo de plausibilidade, o raciocínio ético sobre problemas sociais deve envolver a igual consideração elementar por todos em algum nível visto como crítico*” (p.48).

Para uma teoria da justiça, a questão central passa a ser a definição da variável a partir da qual o espaço de avaliação da igualdade será delineado – o que Sen denomina ‘variável focal’. A igualdade para determinada dimensão, em muitos casos, implica desigualdade para outra.

“A resposta que damos a ‘igualdade de quê?’ não somente endossará a igualdade naquele espaço escolhido, mas terá conseqüências de longo alcance sobre os padrões distributivos (incluindo as necessárias desigualdades) nos outros espaços” (ibid, p.52).

A resposta dada por Sen à pergunta “igualdade de quê?” é inovadora em relação às tradicionais abordagens de bem-estar. Seu critério de avaliação incorpora não apenas os estados efetivamente obtidos pelos indivíduos (seus *funcionamentos*) como também o conjunto de alternativas a sua disposição (seu *conjunto capacitário*). Sua proposta distancia-se das duas principais abordagens normativas contemporâneas: o utilitarismo e o rawlsianismo.⁸⁰

A primeira abordagem, o utilitarismo, ao reduzir o escopo da avaliação normativa à soma das utilidades individuais, seria incapaz de captar as distorções geradas nas preferências de indivíduos em situações díspares – de opulência ou de privação – continuadas. Indivíduos ricos, certamente, precisam de mais recursos para atingir níveis equivalentes de bem-estar, quando comparados a indivíduos em situação de extrema pobreza. Sobre a posição de Sen nesse debate, comenta KERSTENETZKY (2000):

“... o utilitarismo distorceria a avaliação dos estados sociais possíveis, sobretudo ao sancionar, de um lado, o conformismo daqueles que sofrem opressão e discriminação sociais continuadas e que ajustariam suas preferências às suas minguadas possibilidades de realização, e de outro, os privilégios de elites que já deitaram raízes” (p.4).

Ao desconsiderar o ajuste de expectativas individuais gerados pelas circunstâncias, o *welfarismo* utilitarista seria uma resposta normativa inadequada para lidar com os problemas da pobreza e da desigualdade social.⁸¹ Afirma SEN (1990):

“The absence of desire for things beyond one’s means may not reflect any deficiency of valuing, but only an absence of hope, and a fear of inevitable disappointment. The underdog comes to terms with social inequalities by bringing desires in line with feasibilities. The metric of desire does not, therefore, have much fairness; nor can it reflect the strength of valuations, especially what a person would value on serious and fearless reflection (p.15).

Sen critica a abordagem rawlsiana por centrar sua avaliação normativa na distribuição de bens primários,⁸² gerando, segundo ele, dois problemas inter-relacionados.

O primeiro deles é desconsiderar as diferenças presentes entre indivíduos na transformação desses bens em efetiva liberdade⁸³ para realizarem seus planos de vida. Se nosso interesse estiver nos resultados efetivamente obtidos, a consideração sobre os insumos disponíveis aos indivíduos⁸⁴ não se mostra suficiente. O foco da análise deve se centrar na real possibilidade deles converterem esses insumos – os bens primários – em funcionamentos:

“A igualdade de liberdade para buscar nossos fins não pode ser gerada pela igualdade na distribuição de bens primários. Nós temos de examinar as variações interpessoais na transformação de bens primários (e recursos, mais genericamente) em respectivas

capacidades para buscar nossos fins e objetivos” (SEN, 2001, p.142-3).

Especificidades individuais (como idade, gênero, condições específicas de saúde), naturais (clima) ou sociais (religião, grau de coesão social, regime político) determinam diferenças na conversão dos bens primários rawlsianos em bem-estar para os indivíduos.⁸⁵ Destaca SEN (1999):

*“As características pessoais e sociais de pessoas diferentes podem diferir enormemente e resultar em variações interpessoais substanciais na conversão de recursos e bens primários em realizações. Exatamente pela mesma razão, as diferenças interpessoais nessas características pessoais e sociais podem tornar similarmente variável a conversão de recursos e bens primários em **liberdade** para realizar” (p.75; grifos no texto original).*

O segundo componente da crítica de Sen diz respeito à escolha do espaço avaliativo. A ênfase dada aos bens primários recairia em certo tipo de ‘fetichismo’⁸⁶ ao dotar de relevância central, na avaliação, os *meios* (bens primários) e não os *fins* para os quais esses meios são empregados (a liberdade para realização dos planos de vida).⁸⁷ Afirma SEN (1985):

“The standard of living is not a standard of opulence, even though it is inter alia influenced by opulence. It must be directly a matter of the life one leads rather than of the resources and means one has to lead a life” (p.20).

Na abordagem seniana, os **funcionamentos** compreendem ações ou estados que, em conjunto, configuram as realizações de uma pessoa. KUKLIS (2005) define o conceito de funcionamento para Sen como “... *an achievement of a person, i.e. what he or she manages to do or be*” (p.10).

Os funcionamentos permitem ao indivíduo atingir um determinado grau de bem-estar. Eles abrangem, de modo inter-relacionado, dimensões biológicas, psicológicas, sociais e culturais.

Uma listagem ilustrativa de funcionamentos inclui estar bem nutrido, bem protegido, movimentar-se livremente, vestir-se, descansar, namorar, ter filhos. Cada um desses funcionamentos pode assumir diversas formas. Por exemplo, o funcionamento ‘estar bem nutrido’ encontra-se fortemente relacionado à dimensão biológica do ser humano. Contudo, a forma de realização desse funcionamento pode variar enormemente, de acordo com a situação socioeconômica ou a cultura em que o

indivíduo está inserido. A ação de alimentar-se, como jantar em um restaurante sofisticado, pode guardar uma relação mais estreita com outro funcionamento que não o de estar bem nutrido, como lazer, *status* ou pertencimento social.

Em nossas complexas sociedades, obter um conjunto exaustivo de funcionamentos é tarefa de difícil consecução, pois a abordagem das capacidades não pode deixar de reconhecer a diversidade de valores entre pessoas. Em seus trabalhos, Sen apresenta os funcionamentos de modo ilustrativo, não pretendendo formular uma lista abrangente deles ou, ainda, de conjuntos capacitários básicos. Por sua vez, NUSSBAUM (1993) desenvolve – a partir das dimensões de vida e correspondentes virtudes apresentadas por Aristóteles em *Ética a Nicômaco* – uma relação de atributos que poderiam ser considerados como dimensões básicas da vida e seus respectivos funcionamentos.

Neste trabalho, adotei uma posição intermediária, reconhecendo que uma definição tentativa de funcionamentos básicos pode ser útil à abordagem de situações de extrema pobreza.⁸⁸ Retomarei esse ponto no capítulo relativo à metodologia da pesquisa, ao discutir a listagem de dimensões da vida e funcionamentos a elas associados.

A análise da igualdade no espaço dos funcionamentos requer uma abordagem multidimensional, vinculada a resultados e não apenas a aspectos instrumentais como a renda. Conforme KUKLIS (2005):

“... welfare measurement in the functionings space takes into account the presence of non-market goods and services in an economy, home production and adjusts for non-monetary constraints in decision making, because functionings are outcome-based (as opposed to resource-based) welfare measures” (p.5).

Além da passagem do campo dos insumos – os bens primários rawlsianos – para o dos resultados, a abordagem seniana insere um novo elemento a ser considerado na avaliação de bem-estar. No modelo de Sen, a liberdade de escolha é um elemento fundamental na determinação do nível de bem-estar de um indivíduo. *“Escolher pode em si ser uma parte valiosa do viver, e uma vida de escolha genuína com opções representativas pode ser concebida – por essa razão – como mais rica” (SEN, 2001, p.81).*

Um conceito chave, para Sen, é o de **capacitação**⁸⁹ ou **capacidade**, *“... um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro” (ibid, p.80).*

O espaço central para a avaliação da equidade na abordagem seniana é o espaço das capacidades, que compreende tanto os resultados (funcionamentos) quanto o grau de liberdade para obtê-los. Ao avaliarmos o bem-estar de uma pessoa, é necessário considerar o conjunto de funcionamentos potencialmente realizáveis: o *conjunto capacitário* do indivíduo.

O conjunto capacitário pode ser conceituado como o conjunto dos vetores de funcionamentos alternativos, passíveis de escolha pelo indivíduo, configurando seu horizonte de possibilidades de realizações e não apenas as realizações efetivadas. Conforme SEN (2000) assinala:

“Enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, o conjunto capacitário representa a liberdade para realizar as combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher” (p.96).

Estar livre da fome (um funcionamento crucial), por exemplo, não é o bastante. Não se pode considerar igualmente valorizável a situação do indivíduo que satisfaz suas necessidades de alimentação comendo restos de comida encontrados no lixo com a de outro que escolhe entre os dez restaurantes de seu bairro e, logo, entre os vinte diferentes pratos disponíveis em seu cardápio. Tampouco se deve igualar a situação de uma pessoa que prepara seu almoço com os itens da cesta básica recebida de uma instituição de caridade com a de outra que pode escolher o que deseja comer e prepara o próprio almoço com os ingredientes adquiridos por ela no mercado da vizinhança.

A avaliação da liberdade para escolher entre determinados funcionamentos valorizados é uma dimensão central da abordagem das capacidades, como assinala BINDER:

“From a capability perspective, a person’s achieved well-being can then be conceptualised and evaluated in terms of his realised bundle of functionings, reflecting the various doings and beings which compose his state, whereas a person’s freedom to achieve well-being is reflected by his capability set” (s.d., p.3).

A avaliação do enfoque das capacidades não se reduz a um unidimensional critério *renda*, nem aos padrões de consumo das sociedades afluentes. A renda não deve ser concebida como finalidade *per se* mas como um instrumento fundamental para a realização de funcionamentos e ampliação do conjunto capacitário individual nas sociedades contemporâneas.

Outros aspectos fundamentais para a ampliação do conjunto capacitário dos indivíduos são a educação e a saúde, dimensões relevantes enquanto funcionamentos e, também, como meios para a realização de outros funcionamentos. Estar saudável é uma condição para trabalhar e auferir renda, assim como o grau de escolaridade contribui decisivamente para uma inserção mais autônoma e digna na sociedade.⁹⁰

A pobreza como privação de capacidades básicas

Nesta seção, discutirei como a abordagem das capacidades pode ser empregada na avaliação dos efeitos dos programas de transferência condicionada de renda sobre a situação de vida das famílias beneficiadas.

Para SEN (2000), o enfoque tradicional da pobreza como insuficiência de renda desconsidera aspectos substantivos relevantes para a compreensão do problema. Uma renda baixa, certamente, priva as famílias de um conjunto de dimensões da vida social e dificulta o desenvolvimento de suas capacidades. Porém, a renda tem valor apenas instrumental, embora importante, por permitir o acesso a um conjunto de *funcionamentos* sociais e o desenvolvimento de capacidades para que as pessoas vivam de acordo com seus valores:

“... o que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e do meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins” (p.112. Grifo no texto original).

A concepção de desenvolvimento de Sen critica a perspectiva centrada na racionalidade econômica *strictu sensu*.⁹¹ O crescimento econômico e o aumento da renda individual não devem ser considerados como finalidades últimas e sim como meios importantes na obtenção de resultados substantivos para as sociedades e para os indivíduos que as compõem.

Pode-se dizer que o conjunto capacitário de um indivíduo é uma função de três fatores inter-relacionados: características individuais (inatas ou adquiridas), determinantes sociais e contingências.

A pobreza, entendida como privação de capacidades, é o resultado desses fatores em graus variáveis. Obviamente – empregando um exemplo extremo, possível de ser

matizado de diversas formas –, uma pessoa com baixa escolaridade e que viva em uma localidade de baixo dinamismo econômico e alto grau de violência, após ser vitimada por um acidente que a impeça de oferecer sua força de trabalho, apresentará um conjunto capacitário muito mais limitado que uma pessoa com título de pós-graduação, inserida em um pólo de desenvolvimento, habitando uma casa recebida como herança familiar.

O acesso a uma renda mínima é necessário embora, certamente, insuficiente para superar a pobreza, entendida como privação de liberdade para viver de acordo com valores desejáveis pelas próprias pessoas:

“Apesar do papel crucial das rendas nas vantagens desfrutadas por diferentes pessoas, a relação entre, de um lado, a renda (e outros recursos) e, de outro, as realizações e liberdades substantivas individuais não é constante nem, em nenhum sentido, automática e irresistível. Diferentes tipos de contingências acarretam variações sistemáticas na “conversão” das rendas nos “funcionamentos” distintos que podemos realizar, e isso afeta os estilos de vida que podemos ter. Para ir da comparação dos meios na forma de diferenças de renda a algo que possa ser considerado valioso em si mesmo (como bem-estar ou liberdade), precisamos levar em conta variações circunstanciais que afetam as taxas de conversão” (SEN, 1999, p.133).

A argumentação torna claro o limite da abordagem da pobreza como baixa disponibilidade do bem primário *renda* – ou ainda, simplesmente, pobreza como insuficiência de renda –, tendo em vista que a renda é um instrumento de eficácia variável para o fim almejado de bem-estar. Como ressalta SEN (2001):

“Ter uma renda inadequada não é uma questão de ter um nível de renda abaixo de uma linha de pobreza fixada externamente, mas de ter uma renda abaixo do que é adequado para gerar os níveis especificados de capacidades para a pessoa em questão” (p.174).

Um aspecto fundamental a ser considerado na abordagem das capacidades relaciona-se ao problema da transmissão intergeracional da pobreza, certamente influenciado pela insuficiência de renda mas com fatores explicativos mais abrangentes, como discutirei a seguir.

Os programas de transferência de renda com condicionalidades e a ruptura do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza

Um dos principais problemas a serem enfrentados pelas políticas de combate à pobreza é a tendência de sua perpetuação entre as subseqüentes gerações. Como já foi tratado anteriormente, o princípio de justiça defendido por Sen estabelece que todos tenham iguais condições de escolher livremente entre funcionamentos que concretizem a vida que valorizam viver. Assim, as ‘armadilhas’ que a situação de pobreza cria para que os indivíduos a ela submetidos não consigam dela escapar constituem uma violação desse preceito e devem ser ‘desmontadas’ por meio de políticas públicas orientadas pelo desiderato da justiça social.

MORÁN (2003) desenvolve uma descrição esquemática do mecanismo de reprodução da pobreza entre gerações, brevemente caracterizado da seguinte forma: crianças nascidas em famílias de baixa renda e baixa escolaridade são criadas por pais que não dispõem de meios necessários para atender a suas necessidades de desenvolvimento, incluindo nutrição, estímulos cognitivos, redes de relacionamento social. Tais crianças, com freqüência, não conseguem desenvolver as capacidades necessárias ao aprendizado, resultando em repetência, defasagem ou evasão do sistema educacional. No futuro, já adultas, em razão de sua baixa qualificação educacional original e, conseqüentemente, falhas no desenvolvimento de habilidades e competências demandadas pelo mercado de trabalho, muito provavelmente, sofrerão as mazelas do desemprego ou terão de se submeter a ocupações precárias e mal remuneradas. Ou ainda pior: afastadas do mercado, (sobre)viverão em situações de marginalidade. A socialização com pessoas em condições semelhantes propicia a formação de casais com carências econômicas, educacionais e sociais similares. Seus filhos terão de enfrentar os mesmos determinantes da situação de pobreza da geração anterior, reproduzindo a história de seus pais.

Para se avaliar os programas de transferência de renda com condicionalidades, é importante analisar os efeitos de seus principais componentes sobre a situação de vida das famílias em registros temporais distintos. A superação da pobreza exige a consideração de um *trade-off* intertemporal. De um modo geral, quanto mais grave a situação de penúria de um indivíduo, mais difícil para ele é abrir mão dos meios disponíveis para enfrentá-la, mesmo que isso signifique o comprometimento de suas oportunidades futuras – muitas vezes sequer vislumbradas.

O impacto da situação de pobreza sobre as crianças é duplamente deletério, tanto pela situação de privação, imediatamente vivenciada pela criança, quanto pelo comprometimento de suas oportunidades de desenvolvimento para buscar suas realizações na vida.

SEN (2003) desenvolve argumentos incisivos quanto ao papel determinante do período da infância sobre as perspectivas de vida futura. A tentativa de romper com a reprodução intergeracional da pobreza implica intervir nesse período de formação de capacidades, tendo em vista que “... *the capabilities that adults enjoy are deeply conditioned on their experiences as children*” (p.79). Os resultados beneficiarão tanto cada criança, tomada individualmente, quanto promoverão o desenvolvimento da sociedade em seu conjunto (aumento de produtividade, prevenção da delinquência, entre outros aspectos positivos).

O autor analisa diversos fatores pelos quais investimentos voltados ao desenvolvimento infantil contribuem para a qualidade de vida adulta. O primeiro refere-se diretamente à qualidade de vida desfrutada na fase adulta, pois uma infância vivida em um ambiente seguro e saudável propicia a formação de indivíduos aptos a terem vidas que considerem dignas de serem vividas.

Além desse efeito substantivo direto, os investimentos na infância têm um significativo elemento econômico, pois, nessa fase da vida, são desenvolvidas as habilidades fundamentais para que os indivíduos tenham uma inserção econômica de maior produtividade.

Um terceiro elemento refere-se ao desenvolvimento de habilidades durante a infância, decisivas para a sociabilidade na idade adulta: “... *our ability to live with others, to participate in social activities, and to avoid social disasters, is also deeply influenced by the skills we form as children*” (*ibid*, p.80).

Por fim, Sen destaca uma quarta conexão entre desenvolvimento infantil e qualidade da vida adulta: permitir a preparação de indivíduos para serem cidadãos plenos, capazes de participar e deliberar na esfera pública.

Situações de trabalho infantil, em que crianças abandonam a escola para se engajarem em atividades visando à complementação da renda familiar, são exemplos extremos do comprometimento das possibilidades de ruptura da reprodução intergeracional da pobreza. Se o trabalho infantil permite o alívio imediato de uma situação de pobreza extrema, seu custo é o comprometimento – muitas das vezes,

irreversível – das perspectivas de futuro que a criança teria com sua dedicação regular ao período de formação educacional.

Nesse contexto, uma transferência de renda regular, ainda que em valores módicos, pode ter um efeito presente e, principalmente, futuro, sobre o bem-estar das famílias pobres, muito maior do que o alívio imediato de uma situação de privação. A garantia de acesso a um nível mínimo de renda no presente permite a ampliação do horizonte temporal das famílias, ao libertá-las da necessidade imperativa e urgente de sobrevivência a qualquer custo, criando, assim, alternativas para que o problema da pobreza, enquanto privação de capacidades, não se perpetue. Com o recebimento de uma renda adicional no presente, torna-se mais factível para os integrantes de famílias pobres acessarem serviços de educação e saúde – um investimento que trará melhores oportunidades de inserção social.

Uma possível justificativa teórica para o efeito das condicionalidades no rompimento do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza encontra-se na teoria do capital humano. Com o aumento da escolaridade e da qualificação profissional, as pessoas oriundas de famílias pobres teriam sua empregabilidade ampliada, podendo disputar postos de maior produtividade e melhor remuneração. Essa teoria, entretanto, não me parece suficiente para justificar os programas de transferência de renda como mecanismos de superação do problema da reprodução intergeracional da pobreza. MEDEIROS (2001) explicita, de maneira clara, as restrições da teoria do capital humano quando mostra seu alcance limitado de análise da oferta de mão-de-obra qualificada, que não considera a efetiva demanda em uma dada economia. Segundo o autor – que, neste ponto, segue o pensamento de economistas estruturalistas como Celso Furtado –, “... a questão central é a demanda por qualificações, e esta depende em larga medida da estrutura produtiva, da modernização tecnológica e do ritmo de crescimento” (p.9).

Assim, a melhoria da qualificação não pode ser concebida como uma estratégia suficiente para o objetivo da superação da pobreza, menos ainda para a redução da desigualdade. Dadas as características do mercado de trabalho brasileiro, marcado por um alto grau de informalidade e excesso de oferta de mão-de-obra, tende a se manifestar o fenômeno do ‘credencialismo’: com maior competição pelos postos de trabalho, exige-se mais qualificação para a mesma atividade e remuneração, reduzindo, ainda mais, as oportunidades para os trabalhadores menos qualificados conseguirem uma colocação que lhes permita auferir uma remuneração adequada.⁹²

Outra limitação da teoria do capital humano para justificar os programas de transferência de renda com condicionalidades é que, ao considerar as dimensões implicadas nas condicionalidades (notadamente saúde e educação) apenas do ponto de vista do aumento da empregabilidade e da produtividade da força de trabalho (e seu consequente efeito sobre a pobreza como insuficiência de renda), restringe-se ao aspecto instrumental dessas dimensões. Como destaca SEN (2002):

“El énfasis que se ha asignado al capital humano – en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población – ha contribuido a suavizar y humanizar la concepción del desarrollo. A pesar de ello, cabe preguntar si el hecho de reconocer la importancia del ‘capital humano’ ayudará a comprender la relevancia de los seres humanos en el proceso de desarrollo. Si en última instancia considerásemos al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como “instrumentos” del desarrollo económico”(p.12).

A abordagem das capacidades, conforme essa visão, avança em relação à teoria do capital humano ao reconhecer um duplo papel no desenvolvimento de capacidades para o desenvolvimento: indiretamente, ao promover condições para o aumento da produtividade e, conseqüentemente, o crescimento econômico; e diretamente, ao reconhecer na ampliação de capacidades *per se* um elemento substantivo do desenvolvimento humano.

“... la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas” (ibid, p.13).

Melhorias na qualificação e na saúde do indivíduo induzidas pelas condicionalidades, além de serem desejáveis por si mesmas, como dimensões finalísticas do desenvolvimento humano, possuem um caráter instrumental, de ampliação da capacidade de obtenção de renda:

“Não ocorre apenas que melhor educação básica e serviços de saúde elevem diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial de a pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for

o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria” (SEN, 2000, p.113).

O objetivo da combinação de um relaxamento da restrição orçamentária da família com a exigência de contrapartidas é criar um círculo virtuoso: o acesso à renda melhora a situação nutricional presente das famílias pobres e compensa o custo de oportunidade de manutenção de suas crianças e adolescentes na escola. A exigência de frequência escolar para a continuidade do recebimento do benefício financeiro reforça a demanda por acesso ao sistema educacional e incentiva o envolvimento dos pais com a educação de seus filhos. O cumprimento de uma agenda de compromissos na área de atenção básica à saúde previne a ocorrência de diversas doenças e fatores de risco que poderiam comprometer as oportunidades de uma vida plena no futuro. Assim, crianças melhor nutridas e saudáveis freqüentariam a escola em condições de alcançar um melhor desempenho e desenvolver suas capacidades nas diversas dimensões da vida – econômica, social, política, cultural.

Assim, os programas de transferência de renda com condicionalidades parecem constituir uma estratégia adequada para a redução da pobreza. O estabelecimento de condicionalidades para o recebimento do benefício financeiro visa melhorar a situação de vida das famílias beneficiárias no que se refere à saúde e educação de seus membros. Todavia, a melhoria esperada no *status* educacional e sanitário, do ponto de vista da abordagem das capacidades, tem um valor intrínseco que não deve ser reduzido ao aspecto instrumental, de potencializar a capacidade de auferir renda. Afirmam SEN (1999):

“É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios” (p.114).

É mister considerar outros fatores para um equacionamento correto do problema e das alternativas de solução. Em primeiro lugar, a estratégia de indução da demanda por ações que visem ao desenvolvimento das capacidades atingirá seus objetivos, obviamente, se houver oferta dos serviços na quantidade e na qualidade adequadas.

Em segundo lugar, apesar das evidências apontarem o alto poder determinante da educação sobre a situação econômica dos indivíduos, há sinais de redução do retorno esperado para os anos adicionais de educação sobre a remuneração.⁹³ Tal situação reflete uma determinada configuração do mercado de trabalho (relativa ao perfil da

força de trabalho e dos postos disponíveis). Uma mudança significativa da qualificação da força de trabalho – por exemplo, decorrente de uma situação hipotética de universalização do Ensino Médio –, muito provavelmente, acarretaria uma redução do nível de remuneração de pessoas com essa qualificação, pois a abundância de sua oferta implicaria o fenômeno de credencialismo, já mencionado neste capítulo. Cabe ressaltar, ainda, que o acesso à titulação não significa, necessariamente, oportunidades iguais de inserção no mercado de trabalho. O desafio de melhorar a qualidade do ensino público, de forma a reduzir as vantagens comparativas daqueles que podem arcar com o pagamento de escolas particulares de qualidade, talvez seja ainda maior que o de garantir seu acesso universal.

A redução do retorno do investimento em educação ainda poderia ser explicada no marco da teoria do capital humano. Entretanto, como já se viu aqui, é necessário ir além das considerações sobre a oferta e incorporar a dimensão da demanda por pessoas dispostas e qualificadas a trabalhar.

Parafraseando uma imagem desgastada, não basta dar o peixe, como também não é suficiente ensinar a pescar. Mais do que isso, é necessário ter acesso ao rio da economia local ou ao oceano da economia global, onde haja peixes a serem pescados e instrumentos de pesca adequados, disponíveis a nossos “pescadores”. Não é possível melhorar a situação de vida das famílias pobres apenas promovendo a qualificação de sua oferta de competências no mercado de trabalho. Pessoas qualificadas dependem de um ambiente propício para desenvolver suas habilidades. Conforme afirma MEDEIROS (2001): “... o imperativo da equidade e da diminuição de pobreza só pode ser logrado no país a partir de um programa articulado de desenvolvimento econômico e social” (p.15).

Essa argumentação visa reconhecer e, ao mesmo tempo, relativizar a responsabilidade das famílias pobres e de seus membros por sua situação. O engajamento da família é condição necessária mas não suficiente para superar sua situação de pobreza.

Considero que a estratégia de intervenção dos programas de transferência de renda com condicionalidades pode contribuir, de forma relevante, para a melhoria da situação de vida das famílias beneficiárias. Contudo, a política social tem seus limites. Como afirma COUTINHO (2006):

“Afiml, se temos um padrão de acumulação privada, um estilo de crescimento econômico e uma história de atuação estatal concentradores e produtores de iniquidades sociais (causa mater de tantos outros problemas), não há política social que resolva, por mais competente, integrada e eficiente que seja” (p.12).

Os programas de transferência de renda com condicionalidades devem ser complementados por outras iniciativas de desenvolvimento econômico e social, que atuem não apenas sobre os indivíduos ou famílias mas também em âmbitos mais abrangentes (na comunidade, no município, na região, no país etc.).

CAPÍTULO 4

Metodologia

A pesquisa consistiu em um estudo de caso, desenvolvido no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais, sobre a implementação integrada do Programas Bolsa Família ao Vida Nova, um programa municipal de transferência condicionada de renda.

Adotei um estudo de caso por constituir uma estratégia metodológica que permite a apreensão de um vasto leque de informações sobre uma determinada situação, para abordar, da forma mais abrangente possível, sua complexidade. Em sua classificação de estudos de caso, STAKE (1994) estabelece uma distinção entre três tipos, de acordo com o principal propósito do pesquisador: intrínsecos, nos quais o interesse central é o caso em si, sem pretensões de testar ou gerar teoria a partir dele; instrumentais, cuja estratégia principal é a abordagem de uma questão teórica anterior; e coletivos, que consistem na realização de diversos estudos de caso instrumentais sobre um determinado objeto – possivelmente um fenômeno, uma população ou uma condição geral.

O estudo de caso nesse município – sem dúvida, de considerável valor intrínseco –, pode ser classificado como instrumental, pois permitiu abordar duas questões precedentes, mais além da realidade de Nova Lima: (1) a importância de considerar o papel singular representado pelos municípios em cada situação concreta, para se realizar uma adequada avaliação das potencialidades do Programa Bolsa Família; e (2) o interesse em testar a aplicação da abordagem das capacidades, para avaliar os resultados de programas de transferência de renda com condicionalidades na melhoria da situação de vida de famílias em situação de pobreza.

O município decidiu estabelecer uma estratégia de implementação do Programa Bolsa Família articulada ao Vida Nova, o programa local de transferência de renda com condicionalidades. No final de agosto de 2006, foi assinado o Termo de Cooperação que define as responsabilidades entre o município e o MDS, visando à implementação integrada dos programas Bolsa Família e Vida Nova.⁹⁴

A assinatura do Termo de Cooperação entre o município e o MDS formaliza a parceria federativa em bases mais sólidas, criando um ambiente favorável para analisar a potencialidade dos programas de transferência de renda sobre o desenvolvimento de

capacidades de seus beneficiários. Além disso, o município emprega recursos próprios na implementação de um conjunto de inovações – discutidas mais adiante –, que, eventualmente, poderiam ser incorporadas ao desenho padrão do PBF ou até servir, como proposta de ‘boas práticas’, para difusão entre outros municípios.

Mais do que procurar um município que “representasse” o padrão de implementação local do Bolsa Família, optei por um exemplo que indicasse a “fronteira de desenvolvimento” do PBF e trouxesse elementos originais para o aprimoramento futuro do programa. Como assinala STAKE (1994), a tipicidade de um caso nem sempre é a melhor escolha metodológica: “... *potencial for learning is a different and sometimes superior criterion to representativeness. Often it is better to learn a lot from an atypical case than a little from a magnificently typical case*” (p.243).

Com o objetivo de obter maiores informações sobre o Programa Vida Nova e a viabilidade/oportunidade de realizar o estudo de campo em Nova Lima, realizei uma visita exploratória ao município, em agosto de 2006, quando estabeleci contato com autoridades municipais (prefeito, secretária de educação) e profissionais vinculados ao programa (gestora, técnicos). Os responsáveis pela execução do Vida Nova demonstraram interesse em apoiar o desenvolvimento desta pesquisa e outras iniciativas, com vistas à avaliação de suas ações em andamento.

Durante a visita exploratória, participei, na qualidade de observador, da reunião com os primeiros beneficiários do Vida Nova, ocasião em que foram informados sobre os objetivos e linhas gerais de atuação do programa, bem como de suas responsabilidades caso aceitassem dele participar. Perguntados sobre seu interesse em participar do programa, responderam que sim e assinaram o Termo de Compromisso a eles apresentado.⁹⁵

A partir daquele momento, considerei haver condições adequadas para o desenvolvimento de trabalho de campo no município. A implementação integrada dos programas federal e municipal poderia, de fato, configurar um interessante exemplo de cooperação federativa para o enfrentamento da situação de pobreza.

Além dessa visita exploratória, o trabalho de campo exigiu-me mais três viagens ao município, cada uma delas com a duração aproximada de uma semana, realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2006 e março de 2007.

A pesquisa procurou analisar se a experiência de implementação integrada de programas de transferência de renda com condicionalidades no Município de Nova

Lima contribui para que as famílias beneficiárias tenham uma vida mais digna e autônoma. Os procedimentos realizados para essa análise podem ser desdobrados em dois eixos principais:

- a) Caracterização da Estratégia de Intervenção Integrada Vida Nova – Bolsa Família
- b) Efeitos da Estratégia de Intervenção Integrada Vida Nova – Bolsa Família sobre o conjunto capacitário das famílias

Caracterização da Estratégia de Intervenção Integrada Vida Nova – Bolsa Família

O primeiro passo da pesquisa foi caracterizar o que defini como Estratégia Integrada de Intervenção Vida Nova – Bolsa Família (EII), ou seja, seu conjunto de ações, benefícios e serviços realizados que visam à melhoria da situação de vida das famílias beneficiárias.

Procurei identificar e descrever cada componente da EII que, potencialmente, contribuísse para a melhoria da situação de vida das famílias: benefício financeiro; promoção de acesso a serviços de educação e saúde; oferta de programas complementares; e acompanhamento familiar. O procedimento envolveu diversos instrumentos de análise e coleta de dados.

O primeiro foi uma pesquisa documental que abrangesse as normas – leis, decretos, portarias e instruções normativas – criadas para instituir e regulamentar a implementação de ambos os programas.⁹⁶

Também foram consultados registros administrativos municipais que continham informações sobre as famílias beneficiárias, assim como dados nacionais sobre o município, tornados disponíveis pelo MDS, seja em sua página eletrônica na internet, seja mediante contato com integrantes da equipe técnica do Ministério: número de beneficiários e cobertura do Bolsa Família; recursos transferidos; acompanhamento de condicionalidades; indicadores de gestão descentralizada; e outros.

Outro procedimento adotado foi a realização de grupo focal, composto de sete profissionais ligados à execução do programa e ao acompanhamento das famílias. Eles foram informados sobre os objetivos da pesquisa e convidados a participar do grupo, reunido na última visita de campo. Como condição a sua participação no grupo focal, esses profissionais assinaram um Termo de Consentimento.⁹⁷

Foram realizadas entrevistas abertas com autoridades municipais e profissionais envolvidos na implementação dos programas: prefeito; secretários de Educação, Ação Social e Saúde; secretário-executivo do Fórum Intersetorial de Políticas Sociais; e gestora dos programas Vida Nova e Bolsa Família no município.⁹⁸

Tive, ademais, a oportunidade de observar diversos itens da operacionalização do programa *in loco*: a interação da coordenadora com a equipe; as instalações do cadastro; o local de acolhimento e atendimento às famílias; contatos da equipe com beneficiários; contatos informais da coordenação com outras áreas da prefeitura, para a articulação da oferta de ações aos beneficiários; e outros.

Efeitos sobre o conjunto capacitário

A análise dos efeitos da EII sobre as famílias – segundo a orientação da abordagem das capacidades – procurou captar tanto os resultados efetivos como a ampliação das possibilidades de escolha.

Conforme salienta KUKLIS (2005): “... *the capability approach clearly operates at two levels: at the level of realised welfare, which is measured by functionings; and the level of potential or feasible welfare, which is measured by capabilities*” (p.12).

O conceito de *funcionamento* refere-se ao primeiro nível da abordagem das capacidades, ou seja, do bem-estar efetivamente obtido. Os **funcionamentos** podem ser definidos como realizações, estados de ser ou ações considerados como importantes pelos indivíduos para uma vida boa e digna.

O segundo nível da abordagem é expresso pelo conceito de **conjunto capacitário**, entendido como conjunto de funcionamentos alternativos possíveis de serem realizados pelos sujeitos, de acordo com sua livre escolha.

Como hipótese exploratória, elaborei um conjunto de dimensões de vida e vinculei a elas alguns funcionamentos, considerados pelas famílias beneficiárias como relevantes. Optei por uma abordagem mais abrangente, que me permitisse verificar os efeitos qualitativos da EII sobre o conjunto das dimensões da vida das famílias e não apenas sobre um único ou alguns funcionamentos.

A Figura 4 apresenta essas dimensões e os funcionamentos a elas associados. Cabe ressaltar que a listagem de funcionamentos não foi mencionada no roteiro,

tampouco no processo de entrevistas. Ela serviu apenas como um guia tentativo para a categorização dos funcionamentos, na análise do material empírico.⁹⁹

| Dimensões | Funcionamentos |
|-----------------------------|---|
| Alimentação | <p>Estar livre da fome.</p> <p>Estar bem nutrido.</p> <p>Ter uma alimentação saudável.</p> <p>Estar seguro de que não passará fome.</p> |
| Vestuário | Vestir-se decentemente. |
| Acesso ao conhecimento | <p>Saber ler e escrever.</p> <p>Frequentar a escola.</p> <p>Ter acesso à informação (rádio, jornais, revistas, televisão, internet).</p> <p>Participar de atividades culturais.</p> <p>Participar de cursos.</p> |
| Saúde | <p>Estar livre de doenças evitáveis.</p> <p>Ter a expectativa de uma longevidade compatível com a expectativa média de vida.</p> <p>Ter assistência médica em caso de doença.</p> <p>Realizar atividades físicas.</p> |
| Condições materiais de vida | <p>Ter acesso ao consumo de bens duráveis (refrigerador, rádio, televisão).</p> <p>Ter meios para deslocar-se em seu território (dinheiro para passagem, bicicleta, outros).</p> |
| Inserção na comunidade | <p>Ser respeitado em sua comunidade.</p> <p>Participar de atividades comunitárias.</p> <p>Fazer parte de associações (clubes, igrejas, associações de moradores, associações de pais etc.).</p> |
| Trabalho e renda | <p>Dispor de uma renda mínima para suas necessidades.</p> <p>Desenvolver uma atividade produtiva.</p> <p>Ter liberdade para oferecer seu trabalho.</p> <p>Receber remuneração digna e adequada por seu trabalho.</p> <p>Ter oportunidades de melhoria profissional.</p> |

continua

continuação

| Dimensões | Funcionamentos |
|----------------------------------|--|
| Moradia | Morar em domicílio com condições de infra-estrutura adequadas: eletricidade, água, esgoto. Viver em um ambiente seguro. Viver em uma área urbanizada. |
| Família | Desfrutar de momentos de convivência familiar. Ter um bom relacionamento com o(a) companheiro(a). Ter condições de “criar os filhos”. |
| Satisfação pessoal e auto-estima | Ter momentos de lazer. Ter oportunidade de descansar suficientemente. Ter relações afetivas significativas (casamento, namoro, amizades). |
| | Consumir produtos ou serviços não ligados à satisfação de necessidades de subsistência. |
| Perspectivas de futuro | Ter capacidade de poupar. Ter expectativa de um futuro melhor para os filhos. Realizar investimentos para geração de renda. Comprar lote/construir/reformar a casa. |

Figura 4: Dimensões relevantes da vida e funcionamentos associados

Foram realizadas entrevistas abertas¹⁰⁰ com as famílias, o que possibilitou aos entrevistados expressarem-se, de forma livre, sobre um amplo leque de temas importantes para suas vidas. As entrevistas foram realizadas nos domicílios das famílias, o que representou uma fonte adicional de informações relevantes para compreender o modo como organizam seu dia-a-dia, suas estratégias de sobrevivência e os possíveis resultados da participação na EII em suas vidas.

Seleção das famílias

As famílias foram selecionadas a partir da análise das informações cadastrais daquelas que seriam incluídas no Programa Vida Nova em novembro de 2006. Um ponto importante a registrar é que nenhuma família havia sido incluída no Programa Vida Nova, embora todas já participassem do PBF antes das primeiras entrevistas. Algumas recebiam benefícios desde o período do Bolsa Escola e outras haviam sido incluídas no Bolsa Família mais recentemente. Essa situação explica-se por três fatores:

(1) a base do CadÚnico é empregada para a identificação e seleção de beneficiários para ambos os programas;¹⁰¹ (2) o PBF atingiu sua meta de cobertura em junho de 2006, ocasião em que foram incluídas todas as famílias constantes do CadÚnico que cumpriam os critérios de elegibilidade; e (3) o público-alvo de ambos os programas é o mesmo.¹⁰²

Outro ponto que merece discussão é que, do mesmo modo que ocorre na população geral, a composição das famílias beneficiárias é bastante heterogênea e não se enquadra, necessariamente, no modelo de família nuclear, composta por casal e filhos habitando sob um mesmo teto. Com o propósito de contemplar, mesmo que parcialmente, a heterogeneidade das configurações familiares existentes,¹⁰³ optei por uma amostra intencional, de forma a incluir tanto famílias formadas por casal e filhos como famílias monoparentais. O número de filhos variou de um a cinco, o que serviu para ilustrar as situações de vida de famílias de tamanhos diversos. Outra preocupação na seleção das famílias foi garantir a presença de algumas características consideradas relevantes para a análise do programa, suas diferentes demandas de acompanhamento e a incidência específica de alguns componentes da EII sobre elas, como crianças em idade pré-escolar ou em idade escolar, adolescentes, gestantes (Figura 5).

| Famílias | Composição familiar e idade dos filhos (em anos) |
|-----------------|---|
| 1 | Mulher (gestante) e dois filhos (15 e 12) |
| 2 | Mulher, companheiro e quatro filhos (10, 8, 7 e 6) |
| 3 | Mulher (gestante), companheiro e dois filhos (6 e 3) |
| 4 | Mulher, companheiro e três filhos (13, 7 e 5) |
| 5 | Mulher e cinco filhos (15,13, 11, 9 e 6) |
| 6 | Mulher e três filhos (16, 14 e 8) |
| 7 | Mulher, companheiro e filha (4) |
| 8 | Mulher, companheiro e dois filhos (9 e 7) |

Figura 5: Composição das famílias entrevistadas no momento da seleção para inclusão no estudo no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais, Brasil, novembro de 2006.

As entrevistas foram planejadas e conduzidas de forma a respeitar os princípios do consentimento informado, do direito à privacidade, da confidencialidade das

informações e da proteção dos entrevistados contra quaisquer tipos de discriminação, dano ou prejuízo relacionados a sua participação.

A todos que convidei a participar da pesquisa, informei sobre o caráter voluntário e a total independência de sua colaboração em relação a sua inserção nos programas. Os responsáveis legais das famílias que aceitaram participar assinaram o Termo de Consentimento – modelo apresentado no Anexo XVI –, em que são explicitados os objetivos e o papel da participação dos beneficiários na pesquisa.

As entrevistas com as famílias foram realizadas em três momentos de sua trajetória na EII:

Primeiro momento

Na primeira rodada de entrevistas, procurei identificar os funcionamentos valorizados pelas famílias e os funcionamentos efetivados naquele momento.¹⁰⁴ Após um relato aberto, estimei as respondentes a abordarem os funcionamentos, mencionando as dimensões da vida apresentadas na Figura 5.

Segundo momento

A segunda rodada de entrevistas objetivou identificar as expectativas das famílias ao serem informadas de sua inclusão no Vida Nova e dos benefícios que passariam a receber pelo programa, além de eventuais relatos sobre funcionamentos que os respondentes considerassem importante complementar; as entrevistas foram concedidas um mês após a reunião que marcou sua inclusão no programa municipal.

Terceiro momento

Na terceira rodada de entrevistas, procurei identificar a percepção dos beneficiários em relação à sua trajetória na EII e os respectivos efeitos em suas condições de vida.¹⁰⁵ Procurei checar os funcionamentos efetivados e determinar se – e em que medida – ampliou-se o conjunto capacitário das famílias.

As responsáveis legais estiveram presentes em todos os momentos das entrevistas. Outros membros da família também participaram em uma ou mais ocasiões, enriquecendo significativamente as informações disponíveis para análise ao acrescentarem outros pontos de vista às dimensões relevantes da vida e os efeitos do programa sobre elas. Dezesete integrantes de famílias beneficiárias participaram das entrevistas, conforme descrito na Figura 6.

| Componente da família | Frequência nas entrevistas |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Responsável legal | 8 |
| Companheiro | 2 |
| Filhos de zero a seis anos de idade | 3 |
| Filhos de sete a 14 anos de idade | 2 |
| Filhos de mais de 14 anos de idade | 2 |
| TOTAL | 17 |

Figura 6: Participação de integrantes das famílias nas entrevistas realizadas pelo estudo no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais. Brasil, novembro e dezembro de 2006 e março de 2007

CAPÍTULO 5

O modelo de Nova Lima de proteção social: a articulação do PBF ao Programa Vida Nova

O município

O Município de Nova Lima, situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, ocupa uma extensão territorial de 428 km². Segundo a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sua população era de 71.897 habitantes no ano de 2005. A principal atividade econômica do município, desde sua criação, foi a mineração, principalmente de ouro e, mais recentemente, de ferro. A economia local, contudo, vem se diversificando nos últimos anos, gerando novas oportunidades e desafios ao desenvolvimento.

Por sua proximidade com Belo Horizonte, muitas famílias de alto poder aquisitivo dessa capital transferiram sua residência para condomínios de Nova Lima, em busca de melhor qualidade de vida. O município também abriga sítios e casas de campo habitadas por famílias de classe média alta de Belo Horizonte. A área urbana, por sua vez, concentra a maior parcela de pobres da população de Nova Lima.

Estima-se, pelos dados da PNAD para 2004, que 2.144 famílias viviam em Nova Lima com renda mensal *per capita* inferior a R\$120,00, naquele ano. Em dezembro de 2006, 2.374 famílias foram beneficiadas pelo PBF, o que corresponde a uma cobertura de 110% dessa faixa socioeconômica;¹⁰⁶ no mesmo mês, os benefícios transferidos pelo programa às famílias totalizaram R\$105.909,00 – o que perfaz um total de R\$1.196.078,00 transferidos durante todo o ano de 2006. O valor médio mensal do benefício foi de R\$ 44,61, bem abaixo do valor médio nacional (de cerca de R\$62,00), o que aponta para uma menor proporção de extremamente pobres entre os beneficiados pelo PBF em Nova Lima, comparativamente ao conjunto do país.

Outra ação de transferência de renda, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) teve uma expressão financeira maior que a do Bolsa Família, repassando R\$1.230.335,34 para 314 beneficiários portadores de deficiência e R\$773.749,27 para 194 beneficiários idosos – o que totalizou cerca de R\$2 milhões em 2006.

O volume de recursos transferidos para beneficiários residentes no município pelo BPC e pelo PBF é bastante significativo, quando comparado com seus recursos

recebidos do Fundo de Participação Municipal (FPM) no mesmo ano: R\$11.536.175,80. O montante de recursos transferidos diretamente às famílias pobres pelo BPC e pelo PBF correspondeu, respectivamente, a 17,37 e 10,37% do FPM de Nova Lima naquele ano. São dados reveladores da importância dessas transferências, não apenas para as famílias pobres como também para o conjunto da economia do município.

Apesar da alta renda *per capita* e do bom nível de desenvolvimento humano,¹⁰⁷ Nova Lima apresenta um contingente significativo de sua população em situação de pobreza e de extrema pobreza:

“Nós somos a cidade da maior arrecadação per capita da Região Metropolitana. Nós somos a cidade com melhor índice de desenvolvimento da Região Metropolitana, somos uma cidade considerada rica, em que dos cerca de 70 mil habitantes, cerca de 15 a 20 mil habitantes dos condomínios não usam os serviços públicos, são moradores de condomínio que, na maioria das vezes, têm suas atividades em Belo Horizonte (...) Hoje, Nova Lima vive um momento extremamente dinâmico em sua economia, em que a atração de investimentos é espontânea, é inercial, como decorrência da expansão da zona sul de Belo Horizonte que não tem mais onde crescer e só pode avançar em direção a Nova Lima. Lógico que isso, somado à beleza natural de nosso território, ao fato de parte considerável de nosso território ser cortado por uma BR, facilitando o escoamento de produção, atrai de um lado os condomínios residenciais, e de outro lado os investimentos no setor de serviços, no setor industrial, e em algumas outras atividades econômicas.”

(Prefeito)

Há pouco mais de dez anos, a economia do município sofreu um severo golpe quando a principal mineradora da cidade reduziu drasticamente suas atividades de extração, desempregando milhares de pessoas pouco qualificadas para integrar-se a outras atividades produtivas:

“De uma hora pra outra, a oferta de emprego em Nova Lima sofreu uma ausência de sete mil vagas dentro da sede do município, que era onde estavam situadas as minas; [Uma oferta de mão de obra] pouco qualificada e que não consegue se alocar nesse mercado do setor imobiliário, nesse setor de serviços que, hoje, é extremamente produtivo, proeminente, que é viçoso dentro do nosso território.”

(Prefeito)

Apesar do momento favorável vivido pela economia local, um contingente significativo da população não consegue se inserir nesse contexto de dinamismo econômico, reforçando a desigualdade social. Para promover a inclusão das famílias mais vulneráveis, a prefeitura decidiu implementar uma estratégia que articulasse os

diversos setores da política social no município. O Programa Vida Nova assume um lugar central nessa estratégia, ao se articular com o Programa Bolsa Família e atuar como eixo integrador das políticas municipais.

O Programa Vida Nova

O Programa Vida Nova foi instituído pela Lei Municipal nº 1.877, de 20 de setembro de 2005, e regulamentado pelo Decreto nº 2.477, de 29 de dezembro de 2005. Seu objetivo principal, estabelecido no Artigo 1º dessa Lei, é melhorar a qualidade de vida das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O programa consiste em apoio às famílias, tanto financeiro quanto social, condicionado ao cumprimento de contrapartidas, visando potencializar as capacidades de seus membros e ampliar as alternativas de possibilidade para sua integração e inclusão na sociedade. Portanto, o programa segue o desenho adotado pelo Bolsa Família e outros programas de transferência de renda com condicionalidades. A gestão do Vida Nova, assim como a do Bolsa Família, é de responsabilidade de uma coordenação vinculada à Secretaria Municipal de Educação de Nova Lima.

Os responsáveis pelo Programa Vida Nova procuraram, ao longo do processo de sua formulação, articulá-lo com o Programa Bolsa Família, harmonizando certos conceitos operacionais-chave, como a definição de família, a utilização do Cadastro Único – CadÚnico – para seleção de beneficiários e a incorporação das condicionalidades definidas pelo programa federal:

“Ele é articulado com o Bolsa Família porque a nossa idéia não seria nunca de fazer programas concorrentes. O Bolsa Família já tem um número significativo de famílias em Nova Lima, cerca de 1.800 famílias, e a idéia não é de disputa mas de interação, de complementação no que diz respeito ao benefício.”

(Prefeito)

“O Vida Nova foi pensado para ser um programa complementar ao PBF, uma vez que ele transfere renda, aumentando o valor do benefício das famílias mais vulneráveis, e pensando em alguns eixos que poderiam avançar em relação ao acompanhamento das famílias e à definição do valor dos benefícios. É uma estratégia do governo para construir uma rede de proteção às famílias mais pobres do município e minimizar essa situação de desigualdade.”

(Gestora)

Os objetivos do Programa Vida Nova foram definidos de modo mais específico no Artigo 2º do Decreto Municipal de sua regulamentação:

- I Diminuir a desigualdade social do município.
- II Melhorar os níveis de educação e qualidade de vida das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza.
- III Garantir o ingresso e a permanência de crianças e adolescentes na escola.
- IV Promover o acesso à rede de serviços de saúde e educação.
- V Promover igualdade de oportunidade para as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.
- VI Complementar a renda de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, condicionada ao cumprimento de contrapartidas sociais.
- VII Promover e incentivar a emancipação econômica das famílias.
- VIII Promover e incentivar a capacitação e apoiar os membros das famílias para o ingresso no mercado de trabalho.
- IX Promover a melhoria de condições de moradia para as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

Os objetivos de promoção e inclusão social são abrangentes, perpassam as principais áreas da política social no município: Educação, Saúde, Assistência Social, Habitação e Desenvolvimento Econômico. O Vida Nova é concebido como um eixo estratégico para a integração dessas ações sociais:

“O foco do trabalho com essas famílias diz respeito à disponibilização de todos os serviços, de todas as ações desenvolvidas pelas diversas instâncias do município, no sentido não só de distribuir melhor os serviços mas, principalmente, de integrar essas famílias a uma vida social com o máximo de cidadania possível.”

(Prefeito)

“O objetivo do Vida Nova é ser um programa-eixo, para as políticas sociais do município, que considere o Cadastro Único das famílias mais pobres de Nova Lima. Entendemos que num primeiro momento é necessário transferir renda para que essas famílias possam se tranquilizar um pouco e trabalhar sua inclusão, preocupar-se com a criação dos filhos, e exercer o seu papel, que é de proteção aos seus membros. Então, o benefício do Vida Nova é um apoio

que o município dá para que as famílias possam alcançar a promoção social”.

(Gestora)

As linhas definidas pelo Programa Vida Nova para caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza são diferentes das empregadas pelo Programa Bolsa Família. Os valores dos benefícios pagos pelo Vida Nova, de acordo com a situação socioeconômica e a composição familiar, encontram-se na Tabela 3.

Tabela 3: Benefícios pagos pelo Programa Vida Nova segundo a situação socioeconômica das famílias e o nível de escolaridade de seus membros no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais, Brasil, agosto de 2006

| Situação das famílias (valores <i>per capita</i>) | Benefício básico (para todas as famílias beneficiárias) | Benefício variável (por membros da família, segundo nível de escolaridade em curso) |
|---|---|--|
| Extrema pobreza – <i>per capita</i> mensal de até R\$75,00 | R\$150,00 | 5ª série/Ensino Básico: R\$5,00 6ª série/Ensino Básico: R\$10,00 7ª série/Ensino Básico: R\$15,00 8ª série/Ensino Básico: R\$20,00 1º ano/Ensino Médio: R\$25,00 2º ano/Ensino Médio: R\$30,00 3º ano/Ensino Médio: R\$35,00 Programa de Educação de Jovens e Adultos: 1º segmento: R\$25,00 2º segmento: R\$30,00 3º segmento: R\$35,00 |
| Pobreza – <i>per capita</i> mensal de R\$75,01 a R\$150,00 | R\$75,00 | 5ª série/Ensino Básico: R\$5,00 6ª série/Ensino Básico: R\$10,00 7ª série/Ensino Básico: R\$15,00 8ª série/Ensino Básico: R\$20,00 1º ano/Ensino Médio: R\$25,00 2º ano/Ensino Médio: R\$30,00 3º ano/Ensino Médio: R\$35,00 Programa de Educação de Jovens e Adultos: 1º segmento: R\$25,00 2º segmento: R\$30,00 3º segmento: R\$35,00 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Nova Lima

Com a assinatura do Termo de Cooperação entre o MDS e o Município de Nova Lima, o montante de recursos a ser recebido pela família apresenta dois componentes: o valor recebido do Bolsa Família; e o valor pago pela prefeitura para complementar o do programa federal até atingir o valor referente à classificação da família pelos critérios do Vida Nova. Como exemplo, tomemos duas famílias, cada uma com uma criança de 11 anos cursando a 5ª série: a primeira (Família A), com renda *per capita* de R\$50,00; e a segunda (Família B), com renda *per capita* de R\$70,00.

Pelos critérios do PBF, a Família A é considerada extremamente pobre, fazendo jus ao benefício básico de R\$50,00, além de um benefício variável de R\$15,00, totalizando R\$65,00. Segundo os critérios do Vida Nova, essa família também é extremamente pobre, devendo receber R\$150,00 de benefício básico e R\$5,00 de benefício variável pelo programa municipal, ou R\$155,00. O Termo de Cooperação estabelece que o financiamento desse total deve ser repartido da seguinte forma: o MDS paga o valor de referência do Bolsa Família (R\$65,00) e o município paga o complemento até o valor atribuído pelas regras do Vida Nova (R\$90,00).

A Família B não se enquadra como extremamente pobre para o Bolsa Família, apenas para o Vida Nova. O valor de referência do programa municipal continua o mesmo – R\$155,00 –, porém a divisão de repasses modifica-se: R\$15,00 do PBF (pois a família não é classificada por ele como extremamente pobre, não fazendo jus ao benefício básico federal); e R\$140,00 para o governo municipal, a título de complementação.

O valor máximo que uma família pode receber, segundo a regulamentação do Vida Nova, é de R\$300,00, incluído o benefício do PBF. A Figura 7 descreve a composição do valor dos benefícios recebidos pelas famílias inseridas na estratégia pactuada.

| Situação das famílias | Renda mensal (valores <i>per capita</i>) | Ocorrência de crianças/adolescentes de zero a quinze anos, gestantes e nutrízes. | Valores pagos pelo PBF | Complementação a ser paga pelo Município de Nova Lima | Valor final do pagamento conjunto PBF/PVN |
|--|---|---|-------------------------------|--|--|
| Pobreza | De R\$75,01 a R\$120,00 | Sem ocorrência | – | R\$75,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$75,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | Um membro | R\$15,00 | R\$60,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$75,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | Dois membros | R\$30,00 | R\$45,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$75,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | Três ou mais membros | R\$45,00 | R\$30,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$75,00 + benefícios variáveis do PVN |
| Pobreza, nos termos do PBF; e extrema pobreza, nos termos do PVN | Entre R\$60,01 e R\$75,00 | Sem ocorrência | – | R\$150,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | Um membro | R\$15,00 | R\$135,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | Dois membros | R\$30,00 | R\$120,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | Três ou mais membros | R\$ 45,00 | R\$105,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$150,00 + benefícios variáveis do PVN |

continua

continuação

| Situação das famílias | Renda mensal (valores <i>per capita</i>) | Ocorrência de crianças/adolescentes de zero a quinze anos, gestantes e nutrizes. | Valores pagos pelo PBF | Complementação a ser paga pelo Município de Nova Lima | Valor final do pagamento conjunto PBF/PVN |
|-----------------------|--|--|------------------------|---|---|
| Extrema pobreza | Até R\$60,00 | Sem ocorrência | R\$50,00 | R\$100,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | Um membro | R\$65,00 | R\$95,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | Dois membros | R\$80,00 | R\$70,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | Três ou mais membros | R\$95,00 | R\$55,00 + benefícios variáveis do PVN | R\$150,00 + benefícios variáveis do PVN |

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Prefeitura Municipal de Nova Lima-MG, Termo de Cooperação para integração dos programas Bolsa Família (PBF) e Vida Nova (PVN).

Figura 7: Valores pagos a partir da pactuação entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Vida Nova (PVN) no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais, Brasil, agosto de 2006

As primeiras inclusões no Programa Vida Nova – 363 famílias – ocorreram em agosto de 2006. Em novembro daquele ano, o programa incluiu 70 novas famílias; e no mês de março de 2007, outras 143, passando a beneficiar 576 famílias. Em março de 2007, o gasto do município com os benefícios do Vida Nova (no mês) foi de R\$60.947,00, significando um valor médio de complemento municipal *per capita* de R\$105,81. Os pagamentos do Bolsa Família para os beneficiários do Vida Nova totalizaram R\$23.420,00 no mesmo mês, representando um benefício médio de R\$44,93 *per capita*. Portanto, o valor médio recebido pelas famílias foi de aproximados R\$150,00.¹⁰⁸

A estratégia de articulação com o MDS, proposta pelo município, não se restringe apenas à complementação do valor do benefício pago às famílias que, como já

foi visto, é bastante significativo. Ela inova em relação ao desenho do programa nacional em diversos aspectos, incorporando temas presentes no debate nacional e internacional sobre possíveis linhas de aprimoramento dos programas de transferência de renda com condicionalidades.

Seleção e ingresso no programa

O município optou por empregar um **indicador multidimensional** para definir a ordem de ingresso das famílias no programa: o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF).¹⁰⁹ O IDF é composto por cinco dimensões: conhecimento; ausência de vulnerabilidade; trabalho; desenvolvimento infantil; e condições habitacionais.

Com base nos dados do CadÚnico, as famílias em situação de pobreza são ordenadas pelo IDF. Identificadas, elas recebem a visita de profissionais da equipe do programa, que avaliam a situação sociofamiliar e ratificam ou não a adequação de seu perfil. O emprego desse índice, considerado oportuno por esses profissionais, permite a identificação e priorização de situações de maior vulnerabilidade.

Após os procedimentos de identificação e seleção, a família é convidada a participar de uma reunião conduzida pela gestora municipal, na qual serão apresentados os objetivos e o modo de funcionamento do programa. Após os esclarecimentos necessários, os responsáveis legais dessas famílias são indagados se desejam ingressar no programa. Em caso afirmativo, devem assinar um **Termo de Compromisso** com a explicitação de suas responsabilidades e direitos.¹¹⁰

Acompanhamento familiar

O município desenvolve um acompanhamento sistemático das famílias, realizado por uma equipe multidisciplinar de profissionais (assistentes sociais e psicólogos), em que cada um assume a responsabilidade pelo acompanhamento das famílias de uma determinada região. Essas profissionais também desenvolvem reuniões periódicas de acompanhamento das famílias. No primeiro momento, o contato é mais intensivo, com encontros quinzenais; após três meses, as reuniões passam a ser mensais. A dinâmica de trabalho com os grupos procura atuar na promoção da auto-estima:

“Com o grupo que ingressou no programa em agosto, nós realizamos, de setembro a dezembro, reuniões quinzenais; agora elas passam a ser mensais. Com esse primeiro grupo de

inclusão, realizada em agosto, nós iniciamos em setembro o acompanhamento já considerando diversos temas, distribuídos em módulos que discutiram a auto-estima, a promoção, o que seria a qualidade de vida, o que gostariam realmente de avançar, a questão de habilidades, de vocação da responsável legal daquela família, sempre focalizando a questão da auto-estima, que é um dos principais problemas desses núcleos. São famílias em situação de extrema pobreza, a grande maioria de mulheres sozinhas, sem companheiro, e esse espaço de discussão, de troca de experiência, ajuda a ver portas de saída, ações que podem promover o desenvolvimento individual ou do grupo.”

(Gestora)

As informações obtidas pelo acompanhamento familiar realimentam o trabalho de promoção social desenvolvido pelo município, ao permitir a identificação de problemas e oportunidades para o desenvolvimento das famílias. Outra contribuição importante dessas reuniões de acompanhamento familiar é a disposição de seu espaço à divulgação de informações sobre a oferta de cursos, palestras e atividades de lazer, possibilidades de ocupação e de geração de renda:

“Ações de cultura, distribuição de ingressos para o teatro... mercado de trabalho, levantamento de habilidades, suas vocações... dificuldades para deixarem os filhos, como se articular para criar mais creches, para deixarem seus filhos e poderem trabalhar.”

(Gestora)

O IDF, além de ser utilizado para priorizar a entrada de beneficiários mais vulneráveis no Programa Vida Nova, é empregado como um elemento orientador do acompanhamento das famílias. A atenção dada a outras dimensões permite uma melhor compreensão das diferenças existentes entre as famílias na conversão de renda em bem-estar, de acordo com suas características:

“A questão do IDF é mais palpável na visita domiciliar. Porque aí, você pode ver, por exemplo, uma pessoa com renda per capita de pouco mais de 75 reais, mas se você for olhar outros indicadores do IDF, você vê que ela tem uma vulnerabilidade em muitos aspectos. Eu fui numa casa, por exemplo, que a casa dela era tudo certinho, ela morava num cômodo só, cedido pela sogra, ela tinha uma renda que era pra [inclusão na] segunda fase [do programa] mas no quesito acesso ao conhecimento, ela falou que tinha vontade de estudar mas não tinha condição de voltar a estudar e a se profissionalizar mais. Ela tinha uma criança com intolerância a leite, tinha que tomar uma vacina que ela não encontrava no posto e tinha que pagar muito caro por isso, então ela tem uma vulnerabilidade em outros aspectos, apesar da renda dela estar para uma segunda fase. Então, isso fica muito mais claro nas visitas domiciliares.”

(Profissional 1)

Os temas das reuniões com as famílias são definidos previamente, pela coordenadora do Vida Nova e o conjunto de técnicos, de acordo com os objetivos de promoção social enfocados. Nesse momento preliminar, também são preparadas as técnicas a serem empregadas – por exemplo, na orientação para o trabalho com os grupos –, possíveis de serem adaptadas de acordo com a dinâmica e as demandas específicas de cada grupo:

“A gente prepara a proposta pra reunião, é todo um processo, nós vamos trabalhar isso e fazer a seguinte dinâmica, é padronizado, todas as pessoas vão pras suas reuniões, pros seus grupos, e vão fazer o mesmo trabalho. Só que cada um, chegando diante do seu grupo, vai ter atividades diferentes, participação em níveis diferentes, e aí vai sendo possível observar uma demanda específica de cada grupo, mesmo fazendo um trabalho que, a princípio, seria padronizado.”

(Profissional 2)

Entre os temas abordados, estão: a importância de uma boa auto-estima; a identificação de aptidões e habilidades, com o objetivo de direcionar a oferta de qualificação profissional e de oportunidades de emprego e geração de renda; a importância dos documentos de identificação para o acesso à cidadania e ao mercado de trabalho; e outros. Uma questão também discutida nas reuniões diz respeito à melhor forma de utilizar os recursos financeiros recebidos. Os técnicos reafirmam, entre as famílias, que esses recursos podem ser utilizados livremente (à exceção de gastos com bebidas, drogas, cigarros); porém, orientam-nas a empregá-los para o alcance de seus próprios objetivos de promoção social, definidos por elas no início do processo de acompanhamento dos grupos. A equipe de profissionais do Vida Nova identificou a necessidade de pautar o tema de planejamento orçamentário com as famílias, de forma mais sistemática, como uma forma de preveni-las dos riscos de compras a prazo e assim evitar endividamentos desnecessários, gerados pelas novas oportunidades de crédito decorrentes de uma fonte regular de renda mensal:

“A gente tem a preocupação do acompanhamento, como é que o dinheiro está sendo utilizado pela família. Ela tem que aprender a gerenciar esse dinheiro, para atender às expectativas dela.”

(Secretária de Educação)

As reuniões também constituem um espaço para disseminar informações sobre programas ou atividades promovidas pela prefeitura ou seus parceiros com propósitos de habitação, oferta de vagas de trabalho/emprego, capacitação (cursos de idiomas, de

informática, profissionalizantes), cultura e lazer, entre outros. As reuniões permitem identificar famílias em situação de maior vulnerabilidade, que demandam encaminhamento para outros serviços ou instâncias:

“Muitas vezes surge, numa reunião de acompanhamento, uma demanda que a gente percebe que não pode ser trabalhada ali e aí, também, é o caso de acompanhamento.”

(Profissional 3)

As principais situações identificadas nas reuniões que demandam encaminhamento para a rede de serviços são: problemas mentais, atribuídos, principalmente, ao alcoolismo/toxicomania; mulheres que não têm onde deixar os filhos para trabalhar e demandam vagas em creches; e habitações precárias, que expõem famílias a situações de risco:

“... às vezes a pessoa vem fazer uma alteração do cadastro ou saber de alguma informação relacionada ao Bolsa Família e acaba falando de outras questões, de saúde mental, de saúde, dificuldade às vezes com toxicomania, e a gente escuta, acolhe, avalia, muitas vezes a gente sabe que tem limitações das nossas competências, então a gente pede contato com o serviço social, que conhece a rede, aspectos jurídicos, às vezes a gente troca informações referentes a saúde mental, e aí a gente encaminha pros órgãos de competência, com encaminhamento formal, tudo direitinho. Temos um formulário-padrão e a gente pede pra essa pessoa que dê um retorno. A gente liga antes, diz que está encaminhando uma pessoa do Bolsa Família. Quando é caso mais urgente, a gente salienta mais. E a gente pede pra pessoa que foi encaminhada que dê um retorno. Os profissionais não, é muito raro eles darem um retorno. A gente esbarra em algumas limitações. Isso introduz uma morosidade e uma limitação de nossa capacidade de intervenção. Se a rede funcionasse, a gente conseguiria atender mais pessoas ainda. Às vezes você perde um tempo enorme insistindo em algumas coisas.”

(Profissional 1)

A rede de serviços do município é considerada insuficiente para atender às demandas encaminhadas pelo Vida Nova. Ainda não existem mecanismos sistematizados de acompanhamento. Na falta desses mecanismos, o estabelecimento de boas relações pessoais é visto como fundamental para o sucesso dos encaminhamentos:

“Eu acho que eles [profissionais das outras áreas] não têm a dimensão do programa. E a coisa fica do jeito como você se dá com aquela pessoa, aí você resolve.”

(Profissional 4)

O acompanhamento individualizado das famílias, embora visto como um objetivo a ser atingido, ainda não acontece de forma sistematizada. As famílias que, de acordo com os técnicos do Vida Nova, apresentam maior grau de vulnerabilidade, são acompanhadas mais de perto. Essa necessidade de acompanhamento é identificada por diversos meios: participação nas reuniões de grupo; visitas domiciliares, para inclusão no programa; informações sobre a frequência escolar; e outras.

Incentivos a adolescentes, jovens e adultos para permanecerem ou retornarem ao sistema educacional

O programa concede benefícios crescentes, de acordo com a progressão escolar, a partir da 5ª série do Primeiro Grau, independentemente da idade do aluno:

“Nós pensamos num desenho de programa onde o valor do benefício fosse definido considerando a série escolar, principalmente a partir da 5ª série. Seria uma forma da gente minimizar a questão da evasão escolar, aumentando o valor do benefício da família à medida que seus membros fossem progredindo nas séries e na medida em que mais pessoas do núcleo familiar fossem sendo incluídas na escola, se matriculando e frequentando as escolas.”

(Gestora)

Ademais, os integrantes da família inscritos em ações do Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA) também recebem um benefício financeiro, o que vem gerando um aumento da procura por matrículas:

“Daí o Programa de Educação de Jovens e Adultos, para dar uma oportunidade a essas pessoas que pararam de estudar, voltar a estudar. E geralmente são as pessoas de nível socioeconômico menor. Estamos com quase 1.500 alunos na EJA. Esses alunos vão concluir da 5ª à 8ª série em três anos. Aí, tem de ter estímulo, as aulas têm que ser interessantes, eles têm aula só de segunda a sexta-feira. Aí, na sexta, os professores se reúnem para discutir o que aconteceu durante a semana, ver a proposta pedagógica, discutir o que tem que modificar, quais as expectativas desse pessoal que está lá na escola, agora voltado para a qualificação profissional. Temos de criar esses mecanismos que dêem oportunidade a essas pessoas de se qualificarem e terem facilidade para entrar no mercado de trabalho.”

(Secretária de Educação)

A frequência escolar de 85% é uma condição para o recebimento do benefício, exigida de todos os membros da família matriculados na escola – inclusive os jovens e adultos participantes dos programas de EJA.

Além de estimular a permanência e o retorno de adolescentes, jovens e adultos ao sistema de ensino mediante oferta do benefício financeiro variável, o município desenvolve diversas atividades na área da Educação, que promovem oportunidades para a melhoria das condições de vida das famílias.

Uma iniciativa da prefeitura de Nova Lima, a abertura de um curso pré-vestibular, visa reduzir a desigualdade de oportunidades enfrentada pelos egressos do ensino secundário público, para acessar uma universidade.

Outro ponto importante da agenda municipal trata da política de educação infantil. A oferta de vagas em creches e classes pré-escolares ainda é bem menor do que a demanda. O município está preparando as condições para, até o ano de 2008, ampliar significativamente essa oferta:

“Formação de professores, formação de serventes, tudo direitinho pra atender esse público em 2007-2008: creche para a criança de zero a três anos e a primeira escola para a criança de quatro a cinco anos. Então, a mãe vai ficar tranqüila, ela vai deixar o filho dela às sete horas da manhã e vai buscar às cinco horas da tarde. Ela vai ter o dia dela para trabalhar.”

(Secretária de Educação)

As instalações escolares estão sendo utilizadas pelo Programa Escola Aberta nos finais de semana, como uma forma de oferecer oportunidades de informação, cultura e lazer para a comunidade:

“O Escola Aberta, nos finais de semana, é para a comunidade, não é apenas para o aluno. Oferece oficina de esporte, de lazer, de informática, de artesanato, de línguas, em cinco escolas aqui em Nova Lima, atendendo, em média, 600 pessoas por semana. É um programa do Governo Federal, do MEC junto com o Ministério do Trabalho, em parceria com o Banco Mundial, e o município entra com outra parte.”

(Secretária de Educação)

O município também criou o Programa Férias na Escola, em desenvolvimento em algumas escolas, onde os alunos da educação infantil até a 4ª série do Primeiro Grau entram pela manhã, participam de oficinas, passeios, assistem a filmes e almoçam. Para os alunos de famílias pobres não incluídos nesse programa, a prefeitura distribui cestas básicas no período das férias escolares.

A área de Educação do município ainda oferece apoio complementar às famílias com crianças matriculadas no ensino público: a distribuição de material escolar no início no ano letivo, o que tem dirimido as dificuldades das famílias mais pobres de fazer frente aos gastos de manutenção de seus filhos na escola.

Cabe destacar a atenção dedicada pela prefeitura de Nova Lima à alimentação escolar. Segundo informações coletadas, o município, classificado entre os 30 melhores do país no que se refere à qualidade da alimentação escolar, **investe oito vezes mais** do que o montante repassado pelo Governo Federal para essa finalidade.

Intersetorialidade

Um tema ressaltado em diversas entrevistas com autoridades municipais é o da intersectorialidade como diretriz da ação governamental, visando oferecer um conjunto de políticas, programas e ações que tragam melhores resultados para a vida da população. Com o objetivo de promover a integração e discutir questões pertinentes à articulação da área social, o município instituiu o Fórum Intersetorial de Políticas Sociais:

“Procuramos integrar esse conjunto de ações dirigidas principalmente para a população mais pobre, através da criação de um fórum, que funciona com regularidade. A Secretaria de Ação Social, a Secretaria de Desenvolvimento, a Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, de Cultura e outras instâncias cujas ações podem ser consideradas de interesse social do município, do cidadão, elas interagem no espaço desse fórum. Essa é a idéia, que a transferência de renda não funcione apenas como uma muleta mas que seja um suporte para a família reordenar as condições de vida, de alimentação, de moradia, de conforto, de vestuário, enfim, de condição de sobrevivência com dignidade mas que, ao mesmo tempo, se desenvolvam outras ações.”

(Prefeito)

O Fórum é coordenado por um secretário-executivo vinculado ao Gabinete do Prefeito e é composto por representantes dos seguintes órgãos do executivo municipal: Gabinete do Prefeito; Gabinete do Vice-Prefeito; Orçamento Participativo; Secretaria de Ação Social; Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação; Secretaria de Desenvolvimento Econômico; Secretaria de Comunicação Social; Secretaria de Habitação; Secretaria de Meio Ambiente; Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo; Secretaria de Cultura; e Secretaria de Segurança, Trânsito e Transporte Público. As

reuniões são quinzenais. Bimestralmente, realiza-se uma reunião ampliada do Fórum, coordenada pelo prefeito e com a participação de todos os órgãos da administração municipal, reunindo cerca de 120 pessoas.

A relevância do fórum para a implementação do Bolsa Família e do Vida Nova no município e sua articulação com as demais áreas que mantêm interface com esses programas é ressaltada pela gestora municipal dos programas de transferência de renda:

“... é um espaço de interlocução, de reflexão, de propostas, institucionalizado pelo Gabinete do Prefeito, que tem sido utilizado para conversar sobre a gestão dos programas, dificuldades, para evitar sobreposições, potencializar o que cada secretaria já vem fazendo.”

(Gestora)

As demandas identificadas pelo acompanhamento familiar são levadas a esse Fórum e por ele encaminhadas:

“O acompanhamento das famílias que o Vida Nova faz vai levantando as demandas e articulando com as demais secretarias os encaminhamentos. São asseguradas vagas dentro dos programas normais, sejam eles de capacitação, de qualificação ou de educação de jovens e adultos ou até dentro dos próprios programas de saúde; uma cota já é mais ou menos garantida para que haja atendimento a essas demandas, que são feitas quinzenalmente, pelo grupo de acompanhamento familiar.”

(Secretário-Executivo do Fórum)

A área da Saúde também incorporou a diretriz da intersetorialidade. O modelo de atenção à saúde está sendo reorganizado a partir da implementação de equipes de Saúde da Família em todo o território do município. Para a atuação dessas equipes, é ressaltada a importância de articulação com as demais áreas:

“Na medida em que o agente comunitário identifica um problema de saúde, mas que muitas vezes está ligado a outras situações que a própria secretaria tem dificuldade para abordar, como por exemplo, a questão da alimentação, a questão do saneamento básico, enfim, são questões que influenciam diretamente na saúde das pessoas e que necessitam de interface com outras áreas, Educação, Ação Social, Habitação. Então, a estratégia da implantação da Saúde da Família foi baseada nessa intersetorialidade. O nosso agente tem a tarefa de, a cada mês, visitar todas as famílias; e ele vai identificar dentro do Vida Nova as pessoas e acompanhar se elas estão atendendo as condicionalidades. E aqueles que não estão inseridos também, que eles façam com que o Vida Nova possa atingir populações que, às vezes, o

programa não está enxergando. Pessoas que, às vezes, não têm conhecimento, não têm acesso, e também estão precisando.”

(Secretário de Saúde)

Regras para a saída do programa

A adoção de um mecanismo específico de desligamento do programa constitui outra inovação do Vida Nova. O Termo de Compromisso, assinado no momento de ingresso da família, estabelece um período de dois anos para sua permanência no programa:

“Quando as famílias entram no programa, elas assinam um termo de adesão e compromisso, aí elas têm consciência de que o nosso contrato de trabalho é de dois anos juntos, buscando a promoção social.”

(Gestora)

Após esse período, a família passará por uma avaliação socioeconômica, o que, eventualmente, poderá resultar na prorrogação de sua permanência:

“O estabelecimento de um tempo de dois anos é muito mais necessário pelo fator avaliação que pelo fator propriamente de inclusão, de exclusão ou de continuidade. Porque, se é verdade que algumas famílias conseguem ascender a uma condição diferenciada da que elas tinham quando entraram no programa, num prazo às vezes muito inferior a dois anos, também é verdade que, às vezes, algumas famílias, pelo seu grau de fragilização social, pelo seu grau de possibilidades adquiridas até aquele momento, vão requerer um tempo muito maior de atenção, de recebimento desses serviços públicos para que elas possam se reorganizar e tomar as rédeas de suas vidas.”

(Prefeito)

Além de definir um período para a permanência, o município estipulou uma faixa de variação da renda *per capita* na qual a família permaneceria no programa regularmente, apesar de já ter superado a renda estabelecida para ingresso. O grau admissível dessa variação foi definido em 20% acima da renda estipulada para inclusão no Vida Nova:

“Um dos indicadores para que a família seja desligada do programa é uma melhoria das condições de vida, que seria de 20% superior ao limite de inclusão. Ou seja, hoje, o limite para entrar no programa é uma renda per capita até R\$150,00 e as famílias seriam analisadas para sair do programa quando atingissem 20% a mais desse valor.”

(Gestora)

Programas e ações complementares

Outro ponto a ressaltar é o da oferta de programas e ações voltadas, prioritariamente, aos beneficiários do Vida Nova. O Cadastro Único tem sido empregado como um instrumento de identificação e seleção de famílias-alvo de suas ações, dirigidas à população em situação de pobreza, principalmente no que diz respeito a habitação, qualificação profissional e oferta de oportunidades de trabalho:

“Nós percebemos que as famílias estão felizes de receber um apoio do governo, mas elas querem muito ter um trabalho. Eu acho que a demanda maior delas é ter uma casa e um trabalho, e nós pensamos que a transferência de renda é um eixo, mas tem que estar agregado a diversas outras dimensões, principalmente a questão do trabalho e a questão da habitação.”

(Gestora)

Uma articulação importante tem sido feita com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, responsável pela promoção de cursos de qualificação profissional e pelas ações de intermediação de mão-de-obra para o mercado de trabalho:

“A Secretaria de Desenvolvimento Econômico esteve presente em dois módulos de reuniões com as famílias, falando um pouco mais da questão da empregabilidade, do perfil do profissional da cidade, de contextualização do município dentro dessa perspectiva profissional. Essa secretaria tem o mapeamento da situação econômica, das melhores oportunidades de trabalho, das empresas que estão chegando no município, e ela procura fazer essa intermediação e trazer a qualificação profissional dentro dessa perspectiva da demanda.”

(Gestora)

Os responsáveis pela implementação do Vida Nova destacam a necessidade de um acesso preferencial de seus beneficiários às ações de qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho, de modo a reduzir as desigualdades de oportunidades decorrentes de sua maior vulnerabilidade. Entretanto, ainda não existem mecanismos formais de priorização, o que exige uma estratégia de convencimento e negociação permanente com as demais áreas de governo:

“Quando nosso público entra em discussão com os demais concorrentes a uma determinada vaga, as pessoas encaminhadas pelo Vida Nova podem entrar em desvantagem. Existe uma necessidade de priorização mesmo, de definir os critérios de quem vai fazer determinado curso, uma vez que, muitas vezes, o curso é aberto para a população de modo geral, e essas vagas são ocupadas por critérios mais na perspectiva do conhecimento, ou da forma da pessoa se vestir, da questão verbal. Como nós temos como meta o

enfrentamento da pobreza, todas as secretarias têm que acordar para isso. Um percentual de vagas vai ter que ser resguardado para o nosso público, para que as famílias tenham mais oportunidades para se inserirem, que nem sempre elas estão numa situação de igualdade quando elas vão participar de uma seleção.”

(Gestora)

O programa de habitação popular distribui casas financiadas pela prefeitura, empregando, como critério de seleção de seus beneficiários, as informações constantes do CadÚnico:

“A Secretaria de Habitação vai atender em cima do cadastro do Vida Nova também, do que já foi cruzado em termos de necessidades econômicas; 120 casas estão sendo entregues agora, outras virão pelos convênios, muito focados nesse Cadastro Único.”

(Secretário-Executivo do Fórum Intersetorial)

O município também desenvolve diversas atividades de cultura e lazer voltadas aos beneficiários do Programa Vida Nova, como distribuição de ingressos para teatro e cinema, entre outras iniciativas:

“Nós acordamos com a Secretaria de Cultura que, quando eles tiverem algum evento, eles nos repassarão ingressos que nós distribuiremos nas reuniões dos grupos de apoio. E nós vamos ver que famílias querem ir, vai depender muito da peça, se é um espetáculo de dança, se é um espetáculo mais infantil. Nós percebemos que eles querem ir mais às peças de humor, às comédias. Nós temos conversado com o secretário de Cultura para promover umas peças mais direcionadas ao nosso público, mas eu não queria que fossem peças só para eles, para não segregar.”

(Gestora)

Os principais pontos de inovação do Programa Vida Nova são apresentados na Figura 8.

| Item | Pontos de inovação |
|---|---|
| Benefícios | - complementação do valor do benefício pago pelo Programa Bolsa Família. |
| Seleção e inclusão de beneficiários | <ul style="list-style-type: none"> - adoção de linha própria de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza; - utilização do indicador multidimensional Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) para a seleção de beneficiários; e - Termo de Adesão das famílias ao programa. |
| Acompanhamento familiar | <ul style="list-style-type: none"> - grupos de apoio familiar (quinzenais, logo mensais) coordenados por assistentes sociais e psicólogos; e - acompanhamento individual de famílias em situação de maior vulnerabilidade. |
| Incentivos à permanência ou retorno ao sistema educacional de adolescentes, jovens e adultos. | <ul style="list-style-type: none"> - aumento gradativo do valor do benefício, de acordo com a série cursada; - benefício pago – também – a adultos que estejam frequentando a escola; e - acompanhamento da frequência de todos os membros da família na escola, independentemente da idade. |
| Intersetorialidade | - instituição de Fórum Intersetorial de Políticas Sociais. |
| Regras para a saída do programa | <ul style="list-style-type: none"> - estabelecimento de período de dois anos para permanência no programa – sujeito a avaliação; e - adoção de linha diferenciada para saída do programa (20% superior à linha de entrada). |
| Programas e ações complementares | <ul style="list-style-type: none"> - habitação popular; - intermediação de emprego e mão-de-obra; - cursos profissionalizantes; e - atividades de cultura e lazer. |

Figura 8: Principais inovações do Programa Vida Nova no Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais. Brasil, 2007

CAPÍTULO 6

Os funcionamentos relevantes para as famílias beneficiárias

“O pobre ele não pensa muito não. O sonho do pobre é muito pouco. Às vezes a pessoa pensa que o sonho do pobre é desse tamanho, mas nada. O sonho do pobre é desse tamanho, só. O sonho do pobre, é igual assim, formiga tem o lugar dela. O ser humano tem poucos que não têm. E formiga tem o lugar dela. Você vê ela carregando um negocinho, ela tá entrando num burquinho ali, ela tem moradia dela. E o pobre não tem. E o sonho do pobre é ter seu lugar... O sonho do pobre não é muito não, é pouco. Mas só que é muito pobre que tem, não é não?”

(marido, Família 4)

Neste capítulo, apresento o conjunto de funcionamentos valorizados pelas famílias entrevistadas segundo as dimensões propostas na metodologia.

As entrevistas, em grande medida, convergiram para determinadas dimensões, como acesso ao conhecimento, trabalho, moradia, lazer, alimentação, perspectiva de futuro; as demais, apesar de não serem tão freqüentes, aparecem de forma eloqüente em algumas entrevistas.

Organizei os relatos em torno de onze dimensões que, segundo minha avaliação, melhor expressam o conjunto de funcionamentos relatados: Trabalho; Alimentação; Acesso ao conhecimento; Moradia; Vestuário; Saúde; Movimentação no entorno; Lazer; Inserção comunitária; Perspectiva de futuro; e Satisfação pessoal e auto-estima.

Essa lista difere – ligeiramente – da apresentada na metodologia deste estudo, como orientação para o trabalho de campo. Acrescentei a dimensão ‘Movimentação no entorno’, tendo em vista o aparecimento de relatos sobre diversos funcionamentos importantes relacionados a ela. A dimensão ‘Convivência familiar’, por sua vez, foi excluída, pois os funcionamentos a ela associados referiram-se ao cuidado com os filhos e foram classificados em outras dimensões, de acordo com seu contexto.

O agrupamento de funcionamentos em torno de dimensões, embora possibilite uma visão de conjunto e sistematizada dos relatos, incorre em certo grau de arbitrariedade. Alguns funcionamentos podem ser categorizados em diferentes dimensões, de acordo com a perspectiva adotada na análise. A classificação de um funcionamento pode ser relevante, simultaneamente, para mais de uma dimensão,

embora sua complexidade possa ser reduzida a depender de onde é classificada. Retomarei essa questão mais adiante.

Trabalho

A dimensão ‘Trabalho’ foi a mais presente. Sua importância foi destacada por todos os entrevistados, sendo, na maioria das vezes, a primeira resposta dada ao se perguntar em que consiste uma vida boa e feliz:

“Emprego primeiramente, uma alimentação saudável e a escolaridade dos meninos, os meninos tando na escola é o principal..”

(marido, Família 8)

“Primeiro vem o serviço, eu queria ter um serviço primeiro, mas sem estudo não tem como a pessoa arrumar um serviço bom.”

(mulher, Família 7)

“Serviço, né? Emprego que tá faltando.”

(mulher, Família 5)

A maioria das pessoas entrevistadas obtém renda a partir de serviços informais (“bicos”), que, além de mal remunerados, não garantem a regularidade do recebimento:

“Eu faço faxina, às vezes é pouco o que a gente ganha, nessa época de chuva as pessoas não gostam de faxina... Eu tou até precisando de um emprego, que esse negócio de fazer faxina a gente ganha muito pouco, então é isso aí.”

(mulher, Família 5)

A situação de informalidade impede o acesso a um conjunto de direitos que protegem os indivíduos e as famílias em situações específicas de vulnerabilidade, como o seguro-desemprego. A gravidez torna-se mais difícil de ser vivida sem a garantia de proteção oferecida pela licença-maternidade às trabalhadoras com emprego formal:

“Antes eu trabalhava, mas agora eu pego só bico, eu não sei como eu tou agüentando ainda. Daqui pra janeiro eu vou ter que parar de trabalhar mesmo, que eu ganho neném em fevereiro, aí eu vou ficar mais apertada ainda.”

(mulher, Família 1)

Uma aspiração presente em diversas entrevistas é conseguir um emprego formal (“trabalho fichado”):

“O meu sonho é arrumar uma firma de registro pra não ficar dependendo de fazer biquinho, de ficar pegando

coisa, vendendo de reciclagem. Ter um serviço fixo e ficar bastante tempo.”

(mulher, Família 1)

Outra vantagem importante de um emprego formal é a maior segurança quanto à regularidade da renda e, por conseguinte, a abertura de melhores perspectivas de vida:

“O que eu queria mesmo é que meu marido voltasse a trabalhar fichado, no momento, por enquanto tá fazendo bico, trabalhar fichado pra gente começar a construir a casa da gente mesmo.”

(mulher, Família, 7)

“Que pra capinar, varrer rua, essas coisas, eu não acho que precisa de escolaridade não. E dá pra manter a família. Se eu tivesse um serviço fichado pelo menos, numa empresa aí de limpeza, eu estaria satisfeito.”

(marido, Família 8)

Uma das principais dificuldades relatadas pelas mulheres para conseguir um emprego é como compatibilizar o trabalho e o cuidado com os filhos:

“... depois que a gente arruma menino aí tudo na vida muda, parece que as portas se fecham, sabe? [choro]”

(mulher, Família 2)

Muitas não têm onde deixar seus filhos que ainda não estão em idade escolar, durante seu tempo de trabalho fora de casa. As creches públicas são insuficientes para atender a essa demanda:

“Os meus agora tão grandes, mas quando eram pequenininhos eu tive que deixar, o pessoal falava, mas o que é que eu ia fazer, não tinha ninguém pra olhar, de vez em quando eles eram pequenininhos eu deixava eles. Os vizinhos acham ruim da gente sair e deixar as crianças sozinhas, mas como é que vai fazer? Como que a gente vai trabalhar, cuidar deles, se a gente não trabalhar? Acaba que eles têm que ficar sozinhos, mas também eles aprendem a viver né?”

(mulher, Família 6)

Mesmo quando o pai está presente na família, a mulher é a mais demandada para a função de cuidar dos filhos:

“Desde que eu conheci o pai deles eu já trabalhava, eu estudava, quando tem duas crianças como é que a gente sai pra trabalhar?”

(mulher, Família 3)

Freqüentemente, as mulheres se encontram em uma situação paradoxal, principalmente quando não têm um companheiro ou não contam com o apoio da família ampliada: para cuidar dos filhos, elas precisam trabalhar e auferir renda. Para trabalhar,

não tendo onde ou a quem confiar a guarda de seus filhos, são obrigadas a deixá-los sozinhos, expondo-os a uma situação de abandono; e a si mesmas, vulneráveis às ações do poder coercitivo do Estado. Essas mulheres, portanto, vêm-se duplamente ameaçadas em sua capacidade de cumprir com a função de cuidar de seus filhos – um impasse concreto, descrito por uma delas:

“Você não tem ninguém pra olhar seus filhos, se você sair deixa sozinho, o vizinho chama o conselho tutelar, não tem como deixar menino com os outros... [Por enquanto, isso não aconteceu] mas eles ficam falando, sabe? Aí você fica com medo de estar no serviço e polícia chegar na casa da gente.”

(mulher, Família 2)

A baixa escolaridade e problemas de saúde são empecilhos comuns entre os beneficiários, para ingressar no mercado formal de trabalho:

“A primeira coisa que eles põem no trabalho registrado é escolaridade, na agência de emprego de Nova Lima, da prefeitura, é a escolaridade que vem em primeiro lugar. Em segundo lugar é o exame de saúde que eles faz primeiro. Aí aparentemente meu olho é normal, mas chega no oftalmologista da clínica médica que eles marca, eles vê, eles não aceitam.”

(marido, Família 8)

Ao analisar o conjunto das entrevistas, constatei que, além de ser valorizada *per se*, a obtenção de um posto no mercado de trabalho formal, com uma remuneração adequada, é percebida pelas famílias como uma abertura à possibilidade de realização de um conjunto de funcionamentos valorizados: alimentação adequada, vestir-se decentemente, condições satisfatórias de moradia, deslocamentos no território, oportunidades de lazer, melhores perspectivas de futuro, autonomia e auto-estima.

A dificuldade de entrada no mercado de trabalho faz com que algumas mulheres procurem fontes alternativas de renda. Uma das entrevistadas desenvolve um trabalho de artesanato com garrafas de bebida recicláveis e oferece seus produtos à vizinhança; porém, o volume de suas vendas é muito pequeno. Ela pensava em montar uma barraca na Sexta na Feira (todas as sextas-feiras, diversas barracas de bebidas, comidas e artesanato são montadas na praça principal da cidade), para aumentar sua clientela. Porém, não dispo de recursos necessários ao licenciamento do ponto de venda, desanimou-se em levar adiante a iniciativa, que poderia gerar uma renda adicional para sua família:

“Desde que entraram as barracas ali eu penso. Só que o pessoal me desanima, falam que tem que pagar uma taxa de 80 reais, onde é que eu vou tirar 80 reais pra mim pagar, aí eu falei, deixa pra lá essa barraca.”

(mulher, Família 1)

Alimentação

No que se refere à alimentação, constatei que os funcionamentos ‘estar livre da fome’ ou ‘estar bem nutrido’ nem sempre estão garantidos, embora nenhuma família tenha relatado que seus integrantes não tivessem o que comer,¹¹¹ naquele momento presente. Muitas afirmaram ter passado ‘aperto’ ou ‘necessidade’ antes de serem beneficiados pelos programas de transferência de renda. Para superar suas dificuldades de alimentação, essas famílias contam com diversos apoios, seja da própria família ampliada (irmãos, pais, tios), seja do poder público ou, ainda, de instituições de caridade que distribuem cestas de alimentos:

“A gente não faz compra, a gente ganha cesta. A Igreja São Vicente aqui embaixo ajuda a gente com a cesta, de 15 em 15 dias. Cestinha de três quilos de cada coisa. Ai tá ajudando a gente, por enquanto tá ajudando. A gente não faz lista, essas coisas não.”

(mulher, Família 7)

A escola também desempenha um papel importante na garantia de uma alimentação adequada, ao complementar as refeições feitas em casa:

“Eu faço o máximo, não deixo faltar pra eles... Sempre guardo cinco, dez reais. Compro frutas e verduras. Como eles comem na escola não tenho muito gasto, aí dá pra economizar bastante.”

(mulher, Família 2)

Mesmo durante o período de férias, a escola distribui cestas básicas às famílias, para compensar a ausência temporária da merenda escolar:

“Época de férias a escola fica aberta pra criança merendar, mas como que as ‘bestas’¹¹² ficam de férias, aí a diretora acha difícil, as pessoas não têm condição de ir, aí manda um bilhete pra criança pra gente pegar a cesta. A merenda é muito boa. Nem sempre a gente tem uma verdura, então elas comem fruta, nem sempre a gente tem assim.”

(mulher, Família 4)

“... hoje mesmo eu fui lá buscar uma cestinha que eles dão uma cesta, quando é férias, eles dão uma cestinha. Sai cedo a pé, tava chovendo. Fui lá buscar né, que é delas, voltei de lotação, pra dar tempo de adiantar umas coisinhas aqui, ajudou.”

(marido, Família 4)

A preocupação com a qualidade da alimentação está presente. As famílias relatam restrição na frequência de consumo de alguns itens, como a carne; outros, a exemplo de verduras, são valorizados por serem saudáveis e consumidos, também, em função de seu menor custo:

“... quando [o marido] recebe faz a compra pra dentro de casa e quando sobra um dinheiro ele compra uma carne, uma fruta.”

(mulher, Família 3)

“A carne ele [o marido] compra, mas não é todo o dia que vai comer carne, porque também não dá. Eu compro mais é verdura, pra economizar bastante.”

(mulher, Família 2)

“A gente vai levando, não vou dizer que a gente come carne todo dia porque eu vou tar te mentindo procê, e carne todo dia não tem não, mas tem verdura, isso aí tem. O bom pra menino mesmo é verdura.”

(mulher, Família 5)

Alguns pais relatam, orgulhos, que já são capazes de comprar itens da alimentação muito desejados pelas crianças, principalmente iogurtes e frutas:

“... hoje eu vejo elas tomando iogurzinho, antigamente [quando era criança] eu tomava café com farinha.”

(marido, Família 4)

Acesso ao conhecimento

“Para ter um futuro melhor você tem que estudar. Se não estudar, qual será o futuro?”

(mulher, Família 2)

[Escola para os filhos] *“... é muito importante, porque a gente não teve o que eles têm hoje, muita oportunidade.”*

(mulher, Família 4)

Na dimensão ‘Acesso ao conhecimento’, um primeiro tema de destaque é o acesso limitado à escolarização. Os responsáveis legais das famílias percebem, em sua trajetória de vida, esse que é visto por eles como o principal fator de sua precária situação socioeconômica, limitação concreta à obtenção de uma melhor colocação no

mercado de trabalho e inserção social mais plena. A auto-estima também é influenciada negativamente, pela baixa escolaridade:

“... a pessoa sem estudo não é nada, né? Quando a pessoa não tem estudo passa muita humilhação. As pessoas passa e fala, ‘você é burra, você não estudou.’”

(mulher, Família 8)

Apesar do acesso ao conhecimento ser compreendido como fundamental para possibilitar um futuro melhor, a maioria dos responsáveis legais não tem a expectativa de melhorar sua própria situação por meio do estudo, e sim a de seus filhos. Questões práticas do dia-a-dia aparecem como obstáculos para que os adultos voltem a estudar. As exigências imediatas de manutenção da família demandam alto grau de esforço, restando pouco tempo, energia e disposição para o estudo:

[Você tem vontade de entrar numa escola, de aprender a ler e a escrever?] “Tenho vontade”. [Já tentou?] “Não tentei não. Que quando o tempo tá seco eu cato litro e eles compra, é 20 centavos o quilo que eles compra na fábrica. Aí a gente chega tarde, aí tem que ter horário pra estudar, tudo belezinha.”

(marido, Família 8)

A gravidez, em alguns casos, foi determinante para a saída da escola:

[Por quê você saiu na 2ª série?] “Saí porque engravidei né, passava mal na escola e aí tive que sair. Mas eu tenho vontade de estudar. Depois que bateu essa depressão em mim que eu desanimei.”

(mulher, Família 7)

Em outras situações, a gravidez cria uma dificuldade adicional para o retorno à escola:

“Eu animei, eu já tava com vontade, né, de voltar, só que agora vou ganhar neném em fevereiro, quando começa as aulas vai ser nos dias que eu vou estar de resguardo, aí eu vou esperar um pouquinho também.”

(mulher, Família 1)

A incompatibilidade de horários e a distância da moradia até a escola também podem configurar problemas:

“... é longe, a escola que tá funcionando à noite que dá pra mim é longe, e eu não tenho dinheiro pra passagem.”

(mulher, Família 3)

Mesmo quando a questão do transporte e da compatibilidade de horários é equacionada, alguns entrevistados ainda relatam falta de energia e disposição como impedimento ao estudo, após uma jornada de trabalho longa e exaustiva:

“Tem escola aí de noite, a Kombi vem e busca. A gente trabalha o dia todinho. Quando chega de noite, né, pra subir lá em cima e voltar dez horas é complicado também.”

(marido, Família 4)

Em alguns depoimentos, percebe-se a conjunção de fatores que dificultam a superação da situação de pobreza. Por exemplo, mulheres com baixa escolaridade, que trabalham em subempregos para sustentar os filhos, não conseguem melhorar seu grau de instrução e obter uma colocação melhor no mercado de trabalho.

[Tem vontade de voltar a estudar?] *“... eu tenho, só que igual esse negócio de eu ficar na correria, porque eu que sustento meus filhos, então eu pego bico, agora que eu consegui um servicinho, que tava difícil mesmo, eu não conseguia emprego justamente por causa do estudo. Aí pega um ‘bico’ aqui, um ‘bico’ ali, eu não tinha tempo pra estudar. E eu acho que nem agora, eu fico muito cansada, o tempo que eu tou trabalhando eu não consigo, pego dez pras seis e chego a essa hora [quase 19h], aí eu fico cansada.”*

(mulher, Família 6)

Os relatos de alguns entrevistados apontam a inadequação da escola de sua época a suas necessidades específicas, muitas vezes relacionadas a problemas de saúde mental ou reiteradas dificuldades de progressão escolar, sem uma intervenção específica para mitigá-las:

*“Não [estudei], porque eu faço tratamento psiquiátrico, quando eu era criança meu problema era mais agravante. As pessoas se enganam, quase todo mundo acha que eu estudei, **mas eu não tive essa chance**, por causa desse remédio né, eu tinha que tomar mais quantidade quando eu era criança, aí eu ficava mais em casa, tinha vezes que eu ficava internado.”*

(marido, Família 8. Grifo meu)

*“Estudei só até o primeiro”. [Por quê você saiu?]
“Hã? Porque eu ficava só tomando bomba então eu saí, desisti, não quis estudar mais não.”*

(mulher, Família 8)

Outro fator que contribuiu para a baixa escolaridade dos entrevistados foi a postura dos pais em relação ao estudo dos filhos, freqüentemente prejudicado pela necessidade destes ajudarem no complemento da renda familiar ou por falta de condições materiais mínimas para mantê-los na escola:

“Eu não estudei, que na época meus pais não tinham condições. Aí muitas coisas eu aprendi com o rumo sem ter estudado, fazer o nome... Meu pai me empurrou por lá, uma

bombinha atrás da outra, uma bombinha atrás da outra, você vai pra roça. Na roça que eu aprendi, com 13 anos trabalhando na hora que meu pai teve uma fase ruim, eu ajudando meus irmãos. Na roça também não vou dizer que fui ignorante não que eu aprendi, [o pai dizia] 'se a cabeça não tá dando na escola vou tirar você'. Saí da escola pra roça, pra ajudar os outros também. Ajudei meus irmãos até 17 anos e aos 18 já tava homem criado."

(marido, Família 4)

Em alguns depoimentos, observou-se uma diferenciação de gênero no tratamento dado pelos pais a filhos e filhas. Uma entrevistada relata que, enquanto seus irmãos homens continuavam na escola, seu pai decidia pela retirada das filhas:

"Eu estudei até a quinta, que meu pai tirava da escola, não deixava estudar. Chegou a 5ª série ele, com medo da gente arrumar namorado, aí ele não deixou estudar... é porque antes eles não ligavam muito, eles achavam que mulher não precisava estudar não, porque achava que um dia ia casar e o marido ia 'pintar', só que aí tão vendo que hoje é diferente, a gente tem que trabalhar e batalhar, que agora tanto o homem quanto a mulher têm direitos iguais."

(mulher, Família 6)

Tal situação parece ter mudado significativamente, a julgar pelas famílias entrevistadas: todos seus responsáveis legais, sem exceção, indicam a importância crucial da educação para que seus filhos e filhas tenham a oportunidade de uma vida melhor ou, conforme expressão recorrente nos relatos, *"para ser alguma coisa na vida"*.

Alguns entrevistados têm vontade de voltar a estudar, relacionando o aumento da escolaridade a melhores oportunidades de inserção:

"... por isso que eu tenho que voltar a estudar, se não eu não consigo um 'serviço fichado'."

(mulher, Família 1)

Uma dificuldade apresentada foi o custo a pagar por cursos de qualificação profissional, como os de informática:

"Tem que fazer curso, curso de computação, eu já quis fazer, mas na época que eu queria fazer tava pagando... aí ficou muito difícil pra mim."

(mulher, Família 6)

Outros ressaltam a imperativa necessidade de qualificação, até para ocupar postos de trabalho mal remunerados:¹¹³

"A gente tem que dar valor ao estudo, hoje até pra varrer uma rua tem que ter estudo, né?"

(marido, Família 4)

Segundo esses entrevistados, o estudo, mais do que um meio para romper com a situação de pobreza, passa a ser uma exigência do mercado de trabalho, mesmo para a manutenção de uma posição já conquistada:

[Você tem vontade de trabalhar em alguma coisa além de faxina?] “*Se eu tenho vontade, tenho, mas muitas coisas que você tem vontade de fazer assim pra trabalhar você tem que ter estudo, senão não adianta. Hoje em dia até pra trabalhar em casa de família você tem que tá, eles pedem o estudo ali da pessoa, você tem estudo, alguma coisa, muitas coisas eles pedem estudo hoje em dia, muitas coisas. Então muitas coisas se a gente quiser trabalhar a gente tem que estudar, né? Estudar pra gente saber fazer as coisas.*”

(mulher, Família 7)

“*O pior é isso, eles pedem currículo, sabe, e eu estudei até a terceira série, se eu colocar no currículo, eles não vai me aceitar. Até pra fazer uma faxina aqui, pra eu trabalhar de faxineira, tem que ter ao menos a oitava série.*”

(mulher, Família 1)

Muitos percebem a impossibilidade de galgar melhores posições, em decorrência de sua baixa escolaridade. Há uma percepção da dificuldade de superar o obstáculo causado pelo tempo fora da escola:

“*A pessoa tem que animar, né? Mas eu saí do estudo muito cedo.*”

(marido, Família 4)

Os mecanismos de seleção para uma ocupação no mercado de trabalho formal, cada vez mais exigentes, inclusive para funções de menor complexidade, configuram-se como uma dificuldade adicional a ser enfrentada, refletida, não poucas vezes, na queda da auto-estima e no reforço do sentimento de exclusão:

“*... ‘a senhora tem um currículo, então deixa aqui, qualquer coisa a gente liga’, mas que dia? Acho que na hora que eu viro as costas eles rasgam meu currículo, essa aí não vale nada não, nem 8ª série tem, jogam meu currículo fora.*”

(mulher, Família 1)

Problemas de saúde também são mencionados como entraves para a retomada dos estudos:

[Você tem vontade de voltar a estudar?] “*Tenho, eu tava até comentando isso com a minha cunhada, mas depois que essa depressão bateu em mim aí pra mim agora não posso, tenho que fazer tratamento mesmo, aí ela falou que depois que eu tiver bem melhor, a médica falou que é até bom eu estudar, que ela falou que distrai minha mente. Mas por enquanto*

agora não dá. É que os remédios que eu tomo dá muito sono, não dá pro estudo, não tem como.”

(mulher, Família7)

A aposta em uma mudança qualitativa na situação socioeconômica é referida, principalmente, a melhores oportunidades de inserção social, possíveis de alcançar pelos filhos graças à educação:

“Eles estão todos estudando, graças a Deus. A minha mais velha vai formar agora, dia 15 é a formatura dela, vai formar no primeiro ano [sic], que ela ficou atrasada, que logo que ela perdeu o pai dela, ela perdeu o pai dela quando tinha cinco anos, aí ela ficou meio assim parada, atrapalhou na escola, mas ela é muito inteligente. As notas dela são ótimas, sempre foram a melhor da sala, isso aí eu não posso negar, e sempre teve força de vontade pra estudar. Que ela pensa assim, ela vê o que eu passei e ela fala assim, ela quer fazer o possível para ela poder ser melhor, não ser o que eu fui.”

(mulher, Família 6)

A baixa escolaridade é citada como um contra-exemplo, um modelo a ser evitado pelos filhos no sentido de romper a trajetória de insucesso de seus pais e, assim, alcançar melhores condições de vida:

“Eu gostaria que fossem pessoas de bem, que eles concluíssem o estudo, todos dois. Que nem meu filho fica, ‘pai, me dá bicicleta, pai, me dá videogame’, eu já falei, vocês quer ter muita coisa, é só concluir o estudo. Quando vocês concluir os estudos e tiver trabalhando vocês vão poder ter o que quiser, mas senão vão ficar igual eu.”

(marido, Família 8)

“O que eu acho importante é ter minha casa, ver meus filhos bem cuidados, estudados, ter cursos, se eu ver meus filhos estudando, tirando nota boa, passando de ano, fazendo cursos pra ser alguém na vida, eu acho que eu vou ser feliz. Pelo menos eles fazer o que eu não fiz, o que eu não pude fazer.”

(mulher, Família 6)

A redução do conjunto capacitário dos adultos decorrente da baixa escolaridade é evidente nos relatos seguintes:

*“... a pessoa que não é estudada **não tem por que escolher, não tem como escolher**. Se eu fosse estudada com certeza eu taria num lugar melhor. Aí só sobra faxina, esse trem. É muito difícil.”*

(mulher, Família 2. Grifo meu)

“Hoje se eu sair daqui pra rua sou um passarinho sem asa porque não tenho estudo.”

(marido, Família 4)

Moradia

“Pra mim mesmo a única coisa que eu gostaria é arrumar minha casa, só arrumar minha casinha, ter meus trems direitinho, meus móveis direito, minha casinha direitinho.”

(mulher, Família 5)

Uma dimensão bastante destacada pelas famílias refere-se à moradia. As famílias entrevistadas habitavam imóveis sob uma das seguintes situações: compartilhados ou cedidos por familiares; alugados; ou, ainda, cedidos pelo empregador (casa de caseiro). Nenhuma delas era proprietária de sua residência, mesmo que se tratasse de uma construção precária.

“Que sonhar todo mundo sonha. Eu te falei, meu sonho mesmo é ter minha própria casa. Mas no momento as condições não tá dando.”

(mulher, Família 7)

Uma delas já estava preocupada com o fato de que, em breve, deveria desocupar a casa cedida pelo pai em caráter provisório, porque já estava destinada a sua irmã, prestes a se casar:

“Essa casa aqui foi de todas as minhas irmãs, cada uma morou, então essa aqui eu tou morando agora porque eu não tenho onde ficar, então eu tou aqui, mas minha irmã vai casar e vai morar aqui.”

(mulher, Família 6)

Outro beneficiário relata o modo de repartição e ocupação do terreno da mãe, onde fica seu barraco:

“Minha irmã mora aqui, aqui é três barracos num lote, essa parte que eles deixaram nós morar até nós poder comprar um lote. Ai tem o barraco da frente que é da minha mãe e o barraco dos fundos que é da minha irmã.”

(marido, Família 8)

A importância de se ter um espaço próprio – e adequado – para morar foi destacada, por distintas razões. Os que moram em casa cedida mencionaram a necessidade de maior autonomia para receber visitas de parentes e amigos ou, ainda, para investir em melhorias para a residência, como a construção de mais um cômodo.

Uma das famílias entrevistadas vive em um condomínio de classe média, equipado com guaritas nos acessos, onde os visitantes devem se identificar, apresentando documento de identidade, além do endereço a ser visitado. Essa família

mora na casa de caseiro, que dispõe de apenas um quarto, sala, cozinha e banheiro. Três filhas, crianças, dividem uma cama na sala. O dono da propriedade e patrão do responsável pela família guarda ração de animais nessa casa, o que atrai a presença de ratos e outros animais, além da poeira e do forte cheiro exalado pelo produto. A família não se sente à vontade para receber visitas, com receio de incomodar o patrão e sua família. As filhas, acostumadas com essa situação, permanecem dentro de casa quando os patrões estão na propriedade. As meninas não têm um espaço próprio, onde possam brincar livremente.

“Pra começar a gente mora mal, do lado da ração, do corredor, tem a cozinha, dá muito bicho, muito rato, as meninas têm bronquite, a ração, o cheiro forte... Eu queria ter uma moradia decente, um quartinho delas. Elas dormem na sala. A pequeninha dorme com a gente. E aqui é só esse quarto, banheiro, o corredor onde guarda ração. A moradia é péssima.”

(mulher, Família 4)

“A vontade da gente é tá no que é da gente, dentro do que é seu você já fica mais feliz, acorda mais feliz, já sabe o que se precisa fazer, aumentar um negocinho. Mas aumentar o que não é nosso? Tem mais liberdade, se recebe uma visita, já sabe que não tem que, né?”

(marido, Família 4)

Outro motivo importante para essas famílias desejarem uma moradia própria é a possibilidade que ela permite de liberar uma significativa parcela da renda familiar comprometida com o pagamento de aluguel:

“Se eu saísse do aluguel meu dinheiro dava pra sustentar o resto dos meus dois filhos, que o pai [deles] não dá pensão, sou eu sozinha mesmo.”

(mulher, Família 1)

“... o dinheiro do aluguel é o dinheiro que você mantém seu filho, dá a ele alguma coisa”. [Os filhos pedem] “Brinquedo, e a pessoa não pode dar, sapato, aí é difícil.”

(mulher, Família 2)

Uma questão central para as famílias é conseguir morar em um lugar adequado para abrigá-las (sem vazamentos, infiltrações ou a presença de vetores de doenças), livre de riscos de enchentes e desabamentos:

“A gente tava pagando aluguel, né? Aí ele ficou desempregado, tomando remédio controlado, aí nós pegou e pediu meu pai pra fazer lá ele pegou e deixou nós fazer um barraco de madeira lá mesmo, aí minha irmã foi pra Belo Horizonte que arrumou um serviço lá, aqui é dela, aí ela deixou ficar aqui no momento até ela vir, que aqui não é nosso

não. Isso aqui tá até caindo, pode reparar, a madeira tá muito ruim, quando chove dá pingueira, a gente tá ficando aqui até ela vim, porque quando ela vim nós vai ter que passar pra lá, lá também tá muito perigoso, tem um eucalipto que tá em tempo de cair em cima do telhado, sabe? Igual eu tou falando com você, aqui tá muito perigoso, e aí a gente tá ficando aqui, tem dia à noite que a gente nem dorme de noite, fica com medo de cair alguma coisa.”

(mulher, Família 7)

As condições atuais de habitação são percebidas como causadoras de diversas doenças:

“Porque eu cozinho em fogão de lenha, lá molha, quando chove molha fogão, molha tudo. Tem dias que eu não faço nem comida, eu dou pros meninos só um pão com leite. Eu já fiquei até doente, peguei até pneumonia, fiquei internada, por conta disso, que eu pegava o calor do fogo e a chuva em cima.”

(mulher, Família 3)

Uma entrevistada que ocupa a casa da irmã provisoriamente, terá que voltar, em breve, para seu ainda mais precário barraco de madeirite. Ela relata como a antiga moradia afetava a saúde de seu filho e antecipa o sofrimento que significará seu retorno:

“Quando a gente morava lá no barraco ele vivia no hospital. Que esse madeirite, ele mofo. Pra quem tem bronquite, essas coisas, adenóide, aí ele só vivia mais no hospital.”

(mulher, Família 7)

Uma aspiração comum a muitas famílias – responsável pela maior parte das demandas de consumo identificadas nas entrevistas – refere-se à compra de alguns bens. Em geral, trata-se de demandas bastante primárias, como dispor de condições mínimas de conforto que um armário ou uma cama para os filhos pode oferecer, ou, ainda, adquirir alguns eletrodomésticos indispensáveis ao bom funcionamento de uma residência, como geladeira e fogão:

“... eu quero mobiliar, meu sonho né, eu consegui comprar esse armário, que eu não tinha nada, essa geladeira é da minha irmã, mas eu quero comprar outra. Aí eu pretendo comprar, meus meninos têm duas camas, eu pretendo comprar a minha cama, igual do meu menino que não tem, um jogo de sofá da sala, eu pretendo conseguir na minha casinha, igual a todo mundo.”

(mulher, Família 6)

“... um fogão novo, uma geladeira nova, coisas que uma mulher dona de casa quer né?”

(mulher, Família 3)

“... eu tou querendo tar comprando outro beliche pra elas dormirem separado, porque tem o menino que dorme na cama dele, o mais velho, tem o outro que dorme na dele e as duas dorme junto, aí talvez mais tarde dê pra fazer, aí vai ser muito bom, importante.”

(mulher, Família 2)

Outras aspirações estão identificadas com a localização da moradia. Algumas famílias desejam se mudar para um lugar mais seguro, sem problemas de violência:

“... esse alto aqui tá uma tristeza, droga demais, roubo demais, polícia fica pra cima pra baixo, aqui é um lugar que gente não tá tendo sossego não.”

(mulher, Família 6)

A distância da moradia em relação às áreas mais movimentadas do município é percebida como um entrave adicional para o acesso a cursos e atividades de lazer, principalmente dos filhos:

“... meu sonho mesmo é ter uma casa própria, mais perto pras meninas começar a fazer um curso.”

(mulher, Família 4)

A falta de regularização da ocupação da terra também é uma questão levantada pelas famílias, porque gera insegurança quanto à possibilidade de permanência no local, desestimulando o investimento em melhorias na habitação.

Saúde

Ter boa saúde é uma dimensão fundamental para que outras possam se desenvolver:

“... a gente com saúde tá vivo, tá lutando, o que vale é isso.”

(marido, Família 4)

De um modo geral, as famílias não consideram que convivem com problemas sérios de saúde. Os entrevistados consideram adequada a atenção à saúde oferecida pelo Município de Nova Lima. As gestantes, por exemplo, relatam o comparecimento regular às unidades básicas de saúde para o acompanhamento pré-natal. Recentemente, o município deu início à reorganização do seu modelo de atenção básica, implementando as ações das equipes de Saúde da Família e do Programa Vida Nova de forma articulada, para ampliar e garantir o acesso aos serviços de saúde, além de monitorar o cumprimento das condicionalidades previstas nesses programas.

A maior parte das mães não identifica problemas maiores com a saúde dos filhos, nem dificuldades relevantes para o acesso aos serviços, quando necessário:

“... meus meninos é difícil adoecer, quase nem uso remédio em casa, pra marcar consulta é fácil, remédio que precisa é tudo de graça... é só pegar a receita e na policlínica rapidinho já tem tudo.”

(mulher, Família 1)

A vacinação das crianças e o acompanhamento do desenvolvimento infantil são mantidos em dia:

“... eu vou pra dar as vacinas, se precisar pra consulta, igual levei eles pra poder tá pesando, medindo, isso é muito bom.”

(mulher, Família 2)

A maioria tem percebido melhorias na organização da assistência à saúde, nos últimos anos:

“... antigamente era pior, tinha que dormir na fila pra marcar um pediatra pro filho, hoje em dia não precisa.”

(mulher, Família 3)

Um item que ainda representa um significativo ônus para as famílias são os gastos com medicamentos, embora relatem ser possível obter a maior parte deles pelo SUS. Algumas famílias, contudo, descrevem as situações dramáticas que vivenciaram para garantir o tratamento de seus filhos, principalmente a dificuldade em conseguir dinheiro para comprar medicamentos, eventualmente não disponíveis na rede pública de saúde:

“... tem horas que não dá não, é muito caro. Ai eu pego na farmácia de Nova Lima mesmo... tem hora que tem, tem hora que não tem. Tem horas que meus vizinhos é que me ajudam”. [o filho tem bronquite] “Quando dá esse ataque nele, nossa, só Jesus, e quando não acha remédio é de ficar doida, com medo dele morrer... Os médicos mandaram me avisar, ele não pode ficar sem remédio, ele corre risco de vida. Você imagina, uma criança de seis anos, depois de tanta luta que a gente tem pra criar, como é que você fica?”

(mulher, Família 3)

Os responsáveis legais de três famílias entrevistadas encontravam-se sob acompanhamento psiquiátrico, dois com diagnóstico de quadro depressivo e um com esquizofrenia. Condições de saúde como essas são empecilhos para a inserção no mercado de trabalho, especialmente pelos efeitos colaterais dos medicamentos:

“Ó os comprimidos que eu tou tomando, ó aqui! Só comprimido forte. Me dá bambeza, nossa, no momento agora não tem como mesmo eu trabalhar.”

(mulher, Família 7)

Em uma determinada situação, o marido foi demitido após exame periódico efetuado pela firma, que detectou ausência da visão do olho esquerdo – provocada por um descolamento de retina, ocorrido quando tinha 17 anos de idade. Na ocasião, desinformado, ele não procurou um serviço de urgência oftalmológica com a devida rapidez. Passado mais de um ano, quando conseguiu ser atendido por um especialista, não era mais possível recuperar a plenitude da visão:

“... na época eu não sabia que o descolamento na retina tem que ir no atendimento de urgência e marcar depressa, aí demorou mais de ano, aí quando eu fui já não teve jeito de operar.”

(marido, Família 8)

A maior dificuldade encontrada, contudo, refere-se ao acesso a serviços de média complexidade ambulatorial e cirurgias eletivas:

“Ele tem adenóide também, tava pra fazer cirurgia, mas não saiu ainda, já tem mais de um ano que a gente tá esperando e não saiu ainda. Tem muita falta de ar à noite, o único problema que ele tem é isso, tá esperando, tá tudo arrumado os papéis pra cirurgia, mas tem que esperar chamar, né? De vez em quando vou lá, falo, eles falam pra aguardar.”

(mulher, Família 7)

O acesso à assistência odontológica ainda é precário, demandando um longo tempo de espera por procedimentos de maior complexidade. Alguns entrevistados afirmaram a exigência do pagamento de parte das despesas implicadas nesses atendimentos:

“Pra dormir na fila e conseguir dentista, nó, é difícil. Até eu já tentei, tou precisando de arrumar dente, já tentei ó... mesmo assim tem que esperar, minha irmã esperou três anos pra sair um canal, aí mesmo assim costuma pagar um pouquinho, pra não falar que é de graça.”

(mulher, Família 6)

Vestuário

A dimensão ‘Vestuário’ não foi muito citada nas entrevistas. Apareceu, na maior parte das vezes, dentro do contexto escolar dos filhos, na preocupação dos pais com o

suprimento de itens básicos da vestimenta necessária para frequência na escola (uniforme, sapato, pasta, mochila):

“... ah, ele ia [pra escola] com roupa de casa assim, normal. Pasta ele não tinha, levava material em sacola de plástico.”

(mulher, Família 7)

As mães procuram garantir, na medida de suas possibilidades, que seus filhos se vistam com dignidade. A preocupação com a aparência dos filhos é muito mais presente que com sua própria. Ver os filhos bem vestidos é motivo de orgulho para as mães:

“... eu quando saio com eles eu gosto de sair com eles muito bem arrumados, é difícil eu sair com eles, eu saio mais é pra trabalhar, mas quando eu saio com eles eu gosto de sair muito bem arrumadinhos, às vezes nem eu mesma comigo eu não ligo muito não, mas com eles eu gosto.”

(mulher, Família 5)

“Roupa eu compro pra eles, às vezes sim às vezes não, que não é sempre que dá. Se eu der um bico melhor eu vou e compro, deixo de comprar pra mim e vou lá e compro pra eles.”

(mulher, Família 1)

“Eu gostaria de comprar umas roupas pra eles andarem bem arrumados. “... nó, o que eu adoro é ver esses meninos vestidos.”

(mulher, Família 3)

São raras as situações em que as respondentes mencionam o desejo de estarem, elas, melhor vestidas:

“Quando de vez em quando eu passeio na cidade da minha bisavó, lá em Belo Horizonte, a minha família vai muito no shopping, pra comprar roupa, ao eu fico olhando umas roupas bonitas.”

(mulher, Família 3)

Movimentação no entorno

As famílias de baixa renda encontram dificuldades – muitas vezes subestimadas – para realizar funcionamentos básicos, como visitar um parente ou deslocar-se dentro da própria Região Metropolitana de Belo Horizonte. Apesar de serem funcionamentos valorizados, as famílias não conseguem realizá-los, haja vista o custo de oportunidade associado, que compromete a satisfação de necessidades mais prementes, como a alimentação:

“Não tem condições pra ficar indo e voltando, porque eu tenho que pagar a passagem pra todos daqui de casa, aí fica difícil demais... [choro] Eu nem vou lá não, tem anos que eu não vejo ela [a irmã]. Aí o que eu tirar pra pagar passagem aí faz falta, entendeu?. Aí não dá não. Eles são doidos pra passear, mas por enquanto não dá.”

(mulher, Família 2)

Uma demanda bastante presente, principalmente entre as famílias com crianças em idade escolar e adolescentes, refere-se à ida a *shopping centers*, mesmo que apenas para passear, dada a restrição orçamentária para consumir as mercadorias expostas nas atraentes vitrines de suas lojas:

“... às vezes a gente vai a Betim na casa de minha irmã, lá a gente vai no shopping, as vezes que nós fomos lá nós fomos no shopping, aí comemos, andamos por lá, só não dá pra fazer compra... mas pelo menos dava pra sentar, comer, tomar um refrigerante, um suco, um sorvete, aí já é bom.”

(mulher, Família 6)

Um dos maiores *shoppings* de Belo Horizonte situa-se nas proximidades do acesso rodoviário a Nova Lima, visão obrigatória para quem entra ou sai do município. Muitos, apesar de desejarem, ainda não tiveram a oportunidade de conhecê-lo:

“... as crianças falam, ‘ô mãe, eu nunca fui num shopping’, aí vê a propaganda e fala, ‘Ô mãe, eu queria tanto ir ao shopping ver Papai Noel...’, nem eu que sou velha nunca fui ao shopping [marido: “Nem eu também”], medo de chegar lá e me perder naquela escada que sobe e desce.”

(mulher, Família 4)

Outras carências, além do dinheiro para a passagem, dificultam a realização dessa vontade. O *shopping center* constitui um espaço onde a condição de baixa renda torna-se evidente pela impossibilidade de consumir e, assim, de integrar-se efetivamente a uma sociedade que, cada vez mais, define a identidade de seus membros pela sua capacidade de consumo. (BAUDRILLARD, 1991). Uma mulher reconhece seu receio de ser discriminada ao ir a um *shopping center* inadequadamente vestida e sem dinheiro para gastar:

“Também tenho [vontade de ir ao shopping center], umas coisas bobas que as vezes a gente pode até ir... mas pra ir num shopping a gente tem que ter um dinheiro pra gastar, senão, não é de nada. Pra ir só ficar olhando... costuma chegar num lugar desses a pessoa não tá bem vestido a pessoa até acha, né, esse tá estranho assim, não tá bem arrumado, pode pegar até pra gente.”

(mulher, Família 4)

Lazer

“Eu nem passeio, eu fico dentro de casa com meus meninos, quando eu chego pra passear eu vou atrás do CAIC [Centro de Atenção Integral à Criança]. Fico lá com eles. Não tem diversão nenhuma... [choro] Desde quando nasceu a pessoa fica querendo dar o melhor e não pode, não pode não.”

(mulher, Família 2)

Os funcionamentos presentes nessa dimensão são bastante escassos, principalmente para os adultos. A falta de alternativas concretas de lazer, aparentemente, é mitigada pelo expediente de atribuir a si e à família a característica de “ser caseiro” ou de “não gostar de sair”. As principais formas de passar o tempo livre são a convivência familiar e assistir à televisão.

“Sair assim pra divertir não é muito comigo não, sou muito caseira.”

(mulher, Família 5)

“Nós passeia com eles, os meninos vai pra casa da vó deles. Mais assim, a gente fica mais dentro de casa, que a gente quase não gosta de sair.”

(mulher, Família 8)

“... lá em casa nós somos mais caseiros, quando não tem nada pra fazer nós deita e vai assistir televisão. Até umas amigas minha convida pra ir num aniversário nós não vai.”

(mulher, Família 3)

A precariedade do trabalho e a incerteza quanto a sua continuidade contribui para que não seja reservado tempo ao lazer:

[No tempo livre, o que vocês fazem pra se distrair?]
“Por enquanto nada, porque eu costumo pegar uns bicos no fim de semana, sábado ou domingo, ganância, pra poder trabalhar mesmo, aí não vou mentir não, esse mês eu tou trabalhando direto.”

(mulher, Família 6)

Os entrevistados também afirmam que a oferta de alternativas de lazer é muito precária no município:

“Diversão mesmo aqui não tem muito, divertir só quando vem o parque, aí já levei também eles no parque, mas aqui não tem muita diversão pra criança.”

(mulher, Família 5)

A principal opção é a Sexta na Feira, quando as pessoas passeiam em volta da praça, conversam, encontram amigos, comem ou bebem algo que compram nas barracas. Nessa feira popular das sextas-feiras, também são encenados espetáculos de

música ou dança em um palco montado sobre a escadaria da Igreja Matriz, dominando uma das fachadas laterais da praça, bastante movimentada pelo fluxo constante dos adolescentes e jovens da cidade:

“Esses meninos pede demais, ‘mãe me dá isso, mãe me dá dois reais, mãe quero isso’, e eu não tenho pra dar. Tem vezes que ela vai na Sexta na Feira, ela chega da aula, ‘mãe me dá dois reais, eu vou na Sexta na Feira, eu vou descer a pé e pra mim subir de lotação’. Quando eu tenho eu dou, quando não tenho falo pra ir na casa do tio, meu irmão, que mora lá perto mesmo. E ela gosta de toda sexta-feira ir na Sexta na Feira, ela e umas meninas aqui.”

(mulher, Família 1)

“Eu gosto de sair com minhas colegas, eu ia muito com uma amiga só que agora ela engravidou, a gente de vez em quando ia lá no Centro tomar sorvete, às vezes a gente ia na Feira, ficava dando volta, às vezes tinha apresentação de dança.”

(filha adolescente, Família 6)

Em determinadas situações, percebe-se certa dificuldade para compreender o sentido de lazer, de que se trata, confundido por alguns entrevistados com tarefas cotidianas não vinculadas ao trabalho:

[O que você gosta de fazer?] *“Ajudar minha mãe, brincar, ver TV”*. [O que você faz pra ajudar?] *“Varrer, deixar a casa limpa, pegar água pra ela.”*

(filho, 6 anos, Família 3)

[E quando você não tá na escola, o que você gosta de fazer pra se distrair?] *“Ela gosta de mexer com unha, tá sempre cutucando a unha dela o dia inteiro”* (mãe, Família 4). [A sua unha?] *“A minha, a da minha mãe.”*

(filha adolescente, Família 4)

Inserção comunitária

Observa-se muito pouca integração das famílias na comunidade. Nenhum entrevistado relatou participar de qualquer tipo de associação: de moradores, agremiação esportiva, partido político, sindicato ou qualquer outra organização civil. Uma das raras formas citadas de interação espontânea fora da família foi a frequência eventual à igreja. Aparentemente, os vínculos formados durante as atividades religiosas carecem de maior profundidade. Segundo uma das entrevistadas, *“... porque lá vai muita gente, aí eu não tenho amizade com quase ninguém”*. Na igreja, ela fez uma amiga, que, de vez em quando, vai a sua casa e com quem conversa:

“Mas nunca contei pra ela [a amiga] meus problemas não, porque aí eu vou guardando pra mim.”

(mulher, Família 2)

Além da igreja, o contato social mais presente relatado ocorre nas reuniões convocadas pela escola dos filhos:

“Fico mais em casa, eu quase não saio, nem eu nem meus meninos. Tem uma igreja aqui embaixo, de vez em quando eu vou. Não participo de nada. Meus meninos ainda participam da escola. Toda reunião que tem lá [na escola] eu vou.”

(mulher, Família 1)

Uma das entrevistadas relata manter relações de amizade na vizinhança, uma forma de rede de solidariedade e apoio mútuo frente às dificuldades do dia-a-dia:

“Até que a gente tem amizade, às vezes precisa de alguma coisa a gente tá sempre entrando em contato. Um ajuda o outro, quando pode ajuda. Igual uma menina aqui de baixo também é muito difícil pra ela, ela já tem dois meninos, então ela agora tá empregada e ela não tinha onde deixar os meninos, então às vezes ficavam aqui em casa pra não ter que ficar sozinhos que às vezes o horário que ela chegava, igual agora ela tá estudando ela já chega do serviço e vai estudar aí os meninos ficavam aqui. Às vezes as pessoas xinga ela, critica, mas como é que ela vai fazer, não tem condições de pagar uma pessoa pra olhar.”

(mulher, Família 6)¹⁴

Diversos entrevistados, por sua vez, relatam a dificuldade de estabelecer amizades e o sofrimento resultante da falta de contato com outras pessoas, que poderiam apoiá-los afetivamente, nas ocasiões mais difíceis:

“As pessoas, principalmente nesse bairro, as pessoas que tem a situação financeira melhor tem preconceito com a gente, disfarça, não traz a gente no sério. Leva tudo na brincadeira.”

(marido, Família 8)

“Porque chega um momento igual eu tou sozinho aqui, não tenho parente aqui perto não. Aí chega um momento até de eu desabafar, tem certos problemas que a gente não pode desabafar com a mulher não, chega um momento que você tá doído pra falar com a pessoa certa, conversar, se não a gente estoura, a cabeça da gente, sabe? Eu sou desse jeito, converso sozinho, mas eu sou duro de desabafar com os outros. Que na vida a gente tem problemas, precisa desabafar, conversar, às vezes a gente desabafa e se sente melhor. Eu sou mais fácil desabafar com as minhas vacas, meus cavalos, que com certas pessoas. Por isso eu falo direto, não briga com suas irmãs, que eu sou sozinho aqui, chegou momentos que eu queria desabafar e não tinha ninguém.”

(marido, Família 4)

Perspectiva de futuro

“Eu morrer, deixando meus meninos seguros, ter uma casa pra eles morar, e se Deus ajudar eu conseguir um serviço e botar um dinheirinho no banco pra eles começar a vida deles, eu pra mim não quero mais nada... que eu não, já vou fazer 37 anos, já to quase indo, eles tão chegando.”

(mulher, Família 1)

A situação de pobreza dificulta a formulação de projetos para o futuro, tendo em vista as prementes necessidades imediatas de subsistência. Investir significa deixar de utilizar recursos disponíveis no presente para direcioná-los à obtenção de condições melhores no futuro. As famílias entrevistadas apresentam baixa possibilidade de adiar a satisfação de suas necessidades, dado seu grau de privação.

As perspectivas de um futuro melhor se concentram, principalmente, nos filhos. Em diversos trechos das entrevistas, os responsáveis legais demonstram dar um grande valor ao bem-estar presente e às perspectivas de futuro dos filhos:

“O que eu não pude fazer eu tou fazendo pro meu filho agora, levo ele pra escola, tudo direitinho, não deixo faltar à escola nem nada, o que eu não pude fazer ele pode fazer, né?”

(mulher, Família 7)

Nesse sentido, estão dispostos a sacrificar o próprio bem-estar:

“... ah eu penso mais nos meus filhos, penso mais neles. Às vezes eu saio pra trabalhar, eu digo, ah meu Deus, eu tenho que trabalhar que eu tenho que trazer tudo pros meus filhos, o que meus filhos precisam, aí é pensar neles, eu não penso muito em mim, eu penso mais neles, principalmente na pequena.”

(mulher, Família 5)

“Quando a gente era solteiro a gente gastava, comprava isso e aquilo. Hoje pra gente comprar uma coisa a primeira coisa que pensa, ah não, não tem dinheiro. O pouco que a gente recebe um dia vai fazer uma comprinha, às vezes ‘pai pega isso, pai pega aquilo’, aí eu deixo pegar, às vezes estoura a continha mas eu deixo pegar, eu nunca tive nada. Eu não quero que eles passem apertado, eu compro as coisinhas deles. Porque eu nunca tive nada. Hoje, o que eu não tive eu passo [aperto] pra dar pra eles, meu medo é morrer amanhã e não poder dar o que eu posso dar pra eles.”

(marido, Família 4)

Um fator determinante de frustração e ansiedade para os pais é a sensação de que não conseguirão proporcionar uma vida melhor para seus filhos, apesar de todos os sacrifícios feitos com esse objetivo:

“Às vezes a gente fica pensando que o tempo é tão pouco, né? A gente trabalha, trabalha, trabalha, e o dia pode acabar amanhã. Eu na minha cabeça pelo menos eu penso assim, quem sabe o dia pode acabar amanhã pra mim, né? E como fica elas? A gente trabalha, trabalha, pra deixar o melhor pra elas. E quando a gente às vezes até não chega lá a gente fica chateado. É a vida. É o que eu falo com elas, estuda, mais na frente ajudar a mãe dela, até lá não sei se ainda tou vivo, ajudar as irmãs, ajudar uma a outra, a gente não sabe, o mundo hoje em dia é muito cheio de coisa, o mundo é traiçoeiro.”

(marido, Família 4)

O recurso *tempo* é escasso, principalmente para os adultos. Investi-lo em educação, por exemplo, significa abdicar de alternativas de obtenção de renda ou, ainda, dos poucos momentos de descanso e convivência familiar, em troca de um retorno incerto.

Os pais acreditam que a educação é o caminho para que seus filhos consigam uma melhor inserção social. Diversos filhos das famílias entrevistadas compartilham desse valor, transmitido a eles por seus pais. Eles também vêem na dedicação à escola a alternativa mais segura e que oferece melhores perspectivas de futuro:

[O que a gente pode ter ou fazer pra ter uma vida boa, feliz?] *“Primeiro, é estudar. Depois eu quero fazer um curso, mas não tem um curso que eu quero fazer assim não, mas primeira coisa que eu quero fazer é estudar, depois que eu terminar de fazer meus estudos é cursar medicina. São seis anos de estudo.”*

(filha, 13 anos, Família 4)

“A escola pra mim é tudo, hoje em dia eu sei que só vou conseguir alguma coisa, trabalhar bem, eu quero ganhar, eu quero crescer, eu tou pretendendo estudar, se for preciso eu levo minha vida estudando.”

(filha, 16 anos, Família 6)

Apesar da importância dada à educação por essas adolescentes, sua postura mostra-se bastante pragmática, principalmente no relato da última delas, que apresenta um ajuste de expectativas, incorporando elementos de realidade às alternativas oferecidas pelo mercado de trabalho aos jovens de hoje. O seguinte diálogo, entre mãe e filha, ilustra o atual pragmatismo desses jovens e o universo imaginário de seus pais:

[Você pensa em alguma profissão, alguma coisa que você queira estudar?]

“– Não, hoje em dia não dá pra você falar eu quero ser, eu quero trabalhar numa empresa, que hoje tem que pegar o que aparece, tá complicado, tá muito difícil, emprego hoje tá muito competitivo.

(filha, 16 anos, Família 6)

– Sabe o que ela falou que ela queria ser? Promotora.

(mãe, Família 6)

– Mas é difícil demais.

– Tem que estudar muito, minha filha. Mas tem muita gente que consegue, se a pessoa tiver força de vontade e coragem.”

A tensão entre a expectativa de um futuro melhor, por meio da educação formal, e a de um outro futuro, que incorpora um certo ajuste de expectativas ao universo simbólico vivido pela família, expressa-se neste depoimento:

“Eu tava falando com ela, o pai dela falou, se Deus quiser um dia a gente, se tiver uma sorte de nós ter uma casinha, vou fazer um salãozinho procê mexer, ela fazer um curso e também né, igual uma vizinha aqui fez um curso, Senac [Serviço Nacional do Comércio] né, a gente paga 30 reais durante um mês, de manicure. Até lá, se Deus abençoar, ela tá muito nova, daqui pra frente pode fazer, agora por enquanto não, é no estudo mesmo.”

(mulher, Família 4)

Satisfação pessoal e auto-estima

Os relatos espontâneos sobre o significado de ‘uma vida boa e feliz’ raramente incluíram considerações de satisfação pessoal. A maioria das falas referia-se ao trabalho, à casa, à educação dos filhos, a preocupações gerais sobre saúde. Apenas quando indagamos “Mas quanto a você, o que gostaria para você, para que você considere sua vida como boa, feliz?”, algumas colocações a esse respeito emergiram. Em primeiro lugar, a satisfação pessoal passa por oferecer aos filhos o que os respondentes não tiveram na infância:

“Eu agora que tou gestante eu queria comprar umas coisas pro neném, fazer um enxovalzinho né, que meus meninos nunca pôde ter aí eu queria fazer pra ele.”

(mulher, Família 1)

[E alguma coisa pra você, tem alguma coisa que você gostaria?] “Gostaria, mas no momento não dá, né?” [Mas, e se pudesse sonhar um pouquinho?] “Pra mim, acho que pra mim

nada, mais é pra ele. Que sonhar todo mundo sonha. Eu te falei, meu sonho mesmo é ter minha própria casa”. [Busca uma foto do filho e o brinquedo que comprou para ele, uma moto e um carrinho de plástico] “Aqui, isso aqui que eu comprei pra ele, ó. Ficou todo alegre. Dorme o tempo todo na cama com ele.”

(mulher, Família 7)

Algumas entrevistadas, quando estimuladas, relatam suas demandas e aspirações pessoais, mais além das necessidades familiares e cotidianas:

[E para você?] “Pra mim melhorar minha vida mesmo, cuidar um pouco de mim, acho que é só isso mesmo. Por exemplo, comprar uma roupa, um sapato, que a gente precisa. Eu acho que eu não quero mais nada (...) Mas a vontade que eu tenho também é tirar carteira de motorista. Eu sempre tive essa vontade, de tirar carteira. Eu sei que é difícil, mas não custa a gente tentar. Pelo menos vai pagando aos pouquinhos.”

(mulher, Família 6)

Uma última questão a considerar, ao analisar os funcionamentos valorizados pelas famílias, é a possível redução de expectativas gerada por situações de persistente privação. Citando a epígrafe do capítulo, “... o sonho do pobre é muito pouco”, e desde muito cedo se aprende os limites impostos pela realidade:

“Eles não falam muito não, que é como se diz, ‘Não vou falar pra minha mãe porque ela não vai ter condições... Às vezes eu percebo que eles tão querendo alguma coisa de bom, mas eles não pedem pra mim.’”

(mulher, Família 5)

No relato desta beneficiária, percebe-se o ajuste de expectativas dos filhos, ocorrência usual em situações persistentes de privação. Tal ajuste às condições presentes de vida, se por um lado, reduz o risco de frustração decorrente da não-realização das expectativas, por outro, empobrece as aspirações e possibilidades de realização das vidas das pessoas em situação de pobreza.

CAPÍTULO 7

Resultados da Estratégia de Intervenção Integrada Vida Nova – Bolsa Família

Apesar do curto período desde sua inserção na Estratégia de Intervenção Integrada Vida Nova – Bolsa Família (EII), os beneficiários já são capazes de realizar diversos funcionamentos até então apenas valorizados por eles, mas impossíveis de serem efetivados. Podemos perceber, ainda, um maior grau de liberdade para escolher entre funcionamentos alternativos, denotando a ampliação de seus conjuntos capacitários. Neste capítulo, apresento os resultados sobre as condições de vida das famílias beneficiárias, propiciados pelos componentes da EII.

Benefício financeiro

Entre os componentes da estratégia integrada, o benefício financeiro foi o mais proeminente para a efetivação de funcionamentos e ampliação do conjunto capacitário em diversas dimensões da vida das famílias entrevistadas.

Quando indagados sobre o aumento de sua “margem de manobra” ou de sua possibilidade de escolher entre as coisas que mais valorizam na vida, percebe-se que a elevação da renda propicia a consideração, por essas famílias, de outras dimensões que não aquelas diretamente relacionadas à subsistência, como aquisição de móveis e eletrodomésticos, atividades de lazer e manutenção dos filhos na escola.

Um fator relevante para a ampliação dessa “margem de manobra” refere-se à segurança proporcionada pelo recebimento regular do benefício, principalmente entre famílias desprovidas de uma fonte de renda fixa e regular, as quais, a partir de então, são capazes de atender a suas necessidades imediatas e desfrutar de condições mais dignas de vida:

[O que melhorou mais na sua vida?] “*Já não ficar preocupada, ele [o filho] não tinha um colchão direito pra dormir, uma roupa assim ele não tinha aí agora eu fico menos preocupada, já conto com o dinheiro pra isso, comprar uma roupa pra ele, um remédio, muita coisa que não tinha eu posso comprar pra ele com esse dinheiro.*”

(mulher, Família 7)

“O Bolsa Família ajuda bem, às vezes quando eu tou no aperto, o dinheiro sempre vem na hora boa, hoje é diferente, a gente que não tem um trabalho fixo ainda, aí ajuda bem... Antes de eu receber às vezes eu passava muito aperto, vinha o talão de gás, o talão de luz, o gás, a comida, porque fim de mês a gente passa muito aperto, ainda mais a gente que faz faxina ganha pouco, então diminuiu bem o aperto.”

(mulher, Família 5)

O dinheiro extraordinário recebido significou para a seguinte beneficiária, gestante, tanto a satisfação de demandas imediatas da família (roupas para os filhos) como maior segurança para atravessar o período de gravidez, quando estará impossibilitada de “fazer bicos” e auferir alguma renda. O recebimento do benefício financeiro também representou um ganho de autonomia para ela, ao ver reduzida sua dependência do auxílio financeiro dos irmãos, para manter seus filhos:

“... melhorou bem, igual graças a Deus eu tava até pensando, conversando com meus irmãos, o que eu ia fazer agora, chegar dezembro, chegar janeiro, comprar material de escola, ter que pagar matrícula dos meninos, não sei o que eu ia fazer que enquanto eu tiver grávida eu não tenho dinheiro certo, igual eu já não tou trabalhando em lugar nenhum mais, eu tava fazendo faxina mas nem tou fazendo, já não tou mais agüentando. Ontem e hoje minha perna tá desinchada, mas antes minha perna, nó. Aí eu tava conversando com meus irmãos o que eu ia fazer, igual falta alguma coisa eles ajudam, mas os meninos não podiam ficar só nas costas deles também. Esse dinheiro caiu do céu e eu gostei mesmo... Eu quando subi do CAIC [Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, após a reunião de entrada no Vida Nova] eu agradei a Deus demais, eu tava pensando, o que eu vou fazer, eu odeio depender dos outros.”

(mulher, Família 1)

O valor dado à autonomia para sustentar a família a partir do seu próprio trabalho fica evidente no relato seguinte. Contrariando a difundida hipótese de que o recebimento de transferências de renda acomoda o indivíduo na ociosidade e faz com que não se sinta motivado a buscar trabalho, um dos beneficiários relata que seu maior desejo é conseguir poupar algum dinheiro e mudar-se para um município onde tenha mais chances de conseguir um emprego adequado a sua experiência profissional – apesar de, ademais, ser deficiente visual:

“Quero ter um bom emprego, na verdade como eu já trabalhei de auxiliar de sondagem na Mata Nativa, eu espero fazer umas economias pra mim ir pra Barão de Cocais, divisa com Santa Bárbara, que lá tem mais opção na área da sondagem. De Belo Horizonte lá dá uns 200km. Aí tá na área que eu fui treinado na Mata Nativa, fica mais fácil pra mim. Que lá tem a mineração Morro Velho, tem uma mina rasa lá,

tem serviço pra mais de 300 anos. Aí tem a MSOL [Mineração Serras do Oeste Ltda.], a São Bento e a Vale do Rio Doce. Eu tando mais perto lá fica mais fácil pra mim. Mesmo eu tendo problema de retina lá pra mim fica mais fácil. Aí se eu conseguir fazer umas economias minha vontade é ir pra lá. Tou pensando em fazer uma economia, cada biscate que pegar guardar cinco reais, quando juntar uma quantia boa que dá pra mudar. Isso é um sonho meu, eu não sei se eu realizo não. Tem que ter uma quantia muito boa. Eu quero ir sozinho, aí aluga um barraco pequeno, um cômodo, depois leva a família.”

(marido, Família 8)

A importância do benefício financeiro para possibilitar uma **alimentação** adequada é notória:

“O Bolsa Família melhorou muito na alimentação pra nós, tá tendo um dinheirinho a mais pra comprar uma alimentação mais saudável pros meninos. Nós comia arroz e feijão, agora eu já posso comprar ovo, que a dúzia de ovos aqui custa 1 e 40, então agora já dá pra separar pros meninos colocar um ovo, um ingrediente a mais. E verdura nós compramos a batata, que a batata aqui em Nova Lima é mais barata, é 58 centavo o quilo, então de verdura nós preferimos batata.”

(marido, Família 8)

O benefício financeiro recebido é empregado na compra de itens essenciais para a alimentação da família. O acesso a uma alimentação mais saudável, incorporando ovos, verduras e legumes à dieta familiar, alivia o problema da desnutrição:

“... aí os meninos já aumentaram até o quilo.”

(marido, Família 8)

Em algumas situações, o grau de privação antes da entrada nos programas era dramático e muitas famílias viviam em constante situação de insegurança alimentar. Um sofrimento adicional enfrentado pelos pais refere-se à percepção de sua incapacidade de suprir as necessidades mais elementares de seus filhos:

“Ele [o marido] foi fazer compra com a [filha, quatro anos de idade], mas o dinheiro não deu pra comprar carne. Aí minha menina chegou e falou, ‘ô pai, não tem carne não?’ Aí meu marido encheu o olho de água assim. Aí ele falou, ‘Meu Deus, eu não agüento ver minha família querendo uma coisa e eu não poder dar...’ Ele começou a entrar em depressão. Eu falei, ‘Não fica assim não. Eu vou receber, amanhã a gente compra’. Aí ele ficou assim, eu falei, ‘Não é só nós não, todo mundo passa por isso’. Aí ele ficou mais animado. Antigamente a gente não podia comer nada de diferente, agora graças a Deus dá, que nem mês que vem eu quero comprar biscoito pra eles, que eles gosta. Antes era um aperto mesmo. E quando chegava perto dele receber, nossa, Jesus amado, eu tive que sair pedindo ajuda pros outros, chegou em caso de

não ter um arroz com feijão, e meus meninos tudo chorando. Esse aqui pedindo comida, a outra também, ai, não sabia se eu ia pra cá ou se ia pra cá. Eu pros meus meninos faço qualquer coisa. Fui lá na casa do padre, bati na porta dele, ele falou 'Pode ir lá na paróquia que eu vou te dar uma cesta.'

(mulher, Família 3)

“Igual no momento agora que a gente tá mais precisando, no momento. Ajuda bastante, nossa, se não fosse isso, tava perdida... Muitas coisas que ele pedia pra comer a gente não tinha dinheiro pra comprar, aí agora ele pede e eu tenho dinheiro pra comprar pra ele. Menino gosta muito de carne, iogurte, essas coisas, danoninho, batata frita, muitas coisas agora eu posso comprar e dar pra ele. Com o dinheiro eu só faço as coisas pra ele, mais é pra ele. Alguma coisa que ele pede assim pra comer eu compro, fruta, essas coisas assim.”

(mulher, Família 7)

A dependência de caridade e a sensação de frustração e impotência sentida pelos pais ao verem seus filhos com fome, pedindo algo para comer, e não tendo condições de atendê-los, foram mitigadas pelo recebimento dos benefícios. Além do evidente impacto sobre a alimentação das famílias, essa situação indica um resultado positivo, não negligenciável, para a auto-estima e segurança necessárias a quem tem de enfrentar tantas dificuldades cotidianas e prementes.

O benefício financeiro também traz resultados perceptíveis na dimensão do **vestuário** e na **manutenção dos filhos na escola**. Conforme foi discutido no capítulo anterior, as demandas familiares relativas ao vestuário aparecem muito frequentemente relacionadas à compra de uniforme ou calçados para as crianças freqüentarem a escola:

“Me ajuda em muita coisa. Por exemplo dentro de casa, né, no sustento das crianças, tipo assim, material, sapato, roupa, principalmente material de escola que é difícil.”

(mulher, Família 6)

“Agora eu comprei pra ele tudo, comprei roupa de escola pra ele que ele não tinha, sapato, nó, melhorou demais, coisa que não tinha. Agora ele tem. Melhorou demais, melhorou muita coisa.”

(mulher, Família 7)

“Eu comprei um tênis pra [filha, cinco anos de idade], ela tava precisando muito de um tênis, aí eu levei ela pra receber mês passado e de lá mesmo já compramos o tênis. Compramos uma blusa de uniforme pra [filha, nove anos de idade], uma calça e um livro. Tem ajudado bastante.”

(mulher, Família 4)

A compra de uniforme e material para a escola foi importante para a **auto-estima** do filho, que se ressentia da falta de alguns itens tão simples, como uma pasta para levar seu material, e agora pode ir à escola sem se sentir diferente ou inferior aos demais colegas que dispõem de uniforme e demais itens complementares do material escolar:

“Muita coisa mudou, pasta, essas coisas, todo alegre indo com a pasta dele pra escola, antes ele chegava pra mim e falava mãe, os meus coleguinhas têm pasta e eu não tenho, levo sacola de plástico, eu falei, vou comprar procê. Ai Deus ajudou que chegou [o benefício] e eu comprei pra ele, pasta, roupa de escola, capa que tá vindo época de chuva, coisas de uniforme que ele não tinha eu comprei, calçado, as coisas tudo pra ele.”

(mulher, Família 7)

Um pai – analfabeto, nunca frequentou a escola – conta, com satisfação, que conseguiu comprar o material escolar do filho graças ao benefício recebido:

“Mudou também no material de escola, porque eles fazia as matérias todas num caderno só, agora cada um tá tendo o caderno pra cada matéria. Tem o caderno de matemática, de português, e eles faziam as matérias todas só em um.”

(marido, Família 8)

Outra mãe descreve como os filhos perceberam a entrada da família no programa e suas expectativas relacionadas à possibilidade de acesso a alguns itens de vestuário desejados, principalmente pelos adolescentes:

“Eles falam, ‘Que bom mãe que vai ter um dinheirinho pra comprar uma roupa, um sapato’, eles comentam, ainda mais agora que tá chegando o Natal, eles já passaram muito aperto no Natal. Agora não vai ter tanto aperto. Até que eles são uns meninos bonzinhos que não exigem muita coisa, eles querem assim uma roupa nova, um sapato novo, comer uma comida melhor.”

(mulher, Família 5)

Outro resultado do benefício financeiro sobre a manutenção dos filhos na escolar refere-se ao pagamento de taxas cobradas pelas escolas, a título de matrícula ou de ‘caixa escolar’. Tais gastos, apesar de parecerem irrisórios, são significativos para as famílias mais pobres e, em muitos casos, representam uma barreira de acesso à escola:¹

“Eu vou poder comprar as coisas deles, por exemplo a escola eu tou querendo mudar ela pruma escola estadual, então já vai dar pra pagar a taxa de todo mês. A que ela estuda é cinco real, agora a outra é mais um pouco, todo mês tem que pagar.”

(mulher, Família 6)

Outra dimensão fundamental que apresenta resultados positivos do recebimento dos benefícios financeiros refere-se à **moradia**. Uma entrevistada conta como utilizou o primeiro benefício recebido para atender a demandas imediatas. Agora, ela pensa em empregar uma parte dos próximos pagamentos em melhoras para sua moradia, apesar da insegurança que sente por habitar um terreno irregular. O benefício é visto como uma complementação de sua renda – a entrevistada ressalta que também trabalha e recebe por seus “bicos”:

“Ah eu acho que vai melhorar bastante, eu creio que até dois anos vai melhorar bastante. Comprar meus trezininhos com o dinheiro do meu trabalho, com o dinheiro do Bolsa Família, tou pretendendo mexer aqui [na casa] em janeiro, mas a gente fica com medo de gastar o dinheiro aqui e ter que sair. O primeiro [pagamento] eu até não fiz nada não, eu paguei água, luz. Agora eu tou pretendendo tirar um guarda roupa, pagar prestação, aí depois que eu terminar de pagar, que é claro que eu não vou pagar só com esse dinheiro, eu vou juntar com o meu dinheiro que eu trabalho também.”

(mulher, Família 5)

Em outra situação, a entrevistada relata que pretende empregar o benefício para adquirir alguns bens de consumo básicos para sua casa. Ela recorda a orientação oferecida pelos técnicos do programa como importante para sua decisão:

“Aí foi bom que a pessoa fica sabendo, o que você pode fazer, o que não pode, igual ela falou que a pessoa pode comprar cama pro filho, negócio que precisa pra dentro de casa. Eu fiquei muito emocionada que eu não esperava de entrar. Eu até comprei a geladeira que a outra queimou. Eu comprei não, minha sogra tirou pra mim, que não dá pra eu tirar que eu não trabalho fichado, aí ela tirou pra mim, e eu vou começar a pagar em janeiro. Aí é bom, dá pra ir alcançando meu objetivo.”

(mulher, Família 2)

Percebe-se que, mesmo no grupo de famílias selecionadas, todas classificadas como em situação de extrema pobreza, há uma diferenciação significativa entre os graus de privação vivenciados. Enquanto no relato anterior, a mulher compra uma geladeira nova a prestação – inquestionavelmente, um bem necessário para o bem-estar da família –, outra entrevistada procura atender a necessidades ainda mais essenciais:

“Com o dinheiro da Bolsa Família eu comprei essas latinhas pra mim [porta-mantimentos], comprei minha panela de pressão [não tem outras panelas, cozinha em latas]. Quando o marido recebe faz a compra pra dentro de casa e quando sobra um dinheiro ele compra uma carne, uma fruta, com o dinheiro da bolsa família como eu já recebo quando ta

faltando uma coisa eu compro um arroz, um açúcar, faz uma lista quando tem dinheiro, e quando não precisa comprar uma lista pra dentro de casa eu pego e compro verdura, legume, fruta, uma hora eu compro um sapato pro meu menino que estuda e que gasta muito [sapato] pra ela também, eu faço assim, eu divido, uma hora pra um, uma hora pra outro. Eu ajudo também minha sogra a pagar a luz, nós não temos um padrão de luz só nosso. (...) O valor desse benefício veio de 70 reais. Aí eu juntando com o dinheiro da Bolsa Família fica 150. Aí vai me ajudar bastante agora, que eu tou querendo é fechar isso aqui, ó. [a parte externa do cômodo, onde fica o fogão à lenha]. O sonho meu e do meu marido é fechar aqui. Mas por enquanto eu não tou cozinhando lá não que tá chovendo muito, e eu com o dinheiro do Bolsa Família eu comprei esse gás que eu tava com problema de pneumonia aí meu marido foi, eu dei um dinheirinho, e ele comprou pra mim.”

(mulher, Família 3)

Algumas melhorias nas condições de habitação já foram efetuadas com o recebimento do Bolsa Família, outras são planejadas a partir dos recursos adicionais, oriundos da entrada no Vida Nova:

“Vai me ajudar muito que eu vou juntar pra comprar um cimento aí vou ver se eu fecho aqui. Com o dinheiro do benefício eu liguei a água pra mim. A água chega ali mesmo no padrão, ficou lá mesmo, que o pai dela disse que não dá pra ligar aqui agora que na hora que fechar vai ficar ruim, né. Aí ele quer pôr na hora que fechar aqui, pra ligar tudo de uma vez.”

(mulher, Família 3)

Apesar do grau de privação da família e seu projeto de realizar benfeitorias fundamentais para obter um mínimo de conforto e melhores condições sanitárias na residência – um único cômodo de menos de dez metros quadrados, com cama de solteiro, fogão, armário, televisão e alguns móveis precários –, a entrevistada decidiu, em primeiro lugar, comprar o aparelho de DVD solicitado pelo filho de seis anos:

“... que ele tá me pedindo muito né, falou, ô mãe, compra o DVD, quando eu tava recebendo Bolsa Família aí não dava, agora juntando dá pra mim comprar pra ele, ele tá em tempo de ficar doido, que na casa dela [da prima, que brinca com ele na casa] tem, aí ele fica só ‘Mãe, compra’, meu marido, coitado, eu pedi pra ele comprar essa televisão pra nós ele comprou, nós tamos pagando ela ainda, aí eu vou comprar um DVD à vista, pra ele.”

(mulher, Família 3)

Três meses se passaram, e a mulher atendeu ao pedido do filho. Embora corra-se o risco de, involuntariamente, incorrer em uma postura paternalista, talvez caiba

questionar se a compra de um aparelho de DVD, no contexto vivido pela família, poderia ser considerada um funcionamento, já que resultou de uma escolha livre e esclarecida, realizada pela mãe.² Seu relato emocionado, ao comentar a compra, mostra as difíceis escolhas que os pais têm de fazer, procurando utilizar os recursos disponíveis para oferecer a seus filhos o maior grau de satisfação possível. Uma prestação mensal de cerca de R\$20,00 pareceu a essa mãe a melhor alternativa disponível para realizar o sonho de lazer do menino:

“Eu ia arrumar essa casa esse ano, mas ele [o filho] pediu pro meu marido pra pegar um DVD, ele não podia falar não, que criança não tem nada, chega da escola eles vêm direto no DVD, a única diversão que meus meninos têm é só televisão, que brinquedo não posso estar comprando, que é caro. Aí é a única coisa.”

(mulher, Família 3)

Outra entrevistada pretende empregar parte do benefício adicional recebido na construção de uma casa e, dessa forma, dispor da parcela de sua renda antes reservada ao aluguel, para atender a outras necessidades de gastos da família:

“... quando você veio eu tava deprimida agora eu vejo diferente, tenho esperança que mude e eu consiga sim alcançar o meu objetivo, daqui pra melhor, e quem sabe até eu posso construir que meu sogro morreu, aí tem um lote lá embaixo, mas como dá enchente aí eu tenho que construir alto aí talvez mais tarde quem sabe eu possa construir e sair do aluguel, eu penso assim.”

(mulher, Família 2)

Uma nova alternativa, tornada possível com o benefício financeiro do programa, é a **constituição de uma poupança**, geralmente associada à construção ou melhoria da residência, embora também voltada à concretização de outros projetos familiares:

“Esse dinheiro vai me ajudar mais ainda. Eu já tou guardando esse dinheiro. Eu falo [para os filhos], ‘O dinheiro é procês, mas quem usa o dinheiro sou eu’. Precisou de um sapato, eu compro. Eu compro fruta e verdura pra eles, o que sobra eu peço pro pai guardar pra mim. Todo dinheiro que entra na minha mão eu tou guardando. Eu tenho que comprar uma geladeira, que ela tá estragada. Minha televisão estragou, um armário que eu tou precisando, as mesas com as cadeiras que eu não tenho. Tem que comprar colchão pros meninos. Arrumar minha casa tudo direitinho. Que dia eu ia comprar isso? Nunca. Quando você voltar você vai ver lá embaixo totalmente diferente. Eu falei, eu vou comprar meus móveis mesmo, eu nunca tive nada. Vou aproveitar a oportunidade. E eu trabalhando, juntando esse dinheiro com o meu ainda vai dar pra comprar mais coisa ainda. Igual eu tou dando uma vida bem melhor pros meus filho.”

(mulher, Família 1)

A aquisição de itens para a casa também foi facilitada pelo **acesso ao crédito**, de certo modo promovido pela entrada nos programas de transferência de renda. Antes de receber os benefícios, uma entrevistada não se sentia segura para contrair dívidas. Por sua ocupação como diarista, ela recebia uma renda ao mesmo tempo baixa e irregular e o acesso às compras a prestação era-lhe negado sempre. Como beneficiária do programa, percebeu a necessidade de planejar suas compras de forma a não comprometer sua capacidade de pagamento. A assistência às reuniões de apoio familiar motivou-a a se inscrever no Cadastro de Pessoa Física (CPF), condição exigida para inscrição em um sistema de crediário, e ela, que nunca havia comprado a prestação, agora relata a satisfação sentida ao concretizar sua primeira aquisição parcelada:

“Melhorou. Eu tava precisando de comprar o guarda-roupa, eu comprei o guarda-roupa, tou pagando pra depois eu tirar outra coisa. Eu nem nunca tinha comprado nada em loja, nem nome em loja eu não tinha. Aí eu fui lá e abri um crédito, posso tirar meus trens. Foi difícil, foi difícil demais. Ainda tive que dar 100 reais de entrada pra abrir o meu crédito. Em compensação vale a pena, só da gente ter o nome lá tá bom. Eu fiz a ficha, ele falou que eu tinha que dar 100 reais de entrada, aí eu dei, aí parcelou o restante pra mim e agora eu tou pagando. Eu falei que era diarista, que eu pegava o Bolsa Família, aí deu certo graças a Deus. Eles pediram o telefone do meu serviço, CPF e identidade. Antes eu tinha muito medo, eu recebia pouco, trabalhava numa casa só, era faxina de duas vezes por semana só, aí recebi pouco e então ficava com medo de não ter aquele dinheiro no mês pra pagar, aí eu não abri não. E também eu não tinha tirado meu CPF ainda. Eu tirei o CPF esse ano. Até a mulher do Bolsa Família falou, no dia que eu fui lá me pediram o CPF, ela falou que sem o CPF eu não fazia nada, aí eu tirei. Aos poucos tou conseguindo comprar algumas coisas, mas tem que ser aos poucos, que também se for comprar de uma vez a gente fica apertado. Às vezes eu compro sapato pra eles, compro roupa, que é uma coisa que antes de eu pegar o Vida Nova o dinheiro era pouco, às vezes não sobrava pra comprar, aí com esse dinheiro eu posso contar, esse mês vou comprar isso pros meus meninos, no outro mês vou comprar isso pros meus meninos, aí eu posso contar com ele.”

(mulher, Família 5)

Alguns relatos apontam a contribuição do benefício financeiro recebido para a **melhoria da situação de saúde**, seja por propiciar uma alimentação melhor, seja pela possibilidade da compra de medicamentos, eventualmente necessários e não disponíveis na rede pública de saúde:

“Melhorou muito, porque antes faltava bastante, agora falta menos, porque menino quando tá em fase de crescimento

come bastante, agora melhorou bastante mesmo, eu vou lá e compro, aí fica aí, aí adoce menos.”

(mulher, Família 2)

“E também em matéria de remédio, né? Ajuda demais. Às vezes você vai consultar ali, não é todo remédio que a gente chega na farmácia da policlínica e tem. Sempre tem assim os mais baratos, agora os outros a gente já não acha. Igual criança gripa muito, tem que ter xarope pra gripe, o antibiótico, esse negócio, e então já vai ajudar também nessa parte, comprar remédio.”

(mulher, Família 6)

“Remédio, uns tem que comprar, alguns ganha, tem uns que nem chega a encontrar na farmácia aí tem que comprar, nossa, ajuda demais.”

(mulher, Família 7)

O recebimento regular do benefício financeiro contribuiu para que as famílias efetivassem funcionamentos relacionados a outras duas dimensões, fortemente interligadas: o **lazer**; e a **satisfação pessoal e auto-estima**.

Alguns pequenos gastos, não relacionados com a subsistência, têm efeitos diretos sobre a satisfação pessoal e são valorizados pelas famílias, que se vêem em condições de atender a certos ‘mimos’ dos filhos, importantes para a satisfação pessoal e a auto-estima, não só das crianças como de seus pais:

“Esse ano também tiraram retratinho da escola de Papai Noel, foi até bom que eu separei um dinheiro pra pagar as fotos, veio numa hora boa, a gente sempre tem que tirar de uma coisa pra reservar o dinheiro, outro dia a [filha, sete anos de idade] tirou, agora vou mandar o dinheiro, também a [filha, cinco anos de idade] outro dia já mandei o dinheiro pra pagar a foto dela.”

(mulher, Família 4)

“Brinquedo, essas coisas assim, muitas coisas. Antes ele pedia e eu não tinha condição de dar, agora eu posso dar pra ele. Nossa, eu comprei um carrinho pra ele mais uma motinho pra ele, nossa, pra ele foi uma coisa doutro mundo, até dorme com a moto mais o carrinho no canto da cama dele, porque não tinha, né? Nunca teve essas coisas.”

(mulher, Família 7)

Uma entrevistada relata que parte dos recursos adicionais que receberá com a entrada no Vida Nova será empregada na compra de um enxoval para o filho, a nascer em breve:

“Agora vai me ajudar bastante, eu grávida e com esses dois [Bolsa Família e Vida Nova], vai dar até pra eu fazer um enxovalzinho.”

(mulher, Família 3)

A disponibilidade de recursos faz com que outra mulher vislumbre a possibilidade de desfrutar momentos de lazer com os filhos, levá-los para passeios até então apenas desejados mas impossíveis de realizar:

“Agora eu posso, eu tou esperando eles entrarem de férias que aí a gente vai no parque municipal pra gente passear um pouquinho [em Belo Horizonte]. Tem o jardim zoológico também que a gente nunca fomos, nem eu mesmo nunca fui lá, agora eu vou poder ir com eles. Agora vai dar pra passear um pouquinho, pra eles não ficar só dentro de casa, aí vai ser bom. Ver os meninos rindo, brincando, nó, é bom demais. Agora eu vou poder fazer... Que antes eles ficavam dentro de casa agora eles sai, todo domingo eu vou num lugar com eles, não fica assim preso como ficava antes, sabe? Acho que isso mudou bastante.”

(mulher, Família 2)

É notória a ampliação do conjunto capacitário desta beneficiária. O funcionamento relacionado a ter momentos de lazer com os filhos, antes impossibilitado pelo imperativo de atender às necessidades mais prementes de subsistência, realiza-se com o recebimento do benefício financeiro, contribuindo para melhorar, significativamente, sua capacidade de escolha:

“Melhorou porque agora dá pra fazer, que antes eu não podia nem tirar que aí ia ficar faltando pra outra coisa. Hoje não, eu posso tirar, passear com eles, pelo menos pra não ficar muito dentro de casa. Muda totalmente. Que é bom cê tá curtindo seu filho, passeando, coisa que eu não fazia, melhora.”

(mulher, Família 2)

Uma beneficiária, que trabalhava nos finais de semana para complementar sua renda e sustentar seus quatro filhos, vê a participação nos programas como uma oportunidade para ampliar suas alternativas de realizações na vida. Os benefícios financeiros recebidos permitem a ela abrir mão desses “bicos”, dispor de momentos de descanso e lazer com os filhos e ainda ter a oportunidade de voltar a estudar:

“Eu queria ver se eu fazia uma coisa assim pra ver se eu subia um pouquinho na vida. Tipo assim, fazer um curso, eu sempre tive vontade de fazer um curso de computação. Pra maioria do serviço que a gente vai arrumar é importante. Até mesmo pra trabalhar num caixa. Que eu acho que não tá tão caro assim esse curso, então eu pretendo assim no final de semana, que eu tava trabalhando direto. Eu tava trabalhando

até o fim de semana, aí eu parei, que eu tava ficando muito cansada. Então agora eu quero aproveitar esse final de semana pra ver se eu faço isso. Eu vou procurar ir nessas reuniões que a gente aprende muita coisa. Eu vou fazer o possível, porque o Vida Nova ajuda muito nessas partes. Aproveitar que não é pra sempre. Aí eu vou procurar fazer o possível pra mim ter que depender de mim mesma, do meu esforço. Pra pelo menos ser alguma coisa na vida, não ser um João-ninguém pro resto da vida. Eu queria arrumar um emprego melhor, ter uma profissão boa, tem muita gente que tem porque é esforçada, porque batalhou. Eu mais por causa dos filhos, casei cedo, meu tempo sempre foi mais pra eles, agora que eles estão mais criados, eu acho que não me impede mais. Mesmo que eu ache que seja tarde, mas acho que não é tarde não. Tem que ter força de vontade, se não, não consegue nada na vida. Tudo é muito difícil. A gente tem que fazer por onde pra melhorar, né?”

(mulher, Família 6)

Percebe-se, a partir deste relato, um importante resultado do benefício financeiro no longo prazo, decisivo para a vida dos beneficiários. Ao diminuir as necessidades prementes de subsistência, a renda recebida permite que um período de seu tempo, até então despendido em atividades mal remuneradas, seja empregado na volta aos estudos, o que abre a perspectiva de uma ocupação mais valorizada e melhor remunerada no futuro. Investir em sua própria educação passou a ser uma alternativa disponível para ela, melhorando sua auto-estima e motivando-a a ter uma vida mais autônoma e plena.

Não obstante o otimismo e a força de vontade demonstrada no relato anterior, constatei, em diversas situações, que o aumento das possibilidades de escolha se aplica, principalmente, aos filhos:

“A gente pensa muito nos meninos, mais eles, que se a gente for pensar muito na gente não é fácil não. [mulher: ‘Eles tão vindo, a gente tá indo’] Se a gente for pensar um pouco na gente não realiza muitas coisas nada, se a gente for pensar na gente mesmo fica difícil, porque tem eles, né? Eles precisam também. Chega uma viagem, uma festa pra gente sair, como é que sai, tem eles também. O pouco que a gente tem pra gastar é com eles.”

(marido, Família 4)

No tocante ao benefício financeiro, cabe destacar a forma peculiar de organização da economia doméstica, relatada por algumas responsáveis legais das famílias. Observa-se uma separação entre esse benefício – empregado, na maior parte das vezes (já vistas neste trabalho), no atendimento às necessidades específicas dos filhos, principalmente de alimentação, vestuário, educação e saúde – e as demais receitas e gastos realizados pelos familiares:

“Muito difícil tirar pras coisas de dentro de casa, mais pra ele, é fruta, calçado, remédio, que menino é assim, adoeceu tem que tar com dinheiro pra comprar remédio, material, costuma pedir na escola a gente tem que comprar, eu sou mais assim a mão fechada pra dinheiro, eu sei gastar melhor. Que não adianta pegar o dinheiro e não fazer nada com o dinheiro. Tem mãe que pega o dinheiro e compra bobice, essas coisas, eu não, comprei o colchão, material pra ele, tênis, aquele tênis ali, edredom, comprei edredom pra ele. Aí inteirei, tirei metade do Vida Nova, metade do Bolsa Família, comprei a cama, o colchão que eu não tinha. A primeira coisa que ele faz é deitar na cama, É muita coisa, tem que pegar o dinheiro e saber o que faz com o dinheiro.”

(mulher, Família 7)

Incentivo à escolaridade e à qualificação profissional

Além do acesso ao conhecimento, o incentivo à permanência na escola, por meio do acompanhamento da frequência às aulas e do incremento do valor do benefício segundo o nível da progressão escolar, gerou resultados em diversas dimensões da vida das famílias, como **trabalho, satisfação pessoal e auto-estima, inserção comunitária e perspectivas de futuro.**

A exigência de cumprimento das condicionalidades, por sua vez, não parece ter influenciado o comportamento das famílias, que se mantêm convictas do valor que dedicam à educação e à saúde. Entretanto, consideram esse acompanhamento importante para induzir o acesso e a permanência das crianças na escola, pois outras famílias poderiam não ter a mesma convicção e postura diante da própria responsabilidade com essa dimensão da vida dos filhos:

“Muito importante, que tem que ter, né, frequência na escola. Se o programa não cobrasse ia ser diferente, porque muitas mães não ligam, aí ia falar ‘Deixa pra lá, quer ir vai, não quer não vai’, então ia ser diferente Pra mim não, eu sempre mandei meus filhos pra escola, sempre acordo cedo, antes de sair pro meu trabalho já deixo a pequena na escola, mando os outros também.”

(mulher, Família 5)

“... eu acho importante, né, que tem mãe que não liga, eu acho importante. Eu conheço muitas pessoas que com isso agora ficou mais incentivada, mais pra olhar mais direitinho.”

(mulher, Família 7)

Os adultos das famílias também se sentem estimulados a voltar a estudar, tanto pela oferta de cursos de qualificação profissional quanto pelo benefício financeiro

associado a sua volta ao sistema de ensino e, conseqüentemente, a melhores perspectivas de futuro. A oferta de cursos profissionalizantes é percebida pelas beneficiárias como uma oportunidade de transformação e melhora de suas atuais condições de vida:

“Ajuda a gente a ter ânimo, anima mais a ter um futuro melhor. Agora, eu tenho vontade de fazer curso, pelo menos curso de computação eu vou ter que fazer, que é uma vergonha. Porque aí eu vou ter um serviço melhor que ficar trabalhando em cozinha. E o programa ajuda, a fazer um curso, a pagar um curso, com certeza ajuda.”

(mulher, Família 6)

“Vai ter um curso, de cabeleireiro, doceira, pra fazer unha, aí eu me interessei por um curso, eu quero fazer de salgadeira pra mim trabalhar em casa. Aí eu vou ver se eu faço.”

(mulher, Família 3)

“Também falaram que o programa vai vir muito benefício, através do Vida Nova. Vai ser bom, né, pena que é só dois anos, assim, curso assim, as coisas né, é pouco tempo pra pessoa, pra mim assim que pra aprender tem a cabeça dura, mas interessa mais é elas, que elas gosta do estudo, ter oportunidade, vai ser bom.”

(mulher, Família 4)

“Eu tou mais animada a voltar a estudar ano que vem, até fiz minha matrícula, ano que vem se Deus quiser vou tar lá, e seguir mesmo, igual meu menino já vai formar dia 19 [concluirá a 4ª série do Ensino Fundamental], isso é muito importante pra mim, que dá um incentivo maior pra eles, que cada etapa que eles for vencer mais aí ela falou que aumenta mais, aí isso é bom. Oferece cursos gratuitos, você faz parte de vários programas pela prefeitura e eu não sabia.”

(mulher, Família 2)

Três meses depois, esta última beneficiária havia ingressado no Programa de Educação de Jovens e Adultos e concluído um curso profissionalizante de secretária do lar e camareira. Ela realça a importância da recuperação da auto-estima e o projeto de continuar estudando para conseguir uma vida melhor:

“Acabei de fazer meu curso também. De camareira e secretária do lar. Amanhã vou pegar meu diploma de computação também, de introdução, agora vou passar pra outro lá no CVT [Centro Vocacional Tecnológico]. É gratuito. Aí o Vida Nova mandou uma carta pra mim fazer o de inglês, como eu voltei a estudar e tou fazendo de computação, eu botei o meu menino no meu lugar. Eu voltei a estudar, tou fazendo a 5ª, que lá não tem 6ª, aí voltou pra 5ª, mas é bom que fica mais reforçado. Dezesete anos sem estudar, aí eu voltei. Eu estudo de seis e meia às dez e dez [da noite]. Eu tou gostando. A

turma é misturado, tem os mais novinhos e tem o povo mais da minha idade, mas tá bom. Ai em agosto já vou pra 6ª e no final do ano vou pra 7ª. A gente volta a estudar aí melhora mais, conhece gente diferente, conversa, eu ficava presa demais. Melhorou muito, nó. Pra mim tá sendo ótimo, que tou tendo a oportunidade agora. Antes não dava não, que ia ficar muito apertado, que tem os meninos também, igual meu menino foi pro colégio, aí ia ficar bem difícil de eu voltar, e aí com o Vida Nova ficou bem mais fácil. É outro rumo na vida, sabe? Os outros fala assim, 'Você tá voltando a estudar porque do dinheiro'. Falei, 'Não minha filha, tou voltando não é por causa do dinheiro não, que dinheiro às vezes não traz felicidade pra gente. Eu tou voltando pra estudar porque eu quero ter uma vida melhor'. Aí ela ficou olhando assim. Eu não voltei por causa do dinheiro não. Eu voltei porque quero melhorar minha vida mesmo, sabe? Falei que eu vou mudar de vida e eu vou, se Deus quiser eu vou vencer.'"

(mulher, Família 2)

Infere-se, a partir deste relato, que o pagamento do benefício financeiro foi um fator propiciador da volta da mulher ao sistema de ensino, não sua principal motivação. A disponibilidade de uma renda adicional não era percebida apenas como um bem em si, senão – e principalmente – como um meio para permitir o retorno à escola e a realização de outros funcionamentos: oportunidades de socialização, perspectivas de melhores condições de vida no futuro, recuperação da auto-estima.

O Vida Nova, ao conceder o benefício variável para a educação de adultos, incentiva os beneficiários a projetar novas perspectivas de futuro, como a entrada – ainda que tardia – na escola. Essa decisão é facilitada pela segurança que o recebimento mensal do benefício proporciona:

“O Vida Nova incentiva a gente que é mais velho a estudar, a gente ficar com a cabeça mais consciente. Esse ano que vem, eu tou falando com ela, pra nós dois entrar na escola. Porque a gente agora que tá com a verba se sente mais seguro, se eu estudar uns cinco anos aí já fica mais fácil de eu arrumar serviço. Seguro assim, porque eu passava apertado, às vezes faltava um gás, o dinheiro não tava completo, esse mês faltou gás eu peguei o dinheiro do Vida Nova. (...) Apoiar eu no estudo vai né, porque aí esse dinheiro dá pra mim inteirar com o bico que eu faço catando litro e aí dá pra mim estudar. Eu indo até a 5ª série já abre meu caminho mais ou menos, se eu conseguir ir até a 5ª série.”

(marido, Família 8)

A entrada na EII gerou expectativas de melhorias mais duradouras na vida das famílias, motivadas pela possibilidade de qualificação para o mercado de trabalho e para o desenvolvimento de **ações de geração de renda**:

“Eu [me matriculei] aqui no EJA [Programa de Educação de Jovens e Adultos], e como eu te falei eu tou fazendo curso também gratuito, tou animada que eu tou aprendendo, talvez mais tarde vai poder me ajudar que eu posso fazer meus negócios em casa e começar a vender, que eu já aprendi bastante. Hoje é dia de eu ir, hoje ela vai ensinar a fazer panetone, aí vou ver, em janeiro em pego meu diploma e aí vou ver daqui pra frente o que vai dar pra mim.”

(mulher, Família 2)

Acompanhamento familiar

A análise dos resultados decorrentes da estratégia de acompanhamento familiar foi influenciada por uma questão de ordem logística: as famílias inseridas no programa em novembro de 2006, entre as quais foi selecionada a amostra, teve seu acompanhamento iniciado com cerca de quatro meses de atraso em relação à programação original. Embora essas famílias valorizassem o espaço das reuniões de apoio e acompanhamento familiar, ainda não haviam percebido resultados concretos desse componente do programa em suas vidas, pelo menos até o momento da conclusão deste estudo.

O pouco tempo de assistência às **reuniões de apoio e acompanhamento familiar**, conduzidas pela equipe de profissionais do Vida Nova, não impediu que a oferta de outras ações da prefeitura fosse percebida pelas famílias como mais um ganho de sua participação no programa, ao ajudá-las em sua vida presente e abrir-lhes perspectivas de um futuro melhor. A possibilidade de compartilhar experiências e saberes é importante para a aquisição de novas habilidades, além de contribuir com a socialização e fortalecimento da auto-estima dessas pessoas:

“Além do dinheiro que me salvou mesmo vai ter muitas coisas também, muitas coisas diferentes, igual a moça falou, vai ter curso, vai ter um punhado de coisa, só, eu gostei, eu quero até levar meus meninos na próxima reunião, eu quero que os dois vá comigo pra eles ver o que vai acontecer também. O meu [curso que quer fazer] é de reciclagem mesmo. Até a moça falou que na próxima reunião eu podia levar uns trabalhos meus, pra mostrar pras outras meninas. As outras que faz alguma coisa podia mostrar os delas pra mim, eu ensino o que eu sei, elas lá ensinam o que elas sabem, sabe? Isso foi na última reunião que teve. Ela dividiu os grupos, dividiu de quatro em quatro, e nós ficou lá conversando. Aí as mulher me perguntou, ‘O que você faz’, ‘Eu faço isso, isso e isso’. A outra sabe fazer crochê, a outra sabe fazer tricô, a outra sabe costurar. Então o que eu vou fazer, eu ensino as

coisas que eu sei fazer e elas vão me ensinar o crochê, outras vai me ensinar a costurar.”

(mulher, Família 1)

A promoção de atividades culturais no espaço das reuniões é valorizada pelas beneficiárias como mais uma oportunidade de reflexão sobre seu cotidiano, permitindo-lhes vislumbrar alternativas de uma vida melhor:

“O Vida Nova tá melhorando a vida de muita gente, inclusive na reunião que eu fui eles falaram sobre a felicidade e a união dentro do lar, isso também foi importante. Que na época que eu fui na reunião eles fizeram um teatro. E as pessoas vê aquilo, enxergam, parece que tira aquela cegueira deles, melhora muito, o lar, melhora muita coisa. Eu acho assim até pro casal, melhora pro casal, a pessoa que tem marido, vive em desunião, que na época que eu fui tava lá as esposas com o marido delas, tudo acompanhado. Eu achei que foi muito bom.”

(mulher, Família 6)

Outras ações e programas articulados

A prefeitura oferece um conjunto de ações e programas que, embora não se constituam em componentes da EII, priorizam o atendimento aos beneficiários dos programas Bolsa Família e Vida Nova, reconhecendo a importância da intersetorialidade para a melhoria da vida dessas famílias.

Nesse contexto, cabe registrar a estratégia do município na **reorganização de sua estrutura de atenção básica à saúde**, a partir da implantação das **equipes de Saúde da Família**. Os resultados da ação dessas equipes na vida dos beneficiários apareceram, em diversos relatos, como um ponto positivo da entrada no Programa Vida Nova:

“Eu achei bom, igual vai ter médico, acho que eu entendi foi isso mesmo, vai ter médico, se caso de precisar de médico não precisa de ir, o médico vai vir aqui, enfermeiro, esses trens, vai vir em casa.”

(mulher, Família 1)

[O que mais o programa oferece?] *“Ele fala também que, como eu sou gestante, vai ter sempre um médico dentro da minha casa, não vai precisar de eu ir no posto, vou ter toda cobertura, meus filhos, meu marido.”*

(mulher, Família 3)

“... igual na Saúde da Família, médico também em casa, meus filhos com problema de bronquite, eu também tive

problema de pneumonia, a gente vai no posto tentar consultar demora, achei que tá com muita proposta boa.”

(mulher, Família 4)

“Quando esses meninos adoecia não tinha médico, hoje tem, eles não adoecem mais. Antes a gente saía de madrugada, ficava na fila um tempão, depois de duas horas eles falavam que não tinha ficha, vinha doente pra casa. Melhorou bastante. O agente veio cá por questão de verme. A menina tava com solitária. Aí marcou pra fazer o exame.”

(mulher, Família 8)

Cabe destacar que a atuação das equipes de Saúde da Família visa à cobertura universal da população. Sua implementação no município iniciou-se pelas regiões mais carentes, concentradoras de um maior número de beneficiários dos programas de transferência de renda.

Outra ação da prefeitura que tem gerado uma grande expectativa entre as famílias é a **construção e financiamento, em condições subsidiadas, de casas populares** para os beneficiários do Vida Nova:

“... tavam falando que dentro desse programa ainda a gente vai ganhar uma casa, pras pessoas que tá no risco assim, pessoa que tá no barranco, eles vão fazer 130 casas.”

(mulher, Família 7)

Uma das entrevistadas, inclusive, já foi chamada para assinar o contrato com a prefeitura, para receber sua casa:

“Aqui não tinha água, essa casa não é minha não, eu tou aqui mas a minha irmã vai casar e vai morar aqui. E aí graças a Deus eu ganhei uma casinha da prefeitura. Eu fui lá, já assinei os papéis, tudo, eles falaram que sai agora em abril. Eles mandaram uma carta pra mim. Aí essa casinha vai ter que ser paga, é pouquinho mas a gente paga. Como se fosse um aluguel, todo mês, acho que até cinco anos. Foi uma boa, que pra mim construir uma casa não ia conseguir nunca, aí pelo menos vai me ajudar muito nessa parte.”

(mulher, Família 6)

O **encaminhamento para o mercado de trabalho** é mais uma linha de atuação que começa a produzir resultados. A prefeitura administra duas agências de intermediação de mão-de-obra que já promoveram a inserção de alguns beneficiários no mercado formal de trabalho e a contratação de outros para serviços temporários:

“Meu marido começou a trabalhar ontem fichado. Ele faz um pouquinho de tudo, corta grama. Ele ficou muito tempo desempregado. A agência, mandou uma carta, eles viu que tava precisando, ligou e arrumou pra ele.”

(mulher, Família 7)

“Esse programa eu achei que foi muito bom que tinha só uma agência de serviço. Ela pegava só pessoa que tinha escolaridade boa. Agora com esse programa já foi uma outra agência de emprego na Assistência Social, que pega a gente de baixa escolaridade. Isso foi importante. Eles olham assim, a única coisa que eles exigem é atestado de bons antecedentes. A pessoa não tem nenhum crime, a pessoa é encaminhada. Ai os biscates eles costumam encaminhar também, a pessoa de classe média tem um jardim pra cortar, a prefeitura pega e encaminha.”

(marido, Família 8)

Constatei que os componentes da EII apresentam resultados de magnitudes diferentes: se aqueles decorrentes do benefício financeiro aparecem em vários depoimentos e repercutem em distintas dimensões da vida, os resultantes dos demais componentes são ainda incipientes.

A proeminência do benefício financeiro ocorre, provavelmente, porque o aumento da renda por ele propiciado tem efeitos mais imediatos e visíveis no cotidiano familiar, enquanto os demais componentes demandam maior tempo de desenvolvimento e maturação. Os resultados gerados com a utilização do benefício apareceram de forma mais estruturada e podem ser discutidos por este estudo em mais detalhes. É importante considerar, portanto, o horizonte temporal das intervenções: algumas – como o benefício financeiro – apresentam efeitos imediatos, enquanto outras – incentivo à permanência ou retorno à escola; qualificação profissional; intermediação de mão-de-obra para o mercado de trabalho – poderão ter impactos de médio e longo prazo.

Cabe ressaltar que as relações entre funcionamentos e componentes da EII não se apresentam como causais ou lineares. Percebe-se a existência, entre eles, de uma complexa teia de correlações, em que um componente pode concorrer para diversos funcionamentos, os quais, por sua vez, atuam sobre outros.

Os resultados dos benefícios financeiros sobre as vidas das famílias são ilustrativos dessa complexa inter-relação. Além de uma melhoria imediata na renda e nas condições de vida presentes dessas famílias – que poderia não se sustentar, caso cessasse o benefício –, os recursos adicionais recebidos podem ter efeitos mais duradouros, seja no acesso a oportunidades de geração de renda, como a assistência a cursos profissionalizantes, seja nas condições de disputa por uma colocação no mercado de trabalho. A menor restrição orçamentária da família contribui para que suas crianças, ao estarem bem alimentadas, decentemente vestidas e munidas de material escolar adequado, reúnam melhores condições para freqüentar as aulas e obter um bom

desempenho escolar. No processo de aprendizado, a redução do risco de desnutrição infantil é determinante para a ampliação das oportunidades das crianças, ao longo de todo seu ciclo de vida. Outros ganhos, menos tangíveis – não por isso menos relevantes –, referem-se à melhoria da auto-estima e à motivação dos integrantes da família para buscarem a realização de suas vidas de forma mais completa e autônoma.

A seguir, descrevo uma situação de melhora nas condições de vida de uma família após sua inserção nos programas de transferência de renda, que considero exemplar. O benefício financeiro teve resultados imediatos. A alimentação melhorou, principalmente com a compra de frutas, verduras, iogurtes e outros itens para os filhos. A compra dos remédios para bronquite, não encontrados na farmácia do SUS, é feita com menores sacrifícios. A mãe relata a felicidade do filho, que agora tem um colchão para dormir e um edredom para se cobrir, ambos adquiridos com recursos do benefício. Graças à articulação do Vida Nova com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, o marido conseguiu um “serviço fichado” no dia anterior à última entrevista concedida a esta pesquisa. Além dos componentes da EII, outros fatores contribuíram para a melhoria das condições de vida dessa família: mudaram-se da precária casa emprestada pela irmã da mulher, em situação de risco de desabamento, para um cômodo cedido por um familiar, em melhores condições – embora ainda bastante precário, mal ventilado, utilizado como cozinha e quarto simultaneamente. A mulher, sob acompanhamento psiquiátrico, deixou de tomar antidepressivos. Não obstante seja difícil destacar a contribuição de cada um desses funcionamentos isoladamente, o aumento da renda, as perspectivas abertas com a obtenção de um posto de trabalho formal pelo marido e a mudança para um domicílio menos precário, ainda que provisório, contribuíram para a melhoria da qualidade de vida da família.

A Figura 9 apresenta, para cada dimensão da vida familiar empregada neste trabalho, alguns funcionamentos que passaram a fazer parte do conjunto capacitário das famílias beneficiárias e os respectivos componentes da EII que, mais diretamente, contribuíram para a obtenção desses resultados.

| Dimensões da Vida | Funcionamentos | Componentes da EII e ações articuladas |
|--------------------------|--|--|
| Trabalho | <ul style="list-style-type: none"> - Ter um emprego formal – “serviço fichado”. - Qualificar-se para o mercado de trabalho. | Reuniões de apoio familiar Intermediação de mão-de-obra Oferta de cursos profissionalizantes |
| Alimentação | <ul style="list-style-type: none"> - Estar seguro de não passar fome – “aperto”. - Ter uma alimentação adequada. - ‘Fazer a lista’. - Comprar alimentos desejados pelos filhos (carne, verduras, frutas, iogurte, biscoito). | Benefício financeiro |
| Acesso ao conhecimento | <ul style="list-style-type: none"> - Frequentar a escola (para crianças e adolescentes). - Voltar ou permanecer na estudar (para adultos e jovens). - Comprar material escolar, livros. - Desenvolver competências requeridas pelo mercado de trabalho. - Ter possibilidades de socialização. - Melhorar a auto-estima. | Benefício financeiro Acompanhamento das condicionalidades Incentivo à permanência ou retorno à escola (benefício variável) Oferta de cursos (de informática, de idiomas, outros). |
| Moradia | <ul style="list-style-type: none"> - Ter móveis básicos em sua casa (cama, colchão, mesa, armário) - Comprar eletrodomésticos (refrigerador, fogão, televisão, DVD). - Realizar pequenas melhorias na moradia (abrir uma janela, consertar o telhado, instalar rede de água). - Pagar contas (água, luz), comprar gás. - Morar com segurança em sua própria casa. | Benefício financeiro Construção e financiamento de casas populares |
| Saúde | <ul style="list-style-type: none"> - Poder comprar remédios quando necessário. - Dispor de acesso adequado ao sistema de saúde. | Benefício financeiro Articulação com as equipes do Programa Saúde da Família |
| Vestuário | <ul style="list-style-type: none"> - Vestir os filhos decentemente. - Comprar uniforme para os filhos. | Benefício financeiro |

continua

continuação

| Dimensões da Vida | Funcionamentos | Componentes da EII e ações articuladas |
|----------------------------------|--|---|
| Movimentação no entorno | <ul style="list-style-type: none"> - Visitar parentes. - Passear com os filhos – no parque, no <i>shopping</i>. | Benefício financeiro |
| Lazer | <ul style="list-style-type: none"> - Ter momentos suficientes de descanso e convivência familiar. - Assistir a espetáculos de teatro, música e dança. | Benefício financeiro Oferta de atividades culturais |
| Inserção comunitária | <ul style="list-style-type: none"> - Participar de atividades com outras famílias da comunidade. | Reuniões de apoio familiar Atividades culturais |
| Perspectiva de futuro | <ul style="list-style-type: none"> - Ser capaz de constituir uma pequena poupança. - Poder abrir um crediário. - Planejar a construção da casa própria. - Planejar mudar de município em busca de oportunidades de emprego. - Estar motivado para estudar, qualificar-se e obter melhor inserção no mercado de trabalho. - Vislumbrar um futuro melhor para os filhos. | Benefício financeiro Incentivo à permanência ou retorno à escola Cursos profissionalizantes |
| Satisfação pessoal e auto-estima | <ul style="list-style-type: none"> - Ser capaz de cuidar dos filhos sem depender de caridade ou favores de parentes ou vizinhos. - Realizar alguns desejos dos filhos: comprar brinquedo, tirar foto na escola. | Benefício financeiro Reuniões de apoio familiar Oferta de atividades culturais |

Figura 9: Resultados dos componentes da Estratégia de Intervenção Integrada Vida Nova – Bolsa Família sobre a efetivação de funcionamentos pelas famílias beneficiárias

NOTAS

- ¹ Diversas famílias relatam a cobrança impositiva de taxas de matrícula por escolas públicas, principalmente as estaduais.
- ² Como destaca SEN (2004): “... *an assessment of the opportunities a person has would require some understanding of what the person would want to have and have reason to value having*” (p.5).

CAPÍTULO 8

Considerações finais

Os programas de transferência de renda com condicionalidades vêm ocupando um lugar de destaque nas políticas de combate à pobreza em diversos países. Este fato deve-se, em grande parte, a seu desenho, que combina ações imediatas de alívio da pobreza com outras, cujos efeitos apenas serão sentidos no médio e longo prazo. O Brasil, pioneiro na implementação desse modelo, recentemente, voltou a protagonizar o debate em torno a ele, com o lançamento, em outubro de 2003, do Programa Bolsa Família, que unificou os principais programas federais de transferência de renda com condicionalidades.

Esta tese analisou em que medida os mecanismos de atuação dos programas de transferência de renda com condicionalidades – particularmente, o Programa Bolsa Família – constituem uma estratégia adequada para, além do alívio imediato da situação de pobreza, promover a justiça social e abrir caminho a uma inserção digna e autônoma das famílias pobres na sociedade.

Estudos apontam um cenário de redução da pobreza – principalmente, da pobreza extrema – e da desigualdade no Brasil, nos últimos anos, para o que tem sido fundamental o desempenho do Bolsa Família. O país, entretanto, destaca-se entre os que apresentam o mais alto grau de concentração de renda no mundo e, ademais, possui um contingente significativo de sua população em situação de extrema pobreza.

Destarte, a avaliação dos programas de transferência de renda com condicionalidades deve considerar a contribuição dessa estratégia para o enfrentamento de dois problemas graves e interligados, no Brasil atual: uma vergonhosa concentração de renda; e a permanência de enormes contingentes populacionais vivendo sob condições muito inferiores às que seriam possíveis, considerando-se o grau de desenvolvimento econômico atingido pelo país.

A abordagem dos mecanismos de atuação desses programas também deve considerar os diversos horizontes temporais de suas intervenções, não se limitando a seus efeitos mais imediatos e visíveis sobre a renda. Caso contrário, uma avaliação precipitada poderia desconsiderar efeitos substantivos de longo prazo sobre o

desenvolvimento de pessoas que, neste momento, se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza.

O referencial teórico da abordagem das capacidades permitiu-me a ampliação do escopo de análise dos resultados da ação dos programas sobre a vida das famílias. Promover justiça social implica reduzir as desigualdades enfrentadas pelos sujeitos em sua capacidade de escolher – de forma livre e esclarecida – entre diferentes estados e ações que para eles significam uma vida boa e digna de ser vivida.

Um dos pontos defendidos nesta tese é que o Programa Bolsa Família, para se constituir em uma estratégia efetiva de redução da pobreza e da desigualdade e de promoção da inserção digna e autônoma das famílias na sociedade, deve-se articular com outros programas, tanto federais como de outras esferas de governo, ademais de buscar parcerias com iniciativas da sociedade civil.

Sustentei que a abordagem da efetividade dos programas de transferência de renda com condicionalidades no Brasil não deve se limitar a estudos quantitativos de base nacional. São necessárias análises e pesquisas complementares no âmbito local, tendo em vista as características do federalismo brasileiro e a importância dos distintos graus de envolvimento dos municípios em sua implementação.

Constatei, no Município de Nova Lima, como uma ação conjunta federal e municipal, cujo eixo articulador é representado pelos programas de transferência de renda com condicionalidades, desempenha um importante papel na melhoria da vida das famílias atendidas, enriquecendo seu cotidiano e abrindo-lhes perspectivas de futuro.

A experiência da implementação integrada Vida Nova – Bolsa Família mostra o potencial de realização do PBF no ambiente federativo brasileiro. Sua particular relevância reside no compromisso do Município em ir além da implementação-padrão do PBF, aplicando recursos próprios na complementação dos benefícios e na introdução de inovações ao desenho original do Bolsa Família. Alguns desses elementos inovadores, certamente, poderão ser utilizados por outros municípios, igualmente interessados em fazer do programa federal um eixo estruturante e potencializador de suas ações de desenvolvimento social.

Nesse contexto, o programa federal pode ser compreendido como uma base sobre a qual cada município, de acordo com suas prioridades políticas e recursos disponíveis, imprime característica própria às ações, adotando um escopo de atuação

mais amplo que o previsto nos compromissos estabelecidos pelo Termo de Adesão, formalizado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O estudo de campo mostrou que a estratégia de intervenção integrada (EII), apesar de recentemente implementada, já apresenta resultados concretos. As famílias entrevistadas percebem melhorias significativas em suas condições de vida, mediante a utilização dos benefícios financeiros recebidos para o atendimento de necessidades urgentes: melhorar sua alimentação, adquirir equipamentos básicos para suas moradias, comprar medicamentos quando necessário e atender a outras demandas prementes do grupo familiar – na maioria das vezes, dos filhos.

O incentivo à permanência ou retorno de jovens e adultos ao sistema educacional resultou na realização de novas matrículas e, especialmente, em novas esperanças para eles, na forma de expectativas reais por melhores condições de vida no futuro próximo. As reuniões e atividades culturais promovidas no âmbito do Vida Nova são percebidas pelo participante como importantes para o fortalecimento de sua autoestima – dimensão fundamental para que o indivíduo deseje e acredite na possibilidade de alcançar uma vida melhor – e promoção de sua socialização. Algumas famílias já se beneficiaram da oferta integrada de ações pela prefeitura, a exemplo da criação de oportunidades de emprego e do acesso à moradia, com a construção e financiamento de casas populares.

A análise dos resultados da EII sobre o conjunto capacitário é menos palpável, pela própria natureza do conceito, referido pelas potencialidades e não por um conjunto de ações ou estados de ser efetivamente realizados, diretamente observáveis. Apesar da dificuldade de apreensão, a ampliação do grau de liberdade foi percebida pela maior capacidade de escolha entre funcionamentos alternativos disponíveis às famílias, após seu ingresso nos programas de transferência de renda.

Para pessoas em situação de extrema pobreza, as escolhas entre funcionamentos são praticamente inexistentes. Os escassos recursos existentes são direcionados para atender às necessidades mais básicas – e à mais básica entre elas, a alimentação. No caso da implementação integrada do Bolsa Família e do Vida Nova, constatei que os programas contribuíram para ampliar a capacidade de alternativas de escolha por parte das famílias beneficiárias. Essa ampliação de capacidades estende-se, de um conjunto de funcionamentos restritos à sobrevivência a outros, relacionados às dimensões que denotam relevante melhora da qualidade de vida: melhoramentos nas condições de

moradia, oportunidades de lazer e de convivência familiar, investimentos no desenvolvimento pessoal e abertura de perspectivas de futuro, satisfação pessoal e auto-estima.

Diversos depoimentos, contudo, sugerem certa descrença dos entrevistados – salvo algumas exceções – na realização de transformações substantivas para sua vida de adultos, resignados à própria constatação dos limites de seu conjunto capacitário. Os obstáculos de acesso ao sistema de ensino, enfrentados no passado, limitam sua possibilidade de escolha e ingresso em ocupações mais valorizadas – e, por conseguinte, restringe sua capacidade de elevar o patamar de renda. Suas maiores expectativas concentram-se em propiciar as melhores condições possíveis para que seus filhos venham a ter uma vida mais promissora que a sua. Pais e mães sabem que o nível de escolaridade mais elevado garante mais oportunidades aos filhos de obter um futuro melhor – que para eles próprios, na maioria dos casos, parece inacessível. Entre os adultos, o esforço pela ampliação da própria escolaridade é uma estratégia para concorrer a postos de trabalho para os quais, muitas vezes, já reúnem capacidade e habilidade adequadas mas, dadas as exigências de qualificação formal (credencialismo), estão impedidos de ocupar.

Cabe ressaltar, todavia, que a análise de parte considerável dos resultados esperados não pôde ser desenvolvida aqui, dadas as limitações de tempo para contemplar a necessária maturação das diversas ações implicadas na estratégia.

Apenas um tempo maior de acompanhamento permitirá corroborar a hipótese das famílias beneficiárias serem capazes de superar sua situação de pobreza e assim garantir, principalmente para suas crianças, melhores e mais justas oportunidades de uma inserção social plena. Diversas questões permanecem em aberto, configurando uma agenda futura de pesquisa: o acompanhamento das condicionalidades levará a uma melhoria da escolaridade e da saúde das crianças e adolescentes das famílias beneficiárias? Até que ponto os adultos que retornaram ao sistema educacional, já habilitados e adequadamente escolarizados, conseguirão se inserir e se manter no mercado de trabalho? E na hipótese disso acontecer, como essas pessoas escaparão das armadilhas do subemprego para, de fato, participarem da sociedade em sua plenitude, com dignidade e autonomia? Em suma, são necessárias mais pesquisas e um horizonte temporal maior para avaliar, conclusivamente, em que medida a estratégia de promoção social articulada aos programas de transferência de renda com condicionalidades

contribui para a redução da desigualdade, não apenas de renda, como de condições de vida e de oportunidades. Entretanto, os resultados percebidos até o momento da conclusão desta pesquisa sugerem que a aposta nessa estratégia para alcançar os objetivos de justiça social tem boas chances de estar correta.

Cabe considerar, ainda, que as expectativas sobre o desempenho e efetividade desses programas devem ser ajustadas aos limites de atuação da política social. Não se pode esperar a superação dos históricos problemas de pobreza e desigualdade com uma única estratégia, por melhor desenhada e implementada que seja.

O imperativo da justiça social exige-nos um compromisso com a promoção de condições menos desiguais entre todos, na busca de cada um pela realização de uma vida melhor. Não é suficiente apenas a garantia de condições de subsistência – o que, obviamente, representa um patamar civilizatório mínimo indispensável. Uma sociedade justa também deve possibilitar que seus membros se percebam e sejam percebidos como cidadãos, sujeitos com direitos e deveres a serem respeitados, membros integrantes de um “nós” compartilhado.

A exclusão e o baixo grau de mobilidade social debilitam a realização de um projeto compartilhado de sociedade. A existência de um grande número de famílias e indivíduos atados à “armadilha da pobreza”, sem condições de vislumbrar futuros desejáveis e possíveis e planejar estratégias para alcançá-los dentro das regras de funcionamento da sociedade, mostra o enorme desafio a ser vencido pela nação brasileira para alçar um nível razoável de justiça social.

No momento em que se torna possível vislumbrar a erradicação da fome e da extrema pobreza no Brasil, o horizonte das políticas públicas de desenvolvimento social deve se colocar adiante do imperativo de assegurar a subsistência, e propor-se: Que fazer para reduzir as disparidades existentes? Como dispor as pessoas de oportunidades para buscarem viver com dignidade e autonomia, de acordo com seus próprios valores e expectativas?

Os programas de transferência de renda com condicionalidades – quando compreendidos como um patamar básico a partir do qual um conjunto de ações se articule, visando ampliar as capacidades das pessoas em situação de maior vulnerabilidade – podem ter um importante papel na resposta a essas questões.

REFERÊNCIAS

1. BAGOLIN, Izete Pengo & COMIM, Flávio, 2005. *The capability approach as an alternative to conventional social indicators*. Mimeo.
2. BARR, Nicholas, 2004. *Economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
3. BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo & MENDONÇA, Rosane, 2000. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Volume15 nº.42.
4. BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela & FRANCO, Samuel (s/d). *Análise das vantagens e desvantagens de desenhos alternativos para programas de transferência de renda com condicionalidades no Brasil*. Mimeo.
5. ----- (2003). O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 986.
6. BINDER, Constanze. Context Dependency of Valuable Functionings. How Culture affects the Capability Framework. Mimeo. http://www.capabilityapproach.com/pubs/2_4_Binder.pdf.
7. BOBBIO, Norberto et alli (1997). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB.
8. BRASIL. Presidência da República. (2004). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório de Acompanhamento*.
9. Brasil. Lei 6439, de 11 de setembro de 1977.
10. BRASIL. Lei 10836, de 09 de janeiro de 2004.
11. BRASIL. Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004.
12. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005) *Programa Bolsa Família 2 Anos*. Texto de referência do Seminário Internacional Bolsa Família: 2 anos superando a fome e a pobreza no Brasil. Brasília. (disponível no endereço eletrônico: http://www.mds.gov.br/ascom/hot_seminariobf/artigo_internet.pdf).

13. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2005. *Programa Bolsa Família: gestão e responsabilidades compartilhadas*. Brasília, mimeo.
14. BRITTO, Tatiana Feitosa, 2004. *Conditional cash transfers: why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America?* The Hague: Institute of Social Studies, Working Paper Series n° 390.
15. CALABRESI, Guido & BOBBIT, P, 1978. *Tragic choices*. New York: Norton.
16. CASTRO, Jorge A, MORAES NETO, Manoel, SADECK, Francisco, DUARTE, Bruno & SIMÕES, Helenne, 2002. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal:1995-2001*. Brasília: IPEA. Textos para Discussão n° 988.
17. COHN, Amélia, 2004. *Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil*. Rio de Janeiro: INAE, Série Estudos e Pesquisas n° 85.
18. COMIM, Flávio, 2001. *Operationalising Sen's capability approach*. Conference Justice and Poverty: examining Sen's capability approach. Cambridge, 5-7 julho de 2001. mimeo.
19. DAS, Jishnu; DO, Quy-Toan e OZLER, Berk, 2004. Conditional cash transfers and the equity-efficiency debate. Washington: The World Bank, Working paper series.
20. DENZIN, Norman & Lincoln, Yvonna (ed.), 1988. *Strategies of qualitative inquiry*. London: Sage.
21. DRAIBE, Sônia (1990). As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, IPEA.
22. ENGEL, Wanda, 2006. Políticas integrales de reducción de la pobreza. In: Engel, Wanda & VÉLEZ, Carlos. *Políticas efectivas para erradicar la pobreza: desafíos institucionales de diseño y de monitoreo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
23. ESPING-ANDERSEN, Gøsta, 2000. *Three worlds of welfare capitalism*. In: Pierson, Christopher & Castles, Francis. *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.

24. FAVERET FILHO, Paulo e OLIVEIRA, Pedro Jorge, 1989. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do Sistema de Saúde. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Textos para Discussão nº. 216.
25. FERREIRA, Francisco; LEITE, Phillippe e LITCHFIELD, Julie, 2006. The rise and fall of brazillian inequalities. Washington: World Bank Policy Research Working Paper nº 3867.
26. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, 1977. Princípios de justiça e avaliação de políticas. Lua Nova nº 39.
27. FONSECA, Ana Maria Medeiros. 2001. *Família e política de renda mínima*. São Paulo; Cortez.
28. FONSECA, Ana Maria Medeiros e VIANA, Ana Luíza D'Ávila, 2006. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. In: FLEURY, Sônia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
29. FONTANA, Andrea & FREY, James, 1994. Interviewing: the art of science. In: *Handbook of qualitative research* (DENZIN, Norman & LINCOLN, Yvonna, org.). London: Sage Publications.
30. GARCIA, Ronaldo Coutinho, 2006. Abrindo o debate: política social em tempos de crise. . In: PELIANO, Ana Maria (org.). *Desafios e perspectivas da política social*. Brasília: Ipea. Textos para Discussão nº 1248.
31. GARGARELLA, Roberto, 1999. *Las teorías de la justicia después de Rawls: un breve manual de filosofía política*. Buenos Aires: Paidós.
32. GOODIN, Robert, 1988. *Reasons for welfare: the political theory of the welfare state*. Princeton: Princeton University Press.
33. HOBBSBAWN, Eric, 1995. *A era dos extremos*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.
34. INTERNATIONAL POVERTY CENTER, 2006. *Social protection: the role of cash transfers*. Poverty in focus. Brasília, junho de 2006.
35. IPEA, 2005. *Brasil: o estado de uma nação*. Brasília: Ipea.
36. -----, 2006. *Radar Social*. Brasília, IPEA.

37. ----- . *Nota Técnica - Sobre a recente queda de desigualdade no Brasil*. Disponível em 10/11/2006 no endereço eletrônico: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas9.pdf>
38. JACCOUD, Luciana, 2006. Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e de transferências de renda. In: PELIANO, Ana Maria (org.). *Desafios e perspectivas da política social*. Brasília: Ipea. Textos para Discussão nº 1248.
39. KERSTENETZKY, Celia Lessa, 2000. *Desigualdade e pobreza: lições de Sen*. Revista Brasileira de Ciências Sociais volume 15 nº.42. São Paulo.
40. KUHNLE, Stein, 2007. A globalização e o desenvolvimento das políticas sociais. In: DELGADO, Maurício & PORTO, Lorena. *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. São Paulo: LTR.
41. KUKLIS, Wiebke, 2005. *Amartya Sen's capability approach*. Berlin: Springer – Verlag.
42. LEVKOVITZ, Eduardo et alli, 2001. *Política de Saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas*. Ciência e Saúde Coletiva 6 (6) 269-291.
43. LÍCIO, Elaine, 2004. *A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa*. Revista do Serviço Público Ano 55 nº 3. Brasília: ENAP.
44. MANKIW, Gregory, 2001. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. Rio de Janeiro: Campus.
45. MARQUES, Rosa Maria, 2005. *A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros*. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n 1. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
46. MARSHALL, T. H. 2001. Citizenship and social class. In: *Contemporary political philosophy – an anthology* (Goodin, Robert & Pettit, Philip, org.) Oxford: Blackwell Publishers.
47. MEDEIROS, Carlos A, 2001. *Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil*. Rio de Janeiro, mimeo.

48. MEDEIROS, Marcelo, 2001. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: Ipea, Texto para Discussão nº 852.
49. MORÁN, Ricardo, 2003. Escaping the poverty trap: investing in children in Latin America. Washington: Inter American Development Bank.
50. NUSSBAUM, Martha. Non relative virtues: an aristotelian approach. In: NUSSBAUM, Martha & SEN, Amartya (orgs.). The Quality of Life. Oxford: Oxford University Press, 1993.
51. OLIVEIRA, Jaime de Araújo e FLEURY TEIXEIRA, Sônia, 1989. (Im) Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes / ABRASCO.
52. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001. United Nations Millennium Declaration — Portuguese. United Nations Information Centre, Lisboa.
- 53. PAES-SOUSA & VAITSMAN.**
54. PARIJS, Philippe, 1997. *O que é uma sociedade justa?* São Paulo: Editora Ática.
55. PERRY, Guillermo; ARIAS, Omar; LÓPEZ, Humberto; MALONEY, William e SERVÉN, Luis, 2006. *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles.* Washington: The World Bank.
56. POCHMAN, Márcio, 2004. *Trabalho, Exclusão Social e Pobreza no Brasil* Brasília (mimeo).
57. RAWLINGS, Laura, 2004. *A new approach to Social Assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs.* World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, nº 416.
58. ROCHA, Sonia, 2003. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV.
59. SCANLON, Maria Celi & CANO, Ignácio, 2005. Legitimação e aceitação: como os brasileiros sobrevivem às desigualdades. In: *Exclusão Social no Brasil* (GACITÚA-MARIÓ, Estanislao & WOOLCOCK, MICHAEL, org.), pp. 113-132, Brasília: Ipea / Banco Mundial.

60. SANTOS, Wanderley Guilherme, 1986. *Édipo e Sísifo: A trágica condição da política social*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Série Estudos, número 45.
61. -----, 1987. *Cidadania e Justiça: política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
62. SCHWARTZMAN, Simon, 2004. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
63. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS*. Brasília.
64. SEN, Amartya, 2003. The role of early childhood investment in development. In *Escaping the poverty trap: investing in children in Latin América* (MORÁN, Ricardo, ed.). Washington: Inter American Development Bank.
65. -----, 2002. Teorias del desarrollo a principios del Siglo XXI. IADB, 2002. Texto disponível no site do Banco Interamericano de Desenvolvimento no endereço <http://www3.iadb.org/etica/SP4321/DocHit.cfm?DocIndex=320> (consulta feita em 09/01/2007).
66. -----, 2004. *Rationality and freedom*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
67. -----, 2001. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro / São Paulo: Editora Record.
68. -----, 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Editora Schwarcz.
69. -----, 1999. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Editora Schwarcz.
70. -----, 1985. *The standard of living*. The Tanner Lectures on Human Value. (Disponível no endereço eletrônico: www.tannerlectures.utah.edu/lectures/sen86.pdf, consultado em 25/01/07).
71. SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita e GIOVANNI, Geraldo di, 2004. *A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez.
72. STAKE, Robert, 1994. Case studies. In: DENZIN, Norman & LINCOLN,

- Yvonna. In: DENZIN, Norman & LINCOLN, Yvonna. *Handbook of qualitative research*. London: Sage Publications, pp. 236-147.
73. STIGLITZ, Joseph, 1998. *The economics of the public sector*. New York: Norton.
74. SUPLICY, Eduardo, 2002. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez / Perseu Abramo.
75. TITMUSS, Richard, 1974. *Social policy*. New York: Pantheon.
76. VAITSMAN, Jeni, 1994. *Flexíveis e plurais: identidade, casamento e família em circunstâncias pós-modernas*. Rio de Janeiro: Rocco.
77. -----, 2002. *Desigualdades sociais e duas formas de particularismo na sociedade brasileira*. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, Volume 18 (Suplemento): pp. 37-46.
78. VANDERBOUGHT, Yannick e PARIJS, Philippe, 2006. *Renda de cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
79. VIANNA, Maria Lúcia Werneck, 1991. *Notas sobre política social*. Physis, Revista de Saúde Coletiva. Vol I, nº 1. Rio de Janeiro: IMS/Relume-Dumará.
80. VIANNA, Maria Lúcia Werneck, 1998. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora REVAN.
81. VITTA, Álvaro de, 1999. *Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls*. **Dados.**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999.
82. VIVERET, Patrick, 2006. *Reconsiderar a riqueza*. Editora UNB: Brasília.
83. WALZER, Michael, 1983. *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books.

ANEXOS

ANEXO I



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela [Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001](#), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#), e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#).

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

- I. o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- II. o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

- I. família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;
- II. nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;
- III. renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).

§ 3º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).

§ 4º A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput, observado o limite estabelecido no § 3º.

§ 5º A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do caput, de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3º.

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAE e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.

§ 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionais 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.

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 Cadastramento 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.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O [art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º.

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º.

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o cimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicar-se-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183 o da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 12.1.2004

ANEXO II



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004

Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004,

DECRETA:

Art. 1º O Programa Bolsa Família, criado pela [Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](#), será regido por este Decreto e pelas disposições complementares que venham a ser estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 2º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I

Da Finalidade do Programa Bolsa Família

Art. 3º O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#).

§ 1º Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados Programas Remanescentes, nos termos da [Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](#), são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela [Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001](#);

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#);

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

IV - Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#).

§ 2º Aplicam-se aos Programas Remanescentes as atribuições referidas no art. 2º deste Decreto, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

- I. promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II. combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III. estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV. combater a pobreza; e
- V. promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Seção II

Do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

Art. 5º O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo [art. 4º da Lei nº 10.836, de 2004](#), e na [Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004](#), tem por finalidade 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.

Art. 6º O CGPBF será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade:

- I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá;
- II. Ministério da Educação;
- III. Ministério da Saúde;
- IV. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- V. Ministério da Fazenda;
- VI. Casa Civil da Presidência da República; e
- VII. Caixa Econômica Federal.

Parágrafo único. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá convidar a participar das reuniões representantes de órgãos das administrações federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais, de acordo com a pauta da reunião.

Art. 7º Fica criado o Comitê Executivo do CGPBF, integrado por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará, e por representantes dos demais órgãos e entidade a que se refere o art. 6º, com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do CGPBF.

Parágrafo único. Os representantes referidos no caput e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidade representados e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 8º O CGPBF poderá instituir grupos de trabalho, em caráter temporário, para analisar matérias sob sua apreciação e propor medidas específicas necessárias à implementação de suas decisões.

Art. 9º Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome caberá prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGPBF e seus grupos de trabalhos.

Art.10. A participação no CGPBF será considerada prestação de serviço relevante e não remunerada.

Parágrafo único. Não será remunerada a participação no Comitê Executivo e nos grupos de trabalho referidos no art. 7º e 8º, respectivamente.

Seção III

Das Competências e das Responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios na Execução do Programa Bolsa Família

Art.11. A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º Os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família por meio de termo específico, observados os critérios e as condições estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º As adesões e os convênios firmados entre os entes federados e a União no âmbito dos programas remanescentes, que se encontrarem em vigor na data de publicação deste Decreto, terão validade até 31 de dezembro de 2005.

Art. 12. Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 11, e com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, poderão ser celebrados termos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observada, no que couber, a legislação específica relativa a cada um dos programas de que trata o art. 3º.

§ 1º Os termos de cooperação deverão contemplar a realização, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família que contribuam para a promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias, para a garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania, contemplando a possibilidade de aporte de recursos financeiros para ampliação da cobertura ou para o aumento do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família.

§ 2º Por ocasião da celebração do termo de que trata o caput, os entes federados poderão indicar instituição financeira para realizar o pagamento dos benefícios em sua territorialidade, desde que não represente ônus financeiro para a União, mediante análise de viabilidade econômico-financeira e contrato específico, a ser firmado entre a instituição indicada e o Agente Operador do Programa Bolsa Família.

§ 3º O contrato firmado com base no § 2º deverá receber a anuência formal e expressa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem assim a anuência do ente federado a que se relaciona.

Art. 13. Cabe aos Estados:

- I. constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;
- II. promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;
- III. promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;

- IV. disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;
- V. disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;
- VI. apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;
- VII. estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e
- VIII. promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 14. Cabe aos Municípios:

- I. constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal;
- II. proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal;
- III. promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;
- IV. disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;
- V. garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;
- VI. constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;
- VII. estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e
- VIII. promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 15. Cabe ao Distrito Federal:

- I. constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal;
- II. proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal;
- III. promover ações que viabilizem a gestão intersetorial;
- IV. disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde;
- V. garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;
- VI. constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;
- VII. estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e
- VIII. promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Seção IV

Do Agente Operador

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

- I. fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastro Único do Governo Federal;
- II. desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;
- III. organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;
- IV. elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.

§ 3º A Caixa Econômica Federal, com base no § 2º do art. 12 e com a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá subcontratar instituição financeira para a realização do pagamento dos benefícios.

CAPÍTULO II

DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Seção I

Da Seleção de Famílias Beneficiárias

Art. 17. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá por meio do Cadastro Único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico.

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 e R\$ 50,00, respectivamente.

§ 1º As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastro Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º O conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastro Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.

§ 3º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes serão incorporadas, gradualmente, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 4º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes, enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa Família nos termos do § 3º, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício.

Seção II

Dos Benefícios Concedidos

Art. 19. Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

- I. benefício básico: destina-se a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- II. benefício variável: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição:
 - a) gestantes;
 - b) nutrizes;
 - c) crianças entre zero e doze anos; ou
 - d) adolescentes até quinze anos; e
- III. benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família.

§ 1º Para fins do Programa Bolsa Família, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome regulamentará a concessão de benefícios variáveis à gestante e à nutriz, visando disciplinar as regras necessárias à operacionalização continuada desse benefício variável.

§ 2º O benefício variável de caráter extraordinário de que trata o inciso III terá seu montante arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário.

Art. 20. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família poderão ser complementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o constante no art. 12.

Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

Seção III

Do Pagamento e da Manutenção dos Benefícios

Art. 22. Selecionada a família e concedido o benefício serão providenciados, para efeito de pagamento:

- I. pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, a notificação da concessão à Caixa Econômica Federal;
- II. pela Caixa Econômica Federal:
 - a) a emissão, se devida, de cartão de pagamento em nome do titular do benefício;
 - b) a notificação da concessão do benefício ao seu titular;
 - c) a entrega do cartão ao titular do benefício; e
 - d) a divulgação, para cada ente federado, do calendário de pagamentos respectivo.

Art. 23. O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar.

§ 1º O cartão de pagamento é de uso pessoal e intransferível e sua apresentação será obrigatória em todos os atos relativos ao Programa Bolsa Família.

§ 2º Na hipótese de impedimento do titular, será aceito pela Caixa Econômica Federal declaração da Prefeitura ou do Governo do Distrito Federal que venha a conferir ao portador, mediante devida identificação, poderes específicos para a prática do recebimento do benefício.

§ 3º Mediante contrato com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal, os benefícios poderão ser pagos por meio de contas especiais de depósito à vista, observada a legislação aplicável.

Art. 24. Os valores postos à disposição do titular do benefício, não sacados ou não recebidos por noventa dias, serão restituídos ao Programa Bolsa Família, conforme disposto em contrato com o Agente Operador.

Parágrafo único. Fica suspensa a concessão do benefício caso a restituição de que trata o caput ocorra por três vezes consecutivas.

Art. 25. As famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família permanecerão com os benefícios liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações:

- I. comprovação de trabalho infantil na família, nos termos da legislação aplicável;
- II. descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, definida na forma do § 4º do art. 28;
- III. comprovação de fraude ou prestação deliberada de informações incorretas quando do cadastramento;
- IV. desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;
- V. alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa; ou
- VI. aplicação de regras existentes na legislação relativa aos Programas Remanescentes, respeitados os procedimentos necessários à gestão unificada, observado o disposto no § 2º do art. 3º.

Parágrafo único. Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso em questão deverá ser encaminhado aos órgãos competentes.

Art. 26. Os atos necessários ao processamento mensal dos benefícios e das parcelas de pagamento serão editados segundo regras estabelecidas em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

CAPÍTULO III

DAS NORMAS DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Seção I

Do Acompanhamento das Condiicionalidades

Art. 27. Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Parágrafo único. Caberá aos diversos níveis de governo a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa.

Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no [art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004](#):

- I. o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e
- II. o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.

§ 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

§ 2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 3º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 4º A suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos resultante do acompanhamento das condicionalidades serão normatizados em ato administrativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

Seção II

Do Controle Social

Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade.

§ 1º O conselho de que trata o caput deverá ser composto por integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existentes, sem prejuízo de outras áreas que o Município ou o Distrito Federal julgar conveniente.

§ 2º Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no § 1º.

§ 3º Os Municípios poderão associar-se para exercer o controle social do Programa Bolsa Família, desde que se estabeleça formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento dos Programas Bolsa Família e Remanescentes colocados sob sua jurisdição.

Art. 30. O controle social do Programa Bolsa Família no nível estadual poderá ser exercido por conselho, instituído formalmente, nos moldes do art. 29.

Art. 31. Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família:

- I. acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

- II. acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- III. acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;
- IV. estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;
- V. elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; e
- VI. exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 32. Para o pleno exercício, no âmbito do respectivo Município ou, quando for o caso, do Estado ou do Distrito Federal, das competências previstas no art. 31, ao conselho de controle social será franqueado acesso aos formulários do Cadastramento Único do Governo Federal e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 1º A relação de beneficiários do Programa Bolsa Família deverá ser amplamente divulgada pelo Poder Público municipal e do Distrito Federal.

§ 2º A utilização indevida dos dados disponibilizados acarretará a aplicação de sanção civil e penal na forma da lei.

Seção III

Da Fiscalização

Art. 33. A apuração das denúncias relacionadas à execução dos Programas Bolsa Família e Remanescentes será realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 1º Os documentos que contêm os registros realizados no Cadastramento Único do Governo Federal deverão ser mantidos pelos Municípios e Distrito Federal pelo prazo mínimo de cinco anos, contados da data de encerramento do exercício em que ocorrer a inclusão ou atualização dos dados relativos às famílias cadastradas.

§ 2º A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania poderá convocar beneficiários, bem como agentes públicos responsáveis pela execução do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, os quais ficarão obrigados a comparecer e apresentar a documentação requerida, sob pena de sua exclusão do programa ou de responsabilização, nos termos da lei.

Art. 34. Sem prejuízo de sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da data de notificação ao devedor, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema de Liquidação e de Custódia - SELIC, e de um por cento ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

Art. 35. Constatada a ocorrência de irregularidade na execução local do Programa Bolsa Família, conforme estabelecido no [art. 14 da Lei nº 10.836, de 2004](#), que ocasione pagamento de valores indevidos a beneficiários do Programa Bolsa Família, caberá à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais:

- I. determinar a suspensão dos pagamentos resultantes do ato irregular apurado;
- II. recomendar a adoção de providências saneadoras do Programa Bolsa Família ao respectivo Município ou Distrito Federal, para que providencie o disposto no art. 34;

- III. propor ao Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal a aplicação de multa ao agente público ou privado de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita, cujo valor mínimo será equivalente a quatro vezes o montante ilegalmente pago, atualizado anualmente até a data do seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e
- IV. propor à autoridade competente a instauração de tomada de contas especial, com o objetivo de submeter ao exame preliminar do Sistema de Controle Interno e ao julgamento do Tribunal de Contas da União os casos e situações identificados nos trabalhos de fiscalização que configurem a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, na forma do [art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#).

§ 1º Os créditos à União decorrentes da aplicação do disposto nos incisos II e III do caput deste artigo, serão constituídos à vista dos seguintes casos e situações relativos à operacionalização do Programa Bolsa Família:

- I. apropriação indevida de cartões que resulte em saques irregulares de benefícios;
- II. prestação de declaração falsa que produza efeito financeiro;
- III. inserção de dados inverídicos no Cadastramento Único do Governo Federal de Programas Sociais do Governo Federal que resulte na incorporação indevida de beneficiários no programa;
- IV. cobrança de valor indevido às famílias beneficiárias por unidades pagadoras dos Programas Bolsa Família e Remanescentes; ou
- V. cobrança, pelo Poder Público, de valor associado à realização de cadastramento de famílias.

§ 2º Os casos não previstos no § 1º serão objeto de análise e deliberação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 3º Do ato de constituição dos créditos estabelecidos por este artigo, caberá recurso ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual deverá ser fundamentado e apresentado no prazo máximo de trinta dias a contar da data de notificação oficial.

§ 4º O recurso interposto nos termos do § 3º terá efeito suspensivo.

§ 5º A decisão final do julgamento de recurso regularmente interposto deverá ser pronunciada dentro de sessenta dias a contar da data de recebimento das alegações e documentos do contraditório, endereçados à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, em Brasília – DF.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 36. As informações e os procedimentos exigidos nos termos deste Decreto, bem assim os decorrentes da prática dos atos delegados na forma do [art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004](#), poderão ser encaminhados por meio eletrônico, mediante a utilização de aplicativos padronizados de utilização obrigatória e exclusiva.

Parágrafo único. Os aplicativos padronizados serão acessados mediante a utilização de senha individual, e será mantido registro que permita identificar o responsável pela transação efetuada.

Art. 37. A partir da data de publicação deste Decreto, o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família implicará aceitação tácita de cumprimento das condicionalidades a que se referem os arts. 27 e 28.

Art. 38. Até a data de publicação deste Decreto, ficam convalidados os quantitativos de benefícios concedidos a partir da vigência da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e os recursos restituídos nos termos do art. 24.

Art. 39. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de setembro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Patrus Ananias

ANEXO III

LEI Nº 1877, de 20 de setembro de 2005

“Dispõe sobre a criação e implantação do Programa de Transferência Condicionada de Renda do Município de Nova Lima – VIDA NOVA, e dá outras providências.

A **CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA LIMA**, por seus representantes legais, e no uso de suas atribuições constitucionais, aprova:

Artigo 1º. - Fica criado e instituído, no âmbito do Município de Nova Lima, o Programa de Transferência Condicionada de Renda - PROGRAMA VIDA NOVA, vinculado à Educação, com objetivo da melhoria da qualidade de vida das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, e condicionado ao cumprimento de contrapartidas sociais.

Parágrafo único: O Programa tem por finalidade apoiar financeira e socialmente as famílias beneficiárias, de forma a potencializar as capacidades de seus membros e ampliar as alternativas que possibilitem a sua integração e inclusão social.

Artigo 2º. - Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

- I. família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;
- II. família em situação de pobreza e de extrema pobreza, caracterizadas pela renda da família mensal e *per capita*, respectivamente, de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), e de até R\$ 75,00 (setenta e cinco reais).
- III. renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos, mensalmente, por todos os membros da família, dividida pelo respectivo número de pessoas, excluindo-se os benefícios concedidos por programas federais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 1º.- O Programa beneficiará famílias residentes e domiciliadas no Município de Nova Lima, há no mínimo 5 (cinco) anos.

§ 2º.- A aferição da comprovação da renda será realizada no momento do cadastramento inicial da família, e/ou em qualquer fase do Programa, na forma prevista nesta lei, sob a responsabilidade da Coordenadoria Geral de Programas de Transferência de Renda.

Artigo 3º - Constituem benefícios financeiros do Programa:

- I. o benefício básico, destinado à unidade familiar que se encontre em situação de pobreza ou de extrema pobreza;
- II. o benefício variável, destinado às unidades familiares que tenham em sua composição membros matriculados e estudando em escolas públicas, com frequência escolar mínima de 85% (oitenta e cinco por cento), a partir da 5ª série do ensino fundamental ou equivalente, e educação de jovens e adultos, até a conclusão do ensino médio.

§ 1º.- O valor do benefício básico mensal, a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, será de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) para família em situação de extrema pobreza; e de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) para famílias em situação de pobreza.

§ 2º.- O valor do benefício variável mensal, a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, será de R\$ 5,00 (cinco reais), até o limite de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), conforme a tabela de progressão escolar, por membro da família, matriculado e com frequência escolar mínima, mensal, de 85% (oitenta e cinco por cento), a partir da 5ª série do ensino fundamental ou equivalente, e educação de jovens e adultos, até a conclusão do ensino médio.

§ 3º.- A família beneficiária, enquadrada no inciso I, deste artigo, poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II, observado o limite estabelecido no § 7º, deste artigo.

§ 4º.- Os benefícios a que se referem os incisos I e II do *caput* deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de instituição bancária oficial, através de cartão magnético, com a identificação do responsável legal da família.

§ 5º.- O pagamento dos benefícios previstos nesta lei será, preferencialmente, realizado à mulher, como responsável legal da família, e na forma prevista em regulamento.

§ 6º.- Para apuração do benefício previsto nesta lei, serão deduzidos os valores concedidos à família beneficiária, pelos programas federais de transferência de renda, na forma estabelecida em regulamento.

§ 7º.- O valor máximo do benefício que poderá receber uma família, por mês, é de até R\$ 300,00 (trezentos reais).

Artigo 4º.- O responsável legal pela família deverá firmar Termo de Compromisso e Adesão ao Programa de Transferência Condicionada de Renda - Vida Nova, na forma e conforme disposto em regulamento desta lei.

Artigo 5º - O benefício mencionado no artigo 4º será concedido pelo período de até 2(dois) anos, podendo ser prorrogado, mediante avaliação técnica e aprovação da Coordenadoria do Programa.

Artigo 6º.- As despesas com o Programa de Transferência Condicionada de Renda – Vida Nova, correrão à conta das dotações orçamentárias previstas na Lei do Orçamento Anual, da Secretaria de Educação e da Saúde, inclusive oriundas de repasses de verbas federais e estaduais, ou através de entidades não governamentais, públicas ou privadas, mediante convênios, firmados pelo Poder Executivo.

Artigo 7º - A inclusão das famílias no Programa VIDA NOVA ocorrerá por meio do cadastramento único de Programas Sociais do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico.

Parágrafo único: A inscrição da família no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, não gera qualquer direito de inclusão e participação no Programa de Transferência Condicionada de Renda -VIDA NOVA, previsto nesta lei.

Artigo 8º - A implantação do Programa conferirá prioridade às famílias em situação de extrema pobreza, observando-se os critérios do Cadastro Único do Governo Federal e Sistema Municipal de Pontuação das Famílias, que considere o conjunto de indicadores sociais, capaz de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica.

Artigo 9º - A concessão do benefício à família, dependerá do cumprimento de condicionalidades constantes no Termo de Compromisso e Adesão da família ao Programa VIDA NOVA, conforme dispuser o regulamento.

§ 1º - Serão consideradas, sem prejuízo de outras em regulamento, pelo menos, as condicionalidades nas áreas da Educação e da Saúde, assim descritas:

- I. Na Educação: frequência escolar mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) mensal, para todos os membros da família, a partir de 6 (seis) anos de idade, que estejam frequentando escolas públicas, até a conclusão do ensino médio; e

- II. Na Saúde: vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, participação de atividades de educação em saúde e nutrição e a vigilância alimentar e nutricional; pré-natal para as gestantes.

§ 2º - As infrações ao disposto neste artigo poderão acarretar bloqueio e/ou cancelamento do benefício, conforme disposto em regulamento.

Artigo 10 - A família será desligada do Programa – VIDA NOVA, quando:

- I. Atingir nível de promoção social, conforme dispuser o regulamento;
- II. Houver descumprimento das condicionalidades estabelecidas no Termo de Compromisso e Adesão da família ao Programa Vida Nova, mediante justificativa em relatório elaborado pela Coordenadoria do Programa, e aprovado pela Secretaria de Educação e Saúde;
- III. não manter a residência ou domicílio no Município.

Parágrafo Único: O desligamento da família, na forma prevista no inciso I, deste artigo, poderá ocorrer de forma gradativa, no prazo de até três meses, após detectado nível de promoção social estabelecido em regulamento, por recomendação justificada em relatório técnico e sócio-econômico da Coordenadoria do Programa.

Artigo 11 - O Município adotará as famílias beneficiárias do Programa VIDA NOVA como público-alvo preferencial de políticas públicas sociais de caráter estruturante, que contribuam para o processo emancipatório das famílias.

Artigo 12- A Secretaria Municipal de Educação definirá e adotará as normas e mecanismos procedimentais para obtenção das informações de frequência escolar dos alunos da rede municipal ou estadual de ensino.

Artigo 13 - A Secretaria Municipal de Saúde definirá e adotará as normas e mecanismos procedimentais para obtenção das informações sobre o cumprimento das condicionalidades de saúde, estabelecidas no Termo de Compromisso e Adesão.

Artigo 14 – A Coordenadoria Geral de Programas de Transferência de Renda, vinculada à Secretaria de Educação, será responsável pela Coordenação Geral do Programa - VIDA NOVA.

Artigo 15 - Na fase de implantação, e no exercício de 2006, os valores dos benefícios e os valores de referência para caracterização de situação de pobreza e de extrema pobreza, poderão ser revistos pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do Município e dos estudos técnicos de implantação do Programa, e desde que sejam compatibilizadas a quantidade de famílias beneficiárias do Programa de Transferência Condicionada de Renda com as dotações orçamentárias existentes.

Artigo 16- A relação dos beneficiários do Programa de Transferência Condicionada de Renda – Programa Vida Nova, a que referem-se os artigos 2º e 4º desta lei, será de acesso público.

Artigo 17 - Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar esta lei até o dia 31 de dezembro de 2005.

Artigo 18 - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, e seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2006.

Nova Lima, 20 de setembro de 2005.

Carlos Roberto Rodrigues

Prefeito Municipal

ANEXO IV

DECRETO N° 2477, de 29 de dezembro de 2005.

“Regulamenta a Lei Municipal n° 1877, de 20 de setembro de 2005, que dispõe sobre a criação e implantação do Programa de Transferência Condicionada de Renda do Município de Nova Lima – VIDA NOVA, e dá outras providências”.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA LIMA, Estado de Minas Gerais, no uso das atribuições conferidas pela *lei Municipal n° 1877*, de 20 de setembro de 2005 e nos termos do inciso VIII, do artigo 87, da Lei Orgânica;

DECRETA:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I

Da Finalidade do Programa Vida Nova.

Artigo 1º. O Programa tem por finalidade apoiar financeira e socialmente as famílias beneficiárias, de forma a potencializar as capacidades de seus membros e ampliar as alternativas que possibilitem a sua integração e inclusão social.

Artigo 2º. Os objetivos básicos do Programa Vida Nova, em relação as famílias beneficiárias são:

- I. diminuir a desigualdade social do Município;
- II. melhorar os níveis de educação e qualidade de vida das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza;
- III. garantir o ingresso e permanência de crianças e adolescentes na escola;
- IV. promover o acesso à rede de serviços de saúde e educação;
- V. promover igualdade de oportunidade para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza;
- VI. complementar a renda de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, condicionada ao cumprimento de contrapartidas sociais;
- VII. promover e incentivar a emancipação econômica das famílias;
- VIII. promover e incentivar a capacitação e a apoiar os membros das famílias para o ingresso no mercado de trabalho;
- IX. promover a melhoria de condições de moradia para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza;

Seção II

Das competências e das responsabilidades das secretarias Municipais.

Artigo 3º. A Secretaria Municipal de Educação deverá:

- I. Promover e apoiar ações que viabilizem a gestão intersetorial;
- II. disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área de educação;
- III. promover o cadastramento das famílias;
- IV. promover ações de sensibilização e capacitação de profissionais da educação para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades e responsabilidades das famílias na área da educação;

§1º - Caberá ao Coordenador do Programa Vida Nova:

- I. Coordenar o planejamento, a implantação e a execução das ações relativas ao Programa Vida Nova;
- II. Articular intersetorialmente as ações para a implementação e execução do Programa Vida Nova;
- III. Promover a articulação entre as secretarias envolvidas na execução das ações do Programa Vida Nova;
- IV. Articular os Programas de Transferência de Renda, com as políticas sociais e urbanas do município;
- V. Acompanhar a inclusão das famílias nos Programas de Transferência de Renda e identificar as prioridades para o programa;
- VI. Promover e definir, em articulação com os órgãos setoriais envolvidos, o processo de acompanhamento do cumprimento das condicionantes do Programa de Transferência de Renda;
- VII. Acompanhar a execução orçamentária e financeira dos recursos destinados ao Programa Vida Nova;
- VIII. Proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastro único do Governo Federal e manter o cadastro das famílias atualizado;
- IX. Planejar, em articulação com órgãos setoriais envolvidos, ações de acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa e, em especial, as em situação de risco social;
- X. garantir apoio técnico-institucional para a gestão do programa;
- XI. estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Município, para oferta de programas sociais complementares;
- XII. apoiar, articular intersetorialmente e supervisionar as ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Vida Nova.
- XIII. Homologar a concessão de benefício do Programa vida Nova;
- XIV. Ordenar a suspensão do pagamento de benefícios;
- XV. Receber sugestões, críticas e denúncias e lhes dar solução e/ou encaminhamentos;
- XVI. Propiciar articulação com os programas de transferência de renda do Governo Federal, sempre que se fizer necessário;
- XVII. Avaliar todos os procedimentos pertencentes à execução do Programa Vida Nova e propor medidas de fiscalização, ajustamento e aperfeiçoamento;

§2º- A coordenadoria de Programas de Transferência de Renda será composta por um coordenador geral, por técnicos superiores de serviço público municipal, das áreas de ciências humanas, profissionais de educação, pessoal técnico administrativo e estagiários das áreas de ciências humanas.

§3º- Caberá à equipe técnica do Programa Vida Nova:

- I. Proceder e/ou supervisionar o processo de cadastramento das famílias;
- II. Analisar as condições de habilitação do requerente;
- III. Realizar e/ou supervisionar visitas domiciliares aos beneficiários, sempre que houver necessidade;
- IV. Receber denúncias de irregularidade, apurá-las e encaminhá-las à coordenação geral do Programa Vida Nova;
- V. Expedir notificações às famílias e instâncias envolvidas sempre que se fizer necessário;
- VI. Realizar acompanhamento sócio-educativo junto às famílias beneficiárias, em parceria com as instâncias envolvidas na promoção das famílias;
- VII. Acompanhar e supervisionar as atividades dos estagiários do Programa.

§4º- São responsabilidades dos profissionais das Escolas Públicas do Município:

- I. Colaborar na orientação e sensibilização das famílias sobre o funcionamento do Programa Vida Nova;
- II. Realizar e fornecer, a coordenação do Programa, dados referentes ao acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários, e situação de risco identificadas;

Artigo 4º. A Secretaria Municipal de saúde deverá:

- I. Promover e apoiar ações que viabilizem a gestão intersetorial;
- II. disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área de saúde;
- III. apoiar e estimular o cadastramento das famílias;
- IV. promover ações de sensibilização e capacitação de profissionais da saúde para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades e responsabilidades das famílias na área da saúde;
- V. promover e apoiar ações de integração e inclusão na perspectiva da promoção social das famílias.

Artigo 5º. As demais Secretarias Municipais deverão:

- I. promover e apoiar ações que viabilizem a gestão intersetorial;
- II. disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área específica;
- III. apoiar e estimular o cadastramento das famílias;
- IV. promover ações de sensibilização e capacitação de profissionais da área para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades e responsabilidades das famílias na área específica.
- V. promover e apoiar ações de integração e inclusão na perspectiva da promoção social das famílias.

Seção IV

Do Agente Operador

Artigo 6º. O Município de Nova Lima, firmará convênio com instituição financeira oficial para realizar o pagamento dos benefícios em sua territorialidade, mediante análise de viabilidade econômico-financeira e contrato específico, a ser firmado entre a instituição indicada e o Município.

Artigo 7º. Caberá à instituição financeira, a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Município de Nova Lima, obedecidas as exigências legais.

§1º- Sem prejuízo de outras atividades, a instituição financeira poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

- I. fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastro Único do Governo Federal;
- II. desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;
- III. organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;
- IV. elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Vida Nova.

§2º- As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Vida Nova.

§3º- A instituição financeira, com a anuência do Município de Nova Lima, poderá subcontratar parcerias, na forma prevista na legislação federal, para a realização do pagamento dos benefícios.

CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA VIDA NOVA.

Seção I

Da Seleção e Inclusão de Famílias no Programa.

Artigo 8º. O Programa Vida Nova atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 150,00 e R\$ 75,00, respectivamente.

§1º- Considerar-se á renda familiar a soma dos rendimentos brutos auferidos, mensalmente, por todos os membros da família, excluindo-se os benefícios concedidos por programas oficiais de transferência de renda - Programa Bolsa Família, Auxílio gás e Bolsa escola, sem prejuízo de outros que venham a ser implementados nas três esferas de governo, após análise e parecer do executivo Municipal.

§2º- A renda per capita será obtida mediante a divisão da renda familiar mensal, dividida pelo respectivo número de pessoas que compõem o núcleo familiar.

§3º- Para a aferição da comprovação da renda, realizada no momento do cadastramento inicial da família, e/ou em qualquer fase do Programa, na forma prevista nesta lei, o responsável pela família deverá apresentar comprovantes de rendimentos brutos, dos membros da família, como recibos, carteira de trabalho, declaração do empregador, do tomador de serviço ou de próprio punho, na hipótese de atividade eventual ou economia informal e outros julgados adequados pela Coordenadoria Geral de Programas de Transferência de Renda.

4º- O Executivo fará sindicância para verificar a veracidade das informações, sempre que julgar necessário.

§5º- As infrações ao disposto neste artigo poderão acarretar bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício.

Artigo 9º. O Programa Vida Nova beneficiará famílias residentes e domiciliadas no Município de Nova Lima, há no mínimo 5 (cinco) anos consecutivos, comprovado mediante apresentação de conta de luz ou documento equivalente, certidão de nascimento dos filhos, carteira de trabalho, ou documento julgado apto pela coordenadoria do Programa.

Artigo 10. A implantação do Programa conferirá prioridade às famílias em situação de extrema pobreza, observado os critérios do cadastro e sistema de pontuação.

Artigo 11. A habilitação das famílias para a inclusão no Programa Vida Nova ocorrerá por meio do cadastramento único de Programas Sociais do Governo Federal, ou na ausência deste, de cadastro social que identifique, com acuidade, as famílias do Município em situação de pobreza e extrema pobreza.

Artigo 12. As famílias elegíveis ao Programa Vida Nova, identificadas no Cadastramento, serão ordenadas pelo Sistema de pontuação das famílias, a partir dos seguintes indicadores sociais, sem prejuízo de outros, bem como em estudos sócio-econômicos, capazes de estabelecer com maior acuidade as famílias em maior situação de vulnerabilidade social e econômica:

- I. Condições habitacionais;
- II. Composição e caracterização familiar;
- III. Acesso ao conhecimento;
- IV. Acesso ao trabalho;
- V. Disponibilidade de Recursos;

§1º- O Sistema de Pontuação das Famílias, que indicará o Índice de Desenvolvimento Familiar-IDF, processará o conjunto de informações contidas no cadastro das famílias, ordenando-as segundo situação sócio-econômica e indicadores de vulnerabilidade.

§2º- Poderão ser utilizados sistemas de identificação de Índice de Desenvolvimento Familiar, desenvolvidos por instituição de credibilidade nacional.

Artigo 13. As famílias elegíveis ao Programa serão incluídas gradualmente, respeitada a ordenação das famílias, por menor Renda per capita e IDF -Índice de Desenvolvimento Familiar, além da disponibilidade orçamentária e financeira;

§1º- A equipe técnica do Programa Vida Nova realizará visita domiciliar à família e analisará a condição de habilitação da requerente e ordenará o processo para encaminhamento à Coordenação Geral do Programa;

§2º- Caberá a Coordenação Geral do Programa o exame e a avaliação do processo e se atendidas todos os requisitos estabelecidos, deferirá o benefício à família, de acordo com os critérios de definição de valores de benefício;

Artigo 14. A concessão do benefício à família, será formalizada pela assinatura do Termo de Compromisso e Adesão ao Programa de Transferência Condicionada de Renda - Vida Nova, no qual o responsável legal pela família declarará seu interesse em ser incluído no Programa, bem como o conhecimento, compromisso e responsabilidade de cumprimento das normas do Programa, para o recebimento do benefício.

§1º- O termo de adesão será assinado pelo responsável legal pela família, nos termos do art.20.

§2º- A assinatura do termo de adesão implicará no conhecimento e na aceitação tácita das normas do Programa e das responsabilidades e condicionalidades do núcleo familiar para a manutenção do benefício.

Seção II

Dos Benefícios Concedidos

Artigo 15. Constituem benefícios financeiros do Programa Vida Nova:

- I. o benefício básico, destinado à unidade familiar que se encontre em situação de pobreza ou de extrema pobreza;
- II. o benefício variável, destinado às unidades familiares que tenham em sua composição membros matriculados e estudando em escolas públicas, com frequência escolar mínima de 85% (oitenta e cinco por cento), a partir da 5ª série do ensino fundamental ou equivalente, e educação de jovens e adultos, até a conclusão do ensino médio.

§1º- O valor do benefício básico mensal, a que se refere o inciso I do caput deste artigo, será de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) para família em situação de extrema pobreza; e de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) para famílias em situação de pobreza.

§2º- O valor do benefício variável mensal, a que se refere o inciso II do caput deste artigo, será de R\$ 5,00 (cinco reais), até o limite de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), conforme a tabela de progressão escolar, por membro da família, matriculado e com frequência escolar mínima, mensal, de 85% (oitenta e cinco por cento), a partir da 5ª série do ensino fundamental ou equivalente, e educação de jovens e adultos, até a conclusão do ensino médio.

| Situação das famílias (Valores per capita) | Benefício básico (Para todas as famílias beneficiárias) | Benefício variável Por membros da família, conforme nível de escolaridade em curso (frequência mensal de 85%) |
|--|--|---|
| Extrema pobreza Per capita mensal de Até R\$ 75,00 | R\$ 150,00 | 5ª série- 5,00 6ª série- 10,00 7ª série- 15,00 8ª série- 20,00 1º ano E.Médio- 25,00 2º ano E.Médio- 30,00 3º ano E.Médio- 35,00 Educação de Jovens e adultos: 1º segmento: 25,00 2º segmento: 30,00 3º segmento: 35,00 |
| Pobreza Per capita mensal de até R\$ 75,01 à R\$ 150,00 | R\$ 75,00 | 5ª série- 5,00 6ª série- 10,00 7ª série- 15,00 8ª série- 20,00 1º ano E.Médio- 25,00 2º ano E.Médio- 30,00 3º ano E.Médio- 35,00 Educação de Jovens e adultos: 1º segmento: 25,00 2º segmento: 30,00 3º segmento: 35,00 |

§3º- O valor máximo do benefício que poderá receber uma família, por mês, é de até R\$ 300,00 (trezentos reais). A definição do valor de benefício da família priorizará as menores faixas de idade, dos alunos que compõem o núcleo familiar.

§4º- Para apuração do benefício previsto nesta lei, serão deduzidos os valores concedidos à família beneficiária, pelos Programas oficiais de transferência de renda - Programa Bolsa Família, Auxílio gás e Bolsa escola, sem prejuízo de outros que venham a ser implementados nas três esferas de governo, após análise e parecer da Coordenação Geral do Programa.

Artigo 16. O benefício mencionado no artigo 4º da lei 1877 será concedido pelo período de até 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado, mediante avaliação técnica que considere o impacto do Programa na vida das famílias, na perspectiva da promoção social e análise do histórico da família, quanto ao cumprimento das cláusulas firmadas no Termo de Compromisso e Adesão ao Programa de Transferência Condicionada de Renda - Vida Nova e aprovação da Coordenadoria Geral do Programa.

§1º- Caso a avaliação aponte para a manutenção da família no Programa, esta será reavaliada anualmente para determinar o grau de avanço em relação às metas estabelecidas para o núcleo familiar na perspectiva de sua promoção e inclusão social.

§2º- Durante o período de permanência no Programa, podem ocorrer bloqueio, suspensão do benefício Vida Nova, conforme critérios de manutenção do benefício.

Seção III

Do Pagamento e da Manutenção dos Benefícios

Artigo 17. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do artigo 15 serão pagos, mensalmente, por meio de instituição bancária oficial, através de cartão magnético, com a identificação do responsável legal da família.

Artigo 18. Selecionada a família e concedido o benefício, serão providenciados, para efeito de pagamento:

- a) pela Prefeitura Municipal de Nova Lima, através da Coordenadoria do Programa:
 - a) a notificação da concessão à instituição financeira;
 - b) orientação e esclarecimento à família sobre suas responsabilidades e compromissos, para a manutenção de seu benefício;
- b) pela instituição financeira:
 - a. a emissão, se devida, de cartão de pagamento em nome do titular do benefício;
 - b. a entrega do cartão ao titular do benefício;
 - c. orientação ao novo beneficiário, sobre o calendário de pagamento.

Artigo 19. O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar.

§1º- O cartão de pagamento é de uso pessoal e intransferível e sua apresentação será obrigatória em todos os atos relativos ao Programa Vida Nova.

§2º- Na hipótese de impedimento do titular, será aceito pela instituição financeira, declaração da Coordenadoria Geral do Programa, que venha a conferir ao portador, mediante devida identificação, poderes específicos para a prática do recebimento do benefício.

Artigo 20. Os valores colocados à disposição do titular do benefício, não sacados ou não recebidos por 90 (noventa dias), serão restituídos ao Programa Vida Nova, conforme disposto em contrato com o Agente Operador.

Parágrafo único - Fica suspensa a concessão do benefício caso a restituição de que trata o caput ocorra por três vezes consecutivas.

Artigo 21. As famílias atendidas pelo Programa Vida Nova, permanecerão com os benefícios liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações:

- I. descumprimento de responsabilidades e condicionalidades constantes no termo de adesão ao Programa Vida nova, que acarrete bloqueio, suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos;
- II. comprovação de fraude ou prestação deliberada de informações incorretas quando do cadastramento ou atualização cadastral;
- III. desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;
- IV. alteração cadastral na família, cuja modificação implique na inadequação ao Programa;

Parágrafo Único - No caso de normalização do cumprimento das condicionantes do Programa, o pagamento do benefício será automaticamente restabelecido, sem direito a benefício retroativo.

Artigo 22. A família será desligada do Programa – VIDA NOVA, mediante relatório técnico elaborado pela Coordenadoria Geral do Programa, e aprovado pela Secretaria de Educação, quando:

- I. o nível de promoção social, aferida pela renda per capita familiar, superar em 20 % (vinte por cento), o limite superior estabelecido para a inclusão no Programa;ou
- II. houver, reiterado descumprimento das condicionantes estabelecidas no Termo de Compromisso e Adesão da família ao Programa Vida Nova;ou
- III. não manter a residência ou domicílio no Município;

Parágrafo Único - Será desligada do Programa, pelo prazo de 2 (dois) anos, ou definitivamente, se reincidente, a família cujo responsável prestar declaração falsa ou usar de qualquer outro meio ilícito e ou fraudulento para a obtenção de vantagens.

CAPÍTULO III

DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA VIDA NOVA

Seção I

Do cumprimento das responsabilidades e das condicionalidades

Artigo 23. Consideram-se como condicionalidades do Programa Vida Nova a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Artigo 24. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Vida Nova, previstas no art.9, § 1º da lei 1877,diretamente:

- I. a Secretaria municipal de Educação, no que diz respeito à frequência escolar mínima de 85% , para todos os membros da família, a partir de 6 anos de idade, que estejam frequentando escolas públicas ou conveniadas com o município, até a conclusão do ensino médio. E suplementarmente:
- II. a Secretaria municipal de Saúde, no que diz respeito a vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, participação de atividades de educação em saúde e nutrição e a vigilância alimentar e nutricional; pré-natal para as gestantes;

§1º- Caberá às Secretarias Municipais de Educação e Saúde a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa.

§2º- O monitoramento das condicionalidades se dará por meio de um instrumento de verificação padrão, preenchido nas escolas e unidades de saúde a cada mês e encaminhado à coordenação do programa.

§3º- O descumprimento de condicionalidades, por um dos membros da família acarretará repercussão em todo benefício financeiro da família, salvo justificativa em parecer técnico elaborado pela Coordenadoria Geral do Programa, e aprovado pelas Secretarias municipais de Educação e Saúde;

§4º- As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Vida Nova serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos das secretarias de Educação e saúde.

Artigo 25. Consideram-se como compromissos assumidos pelo responsável legal, sem prejuízo do disposto no termo de compromisso e adesão ao Programa Vida Nova:

- I. prestar os esclarecimentos solicitados pela coordenação geral do Programa, sempre que necessário;
- II. manter atualizado os dados cadastrais, informando ao Coordenador Geral do Programa as mudanças em sua renda familiar, endereço, composição familiar, nível de escolaridade de seus membros e respectivas escolas em que estejam matriculados.
- III. aderir ao Programa de acompanhamento sócio-educativo;
- IV. participar de reuniões e atividades promovidas pelo programa;
- V. participar de cursos de formação e qualificação profissional, indicados formalmente pela Coordenação do Programa.

Parágrafo único – A repercussão da alteração da renda familiar sobre o valor do benefício se dará conforme calendário específico.

Artigo 26. Durante sua permanência no Programa, as famílias beneficiárias serão apoiadas por uma rede de proteção e promoção social, para o alcance da promoção social, conforme metas estabelecidas nas dimensões de saúde, educação, habitação, identificação/documentação, dinâmica familiar e trabalho e renda.

Parágrafo Único - As informações sobre o acompanhamento das famílias serão reunidas em sistema alimentado pelas equipes técnicas do Programa e secretarias municipais que sistematizará o monitoramento e avaliação do Programa apontando seus avanços e o estado de promoção das famílias.

Seção II

Da Fiscalização

Artigo 27. A apuração das denúncias relacionadas à execução do Programa Vida Nova será realizada pela Secretaria Municipal de Educação, por meio da Coordenadoria de Programas de Transferência de Renda.

Artigo 28. Sem prejuízo de sanção penal, o beneficiário que dolosa ou ilicitamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, devidamente corrigida na forma da lei.

Artigo 29. Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou parceira que concorra para a concessão ilícita do benefício, aplicam-se, sem prejuízo das sanções civis, penais e

administrativas cabíveis, multa equivalente ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, corrigida na forma da lei.

Artigo 30. Este Decreto entra em vigor a partir de 02 de janeiro de 2006, revogadas as disposições em contrário.

Nova Lima, 29 de dezembro de 2005.

CARLOS ROBERTO RODRIGUES
PREFEITO MUNICIPAL

ANEXO V



TERMO DE COOPERAÇÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, E O MUNICÍPIO DE NOVA LIMA, NA FORMA ABAIXO.

A União, por intermédio do **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 05.526.783/0001-65, situado na Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 5º andar, na cidade de Brasília/DF, doravante denominado **MINISTÉRIO**, representado neste ato por seu Ministro, Senhor **PATRUS ANANIAS DE SOUZA**, brasileiro, RG nº 889.329 SSP/MG e CPF nº 174.864.406-87, residente e domiciliado em Brasília/DF, nomeado pelo Decreto de 23 de janeiro de 2004, publicado no Diário Oficial da União de 23 de janeiro de 2004, e o Município de Nova Lima, Estado de Minas Gerais, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 22.934.889/0001-17, com sede na Praça Bernardino de Lima Nº 80, Centro, em Nova Lima, Minas Gerais, doravante denominado **MUNICÍPIO**, neste ato representado pelo seu Prefeito, Senhor **CARLOS ROBERTO RODRIGUES**, brasileiro, RG nº MG 12366456, CPF nº 107.548.494-49, e **CONSIDERANDO:**

Que a realização dos objetivos da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização, assim como de reduzir as desigualdades sociais e regionais, previstos no art. 3º, III, da Constituição, depende do compartilhamento de responsabilidades, da cooperação e da coordenação de ações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, de acordo com a diretriz inscrita no art. 204, I, da Lei Maior;

Que o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, constitui uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza e à promoção da autonomia das famílias em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, requerendo, para sua efetividade, cooperação entre os entes da Federação e coordenação das ações dos entes públicos envolvidos em sua gestão e execução; e

Que a articulação federativa é fundamental para a potencialização das ações voltadas à superação da pobreza, evitando superposições e duplicidades de ações;

RESOLVEM firmar o presente **TERMO DE COOPERAÇÃO**, objetivando a implementação conjunta de programas de transferência de renda, em conformidade com as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, do Decreto nº. 93.872, de 23 dezembro de 1986, e do art. 12 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, regulamento do Programa Bolsa Família, e mediante as seguintes cláusulas e condições:

CLAUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. O presente Acordo de Cooperação tem por objeto a cooperação mútua entre o **MINISTÉRIO** e o **MUNICÍPIO**, visando à implementação de ações de proteção social às famílias pobres e extremamente pobres atendidas pelo Programa Bolsa Família - PBF, especialmente:

- c) a integração entre os programas federal e municipal de transferência direta de renda condicionada; e
- d) o acesso prioritário das famílias beneficiárias a programas complementares, nas áreas de acompanhamento familiar, micro-crédito, capacitação profissional, geração de trabalho e renda, alfabetização, segurança alimentar, dentre outras, no sentido de promover a autonomia das famílias beneficiárias do PBF.

1.2. A proteção de que trata o item 1.1 deste Acordo de Cooperação compreende o conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos voltados ao atendimento de necessidades da população pobre e extremamente pobre, nos termos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com ênfase nas três dimensões abaixo:

- a) alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda;
- b) rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, por meio do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades que reforçam direitos sociais nas áreas de saúde e educação; e
- c) desenvolvimento das famílias, por meio de programas complementares, que são ações coordenadas dos governos e da sociedade nas áreas de geração de trabalho e renda, alfabetização, micro crédito, desenvolvimento social, dentre outras, com foco nas famílias beneficiárias do PBF.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

2.1. No que concerne ao PBF, o presente Acordo de Cooperação obedece às disposições:

- a) da Lei nº 10.836, de 2004, que criou o Programa;
- b) do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, regulamento do PBF; e
- c) do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, que instituiu o Cadastro Único de Programas Sociais - CadÚnico.

2.2. Quanto ao Programa Vida Nova - Transferência Condicionada de Renda do Município de Nova Lima, o este Ajuste obedece ao previsto:

- a) na Lei Municipal nº 1.877, de 20 de setembro de 2005, que institui o Programa; e
- b) no Decreto nº 2.477, de 29 de dezembro de 2005, que o regulamenta.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA INTEGRAÇÃO DOS PROGRAMAS

3.1. O MUNICÍPIO complementarará os benefícios financeiros pagos pelo às famílias beneficiárias do PBF, desde que sejam também beneficiárias do Programa Vida Nova, conforme tabela abaixo:

| Situação das Famílias | Renda Mensal <i>per capita</i> | Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutriz | Valores pagos pelo Programa Bolsa Família | Complementação a ser paga por Nova Lima (+ benefícios variáveis nos termos do PNV, até o limite de R\$ 300 por família) | Valor final do pagamento conjunto |
|---|--------------------------------|---|---|--|--------------------------------------|
| Situação de Pobreza | De R\$ 75,01 a R\$ 120,00 | Sem ocorrência | - | 75,00 | 75,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | 1 Membro | 15,00 | 60,00 | 75,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | 2 Membros | 30,00 | 45,00 | 75,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | 3 ou + Membros | 45,00 | 30,00 | 75,00 + benefícios variáveis do PVN |
| Situação de pobreza nos termos do PBF e de extrema pobreza para o PVN | Entre R\$ 60,01 e R\$ 75,00 | Sem ocorrência | - | 150,00 | 150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | 1 Membro | 15,00 | 135,00 | 150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | 2 Membros | 30,00 | 120,00 | 150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | 3 ou + Membros | 45,00 | 105,00 | 150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| Situação de Extrema Pobreza | Até R\$ 60,00 | Sem ocorrência | 50,00 | 100,00 | 150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | 1 Membro | 65,00 | 95,00 | 150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | 2 Membros | 80,00 | 70,00 | 150,00 + benefícios variáveis do PVN |
| | | 3 ou + Membros | 95,00 | 55,00 | 150,00 + benefícios variáveis do PVN |

3.2. O valor máximo que o MUNICÍPIO poderá repassar a uma família, por mês, é de R\$ 300,00 (trezentos reais).

3.3. Terão direito à complementação do benefício todas as famílias beneficiárias do PBF inscritas no Programa Vida Nova.

3.4. O pagamento do benefício financeiro total, resultante da integração dos programas a que se refere este Acordo de Cooperação, será realizado por meio de cartão magnético único, com *layout*

acordado entre as partes, e o agente pagador será a Caixa Econômica Federal – CAIXA, mediante contrato com o MUNICÍPIO, tendo o MINISTÉRIO como interveniente.

3.5. Constará no *layout* do cartão magnético, que será acordado entre as partes, as logomarcas do PBF e do Programa Vida Nova.

3.6. Para efeito da integração dos programas de que trata este Acordo de Cooperação, será considerado como objetivo imediato o atendimento conjunto de 300 famílias.

3.7. As regras de cancelamento do benefício das famílias continuam sendo as estabelecidas em cada legislação específica, podendo uma família ser desligada de um programa e permanecer no outro, cessando, no entanto, o pagamento integrado.

CLAUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES

4.1. DAS OBRIGAÇÕES COMUNS

São obrigações dos Partícipes, sem prejuízo de outras que possam ser previstas nos termos aditivos decorrentes deste Acordo de Cooperação:

- a) Elaborar e ratificar, mutuamente, um Planejamento de Ações que deverá conter cronograma de ações, com indicação de responsáveis por sua implantação, e um Detalhamento dos Programas e Ações Complementares, de caráter estruturante, que serão direcionados aos beneficiários do PBF;
- b) Assegurar a execução das atividades com recursos materiais e humanos qualificados;
- c) Acompanhar as ações necessárias à integração de programas, tais como a execução dos contratos firmados com instituição pagadora, o suporte no processo de indicação de famílias, a orientação aos gestores sobre assuntos afetos ao PBF e ao CadÚnico, o relacionamento com o agente pagador, o fluxo da folha de pagamento, dentre outras;
- d) Fornecer e/ou colocar à disposição dos partícipes cópia de documentação técnica e legal pertinente à execução deste Acordo de Cooperação; e
- e) Indicar gestores, nos âmbitos federal e local, responsáveis pela interlocução das ações relativas às dimensões do PBF e do Programa Vida Nova.

4.2. DAS OBRIGAÇÕES DO MINISTÉRIO

São obrigações do MINISTÉRIO, sem prejuízo daquelas previstas no Termo de Adesão ao PBF e ao CadÚnico, instituído pela Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005:

- a) Realizar o pagamento mensal de benefícios financeiros às famílias beneficiárias do PBF, no âmbito do município;
- b) fornecer ao MUNICÍPIO as informações necessárias à implementação das atividades a ser desenvolvidas no Planejamento de Ações de que trata o item 4.1, *a*;
- c) fornecer mensalmente ao MUNICÍPIO a relação completa dos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, com os respectivos valores dos benefícios;
- d) promover e apoiar ações que reforcem a integração com o MUNICÍPIO, considerando-o como parceiro preferencial para o desenvolvimento de ações;
- e) financiar a confecção e a manutenção do cartão magnético para os beneficiários do programa; e
- f) Apoiar e orientar o MUNICÍPIO na construção de indicadores que utilizem as informações do CadÚnico, em especial as seguintes dimensões: condições habitacionais, composição e caracterização familiar, acesso à educação, trabalho, renda, dentre outros.

4.3. DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

São obrigações do MUNICÍPIO, sem prejuízo daquelas previstas no Termo de Adesão ao PBF e ao CadÚnico, instituído pela Portaria GM/MDS nº 246, de 2005:

- a) Realizar o pagamento mensal de benefícios às famílias beneficiárias da integração do PBF ao Programa Vida Nova, no âmbito do MUNICÍPIO;
- b) Acompanhar e atender com programas e ações complementares as famílias beneficiárias do PBF;
- c) Potencializar e ampliar a rede de proteção social do MUNICÍPIO;
- d) compatibilizar a regulamentação do Programa Vida Nova ao disposto no presente Acordo de Cooperação;
- e) garantir a aplicação e o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF e do Programa Vida Nova;
- f) identificar as famílias que não estejam cumprindo das condicionalidades dos dois programas;
- g) incluir as famílias beneficiárias do PBF, em especial aquelas que não estejam cumprindo das condicionalidades e/ou com necessidade de proteção, nas ações educativas complementares da rede de proteção e promoção social no MUNICÍPIO;
- h) promover a complementaridade e a convergência das políticas públicas, principalmente as de Assistência Social, Educação, Saúde e Habitação, considerando as famílias beneficiárias do PBF como público prioritário das ações;
- i) manter canais de informação e dar publicidade das ações do PBF para a população em geral;
- j) apoiar, com as informações necessárias, o Conselho Municipal de Controle Social do PBF, promovendo o controle público e a participação social no programa;
- k) planejar e executar o processo de monitoramento e avaliação das ações do PBF, promovendo os ajustes necessários para promover sua eficácia e eficiência.

CLÁUSULA QUINTA - DA VIGÊNCIA

5.1. O presente Termo terá duração de 3 (três) anos, a partir da data de sua assinatura.

5.2. Este Ajuste poderá ser prorrogado, a critério das partes, mediante a celebração de Termo Aditivo.

CLÁUSULA SEXTA - DAS ALTERAÇÕES

6.1. Este Ajuste poderá ser alterado, desde que haja concordância entre os Partícipes, durante a sua vigência, mediante Termo Aditivo devidamente justificado, sendo vedada a alteração da natureza do objeto.

CLÁUSULA SÉTIMA - DO PESSOAL

7.1. Em qualquer situação, os profissionais envolvidos na execução dos trabalhos decorrentes deste Acordo de Cooperação permanecerão subordinados às entidades as quais estejam vinculados, não se estabelecendo qualquer tipo de relação empregatícia com o Partícipe para o qual estiverem prestando serviços.

CLÁUSULA OITAVA – DOS RECURSOS

8.1. Para a execução do presente Acordo de Cooperação, não haverá transferência de recursos entre os Partícipes.

8.2. Cada Partícipe será integral e exclusivamente responsável pelas despesas relativas às suas respectivas atribuições previstas neste Ajuste, bem como à participação de seus técnicos.

CLÁUSULA NONA - DA DENÚNCIA

9.1. O MINISTÉRIO e o MUNICÍPIO poderão denunciar o presente Acordo de Cooperação, rescindindo-o a qualquer tempo, em razão da superveniência de norma legal ou fato administrativo que o torne formal ou materialmente inexecutável, mediante comunicação por escrito e com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data pretendida para o seu término.

9.2. Mesmo nos casos previsto no item 9.1, ficará ressalvado o cumprimento das obrigações assumidas pelos Partícipes, vencidas ou vincendas, já formalizadas, assim como serão respeitadas as obrigações assumidas com terceiros.

9.3. Nos casos previstos no item 9.1, as pendências ou trabalhos em fase de execução serão definidos e resolvidos por meio de Termo de Encerramento, em que se definirão as responsabilidades relativas à conclusão ou extinção de cada um desses trabalhos e/ou pendências dos trabalhos em andamento.

CLÁUSULA DÉCIMA – DA PUBLICAÇÃO

10.1. O extrato do presente Acordo de Cooperação será publicado pelo MINISTÉRIO no Diário Oficial da União.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA RESOLUÇÃO DOS CASOS OMISSOS

11.1. Os casos omissos serão solucionados mediante entendimento entre o MINISTÉRIO e o MUNICÍPIO, mediante correspondência ou qualquer outro meio hábil.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO FORO

12.1. Os participantes elegem o Foro da Justiça Federal do Distrito Federal como o competente para dirimir quaisquer dúvidas ou questões fundadas neste Ajuste, com a exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E por estarem justas e de acordo, as partes firmam o presente Termo, em 2 (duas) vias de igual teor e forma, perante as testemunhas abaixo nomeadas e assinadas, para que produza seus jurídicos e legais efeitos, em juízo e fora dele.

| | Data | Mês | Ano |
|--|------|------------------------------------|-----|
| PATRUS ANANIAS DE SOUSA | | | |
| Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | | | |
| | | CARLOS ROBERTO RODRIGUES | |
| | | Prefeito do Município de Nova Lima | |

ANEXO VI

Município de Nova Lima
Secretaria Municipal de Educação



Programa Vida Nova - Transferência Condicionada de Renda

Termo de Compromisso e Adesão

Responsável legal da família: _____

NIS: _____ CI: _____ CPF: _____

Endereço: _____

Nacionalidade: _____ Profissão: _____

Estado civil: _____

Eu, _____, representando minha família, aceito a proposta de inclusão no Programa Vida Nova, do município de Nova Lima, conforme Lei Municipal nº 1877.

Declaro ter conhecimento das normas do Programa, para o recebimento e manutenção do benefício e me comprometo, diante do município de Nova Lima, a cumprir os acordos de participação dos membros de minha família no processo de inclusão social.

O município de Nova Lima, se compromete a implementar, em articulação com órgãos setoriais envolvidos, ações de acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa, na perspectiva da inclusão e promoção social.

A assinatura deste termo de adesão implica na aceitação das normas do Programa, compromissos e condicionalidades do núcleo familiar para a manutenção do benefício.

Responsável legal da família

Responsável pelo município de Nova Lima

Nova Lima, _____ de _____ de 200__

ANEXO VII

Município de Nova Lima
Secretaria Municipal de Educação



Programa Vida Nova - Transferência Condicionada de Renda

Normas, compromissos e condicionalidades do núcleo familiar para a manutenção do benefício do Programa Vida Nova:

São condicionalidades do Programa Vida Nova para a liberação mensal dos benefícios:

Na Educação: *frequência escolar mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) mensal, para todos os membros da família, a partir de 6 (seis) anos de idade, que estejam frequentando escolas públicas, até a conclusão do ensino médio; e*

Na Saúde: *vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, participação de atividades de educação em saúde e nutrição e a vigilância alimentar e nutricional; pré-natal para as gestantes.*

O descumprimento de condicionalidades poderá acarretar bloqueio, suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos;

O descumprimento de condicionalidades, por um dos membros da família acarretará repercussão em todo benefício financeiro da família, salvo justificativa em parecer técnico elaborado pela Coordenadoria Geral do Programa, e aprovado pelas Secretarias municipais de Educação e Saúde;

São compromissos assumidos pelo responsável legal:

- prestar os esclarecimentos solicitados pela coordenação geral do Programa, sempre que necessário;
- manter atualizado os dados cadastrais, informando à Coordenação Geral do Programa as mudanças em sua renda familiar, endereço, composição familiar, nível de escolaridade de seus membros e respectivas escolas em que estejam matriculados.
- aderir ao Programa de acompanhamento sócio-educativo;
- participar de reuniões e atividades promovidas pelo programa;
- participar de cursos de formação e qualificação profissional, indicados formalmente pela Coordenação do Programa;
- receber a equipe técnica do Programa em visita domiciliar à família.

São normas do Programa Vida Nova:

Concessão de benefícios:

- O benefício do Programa Vida Nova será concedido pelo período de até 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado, mediante avaliação técnica que considere o impacto do Programa

na vida das famílias, na perspectiva da promoção social e análise do histórico da família, quanto ao cumprimento das cláusulas firmadas no Termo de Compromisso e Adesão ao Programa de Transferência Condicionada de Renda - Vida Nova e aprovação da Coordenadoria Geral do Programa;

- Caso a avaliação aponte para a manutenção da família no Programa, esta será reavaliada anualmente para determinar o grau de avanço em relação às metas estabelecidas para o núcleo familiar na perspectiva de sua promoção e inclusão social;
- O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar;
- O cartão de pagamento é de uso pessoal e intransferível e sua apresentação será obrigatória em todos os atos relativos ao Programa Vida Nova.

Pagamento dos benefícios:

Os benefícios serão liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações:

- descumprimento de responsabilidades e condicionalidades constantes no termo de adesão ao Programa Vida nova, que acarrete bloqueio, suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos;
- comprovação de fraude ou prestação deliberada de informações incorretas quando do cadastramento ou atualização cadastral;
- desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;
- alteração cadastral na família, cuja modificação implique na inadequação ao Programa;

Desligamento da família do Programa – VIDA NOVA:

O desligamento da família se dará mediante relatório técnico elaborado pela Coordenadoria Geral do Programa, e aprovado pela Secretaria de Educação, quando:

- o nível de promoção social, aferida pela renda per capita familiar, superar em 20 % (vinte por cento), o limite superior estabelecido para a inclusão no Programa;ou
- houver, reiterado descumprimento das condicionantes estabelecidas no Termo de Compromisso e Adesão da família ao Programa Vida Nova;ou
- não manter a residência ou domicílio no Município;

Será desligada do Programa, pelo prazo de 2 (dois) anos, ou definitivamente, se reincidente, a família cujo responsável prestar declaração falsa ou usar de qualquer outro meio ilícito e ou fraudulento para a obtenção de vantagens.

Acompanhamento sócio-familiar:

As famílias beneficiárias serão apoiadas por uma rede de proteção e promoção social, para o alcance da promoção social, conforme metas estabelecidas nas dimensões de saúde, educação, habitação, identificação/documentação, dinâmica familiar e trabalho e renda.

Fiscalização:

Sem prejuízo de sanção penal, o beneficiário que dolosa ou ilicitamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, devidamente corrigida na forma da lei.

Nova Lima, 2006.

ANEXO VIII

Roteiro de entrevista: Gestores

- 1) Identificação
 - a. Nome
 - b. Cargo

- 2) Caracterização da estratégia
 - a. Por que o programa Vida Nova foi criado?
 - b. Quais são os objetivos do programa Vida Nova?
 - c. Quais os objetivos da integração com o Bolsa Família?

- 3) Identificação dos componentes
 - a. De que maneira a estratégia integrada Vida Nova – Bolsa Família atua para melhorar a vida das famílias beneficiárias?

- 4) Intersetorialidade
 - a. Qual o papel de sua área na implementação do Bolsa Família e do Vida Nova? Que ações são desenvolvidas?
 - b. Como se dá na prática o relacionamento entre as áreas na implementação do Vida Nova e do Bolsa Família (instrumentos normativos, conselhos, reuniões periódicas, sistemas e fluxos de informação).

ANEXO IX

Roteiro de entrevista com beneficiários - Primeira rodada

- 1) Identificação
 - Nome
 - Idade
 - Escolaridade
 - Ocupação
 - Composição da família
- 2) Análise dos funcionamentos
 - a) Para você, quais são as coisas mais importantes para que sua vida seja boa e feliz? Quais são as coisas que você faz ou gostaria de ser capaz de fazer para considerar sua vida como boa? Quais são as coisas que você valoriza na vida?
 - b) Após a primeira resposta, estimular o relato citando as dimensões de funcionamentos previamente categorizadas:
 - Alimentação
 - Saúde
 - Acesso ao conhecimento
 - Vestuário
 - Condições materiais de vida
 - Inserção comunitária
 - Trabalho e renda
 - Moradia
 - Convivência familiar
 - Satisfação pessoal
 - Perspectiva de futuro
 - a) Dentre todas essas coisas que você disse que são importantes para sua vida, qual delas é a mais importante? E a segunda mais importante? E a terceira?
 - b) Quais dessas coisas importantes para sua vida você já consegue ter/ fazer?
 - c) Como é que você faz para escolher entre essas coisas que você acha importantes para sua vida? Qual a “margem de manobra” que você tem para fazer essas escolhas?
 - d) Quais as principais dificuldades que impedem que você tenha uma vida boa?

ANEXO X

Roteiro de entrevista com beneficiários - Segunda rodada

- 1) Depois da conversa que tivemos no mês passado, você gostaria de dizer mais alguma coisa sobre o que você considera importante para ter uma vida boa e feliz?
- 2) Agora que você conhece melhor o Programa Vida Nova, você acha que ele pode ajudá-la a melhorar de vida?
- 3) O que o programa oferece que pode ajudar você a melhorar sua vida?
- 4) E em relação aos seus filhos, como o programa pode ajudá-los a ter uma vida melhor?

ANEXO XI

Roteiro de entrevista com beneficiários - Terceira rodada

- 1) Nas nossas entrevistas passadas, você falou das coisas que são importantes para que sua vida seja boa. [enumerar os funcionamentos citados na entrevista inicial]. Você já era beneficiária do Bolsa Família antes de entrar no Vida Nova. O Bolsa Família ajuda você a conseguir essas coisas importantes? Como ?
- 2) E com a entrada no Vida Nova? O Programa tem ajudado você a conseguir essas coisas que você acha importantes? Como?
- 3) Após a resposta inicial, estimular o relato, mencionando os componentes da EII: Como o [componente] pode melhorar sua vida? E a de seus filhos?
 - benefício financeiro
 - acompanhamento de condicionalidades (incentivando)
 - Frequência escolar
 - Vacinação
 - Pré-natal
 - Acompanhamento do desenvolvimento infantil
 - acompanhamento familiar
 - programas complementares
 - Geração de renda
 - Qualificação profissional
 - Educação de jovens e adultos
 - Moradia
- 4) Em relação à “margem de manobra” que você tem para escolher as coisas que valoriza em sua vida: ela aumentou com a sua inclusão (na EII)?

ANEXO XII

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para profissionais

O(A) Senhor(a) é convidado(a) a participar da pesquisa “**Transferências de renda com condicionalidades: uma estratégia efetiva para promover a justiça social?**”, desenvolvida como projeto de tese de doutorado em saúde pública na Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP/FIOCRUZ.

Sua participação não é obrigatória e a qualquer momento o (a) senhor (a) pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou a instituição de pesquisa ao qual se vincula o projeto de pesquisa.

Os objetivos desta pesquisa são analisar a estratégia de integração das ações do Governo Federal e do Governo Municipal na implementação de programas de transferência de renda e em que medida tal estratégia contribui para o desenvolvimento de capacidades das famílias beneficiárias.

Sua contribuição à pesquisa consistirá em entrevistas ou na participação em um grupo focal, conduzidos pelo pesquisador, no qual serão abordados aspectos da formulação e gestão do Programa Vida Nova e de sua articulação com o Programa Bolsa Família.

Sua participação na pesquisa não lhe trará nenhum prejuízo nem benefícios diretos. Contudo, contribuirá para o melhor conhecimento dos programas sociais e de que maneira eles podem atuar para a melhoria da condição de vida de seus beneficiários. As informações obtidas pela pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua identidade. Os dados serão divulgados apenas para fins acadêmicos.

O (a) senhor(a) receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço eletrônico do pesquisador e o endereço de seu orientador acadêmico, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Antonio Claret Campos Filho

Pesquisador

Antonio Claret Campos Filho
Tel.: (61) 8137-2416
E-mail: aclaret@uol.com.br

Orientadora: Prof^ª Jeni Vaitsman
Escola Nacional de Saúde Pública
Rua Leopoldo Bulhões 1480, sala 916
Manguinhos – Rio de Janeiro/RJ
CEP 21040-361

Declaro que entendi os objetivos, benefícios, e riscos de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Participante da pesquisa

ANEXO XIII

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Beneficiários

O(A) Senhor(a) é convidado(a) a participar da pesquisa “**Transferências de renda com condicionalidades: uma estratégia efetiva para promover a justiça social?**”, desenvolvida como projeto de tese de doutorado em saúde pública na Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP/FIOCRUZ.

Sua participação não é obrigatória e a qualquer momento o (a) senhor (a) pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com os programas sociais dos quais é beneficiário.

Os objetivos desta pesquisa são analisar a estratégia de integração das ações do Governo Federal e do Governo Municipal na implementação de programas de transferência de renda e em que medida tal estratégia contribui para o desenvolvimento de capacidades das famílias beneficiárias.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em uma série de entrevistas com o pesquisador, ao longo de um período de cinco meses, sobre sua visão do que é uma vida boa e feliz e de que forma os programas Vida Nova e Bolsa Família podem contribuir para melhorar a sua vida e a de sua família. Outros integrantes da sua família poderão participar eventualmente das entrevistas, mas sempre na sua presença.

Sua participação não lhe trará nenhum prejuízo nem benefícios diretos. Contudo, contribuirá para o melhor conhecimento dos programas sociais e de que maneira eles podem atuar para a melhoria da condição de vida de seus beneficiários. As informações obtidas pela pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua identidade. Os dados serão divulgados apenas para fins acadêmicos.

O (a) senhor(a) receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço eletrônico do pesquisador principal e o endereço de seu orientador acadêmico, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Antonio Claret Campos Filho

Antonio Claret Campos Filho
Tel.: (61) 8137-2416
E-mail: aclaret@uol.com.br

Orientadora: Profª Jeni Vaitsman
Escola Nacional de Saúde Pública
Rua Leopoldo Bulhões 1480, sala 916
Manguinhos – Rio de Janeiro/RJ
CEP 21040-361

Declaro que entendi os objetivos, benefícios, e riscos de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Participante da pesquisa

ANEXO XIV

Roteiro para o grupo focal com profissionais responsáveis pelo acompanhamento familiar

Data: 23/03/07

Local:

Participantes: técnicos responsáveis pelo acompanhamento familiar

- Introdução. Apresentação dos objetivos do trabalho. Convite à participação. Assinatura do Termo de Consentimento.
- Discussão inicial: De que maneira a estratégia integrada Vida Nova – Bolsa Família atua para melhorar a vida das famílias beneficiárias?
- Desenvolvimento e dinâmica do acompanhamento familiar:
 - Frequência
 - Participantes
 - Local
 - Temas
 - Objetivos
 - Registro dos acompanhamentos
 - O acompanhamento é individualizado ou coletivo? Há visitas domiciliares? Em que situações?
 - Encaminhamentos decorrentes do acompanhamento para outras ações/programas? Quais?
 - Monitoramento dos encaminhamentos. Como?
 - E o acompanhamento das condicionalidades? Como vocês fazem no caso de descumprimento?
 - Como é na prática o relacionamento com profissionais das outras áreas (saúde, educação, assistência social etc.)?
- Resultados
 - Qual a importância do acompanhamento para o desenvolvimento das famílias?
 - Qual a resposta que vocês percebem das famílias ao acompanhamento?
 - Como vocês esperam que as famílias estejam daqui a dois anos?

ANEXO XV

Relação dos Instrumentos Normativos do Programa Bolsa Família

| Norma | Conteúdo |
|---|--|
| Lei Nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004 | Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. |
| Decreto Nº 5.209, de 17 de Setembro de 2004 | Regulamenta a Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. |
| Decreto Nº 5.749, de 11 de abril de 2006 | Altera o caput do art. 18 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2o, §§ 2o e 3o, da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. |
| Portaria MDS/SENARC nº 1, de 3 de setembro de 2004 | Disciplina as atividades de fiscalização, acompanhamento e controle da execução e gestão local do Programa Bolsa Família. |
| Portaria MDS/GM nº 660, de 11 de novembro de 2004 | Autoriza, em caráter provisório, os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social a realizar o controle social do Programa Bolsa Família. |
| Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004 | Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. |
| Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004 | Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. |
| Portaria MDS/GM nº 737, de 15 de dezembro de 2004 | Regulamenta o Benefício Variável de Caráter Extraordinário do Programa Bolsa-Família. |
| Portaria GM/MDS Nº 246, de 20 de maio de 2005 | Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. |
| Instrução Normativa Nº 01, de 20 de maio de 2005 | Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades. |
| Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 | Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais. |
| Portaria GM/MDS 454, de 06 de setembro de 2005 | Altera os arts. 6º, 7º e 8º, e modifica o Anexo I e cria os Anexos II e III da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005. |

| | |
|---|--|
| Portaria GM/MDS Nº 501, de 13 de outubro de 2005 | Altera os prazos fixados no art. 6º, <i>caput</i> , da Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, e no art. 10 da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005. |
| Portaria Nº 532, de 03 de novembro de 2005 | Define regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa-Família e dos Programas Remanescentes. |
| Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005 | Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família. |
| Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de Novembro de 2005 | Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. |
| Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005 | Dispõe sobre a integração dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil e Bolsa Família. |
| Portaria GM/MDS nº 672, de 29 de dezembro de 2005 | Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, e estabelece critérios para a remuneração no Cadastro Único das famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). |
| Portaria GM/MDS Nº 68, de 08 de março de 2006 | Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005, e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005. |
| Portaria GM/MDS Nº 148, de 27 de abril de 2006 | Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa. |
| Portaria GM/MDS Nº 232, de 29 de junho de 2006 | Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005. |
| Portaria GM/MDS Nº 256, de 18 de julho de 2006 | Altera dispositivos da Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006. |
| Portaria GM/MDS Nº 380, de 12 de dezembro de 2006 | Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005. |
| Portaria GM/MDS Nº 40, de 25 de janeiro de 2007 | Altera a Portaria GM/MDS Nº 148, de 27 de abril de 2006. |

ANEXO XVI

REGIMENTO INTERNO

Fórum Intersectorial de Políticas Sociais

DEFINIÇÃO E FINALIDADE

Art. 1º. - O presente Regimento Interno disciplina o funcionamento do Fórum Intersectorial de Políticas Sociais- FIPS no município de Nova Lima.

Art. 2º. - O Fórum funcionará em prédio e instalações cedidas pelo Poder Público municipal.

Art. 3º. - O Fórum realizará reuniões quinzenais, conforme calendário a ser ajustado pelo próprio Fórum, por convocação do secretário executivo ou por requerimento firmado pela maioria absoluta de seus representantes.

DA NATUREZA E COMPOSIÇÃO

Art. 4º. - O Fórum Intersectorial de Políticas Sociais é por sua natureza composto por representantes das Secretarias Municipais:

- Gabinete Prefeito – GABIP
- Gabinete Vice-Prefeito – GABIP/Orçamento Participativo
- Secretaria de Ação Social - SEMAS
- Secretaria de Saúde - SEMSA
- Secretaria de Educação - SEMED
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SEMDE
- Secretaria de Comunicação Social - SEMCO
- Secretaria de Habitação - SEMHA
- Secretaria de Meio Ambiente - SEMAM
- Secretaria de Esporte Lazer e Turismo - SEMEL
- Secretaria de Cultura - SEMCT
- Secretaria de Segurança, Transito e transporte publico – SEMSTP

Parágrafo único: O Fórum Intersectorial de Políticas Sociais tem por finalidade a interlocução e articulação entre os gestores das áreas de política social, desenvolvendo estratégias de organização e integração dos diversos modelos de gestão dos programas e ações das políticas sociais do município de Nova Lima.

DA COMPOSIÇÃO DO FIPS

Art 5º. – O FIPS será composto por no mínimo 2 (dois) representantes de cada Secretaria Municipal.

§ 1º. – Cabe aos Secretários Municipais definir os representantes dos diversos departamentos ou divisões das respectivas Secretarias.

§ 2º. O mandato dos representantes do FIPS terá duração de 2 (dois) anos, com possibilidade de recondução.

§ 3º. – Ao término do mandato, ou a qualquer momento o representante do FIPS poderá ser substituído por nome indicado pelo respectivo Secretário.

REPRESENTATIVIDADE

Art. 6º. – Os membros do grupo indicarão, por maioria dos presentes, 2 (duas) pessoas que terão a função de representar o FIPS perante terceiros.

DOS DEVERES DOS REPRESENTANTES DO FIPS

Art. 7º. – Constituem deveres dos representantes do FIPS:

- I. Frequência de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento), das reuniões do FIPS realizadas no ano;
- II. Promover e zelar pelos objetivos do FIPS;
- III. Apoiar as ações e programas implementados pela Administração Municipal.

DOS DEVERES DA SECRETARIA EXECUTIVA

Art. 8º. – Compete a secretaria executiva:

- I. Convocar todos os participantes (representantes do FIPS, parceiros e convidados), para a reunião através de e-mail, fax ou carta, com antecedência mínima de 7 (sete) dias;
- II. Tomar as providências necessárias para realização da reunião, tais como designação do local e infraestrutura necessária para bom andamento da reunião.
- III. Elaborar as pautas das reuniões, secretariar os trabalhos e redigir ata de cada reunião.
- IV. Elaborar a ata executiva e encaminhar para cada membro do Fórum copia da mesma com ênfase nas tarefas que lhe foram destinadas na reunião.

DAS REUNIÕES

Art. 9º. – O FIPS reunir-se-á quinzenalmente, mediante convocação da secretaria executiva, na forma estabelecida no art 8º, inciso I.

§ 1º. Decorrido o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, ou a cada 3 (três) reuniões consecutivas do FIPS, será realizada a reunião ampliada, possibilitando a participação das Secretarias Municipais, de entidades não-governamentais e órgãos afins do Município.

§ 2º. Em cada reunião será aprovada a data da reunião seguinte.

DO REGISTRO DOS TRABALHOS

Art. 10. Lavrar-se-á ata de cada reunião, ao final da mesma.

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 11. O FIPS, por meio de sua Secretaria Executiva, encaminhará as atas das reuniões, informações, publicações e material produzido ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

Art. 12. Este regimento entra em vigor na data de sua aprovação.

Nova Lima, janeiro de 2007.

¹NOTAS

O pico do “Milagre Brasileiro” ocorreu em 1973, ano em que o PIB brasileiro cresceu 14% (IPEA, 2005).

² ² Atribuída a Delfim Netto, no período em que foi Ministro da Fazenda, durante o regime militar.

³ O Artigo 2º da Declaração é bastante explícito em relação a esse ponto: “*Reconhecemos que, para além das responsabilidades que todos temos perante as nossas sociedades, temos a responsabilidade colectiva de respeitar e defender os princípios da dignidade humana, da igualdade e da equidade, a nível mundial*”.

⁴ Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são: 1) Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico fundamental; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/aids, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; e 8) Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

⁵ Ver, por exemplo, SEN (2000) e VIVERET (2006).

⁶ As estimativas sobre o número de brasileiros pobres variam de acordo com a metodologia empregada para definir a linha de pobreza. Não cabe, no escopo deste trabalho, discutir tais metodologias. Este estudo optou por adotar, como referência, os valores empregados pelo Ipea, apresentados na publicação *Radar Social 2006*: menos de ¼ de salário mínimo domiciliar mensal *per capita* para caracterizar a situação de indigência; e entre ¼ e ½ salário mínimo para a situação de pobreza.

⁷ IPEA (2006a).

⁸ Tal afirmação é corroborada pelo IPEA (2005): “*Quando os dados sobre pobreza e exclusão social no Brasil são comparados com os países de renda média por habitante equivalente à brasileira, conforme o critério adotado pelo Banco Mundial, nossos índices podem ser considerados bem elevados... para a grande maioria dos observadores que estudam a realidade brasileira é difícil entender como uma economia do porte da nossa não tem sido capaz, até agora, de evitar que o país continue exibindo um dos índices de pobreza mais altos do mundo e padrões de exclusão social absolutamente inaceitáveis*” (p.25-26).

⁹ Fonte: IBGE. Apenas a título ilustrativo: se considerarmos as linhas de pobreza e de extrema pobreza adotadas para comparações internacionais (US\$2 e US\$1, respectivamente), a riqueza produzida no país, em uma hipotética distribuição igualitária, seria suficiente para elevar a renda de todos os habitantes sete vezes acima da linha de pobreza e 14 vezes acima da linha de extrema pobreza.

¹⁰ IPEA (2006a).

¹¹ Com efeito, a partir de 2001, houve significativa ampliação da escala dos programas de transferência de renda com condicionalidades em âmbito federal, particularmente com o lançamento do Programa Bolsa Família em outubro de 2003. A tendência de redução da desigualdade se acentua nos anos seguintes, em grande parte devido à ampliação das transferências decorrentes da implementação do PBF. O Índice de Gini manteve sua trajetória de queda de 2004 para 2005, embora menos acelerada que nos dois anos anteriores.

¹² A título ilustrativo, a soma dos recursos empregados no Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada (para idosos e deficientes de baixa renda) chega a, aproximadamente, 1% do PIB brasileiro.

¹³ ENGEL (2006).

¹⁴ O Artigo 3º da Constituição de 1988 estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “*I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; II) garantir o desenvolvimento nacional; III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”.

¹⁵ Prêmio Nobel de Economia de 1998.

¹⁶ O programa foi considerado por analistas da mídia como um dos principais fatores para a reeleição do Presidente Lula em 29 de outubro de 2006. Dois outros candidatos abordavam, de forma sistemática, o

PBF: Cristóvão Buarque, um dos principais formuladores do modelo de transferência de renda com condicionalidades, que implementou o Bolsa Escola no Distrito Federal, durante sua gestão como governador, em 1995; e Geraldo Alckmin, que creditava a origem dos programas federais de transferência condicionada de renda à gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

¹⁷ Constituição Federal Brasileira de 1988, Art. 23: “*É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: ... X) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*”.

¹⁸ Neste trabalho, empregarei, indistintamente, o termo *resultado* ou *efeito* para me referir às mudanças identificadas pelas famílias em suas condições de vida, decorrentes da inclusão nos programas Bolsa Família e Vida Nova. Não empregarei o termo *impacto*, pois o mesmo tem sido associado a uma modalidade mais específica de avaliação, que procura isolar, por meio de desenhos experimentais ou quase-experimentais, os efeitos líquidos de uma dada variável (independente) sobre outra variável (dependente).

¹⁹ A assinatura do Termo de Cooperação ocorreu em 28 de agosto de 2006.

²⁰ De acordo com SEN (2001): “*A perspectiva das capacidades fornece um reconhecimento mais completo da variedade de maneiras sob as quais as vidas podem ser enriquecidas e empobrecidas*” (p.83).

²¹NOTAS

Cabe ressaltar que os Estados de Bem-estar assumiram configurações diferentes em cada país. Diversas propostas de modelização foram feitas, desde a clássica tipologia de Titmuss, apresentada no texto, à proposta mais recente de Esping-Andersen. A discussão sobre os distintos modelos de Estados de Bem-estar e seus respectivos aspectos, contudo, não cabe no escopo deste trabalho. Ver, a esse respeito, entre outros, ESPING-ANDERSEN (2000), GOODIN (1988), VIANNA (1991) e FIGUEIREDO (1997).

²² Aqui, o conceito de cidadania é empregado de acordo com a clássica análise de Marshall, como “*igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade (...) que não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade*” (Cidadania, classe social e status, p.62.)

²³ Publicações recentes vêm apontando a importância das políticas sociais implementadas pelos estados de bem-estar também para a competitividade econômica. A este respeito, afirma KUHNLE (2007): “Os programas públicos de bem-estar e os gastos sociais são frequentemente vistos como obstáculos à competitividade das economias nacionais, ao passo que tais programas e gastos podem ser vistos também como parte de um projeto de busca de justiça social, seguridade social e igualdade, além de conduzirem a uma economia mais eficiente e produtiva, com menor insatisfação e instabilidade social. Talvez se possa afirmar que as idéias sobre o papel e a importância das políticas sociais para a competitividade econômica estão cada vez mais presentes no discurso da política social mundial, no âmbito acadêmico e nas organizações internacionais” (p. 94).

²⁴ Ver R. KAUFMAN, The politics of State reform: a review of theoretical approaches. Mimeo, 1995. Ver também Fiori: Estado do Bem-Estar Social: padrões e crises.

²⁵ Tais fundos, preconizados e financiados por organismos como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foram implantados em diversos países latino-americanos. Como afirma BRITTO (2004), tais fundos “... *were put in place in several countries with support from the World Bank and Inter-American Development Bank (IADB). They rapidly became their typical prescription for the fears of growing social exclusion in latin America, due to the serious economic problems of the region and the inability of existing social programs to reach vulnerable populations. They were devised as temporary safety nets, generally target at the poor, based on demand-driven projects*” (p.3).

²⁶ O esforço de diversos cientistas políticos e sociais de captar as especificidades do caso brasileiro materializa-se em categorias de análise e conceitos próprios, como ‘Cidadania Regulada’ ou ‘Universalização Excludente’, como veremos adiante.

²⁷ Entendida no sentido classicamente definido por T. H. MARSHALL (2001) como “... *a kind of basic human equality associated with the concept of full membership of a community which is not inconsistent*”

with the inequalities which distinguish the various economic levels in the society. In other words, the inequality of the social class system may be acceptable provided the equality of citizenship is recognized” (p.293).

²⁸ Optou-se, neste trabalho, por seguir o marco inicial do sistema de proteção social adotado por OLIVEIRA & TEIXEIRA (1989).

²⁹ Wanderley Guilherme dos Santos cunhou a expressão ‘Cidadania Regulada’ para se referir a esse peculiar conceito de cidadania “... *cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei*” (Cidadania e Justiça, p.68).

³⁰ BRASIL (1977). Lei nº 6.439, de 11 de setembro de 1977, Art. 6º, Item IV, § 1º.

³¹ Cf. WERNECK VIANNA. *Ibid.*

³² CFB 1988, 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*”.

³³ CFB 1988, Art. 194, Parágrafo único.

³⁴ ¹⁴ De acordo com LEVCOVITZ *et aliae* (2001): “*As normas operacionais representam instrumentos de regulação do processo de descentralização, que tratam eminentemente dos aspectos de divisão de responsabilidades, relações entre gestores e critérios de transferência de recursos federais para estados e municípios... Tais instrumentos definem os objetivos e diretrizes estratégicas para o processo de descentralização da política de saúde, e contribuem para a normatização e operacionalização das relações entre as esferas de governo, não previstas nas leis da saúde*” (p.273).

³⁵ Lei nº. 8.742, de 8 de dezembro de 1993.

³⁶ Aprovada por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.

³⁷ Embora, conceitualmente, os programas de transferência de renda, dado seu caráter não contributivo, sejam inseridos no campo da assistência social, isso não significa que haja consenso quanto à responsabilidade pela gestão dos programas de transferência de renda com condicionalidades, em particular o Programa Bolsa Família, em primeiro lugar, pela origem e disseminação de tais programas na área da Educação. Outras áreas também postulam a titularidade desses programas, como a Saúde – principalmente pelo histórico de implementação do Bolsa Alimentação – e a emergente área da Segurança Alimentar – especialmente com a visibilidade política a ela dada pela estratégia do Fome Zero. Nos municípios, a maior parte dos gestores do Bolsa Família são ligados à Assistência Social, embora haja uma presença, não desprezível, de outras áreas, principalmente da Educação. Alguns municípios atribuem a responsabilidade pela gestão do programa diretamente à área de governo ou ao gabinete do prefeito, reconhecendo sua importância e seu caráter intersetorial. Por outro lado, os defensores da renda de cidadania não consideram pertinente situar o PBF na área da Assistência Social, pois a transferência de renda deveria ser aplicada a todos os membros da comunidade política – como a própria denominação indica – e não apenas “aos que dela necessitarem”.

³⁸ ¹⁸ Nesse sentido, e pensando na situação concreta do Brasil, parece-nos mais adequado o emprego focalizado das transferências de renda para enfrentar, da forma mais efetiva possível, os indissociáveis problemas da pobreza e da desigualdade, do que para garantir o direito a uma renda básica a todos, transferida igualmente. O princípio da equidade – que será discutido adiante – parece ser mais imperativo em nossas circunstâncias.

³⁹ Barros *et aliae* analisaram várias opções relevantes para a formulação de programas de transferência de renda, no bojo do processo de formulação do Bolsa Família. Em uma abrangente e didática discussão dos prós e contras, esses autores relacionam os diversos pontos de decisão no desenho do programa.

⁴⁰ Ver, a esse respeito, MEDEIROS (2001).

41 Desse volume de recursos, a maior parte da execução – 67,7% – coube ao Bolsa Escola, destacadamente o programa de transferência de renda com condicionalidades de maior vulto até a instituição do Bolsa Família. O Auxílio Gás foi o segundo programa em execução no ano de 2002, respondendo por 26,9%. Finalmente, o Bolsa Alimentação representou 5,4% da execução naquele ano.

42 Algumas famílias beneficiárias remanescentes do Auxílio Gás não puderam migrar para o Bolsa Família até o final de 2006, por diferença no critério de elegibilidade (renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo, para o Auxílio Gás).

43 No final de 2006, estavam em vigência acordos de integração que abrangiam co-pagamento com quatro Estados, dez municípios e o Distrito Federal, representando um aporte adicional de recursos às famílias.

44 Conforme regulamentado pelo Art. 4º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

45 Em janeiro de 2005, o MDS firmou convênios com o Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União, o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos Estaduais para fortalecer os mecanismos de controle sobre o PBF. Com isso, configurou-se a denominada ‘Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família’.

46 A formalização de instância de controle social intersetorial e paritária foi uma das condições demandadas aos municípios para efetivarem a adesão ao PBF, a ser discutido mais adiante.

47 Lei nº 10.836/2004, Art. 12.

48 Os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família foram corrigidos pelo Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007. Os valores vigentes a partir de então são: R\$ 58 para o benefício básico e R\$ 18 para o benefício variável. Com isso, o valor máximo que uma família pode receber passou de R\$ 95 para R\$ 112 (caso de família em extrema pobreza com 3 ou mais crianças, adolescentes ou gestantes).

49 Decreto nº 5.209/2004, Art. 27.

50 Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509/2004, Art. 6º.

51 Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004, Art. 11.

52 Durante o ano de 2005, participei ativamente do debate sobre a regulamentação das condicionalidades, tendo em vista minhas responsabilidades institucionais na Senarc/MDS, ocasião em que tive contato com diversos atores envolvidos nesse debate.

53 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece a obrigatoriedade da matrícula de todas as crianças de sete a 15 anos e a frequência escolar mínima de 75%.

54 A Portaria MDS nº 551 estabelece, em um de seus ‘Considerando’, que “... o objetivo das condicionalidades é assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social, de forma a promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável”.

55 Em 2006, o MDS publicou as *Orientações para acompanhamento das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, disponível no endereço eletrônico: www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif/arquivo-1-guia_paif_pbf_12_06_2006_e_anexo.pdf/view.

56 A denominação de ‘Programas Complementares’ aparecerá no Art. 2º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

57 O fato de o Bolsa Família encontrar-se, à época, vinculado à Presidência da República, provavelmente contribuiu para essa concepção ampliada, federativa e intersetorial de articulação do programa.

58 A presença de ações direcionadas para cada um dos objetivos, contudo, não significa que sua efetividade esteja garantida. Para realizar esse tipo de avaliação, seriam necessárias pesquisas de impacto específicas para cada objetivo, o que não cabe no escopo do presente estudo.

59 Atualização feita em 18 de janeiro de 2007.

⁶⁰ Até o final de 2006, apenas quatro municípios, todos de pequeno porte e situados no Estado do Rio Grande do Sul, não haviam assinado os respectivos termos de adesão. A população total dos quatro municípios é de 13.510 habitantes e o número estimado de famílias residentes que atendem ao critério de elegibilidade do PBF é de 847.

⁶¹ Art. 3º da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.

⁶² Instituído pela Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006.

⁶³ O Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), desenvolvido e gerenciado pela Caixa Econômica Federal para efetivar o pagamento de diversos benefícios sociais, encontra-se estruturado em módulos. Após firmarem seus termos de adesão, os municípios têm acesso *on line* ao sistema, para efetuar ações de bloqueio e desbloqueio de benefícios.

⁶⁴NOTAS

WALZER (1983). Para esse autor, as sociedades organizam-se segundo distintos critérios distributivos, de acordo com os bens sociais nelas considerados mais importantes e o particular significado a eles conferido em determinado contexto histórico e social.

⁶⁵ CALABRESI & BOBBITT (1978) empregam a noção de escolhas trágicas de modo análogo ao uso dado a elas na crítica literária, como o reconhecimento da inevitabilidade do paradoxo, de tensões insolúveis e ambigüidades, de opostos em precário equilíbrio.

⁶⁶ ³ Segundo a definição disponível na enciclopédia virtual Wikipédia: “*O custo de oportunidade é um termo usado na [economia](#) para indicar o custo de algo em termos de uma oportunidade renunciada, ou seja, o [custo](#), até mesmo social, causado pela renúncia do ente econômico, bem como os benefícios que poderiam ser obtidos a partir dessa oportunidade renunciada ou, ainda, a mais alta [renda](#) gerada em alguma aplicação alternativa. O custo de oportunidade representa o valor associado à melhor alternativa não escolhida. Ao se tomar determinada escolha, deixa-se de lado as demais possibilidades, pois excludentes*” (http://pt.wikipedia.org/wiki/Custo_de_oportunidade).

⁶⁷ A Curva de Laffer expressa, graficamente, a tese de que o volume de arrecadação é decrescente a partir de um determinado nível de alíquota tributária. Ver MANKIW (2000), p.172-173.

⁶⁸ Ver, por exemplo, STIGLITZ (1998) e BARR (2004).

⁶⁹ BARR (2004) desenvolve, de forma bastante didática, as razões para a intervenção do Estado visando corrigir falhas de mercado e, dessa forma, aumentar os níveis de eficiência agregada.

⁷⁰ Para uma discussão sobre a ampliação da eficiência agregada a partir de programas de transferência de renda com condicionalidades, ver DAS *et aliae* (2004).

⁷¹ BOBBIO *et aliae* (org.) Dicionário de Política: verbete ‘Igualdade’.

⁷² Optei por empregar o termo ‘imparcialidade’ para traduzir *fairness* e destacar que os princípios de justiça –“as *fairness*” – são definidos em uma situação especial, a chamada ‘posição original’, onde os indivíduos que participam dessa definição não conhecem sua futura posição na ordem social, nem suas preferências substantivas, instados a estabelecer princípios que promovam o melhor interesse de todos.

⁷³ O conceito de bens primários será discutido mais adiante, neste trabalho.

⁷⁴ As gerações futuras se beneficiam dos investimentos feitos pelas gerações passadas, às custas de um maior nível de bem-estar desfrutado por estas. O Princípio de Justa Poupança dirige-se ao problema de justiça intergeracional, abordando qual seria o nível justo de sacrifício do consumo presente para investimento. Esse ponto será retomado mais adiante, ao discutirmos a definição do mínimo social.

⁷⁵ “... *social and economic inequalities are to be arranged so that they are both: (a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle, and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity*” (Rawls, 1971, p.302).

⁷⁶ Já que, mesmo em um contexto de equitativa igualdade de oportunidades, os mais talentosos seriam beneficiados, o que Rawls não considera moralmente justificável, como veremos adiante.

77 Uma quarta posição, a da aristocracia natural, é apenas tangenciada por Rawls; não é pertinente aos objetivos deste trabalho.

78 A enunciação dos bens primários é feita em diversos pontos da obra de Rawls. Ver, por exemplo: 1971, p.62; e 1993, p.308.

79 Conforme comentado anteriormente, a respeito da Curva de Laffer. Ver MANKIW (2001).

80 NOTAS:

Ver, a esse respeito, KERSTENETZKY (2000).

81 VITTA (1999) resume, de forma eloqüente, a crítica de Sen ao welfarismo utilitarista: “Avaliar a vantagem individual de pessoas submetidas à destituição e a desigualdades profundas somente por seus desejos e preferências efetivos significa corroborar a injustiça de que são vítimas” (p.4).

82 Entendidos, como já seu viu aqui, como meios necessários para a realização dos planos de vida dos indivíduos, independentemente de quais sejam suas concepções particulares de bem.

83 Ou ‘capacidade’, para empregar a terminologia de Sen, que explorarei adiante.

84 Como vimos, este é um dos principais pontos da crítica de Sen à centralidade conferida aos bens primários por Rawls, em sua concepção de justiça distributiva.

85 Como exemplifica SEN (1990), para o caso da garantia de uma nutrição adequada: “*The variation of nourishment vis-a-vis food intake is influenced by a variety of physiological, medical, climatic, and social factors. To reach the same level of nutrition, one needs a larger command over food if one has a higher metabolic rate (or a larger body frame), or if one is pregnant (or breast-feeding), or if one has a disease that makes absorption more difficult, or if one lives in a colder climate, or if one has to toil a lot, or if food has other uses (such as for entertainment, ceremonies, or festivals)*” (p.22).

86 SEN (1985) menciona a categoria marxiana de fetichismo da mercadoria em outro contexto correlato, o da avaliação dos padrões de vida: “... while Marx’s attack on ‘commodity fetishism’ was made in a rather different context, that attack is deeply relevant to the concept of standard of living as well. The market values commodities, and our success in the material world is often judged by our opulence, but despite that, commodities are no more than means to other ends” (p.22-3).

87 Como aponta VITTA (1999): “A métrica dos bens primários, assim como os demais enfoques normativos que fazem comparações interpessoais somente em termos da posse de determinados bens e recursos, é prisioneira de uma forma de ‘fetichismo da mercadoria’”.

88 Conforme COMIM (2001) ressaltou: “Sen has argued that because value selection and discrimination are an intrinsic part of the capability approach, a priori specifications of capabilities should be avoided. Yet, when discussing the relation between basic capabilities and poverty assessment, Sen seems to be willing to compromise with an a priori specification of basic capabilities” (p.5).

89 Sen emprega o termo ‘capability’, que significa “... the quality of being capable, capacity, ability; properties or faculties capable of being developed or used” (The Brazillian Living Webster). No Brasil, o termo foi traduzido como ‘capacidade’, o que reduz o alcance de significado original de “*propriedades ou facultades capazes de serem desenvolvidas ou usadas*”. Neste trabalho, para facilitar a referência aos textos em português, adotarei o termo ‘capacidade’, embora uma tradução mais adequada seria o termo ‘capacitação’.

90 Conforme já foi visto, essa é uma hipótese subjacente aos programas de transferência de renda com condicionalidades. Discutirei esse ponto mais adiante.

91 Ou, pelo menos, de uma determinada vertente da economia que se tornou dominante, dissociando-se de grande parte do legado da disciplina vinculado às questões da ética, como registra SEN (1999).

92 Segundo MEDEIROS (2001), esse fenômeno foi denominado de ‘credencialismo’ por economistas vinculados à tradição institucionalista. Como será visto na parte empírica deste estudo, diversos entrevistados relatam situações nas quais o credencialismo dificulta sua inserção no mercado de trabalho.

93 MEDEIROS (2001).

⁹⁴**NOTAS**

Ver Anexo VI.

⁹⁵ O modelo de Termo de Adesão da família encontra-se no Anexo VIII.

⁹⁶ O Anexo I apresenta uma relação dos principais instrumentos normativos do Programa Bolsa Família e respectivos conteúdos. As leis de criação e decretos de regulamentação de ambos os programas encontram-se nos anexos II a V.

⁹⁷ ⁴ O roteiro utilizado na realização do grupo focal encontra-se no Anexo XI. O modelo de Termo de Consentimento é apresentado no Anexo XV.

⁹⁸ ⁵ O roteiro utilizado na entrevista com os gestores é apresentado no Anexo X.

⁹⁹ A relação final de dimensões foi obtida após ajustes decorrentes do material empírico coletado e é apresentada no capítulo de discussão dos resultados.

¹⁰⁰ Como ressaltam FONTANA & FREY (1994), esse tipo de entrevista permite “*a greater breadth than the other types, given its qualitative nature*” (p.365).

¹⁰¹ O Programa Vida Nova emprega uma sistemática complementar, discutida mais adiante.

¹⁰² O Programa Vida Nova prevê a cobertura de famílias com renda *per capita* superior ao limite definido pelo Programa Bolsa Família. Porém, essa situação somente ocorrerá em uma fase posterior, de expansão do programa. Até o momento, apenas as famílias consideradas extremamente pobres foram incluídas, o que lhes garante atendimento simultâneo pelos dois programas.

¹⁰³ VAITSMAN (1994) ressalta que, na contemporaneidade, a família caracteriza-se, justamente, “... *pela inexistência de um modelo dominante*”. A família, segundo essa autora, “... *tornou-se plástica, flexível, fazendo e refazendo seus limites com frequência. O que era desvio há duas décadas difundiu-se, institucionalizou-se e passou a conviver com institucionalidades já existentes*” (p.190).

¹⁰⁴ O roteiro da primeira entrevista encontra-se no Anexo XII.

¹⁰⁵ O Anexo XIV apresenta o roteiro da terceira rodada de entrevistas.

¹⁰⁶**NOTAS**

O principal fator que explica a cobertura excedente foi a redução do número estimado de famílias pobres, que passou de 2.324, em 2001, para 2.144, em 2004.

¹⁰⁷ ² O valor do Índice de Desenvolvimento Humano apurado para Nova Lima foi de 0,82 – um valor alto, quando comparado ao índice nacional.

¹⁰⁸ Dos 576 beneficiários do Vida Nova em março de 2007, 55 ainda não haviam sido incluídos no Bolsa Família. Essa situação pode ocorrer em decorrência do limite superior da linha de pobreza definido pelo município ser maior que o empregado pelo Bolsa Família. Entretanto, como o município iniciou o processo de inclusão priorizando as famílias em situação de extrema pobreza (com renda *per capita* inferior a R\$75,00, pelos critérios do programa municipal), essas famílias estariam dentro dos critérios para inclusão no Bolsa Família. Desse modo, a não-inclusão das 55 famílias mencionadas deve-se, provavelmente, ao fato de as novas inclusões no Bolsa Família priorizarem os municípios com menor cobertura e a cobertura de Nova Lima, como vimos, estar 10% acima da estimativa de pobreza no município.

¹⁰⁹ O IDF vem sendo desenvolvido por equipe de pesquisadores vinculados ao Ipea/MPOG, com o objetivo de sintetizar as condições de vida das famílias a partir das informações constantes do CadÚnico [ver BARROS *et aliae* (2003)]. Tal indicador vem sendo calculado pelo MDS para todos os municípios, embora sua utilização na gestão de programas de transferência de renda seja, todavia, incipiente.

¹¹⁰ Ver Anexo IX : Normas, compromissos e condicionalidades do núcleo familiar para manutenção do benefício do Programa Vida Nova.

¹¹¹**NOTAS**

Apenas para o caso de um ex-marido, que vive sozinho e sofreu um acidente vascular cerebral, foi relatada situação de fome.

112

Transporte escolar.

113

Evidenciando a ocorrência do fenômeno do credencialismo, que dificulta a inserção no mercado de trabalho de indivíduos com pouca qualificação, mesmo em postos compatíveis, conforme já foi discutido no Capítulo 3.

114

Percebe-se, mais uma vez, o recorrente tema da dificuldade em compatibilizar o trabalho e o investimento na melhoria da qualificação profissional com a dedicação aos filhos.