

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS - DCG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPG**

**ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA INCLUSÃO SOCIAL
DO MUNICÍPIO DE LAGOA DO CARRO - PE**

José Alexandre Barbosa Pinto

**RECIFE
2008**

José Alexandre Barbosa Pinto

**ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA INCLUSÃO SOCIAL
DO MUNICÍPIO DE LAGOA DO CARRO - PE**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPE como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Mestrando: José Alexandre Barbosa Pinto
Orientador: Prof. Dr. Jan Bitoun

**RECIFE
2008**

Pinto, José Alexandre Barbosa.

"Análise do Programa Bolsa Família como política pública para inclusão social do Município de Lagoa do Carro - PE". - Recife: O Autor, 2008.

96 folhas: Il., Graf., mapas, quadros, tab.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Geografia, 2008.

Inclui: bibliografia, anexos e apêndices.

1. Política Social - Governo Federal. 2. Desenvolvimento Social. 3. Assistência Social. 4. Pobreza. 5. Cidadania. 6. Programas de Sustentação de Renda - Pernambuco - Município de Lagoa do Carro.

I. Título.

911

CDU (2. ed.)

UFPE

910

CDD (22. ed.)

BCFCH2008/69

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS –DCG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPG

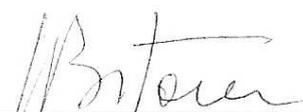
JOSÉ ALEXANDRE BARBOSA PINTO

Título: “ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA INCLUSÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE LAGOA DO CARRO -PE ”

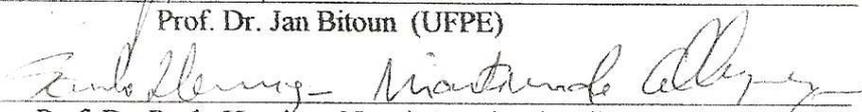
BANCA EXAMINADORA

TITULARES:

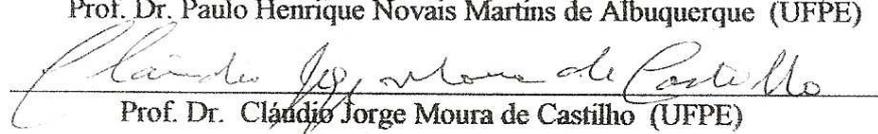
Orientador:


Prof. Dr. Jan Bitoun (UFPE)

1º. Examinador:


Prof. Dr. Paulo Henrique Novais Martins de Albuquerque (UFPE)

2º. Examinador:


Prof. Dr. Cláudio Jorge Moura de Castilho (UFPE)

APROVADA em 14 de maio de 2008.

RCMS

Dedico este trabalho à minha esposa e companheira, Josete, mulher inteligente e corajosa. Com educação e amor sempre acreditou na minha capacidade de superar os obstáculos da vida.

Aos meus pais, responsáveis pela minha existência. Com muitas dificuldades, eles me ajudaram a chegar à Universidade.

AGRADECIMENTOS

Compartilho este trabalho – resultado de um esforço coletivo – com as pessoas que me ajudaram diretamente ou indiretamente para que eu pudesse chegar até aqui.

Agradeço primeiramente a Deus, o Mestre maior, pela eterna proteção ao longo das minhas constantes viagens no percurso entre o Recife, capital do estado de Pernambuco, e o município de Lagoa do Carro.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Jan Bitoun, pelo aprendizado científico e pela provocação no sentido de me fazer pensar e repensar sobre o trabalho, ajudando-me a construir um olhar crítico ao analisar os fatos, sem esquecer o imaginário.

Aos professores de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, por terem contribuído decisivamente para a minha formação acadêmica.

Agradeço ao amigo Alfredo de Carvalho, doutorando em Geografia pela USP. Num momento mágico, sugeriu livros que me fizeram optar pelo mestrado em Geografia.

Ao prefeito do município de Lagoa do Carro, Sr. Antonio Carlos Guerra Barreto, que compreendeu a importância do trabalho, disponibilizando informações e, algumas vezes, deixando um espaço na sua agenda para que eu pudesse entrevistá-lo.

Agradeço a Sra. Jucilene Galdino Ferreira, Secretária Municipal de Assistência Social, e à sua equipe técnica, pelas informações que me permitiram compreender a realidade das famílias beneficiadas com o programa.

Aos profissionais das áreas de saúde e de educação, em especial Mônica e Gerlane que colaboram bastante com informações sobre o Programa Bolsa Família no âmbito municipal.

Não poderia deixar de agradecer a Genelza e Klébio por terem ajudado, com paciência e dedicação, nos trabalhos de pesquisas e na parte de computação.

Agradeço a psicóloga Simone que trabalha no Centro de Referência da Assistência Social - CRAS pelas informações sobre o acompanhamento das famílias incluídas no PBF.

Não poderia deixar de agradecer às famílias pesquisadas por nos receberem em seus lares de forma atenciosa, sem medo de falar de suas vidas e das suas necessidades.

Por fim, agradeço aos comerciantes locais e aos dirigentes de ONGs. Com o apoio deles foi possível compreender melhor os reflexos do PBF, limites e potencialidades do lugar.

RESUMO

O Programa Bolsa Família - PBF tem se configurado como um dos principais programas do Governo Federal. Vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o principal programa de transferência de renda do governo foi criado com o objetivo de ajudar as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda mensal de até R\$120,00 por pessoa. Por ser um programa que possui na sua estrutura administrativa uma concepção diferente das práticas tradicionais de assistência social, ele busca associar o benefício financeiro ao acesso a direitos básicos como um direito do cidadão, estando vinculado à saúde e à educação. Dentro desse contexto, o objetivo dessa dissertação está focado na análise dos efeitos do PBF no município de Lagoa do Carro – estado de Pernambuco. As famílias pesquisadas estão localizadas na zona urbana e na zona rural - espaços marcados por ações centradas em relações de poder. Procurou-se neste estudo compreender a dimensão da pobreza que se caracteriza por uma multiplicidade de fatores, pela dinâmica social e política, inerentes aos territórios, pelo direito a obter da sociedade bens e serviços mínimos que facilitam o acesso a uma vida mais digna. Os resultados da pesquisa demonstram que o programa melhora a qualidade de vida das famílias, em termos de renda e de consumo. Por outro lado, verifica-se que os principais problemas do PBF, no âmbito municipal, são a passagem do assistencialismo para a emancipação das famílias (estimular e valorizar vocações, habilidades e potencialidade entre os beneficiários do programa) e a falta de capacidade social de empoderamento do Conselho de Controle Social – espaço que favorece a democratização da gestão pública ao possibilitar a participação dos cidadãos integrada com as ações desempenhadas pelo governo.

Palavras-Chave: Programa Bolsa-Família – Políticas Públicas - Pobreza – Pernambuco

ABSTRACT

The Programa Bolsa Família –PBF has configured as one of the main programmes of Federal Government. Linked to Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. PBF was created aiming to help families in situation of poverty and extreme poverty, with income of up to R\$ 120,00/person a month. Being a programme which has in its administrative structure a different concept of traditional practices of social assistance, it seeks to associate the financial benefit with accession to basic rights as citizens'rights, being mainly linked to health and education. Within this context, the aim of this dissertation is to analyse the PBF's effects in Lagoa do Carro -Pernambuco state. The surveyed families are located in rural and urban zone – where there are strong relations of power. Through this study we seek to understand the dimension of poverty, which is characterized by a multiplicity of factors, social and political dynamic of the territories, and by the rights to take from the society a minimum of goods and services that make easier the accession to a more dignified life. The results showed the programme improve family life quality, in terms of income and consumption. On the other hand, one can verify that the PBF main problems, in terms of municipality, is the transition from assistencialism to a family emancipation (to stimulate and value vocations, skills and potentials among that people who receives the programme benefits and lack of social capacity of the Conselho de Controle Social to get power – which act in favor to an democratization of public management making possible citizen participation, integrated with actions performed by government.

Key-Words: Programa Bolsa-Família, Publics Politics, Poverty, Pernanbuco.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLOGIA DE PESQUISA	17
1.1 O território, os recursos e a população	17
1.2 A inserção de políticas sociais no contexto da desestruturação do Estado de Bem-Estar Social.....	28
1.3 Objetivos e procedimentos metodológicos	38
2. LAGOA DO CARRO: LIMITES AO DESENVOLVIMENTO E INDÍCES DE SUPERAÇÃO	41
2.1 Aspectos demográficos e de renda das famílias	45
2.2 Aspectos educacionais	47
2.3 Aspectos econômicos e de infraestruturas	51
2.4 Programas Sociais e Investimentos do Governo Municipal.....	53
3. O ALCANCE QUANTITATIVO E QUALITATIVO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	57
3.1 Bolsa Família: Aspectos gerais.....	60
3.2 Bolsa Família: Aspectos locais.....	64
3.2.1 A situação das famílias pesquisadas.....	66
3.2.2 Os Impactos da Bolsa Família nas condições de vida das famílias.....	70
3.3 A gestão do Programa em Lagoa do Carro.....	74
3.3.1 As práticas governamentais fragmentadas.....	75
3.3.2 A vida associativa e seus limites.....	77
3.3.3 Bolsa Família em Lagoa do Carro e as iniciativas individuais.....	81
CONCLUSÃO.....	84
REFERÊNCIAS	89
APÊNDICE	93

INTRODUÇÃO

Este trabalho de Dissertação se vincula à linha de pesquisa *Organização e Dinâmicas Espaciais: Teorias e Aplicações Regionais* do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da UFPE, tendo como objetivo geral a análise do Programa Bolsa Família - PBF como política pública para redução da pobreza e inclusão social, no município de Lagoa do Carro, estado de Pernambuco.

Dando-se ênfase aos aspectos sócio-econômicos e políticos, a proposta é analisar os efeitos do programa nas vidas das cinquenta famílias beneficiárias do PBF, residentes numa cidade com características específicas, onde as relações de poder têm um forte significado na sociedade local. Trata-se, portanto, de um estudo avaliativo de um programa social dentro da conjuntura governamental de políticas sociais do governo federal.

Por residir em Lagoa do Carro e conviver de perto com as dificuldades da população, o autor deste estudo optou pelo tema Bolsa Família acreditando, também, que os resultados possam contribuir para uma maior reflexão sobre o PBF, no âmbito municipal.

Em 1993, negociações de movimento nacional, envolvendo órgãos públicos e privados, resultaram na aprovação da Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993-Lei Orgânica da Assistência Social Brasileira (LOAS). Assim, inicia-se um período bastante significativo na história da Assistência Social Brasileira com a construção da gestão pública participativa da assistência social através de conselhos deliberativos e paritários nas três esferas de governo - federal, estadual, municipal, prevista na Constituição Federal de 1988. Assim, consolida-se o início de políticas sociais descentralizadas. Em 2004 cria-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no sentido de acelerar e fortalecer o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tornando-se uma realidade no ano de 2005.

O PBF é um programa que tem como público-alvo famílias em situação de pobreza. Ele tem a característica de movimento social que impõe ações múltiplas e complementares, abre portas para outros projetos, mobiliza setores específicos e instiga na sociedade a vontade de

participar. O PBF é um programa que interage com outros programas sociais, outros Ministérios, Governos Federal, Estadual, Municipal, Sociedade Civil e o Núcleo Familiar. Dessa forma, é importante que o pesquisador tenha uma visão mais profunda da relação homem-natureza e das inter-relações causais entre as dimensões sócio-econômicas e políticas, sob pena de se perder informações do contexto maior, condicionantes essenciais para compreensão do PBF e das possíveis mudanças que o programa se propõe a alcançar.

De acordo com a PNAD 2006, o número de pessoas em condições de extrema pobreza (indivíduos que sobrevivem com renda domiciliar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo) é hoje de 21,7 milhões em todo o Brasil. Entretanto, se fossem retirados da renda domiciliar os benefícios da previdência e da assistência, verifica-se que o número de extremamente pobres subiria para 38,9 milhões.

O Brasil vive uma era de retomada do crescimento econômico, progresso tecnológico e de organização política, de processos democráticos e participativos. Apesar dos avanços em termos de desenvolvimento industrial, de organização e de modernização de sua base produtiva, as mudanças não foram capazes de equacionar o problema da pobreza. A pobreza e a desigualdade sociais persistem nas diferenças entre as diversas regiões do país e dentro de cada região, em especial nas regiões Norte e Nordeste. Em síntese, todo o êxito do crescimento não foi acompanhado de êxito na luta contra a pobreza. (ver Figura 01)

Atualmente os programas sociais no Brasil representam um alívio para a população mais carente. Eles atingem um quarto da população brasileira e elevaram os rendimentos dos mais pobres em 19,4% acima da inflação entre 2004 e 2006, segundo dados do IBGE. Com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), dos 54 milhões de domicílios particulares, pelo menos 10 milhões, em 2006, receberam dinheiro dos programas sociais do governo federal, ou seja, 18,3% das residências totais estimadas.

Segundo a PNAD, 8,1 milhões de domicílios tinham ao menos um morador recebendo os rendimentos de PBF. Em 2006, em todo o Brasil, o Nordeste foi a região com o maior número de pessoas atendidas (35,9%) de domicílios atingidos, seguido pelo Norte (24,6%), Centro-Oeste

(18,6%), Sudeste (10,3%) e Sul (10,4%). Com relação aos estados, Pernambuco foi o sétimo que mais recebeu os rendimentos (34,9%).

Com relação à educação, resultados divulgados pelo IBGE evidenciam redução da taxa de analfabetismo nas regiões (faixa etária de 15 anos ou mais). Apesar da redução, a taxa de analfabetismo ainda se situa acima de 20% na região Nordeste, ou seja, o dobro da média nacional, conforme demonstrativo abaixo.

	2005	2006		2005	2006
Brasil	10,9	10,2	Sudeste	6,5	6,0
Norte	9,4	9,1	Sul	5,9	5,7
Nordeste	21,9	20,7	Centro-Oeste	8,9	8,3

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

O campo de pesquisa deste trabalho situa-se no município de Lagoa do Carro, Microrregião da Mata Norte do Estado de Pernambuco, cidade que conseguiu a sua emancipação em outubro de 1991. Com uma população de aproximadamente 14.599 mil habitantes (estimativa IBGE/2006), a cidade apresenta um quadro sócio-ambiental que evidência a pobreza. Essa realidade, comum na Microrregião, tem raízes históricas na monocultura da cana de açúcar, outrora o sistema produtivo dominante.

Do ponto de vista dos aspectos geográficos e socioeconômicos, Pernambuco é um estado que se localiza no centro-oeste da Região Nordeste do Brasil, ocupando uma área de 98.527 km², representando 6,34% da Região Nordeste e 1,15% de todo o território brasileiro. A população total do estado de Pernambuco é de 7.918.344 de habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2000, realizado pelo IBGE. A densidade demográfica é de 80,3 habitantes por km² (IBGE, 2000). Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,705. Tem como limites os Estados da Paraíba, Ceará, Alagoas, Bahia e Piauí. É um Estado constituído de 184 municípios e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha - arquipélago localizado no Oceano Atlântico a 545 km da capital de Recife (ver Figura 02).

No período de 1991 a 2000, a taxa de analfabetismo em Pernambuco caiu de forma significativa nas faixas etárias de 7 a 14 anos (de 51,87% para 27,31%). Entre crianças e adolescentes de 15 a 17 anos (de 29,86% para 12,07%) e na faixa de 18 a 24 anos (de 33,54% para 18,31%), o que representou uma melhora no padrão educacional do Estado (SDSC, 2006). Tanto no Nordeste como no Brasil com um todo, cerca de 90% dos analfabetos estão na faixa de 25 anos ou mais, sendo que a maior concentração, em números absolutos e relativos, recai sobre os idosos.

Dados divulgados pelo Ministério de Educação revelam que só 166 colégios do Brasil têm índice de avaliação compatível com o de nações desenvolvidas. Os Estados do Nordeste estão classificados entre os piores índices do Ensino Fundamental no País. Pernambuco está em 19º colocado na 1ª fase (1ª a 4ª séries) e é um dos 13 estados onde nenhuma escola pública obteve IDEB ¹ igual ao de países desenvolvidos.

Dos 184 municípios de Pernambuco, 65 estão no grupo de mil com os mais baixos índices de desenvolvimento da educação básica do País. É o estado com pior avaliação do país com nota 2,4 de 5ª a 8ª série, além de ter metade de seus 950 mil alunos do Ensino Fundamental e Médio com problemas de distorção/idade, ou seja, estudantes na rede cuja idade não condiz com a série que cursam.

Do ponto de vista da renda per capita média, houve um aumento de R\$75,44 (em 1991), para R\$100,16(em 2000), segundo dados da PNUD/2003. Em termos objetivos, a proporção de pobres existentes no Estado de Pernambuco apresentou uma leve redução no período mencionado, o que representa muito pouco. Mesmo assim, estudos mostram que o Nordeste do Brasil tem a maior proporção de pobreza extrema, com 24,1% da população nesta situação.

¹ O IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho geradas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica com informações sobre rendimento escolar(aprovação), que são coletadas pelo Censo da Educação Básica.

MAPA DO BRASIL POR REGIÃO.



Fonte: <http://www.brasil-turismo.com/mapas.html>
Figura 01



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
Figura 02

Este trabalho teve como objetivos específicos identificar quais os efeitos da transferência monetária do PBF e seus impactos na vida das famílias beneficiadas e refletir sobre o sistema de gestão do PBF no âmbito do município. A pesquisa procurou compreender o complexo de relações que envolvem o PBF frente à redução da pobreza, as implicações produzidas na dinâmica territorial do espaço e o caráter fragmentado das ações existentes que se contradiz com as propostas de políticas públicas integradas.

Este estudo, resultado de um processo de investigação, está organizado em três capítulos, que se complementam. Dessa forma, no Capítulo 1 de *“Aspectos Teóricos e Metodologia de Pesquisa”* tratamos buscar o referencial teórico, sobre o qual fundamentamos os outros dois capítulos, a partir de diversos autores, dentre eles Raffestin (1993), Santos (2007), Andrade (1984), Rocha (2005). Um país como o Brasil, marcado por diferenças regionais, desigualdades sociais e de renda, “é compreensível que os indivíduos e famílias pobres apresentem características diversas, conforme sua região e seu local de residência urbana ou rural” (ROCHA, 2005, p.182). Por outro, lado, o processo territorial mostra que o lugar, os recursos e as pessoas interagem num processo dinâmico e contínuo, construindo e desconstruindo espaços, num campo de interesses individuais e coletivos.

No capítulo 2, “*Lagoa do Carro: Limites ao Desenvolvimento e Índices de Superação*” foram levantados alguns aspectos geográficos, sócio-econômicos do município, vendo o lugar como parceiro na construção de uma sociedade menos desigual e mais produtiva e que os limites e a capacidade de superação ocasiona um forte impacto na materialidade e na subjetividade do segmento da classe mais pobre.

No Capítulo 3 “*O Alcance Quantitativo e Qualitativo do Programa Bolsa Família*” analisamos aspectos gerais e locais do PBF e os reflexos do programa em termos de redução da pobreza e inclusão social das cinquenta famílias pesquisadas e cadastradas no PBF. O espaço geográfico de Lagoa do Carro é constituído de uma estrutura social (a questão demográfica, o perfil da sociedade, a distribuição de renda entre seus habitantes, a sua distribuição espacial e geográfica, a cultura, etc.) que representa um espaço marcado e delimitado por condicionantes estruturais, políticas. Por outro lado, o bem estar coletivo dessa sociedade depende, também, do contexto econômico mais amplo, das forças políticas locais, do fortalecimento das ONGs – enquanto espaços mobilizadores das forças produtivas – e das idéias e preocupações que predominam na sociedade.

Como procedimento metodológico aplicou-se um questionário com 50 (cinquenta) famílias do município de Lagoa do Carro, as quais recebem o benefício financeiro do PBF. Entrevistamos os gestores do programa, técnicos das áreas de saúde, de educação e de assistência social, conselheiros, além de alguns comerciantes locais e dirigentes de ONGs, no sentido de contextualizar o PBF, no âmbito local, por entender que “a pesquisa em geografia é um processo em que múltiplos sujeitos se encontram e interagem numa forma particular de leitura do mundo que os divide”. (MOREIRA, 1987, p.194).

O espaço produzido é um resultado da ação humana sobre o território, que expressa, a cada momento, as relações sociais. A literatura mostra que o espaço local é um espaço em plena revalorização e transformação e que a valorização do poder local não pode ser visto de forma isolada. Segundo Alfred Marshall, os direitos cívicos, políticos e sociais encontram-se em conjunto e em interação.

No Brasil, o entendimento da complexidade que é o problema da pobreza, a importância de novas formas de atuação e de relação com o governo, a sociedade, a população de baixa renda e demais atores envolvidos nos programas de políticas públicas, o caráter multidisciplinar que tem que ter a ação de combate à pobreza são fases aparentemente superadas. Sendo assim, os passos estão sendo focados num novo entendimento do problema da pobreza, nas novas oportunidades para a ocupação e geração de renda, no processo educativo e no exercício da cidadania.

Ser pobre não é apenas uma questão de ganhar pouco. A erradicação da pobreza passa pela questão da renda, mas, também, pela oferta universal de serviços – condições de moradia com higiene, proteção da justiça e segurança, saúde, educação, dentre outros, que permitam uma melhor qualidade de vida. Esta visão menos econômica e mais ética caminha ao lado dos direitos e dos deveres do cidadão.

A cidadania é um referencial de conquista da humanidade. Ela esteve e está em permanente construção. Ser cidadão é ter consciência de que é sujeito de direitos civis, políticos e sociais. Por outro lado, ser sujeito de direitos pressupõe também ter uma consciência das suas responsabilidades enquanto parte integrante de um grande complexo que é a coletividade. O Estado cujo bom funcionamento depende da consciência que o ser humano tem de si mesmo, do outro e do mundo, também depende da parcela de contribuição de cada ser e do quanto ele deve ou deveria intervir na realidade em que vive. Olhando esta forma pode-se entender que a cidadania confunde-se com a história da sociedade e com as condições e potencialidades do ser humano.

O PBF, maior programa de transferência de renda do País, transfere por mês R\$72,6 milhões para 913,3 mil famílias pernambucanas. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome os repasses do governo federal em segurança alimentar em Pernambuco alcançam R\$101,7 milhões, atendendo 1,7 milhões de pessoas.

Além desses repasses para o estado de Pernambuco, outros programas sociais como os 188 Centros de Referências da Assistência Social – CRAS, casas que oferecem atendimento

psicológico e de assistência social para a população mais pobre, o Programa para Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), dentre outros, representam alternativas existentes no processo de desenvolvimento humano e de respeito ao cidadão.

No sentido de compreender a realidade local, as condições sócio-econômicas e o perfil desse cidadão, ou seja, das famílias residentes em Lagoa do Carro e que recebem o benefício do PBF, encontra-se o interesse do pesquisador. Neste contexto de políticas sociais universalizadas como um direito de cidadania, no qual as ocorrências e manifestações acontecem num espaço social – natural, como um conjunto interativo de elementos, questiona-se: como o PBF pode responder às necessidades das famílias pesquisadas? Como a gestão do programa tem contribuído para a execução das ações e articulações exigidas nas propostas do programa? Qual o nível de consciência dos direitos e deveres das pessoas entrevistadas?

Assim, o nosso estudo procurou identificar e conhecer as mudanças na qualidade de vida das famílias, como se articulam os agentes envolvidos no PBF, compreendendo duas dimensões: a) os fatores internos – perfil sócio-econômico e compromissos das famílias, utilização do recurso financeiro oferecido pelo PBF, avaliação do programa; b) os fatores externos – impactos do programa na economia local, políticas partidárias e as relações de poder, o lugar como espaço vivo e dinâmico da vida e da cidadania.

1. ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLOGIA DE PESQUISA

1.1 O território, os recursos e a população.

Neste item, fazemos algumas referências teóricas sobre território, poder, pobreza e cidadania, a partir de conceitos de alguns autores, ressaltando que o território/recursos /população, dentro de uma visão da problemática relacional, fazem parte da dinâmica social e do processo produtivo do lugar, possibilitando avanços e/ou retrocessos.

O Brasil é um país constituído de regiões diferenciadas em termos sociais, prestação de serviços básicos à coletividade, econômicos, culturais, territoriais, enfim, com estruturas sociais

diversas em cada Região. As populações mais pobres residem nas Regiões Norte e Nordeste, segundo dados do IBGE. É um país que tem como característica de distribuição espacial a concentração da população nas Regiões de maior desenvolvimento sócio-econômico.

Por outro lado, essas diferenças ou desordens tornam-se ameaçadoras, principalmente quando os controles falham ou se quebram e os efeitos recaem sobre a sociedade mais vulnerável. As políticas locais diferenciadas, segundo a localização das populações necessitadas, associadas às ações do governo fazem emergir a busca por novas formas de viver, reavivando e impulsionando o sentimento de “solidariedade”.

É senso comum, no meio político e da sociedade, que a questão da pobreza e da fome parece difícil de ser superado apenas com políticas compensatórias de doações ou de transferência de renda. A transferência de renda isolada não basta para acabar com a fome dada a magnitude do problema no território nacional e o conjunto de fatores que envolvem a fome e a pobreza.

A pobreza – entendida como a incapacidade de satisfazer necessidades básicas – é um quadro que compõe o cenário brasileiro há bastante tempo. Entretanto, para que se possa traçar um quadro relativamente fiel do quadro de pobreza é necessários outros conceitos como o de pobreza relativa. As linhas de pobreza que têm sido traçadas apontam para a renda monetária. “A maior parte das análises sobre pobreza utiliza medições de limites de linhas de pobreza, ou seja, o nível de renda a partir do qual se considera que uma pessoa é pobre “(DUPAS, 1999, p.29).

Dentro de uma perspectiva da psicologia e segundo a teoria de A. Maslow, as necessidades humanas básicas vão além das fisiológicas, alcançando dimensões maiores, como necessidades de segurança, sociais, de reconhecimento e de auto-realização. Dentro da concepção de satisfação das necessidades básicas a pobreza pode ser entendida não apenas como carência nutricional, mas, também, como carência material, falta de recursos econômicos, carência social, dentre outras. A pobreza não resulta de uma única causa, mas de um conjunto de fatores como, por exemplo, a história de exclusão social e marginalidade que sempre existiu no país.

Em sua análise sobre a pobreza, Amartya Sen se baseia num enfoque centrado nas ‘capacidades’, substituindo o enfoque localizado apenas de renda. Esse olhar sobre a pobreza incorpora essa dimensão dentro de um novo ângulo: o da igualdade de oportunidades. Dentro dessa lógica pode-se pensar a pobreza não apenas como carência de rendimentos, mas, também, como carência de realização mínima de algumas ‘capacidades’ para que o homem possa construir o seu próprio caminho.

Lagoa do Carro é um município que foi emancipado em 1991. Desmembrado do município de Carpina – cidade circunvizinha – ele apresenta todas as características e dependência, dados comuns de uma cidade pobre, pequena. Um território que tem problemas de distribuição de renda, desemprego, desigualdades, infra – estrutura, ou seja, é o resumo do Brasil. Em 2000, a população do município era de 13.110 habitantes com um quadro de analfabetismo na ordem de 36% (pessoas acima de 25 anos).

Muito embora se reconheça que têm existido avanços em termos de melhorias na área de educação, no âmbito municipal, constata-se ainda um significativo percentual de analfabetos e de pessoas com baixa escolaridade. Do ponto de vista das famílias entrevistadas, apenas uma pessoa (Titular do Cartão Bolsa Família) voltou a estudar. Os maridos apresentam baixa escolaridade e não freqüentam escolas.

As perspectivas de melhorias de vida ou de mudanças significativas naqueles núcleos familiares são limitadas pelas próprias condições individuais do pai ou da mãe. Isto levaria para uma vertente relacionada com a questão de capacitar os pobres à inserção econômica minimamente capaz de superar a sub-renda, o exercício dos direitos da cidadania e a remoção de barreiras que bloqueiam os espaços sociais e políticos de atuação das famílias em situação de pobreza.

Vale ressaltar que as famílias convivem com um sistema político local repetitivo, com os mesmos objetos, estruturas de poder, as mesmas imagens, com um espaço que elas ajudaram muito pouco construir. Por outro lado, o mundo moderno exige um novo espaço: o espaço da indústria de alta tecnologia, e conseqüentemente, um novo cidadão, com capacidade, consciente

dos seus direitos e deveres. Vivem-se um tempo onde “o mundo da consciência aparece quando os indivíduos e os grupos se desfazem de um sistema de costumes, reconhecendo-os como um jogo ou uma limitação” (SANTOS, 1987, 1992, p.64).

Nesse contexto, a questão central do PBF que é o ao mesmo tempo garantir o cumprimento das condicionalidades do programa (saúde e educação) e promover o desenvolvimento das famílias em situação de pobreza, está em saber o que os responsáveis por essas famílias podem e desejam fazer para reduzir a pobreza. Questões como nível de escolaridade, desemprego e qualificação profissional foram questões levantadas nas pesquisas e que demonstraram uma realidade que limita gravemente a autonomia e o exercício da liberdade de escolha. Ao serem perguntados sobre o que eles gostariam de fazer, em termos de trabalho, as respostas são as mesmas, ou seja, desejo “fazer qualquer coisa”. Assim, essas limitações sonham às pessoas o direito de serem, elas mesmas, árbitros de seus próprios destinos. Para esses chefes de família a perspectiva de melhoria de vida pessoal parece ser algo muito distante.

O PBF traz na sua essência a transferência de renda como um mecanismo de redução da pobreza e o fortalecimento do desenvolvimento familiar - ancorado em outros programas sociais do MDS - no sentido de superação da pobreza, emancipação das famílias e resgate da cidadania. Este raciocínio remete a duas questões importantes: 1º) a pobreza como uma privação de capacidades básicas, como por exemplo, morbidez persistente, analfabetismo, subnutrição, dentre outros, e não apenas como baixa renda; 2º) os múltiplos efeitos do desemprego, acarretando a exclusão social e a perda de autoconfiança, perda de saúde psicológica e física, perda de autonomia. Há um aspecto da pesquisa e que merece atenção é a elevação da auto-estima das mães, titulares do cartão, no instante em que elas adquiriram poder de compra e credibilidade no comércio local.

Outro ponto relevante é a liberdade de escolha da mãe na utilização do dinheiro, o que demonstra que a renda em dinheiro confere maior cidadania. Entretanto, como se sente o marido com baixa escolaridade, desempregado, despreparado para o mercado competitivo e que não pode trazer para sua casa uma renda que seja resultada do seu esforço, do seu trabalho? Se, do ponto de vista econômico, o grau de instrução é um fator determinante de sua renda, como sair do

assistencialismo institucional? A questão do assistencialismo diante de situações de extrema pobreza parece ser algo inevitável. Mas, isto é um dos lados da questão da pobreza.

Por outro lado, pode-se pensar que as realizações e o desenvolvimento ao alcance de cada uma dessas famílias dependem das oportunidades e dos estímulos às suas iniciativas. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros (SEN, 2000:26). Ainda segundo o autor, seu conceito de liberdade é o “poder” de escolha. Fora as privações, elementos externos, todas as possibilidades estão abertas ao indivíduo. Ele mesmo afirma que “a noção de liberdade como poder efetivo para realizar o que se escolherá é uma parte importante da idéia geral de liberdade” (SEN, 2001; 118).

Obter-se o equilíbrio entre o caminho do crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento social sustentável, focado no bem-estar da população, significa reduzir a pobreza. Para Simon Schwartzman, no seu livro *As Causas da Pobreza*,

[...] a questão do desemprego estrutural, gerado pelos níveis crescentes de competitividade da economia internacional e pelos avanços da tecnologia, está longe de ser claramente entendida e equacionada, e se torna particularmente dramática em países como o Brasil, que têm de confrontar os problemas de modernização e ajuste com uma população pouco educada e sem experiência prévia de inserção profissional em um mercado de trabalho moderno (SCHWARTZMAN, 2007 p.28)

Segundo este autor, existe uma grande parte da população que não está pronta para inserção num mercado competitivo e de integração a uma economia moderna. Para ele, o problema não pode ser resolvido pela distribuição de alguns benefícios. É um convite à reflexão sobre quais as opções de políticas públicas que não foram colocadas em práticas e maximizam ou não equidade e fazem melhor uso dos recursos disponíveis.

O PBF é um programa que se insere em uma política pública ampla que visa à erradicação da fome e da exclusão social, ou seja, o Programa Fome Zero. É uma política que procura unir esforços para potencializar as iniciativas de interesse comum e que envolve o governo em todas as suas esferas e toda a sociedade. A idéia de que a grande solução para o problema da pobreza era voltada com frequência para as questões da economia – mudança de modelo econômico

como solução para os problemas sociais - deu lugar a uma concepção onde o ser humano passa a ser visto como o principal ator do processo, dentro de um cenário de fortes desigualdades sociais.

Com a inflação controlada, o país no caminho do desenvolvimento, caminhando lado a lado com um contingente de famílias em situação de pobreza, constatou-se que a visão simplesmente econômica, diante de uma realidade historicamente complexa, não resolveu a questão da pobreza: a sociedade é mais que a economia. À luz dessas constatações, verifica-se que a sociedade também é ideologia, cultura, religião, instituições e organizações formais e informais, território, todas essas entidades sendo forças ativas (SANTOS 2007 p.122).

A geografia tem suas raízes na busca e no entendimento da diferenciação dos lugares, países e continentes, resultante das relações do homem com o ambiente. Lagoa do Carro é um lugar que se diferencia pelas especificidades e potencialidades do seu território e da sua população, onde o poder institucional e o poder político partidário exercem grandes influências no comportamento da sociedade, materializando-se na continuidade e/ou descontinuidade das ações sociais, nas relações de poder.

O quadro geral do município, em determinados lugares, principalmente na área rural, com a escassez de infra-estrutura associado à necessidade da população carente, configura-se um quadro de grande dependência, em especial no que se refere à questão da quantidade e qualidade da água. Com base nos dados da Secretaria de Saúde do município as principais causas de morbidade no município são provocadas pelo não tratamento da água. Informações registradas no Relatório do Milênio, rev.1, 2002, p.1 revelam que “nenhuma medida poderia contribuir mais para reduzir a incidência de doenças e salvar vidas no mundo em desenvolvimento do que fornecer água potável e saneamento adequado para todos”.

No sentido geral, o espaço geográfico de Lagoa do Carro é constituído de recursos naturais que podem ser explorados, de espaços politicamente delimitados onde as relações de poder são exercidas fortemente nos períodos eleitorais, onde se convive com uma população dependente do poder público local e de serviços básicos essenciais. O território, do ponto de vista local, também é constituído de espaços de poder do ponto de vista da religião, haja vista que em

seu território existem aproximadamente 19 igrejas, na sua grande maioria igrejas evangélicas, onde a população mais carente assiste, de forma consciente e/ou inconsciente, os efeitos do poder constituído, independente da origem ou do viés do poder.

Sendo assim, verifica-se que o território tem a ver com poder, mas não apenas o poder político, mas, também, com o poder “concreto de dominação”, e o poder no sentido mais simbólico, “de apropriação” do espaço. Assim, podemos afirmar que o território, nesse sentido “desdobra-se ao longo de um continuum que vai da dominação político-econômica mais concreta e funcional à apropriação mais subjetiva e/ou cultural-simbólica” (HAESBAERT, 2004:96-96).

No livro *Conscientização*, o educador Paulo Freire sugere que “o homem não pode participar ativamente na história, na sociedade, na transformação da realidade, se não é auxiliado a tomar consciência da realidade e de sua própria capacidade para transformá-la” (1980 p.40).

Dentro dessa lógica, parece ser possível trazer a mesma formulação para se compreender os valores e as crenças das famílias entrevistados, por entender que pensar o universo, tal como vai evoluindo, no plano político, social, econômico, cultural, é uma exigência constante do equilíbrio entre as realidades da vida e a percepção que delas tem de adquirir cada indivíduo.

Por outro lado, organizar a reflexão em torno do território e da população do município implica refletir, também, sobre o sistema de relações sociais no interior do qual circula o poder. Em seu conceito mais genérico, o poder é a capacidade de produzir resultados, gerando algo que possa fazer diferença numa cidade, um País. Por outro lado, na vida social, essa capacidade de fazer isso ocorre através de relações sociais e os resultados das ações afetam o indivíduo, o grupo, a sociedade.

Do ponto de vista da configuração geográfica, o município de Lagoa do Carro é um lugar que apresenta alguns recursos naturais disponíveis, que não foram explorados na sua plenitude como, por exemplo, a Agra Vila da Barragem, localizada na zona rural, portadora de fonte de renda para os pescadores e de lazer em termos de esportes radicais aquáticos e terrestres, a Lagoa

- localizada no centro da cidade - espaço favorável ao turismo e lazer, a Cachoeira do Roncador, fonte de piscinas naturais, à espera da ação humana para ser transformada num espaço turístico.

Além disso, o município conta com um Hotel Fazenda – conjunto arquitetônico do Engenho Cordeiro, de 1867, típico do Brasil colônia – o Museu da Cachaça, entidade particular, fundada em 1998, que conta com um acervo extenso e diversificada de um tipo de bebida popular e um vasto material relacionado à história da Cachaça, constituindo-se num espaço propício ao turismo e que recebe, diariamente, visitantes de vários lugares.

A configuração territorial tem uma existência material própria que do ponto de vista das potencialidades locais não apresenta um equilíbrio razoável entre o que ele oferece e a existência social, que lhe é conferida pela capacidade humana, ser pensante e transformador. Em síntese, depara-se com uma grande dicotomia: de um lado uma sociedade com condições culturais, educacionais específicas; do outro lado, um universo de possibilidades que o território oferece para ser utilizado e apropriado pelos diferentes grupos sociais, visando à justiça social, o enfrentamento da pobreza. Diante dessa realidade, questiona-se: como essa população está organizada e de que forma ocorre a produção de seu espaço?

Para Raffestin o território, os recursos e a população são elementos constitutivos da relação e que fazem parte de todo processo relacional. Para o autor, a população representa a fonte de poder, o próprio fundamento do poder, por sua capacidade de inovação ligada a seu potencial de trabalho. Ainda segundo o autor, o território é um produto vivenciado por atores que mesmo sem haverem participado de sua elaboração, o utilizam como meio, como recurso, não como um recurso estático e sim como uma relação que faz emergir propriedades necessárias à satisfação de necessidades (Raffestin 1993, p.8).

Outro aspecto importante é que Lagoa do Carro apresenta no seu território aproximadamente vinte e cinco organizações não governamentais - na sua grande maioria dirigida por pessoas vinculadas ao poder político. São espaços que representam campos de força que se contrapõem e se complementam, constituídos de relações de poder que influenciam e são

influenciados pela população local, criando-se vínculos de dependências que limitam a autonomia e a liberdade de ação.

A Associação mais expressiva da cidade é a das Tapeceiras (a única no município com sede própria), localizada na PE-90, que conseguiu tornar-se um centro organizativo de produção e venda de tapetes artesanais, apesar dos conflitos internos. Pela sua estrutura, pode-se dizer que ela conseguiu apropriar-se do espaço como possibilidade de comercialização de produtos e da criação de uma “identidade comercial” própria, tornando o município conhecido nacionalmente como a “Terra do Tapete”. O território, nessa perspectiva, é um espaço onde:

[...] os homens vivem, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas. Quer se tratem de relações existenciais ou produtivistas, todas são relações de poder, visto que há interação entre os atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais (RAFFESTIN, p.158).

Nesse contexto, depara-se com um conjunto de questionamentos sobre a influência do “poder”. Alguns se concentram na posse de recursos com um índice de poder ou que o poder envolve de formação de crenças e desejos. Muitos concordam com Bertrand Russel e Max Weber que insistiram para que os resultados sejam intencionais. Para Russel, poder é “a produção de efeitos pretendidos” (1938 p.25). Para Weber, é “a probabilidade de que um ator em uma relação social esteja em posição de levar a efeito a sua vontade, independentemente da base em que essa probabilidade assenta” (1921, p. 2).

Na perspectiva integradora das ações do PBF (educação, assistência social, saúde) e considerando o território como um lugar de organização de serviços, constata-se que a área de Saúde versus Unidades de Saúde da Família representam bases para uma consciência coletiva da problemática local que podem representar facilidades e/ou dificuldades de parcerias e de relacionamentos com outros atores do programa e com os usuários dos serviços de saúde.

Sendo assim, observa-se que as 06 (seis) Unidades de Saúde da Família do SUS, existentes no território municipal, além dos 03 (três) Postos de Saúde, representam instâncias de poder. Na medida em que eles significam lugares onde se colhem informações para alimentar o sistema de dados da saúde versus condicionalidades do PBF e onde se materializa a prestação de

serviços no espaço vivido, caracterizando-se desta forma em territórios que coletam dados, administram e realizam serviços, promovendo, prevenindo e buscando melhores condições de vida. Olhando sob este ângulo, os resultados das condicionalidades do PBF também estão diretamente relacionados à multiterritorialidade, organizada através da intersetorialidade dentro da Secretaria de Saúde, entre a Secretaria de Saúde, Prefeitura, outros setores.

Todavia é necessário observar que nem toda relação de poder é territorial ou inclui territorialidade. Para Claval (1997) existem dois tipos de relações de poder: do homem sobre a natureza e dos homens sobre os homens. No primeiro caso, o autor afirma que a partir da técnica o homem teve condições de modificar o meio até os dias atuais. Para Milton Santos seriam o meio técnico, técnico-científico e finalmente o meio técnico- científico-informacional. No segundo caso, apresenta diferentes relações de poder (poder absoluto, poder de desigual, dominação inconsciente).

De acordo com Haesbaert (2004b) podem-se observar algumas noções de território a partir de uma perspectiva “parcial”, “integradora”, “relacional” e “multiterritorial” A perspectiva parcial é a que percebe a territorialidade sendo exercida a partir de um ponto de vista e que, segundo ele, sinaliza vertentes utilizadas na Geografia: cultural, econômica, naturalista, política. O olhar político, ou seja, referente às relações espaço-poder em geral ou jurídico-político (institucionalizadas).

A partir do olhar cultural ou simbólico-cultural – o território é visto como produto da apropriação, da valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço vivido. Esse grupo valoriza o espaço a partir de determinado significado individual e social. Na vertente econômica o território é concebido enquanto dimensão espacial nas relações econômicas. Neste caso, o território passa existir quando consiste em fonte de recursos e/ou incorporado no debate entre classes sociais e na relação capital-trabalho. O território que surge a partir da visão naturalista é o que se baseia no entendimento exclusivo das relações entre a sociedade e a natureza.

A gestão local do território se faz em meio a uma complexa rede de relações que envolvem grupos sociais diferentes, com interesses particulares e formas de atuação diferentes.

Para Roberto Lobado Correia (1989), o “espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processo aleatório atuando sobre um espaço abstrato”.

As formas de relação entre os atores do PBF (Saúde, Educação e Assistência Social), as relações sociais com as ONGs existentes na zona rural e na zona urbana, com as igrejas existentes no município, dentro de uma perspectiva integradora, oferecem uma noção mais clara da dinâmica da multiterritorialidade e das relações de poder que permeiam o PBF do ponto de vista do território.

O PBF é um programa social que interage basicamente com as escolas, as unidades de saúde e a família que representam instituições complementares e indispensáveis ao desenvolvimento humano: daí a importância da construção de uma parceria entre ambas. Além disso, o PBF está inserido dentro de uma política social mais ampla e integradora – o Programa Fome Zero – que cria um ambiente favorável ao surgimento de oportunidades que visam tirar as famílias da condição de pobreza e de extrema pobreza através de vários programas sociais ligados a outros Ministérios do Governo Federal.

No sentido geral, poder é a capacidade de produzir ou contribuir para resultados que afetem pessoas. Focalizando o poder social – capacidade de fazer isso através de relações sociais- poder-se-ia questionar até que ponto ou de que maneira os poderosos afetam significativamente a vida das famílias beneficiárias do PBF, contribuindo ou produzindo resultados, mudanças efetivas, tirando-as de uma situação de pobreza. O Brasil vive um período em que a preocupação com a política social não é vista apenas como uma possibilidade teórica. A racionalidade econômica formal caminha em pé de igualdade com uma economia guiada por elevados valores humanos, voltada para as necessidades básicas do ser humano e uma política de largo alcance social, referenciais decisivos para a constituição humana.

1.2. A inserção de políticas sociais no contexto da desestruturação do Estado de Bem-Estar - Social

Nos últimos trinta anos, os temas mais discutidos que expressavam grandes preocupações era o desenvolvimento econômico, controle da inflação, modernização, mercado competitivo, pobreza, democracia, entre outros.

Desde meados da década de 1980 as relações entre a Sociedade e o Estado vêm se modificando como forma de governo. A interlocução entre Sociedade e Estado começa a encarar a realidade de forma diferente, a contemplar as diferenças, referência fundamental para a construção de uma democracia. Por outro lado, observa-se o Estado brasileiro admitir a sua incapacidade de assumir, de forma isolada, a sua responsabilidade pela formulação de políticas públicas e pela tomada de decisões sobre questões que pertencem ao conjunto da sociedade.

Nos últimos anos, esse processo acelera-se: a ampliação da consciência coletiva de que o Estado e Sociedade estão se transformando é um fato. As diversas ações que são empreendidas são elementos que configuram um novo momento, um novo paradigma para as políticas sociais e não apenas políticas governamentais.

A partir dos anos 80, tanto nas sociedades desenvolvidas quanto nas periféricas observa-se uma crescente incapacidade de gerar empregos. O crescimento de formas atípicas de ocupação (emprego temporário ou em tempo parcial, emprego informal, pequenas firmas familiares, etc.) teve desdobramento tanto no âmbito do financiamento das políticas quanto no dos potenciais beneficiários. O crescente déficit nos orçamentos da Seguridade Social e a extensão da pobreza testemunham essa inadequação entre proteção social e a nova dinâmica econômica

Nesse contexto, os programas de garantia de renda mínima começaram a adquirir crescente importância no debate político e tornaram-se verdadeiras alternativas de política. As correntes liberais de suas clássicas posições, que enfatizam a necessidade de substituição do antigo Welfare State e da legislação trabalhista, por uma política social nos moldes do imposto de renda negativo.

As tendências do cenário internacional têm provocado a necessidade de uma profunda revisão no papel do Estado moderno. As transformações ocorridas na economia e no trabalho trazem conseqüências diretas no processo de mudanças sociais, sobretudo na sociabilidade que caracterizou a sociedade salarial, do pleno emprego, conduzindo estudiosos a referenciar novas questões sociais decorrentes desse processo (GORZ, 1983; 1985; 1991; ROSANVALLON, 1995; CASTEL, 1995).

Na segunda metade do século XX, o modelo social do Welfare State, com especificidades e intensidades diversas entre as nações, universalizou o acesso e serviços sociais, ou seja, rateio pela sociedade, do custo desses serviços para a satisfação de uma necessidade básica da população.

Num mundo constituído de uma população formada, de um lado, por pessoas bem empregadas e, de outro, por uma maioria de pessoas desempregadas ou vivendo de trabalho informal, o Welfare State Keynesiano – sustentado no pleno emprego, constituído pela contribuição dos empregadores e empregados, e assistência social – que marcaram as sociedades salariais dos países desenvolvidos - não mais consegue atender às questões sociais frente a um mundo globalizado, competitivo, com novas formas de trabalho, mas ainda marcado pela desigualdade e pela pobreza.

No Brasil, com o processo de rearticulação da sociedade civil, de instituições públicas e privadas, que marcou os anos 1980, fortalece-se a luta pela cidadania e a luta política por direitos sociais básicos, ampliando-se direitos sociais na Constituição Federal de 1988.

Com a instituição do conceito de Seguridade Social que incorporou a Assistência Social, junto com a Previdência Social e a Saúde, enquanto políticas constitutivas da Seguridade Social no país, a mediação entre a política e a política pública é feita pelo surgindo de uma agenda social resultante de uma análise mais crítica das condições e necessidades de um povo, a partir de dimensões econômicas, sociais, políticas, levando-se em consideração “fatos” e “valores” que permeiam a sociedade brasileira neste novo momento histórico.

A passagem de um modelo de proteção social tradicional - fundamentado nas práticas clássicas de bem estar social – dando lugar a políticas sociais e política de pobreza, entre outras, começa a ter força dentro de concepções menos assistencialistas e fundamentadas em princípios voltados também para as questões estruturantes onde,

Os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder pelos menos a três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (SILVA, 2007 p.16).

As políticas públicas vigentes no Brasil até o início dos anos de 1980 se caracterizavam pela centralização decisória e financeira na esfera federal. Os municípios e estados exerciam o papel de executores das políticas formuladas pelo poder central.

Na medida em que os recursos eram controlados pela União, deixando as esferas locais de poder expostas às necessidades e demandas dos cidadãos, as articulações entre governos estaduais e municipais tendiam a estabelecer-se na troca de favores de cunho clientelista.

Sendo assim, os efeitos dessas estruturas organizacionais não geravam resultados positivos, contribuindo para a perda de eficácia e de qualidade. Outra característica importante e central das políticas sociais vigentes no Brasil, no período, consistia na exclusão da sociedade civil na construção das políticas sociais, no acompanhamento e controle de forma mais democrática, fora dos padrões clientelísticos e corporativistas, na base do “é dando que se recebe”.

Na década de 1970, teve início no Brasil o debate sobre a reforma da ação do Estado na área social, ganhando impulso nos anos 1980. A partir de 1982, principalmente por parte de governos de oposição, tem início a agenda de reforma, se consolidando na Constituição de 1988, tendo como princípios básicos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados. Tratava-se, naquele momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas, do Estado em ação (O'DONNELL, 1989), em termos de descentralização e participação dos cidadãos na construção das políticas.

Tratava-se naquele momento de definir políticas sociais à luz das forças democratizantes, para um Estado do Bem-Estar do tipo “institucional-redistributivista”, com base numa concepção universalista de direitos sociais. A descentralização e a participação eram elementos fundamentais para a reorientação das políticas sociais em direção da garantia da equidade e para inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal.

Na condição de país subdesenvolvido o Brasil não conseguiu construir uma sociedade salarial nos moldes das sociedades salariais dos países desenvolvidos, ou seja, no modelo que tinha como pressuposto o pleno emprego, origem da integração social e um dos pilares da política econômica keynesiana, que garantia viabilidade de políticas sociais universais (MARSHALL, 1965).

Esse modelo de sistema de proteção social se sustentava sobre a crença na compatibilidade entre crescimento econômico e satisfação das necessidades sociais pelo Estado, desenvolvido a partir dos primeiros anos do XX e consolidado a partir de meados da década de 1940. Esse modelo firmava um pacto entre capital e trabalho, “comprometendo-se o primeiro a instituir uma sociedade de pleno emprego e de bem-estar social e, o segundo, a abdicar do ideal revolucionário para permitir a paz social necessárias à florescência dos anos gloriosos” (SILVA, 1997; 14).

No Brasil, antes do Plano Real, o Brasil vivenciava sucessivos fracassos de estabilização da moeda. A inflação mensal chegou a 14% mensais em janeiro de 1986, às vésperas do Plano Cruzado. A inflação mensal, no período de janeiro/1986 até o primeiro semestre de 1994, variava entre 14% a 82% e ocasionava efeitos devastadores na vida das famílias, das empresas e do governo.

Os reflexos dos planos econômicos (Cruzado, Bresser, Verão, Collor I, Collor II), até a chegada do Plano Real, em 1994, não resolviam a questão econômica nem os problemas sociais que, naqueles anos, não representavam o foco central nas políticas do governo. Vale salientar que se considere nesse processo não apenas as questões econômicas, sociais, territoriais, mas é

necessário, também, que se tenha um olhar crítico dos “fatos” e das diversas interpretações desses “fatos”, que naturalmente vêm acompanhados de “juízos de valor”.

Na opinião de Herbert Simon “os problemas não chegam aos administradores com os elementos valorativos e os elementos factuais que os compõem, cuidadosamente, classificados e separados. (...) para que se possa determinar se uma proposição é correta, deve-se compará-la com os fatos, ou verificar se leva, através do raciocínio lógico, a outras proposições. (SIMON, Herbert. 1946 p.13; p.55).

Não se pode negar que a força de desestruturação que afeta o Estado de Bem-Estar tem origem “nas mudanças do mundo do trabalho que vêm acompanhando a transformação do trabalho”. Com base nessa constatação há de se reconhecer que o sistema de proteção social se vê abalado com os reflexos dessa nova realidade. Os efeitos sociais desse processo – o desemprego estrutural – o subemprego – o descompasso das relações de trabalho, entre outros, tendem à ampliação do aumento da pobreza e das desigualdades.

Por outro lado, a realidade mostra que o paradigma do pleno emprego está em profunda mudança e que a concentração de renda, associado à revolução nas tecnologias de informação e comunicação - elevando as aspirações de consumo de grande parte da população - constituem o grande problema das sociedades atuais, sejam pobres ou ricas. Assim, está se construindo um novo paradigma de emprego, mais flexível, desprovido das garantias de estabilidade dentro dos padrões convencionais.

Durante os anos de 1990, o debate sobre os programas de renda mínima no Brasil teve uma evolução interessante, caracterizando-se um novo olhar sobre a questão da distribuição da renda e o combate à pobreza. Em 1991 o senador Eduardo Suplicy apresentou ao Senado Federal o Projeto de Lei nº 80/1991 sobre Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM que beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as famílias residentes no País, maiores de vinte e cinco anos (SUPLICY, 1992, p.49).

O PGRM tinha como base referencial a Constituição da República Federativa do Brasil, no art.3º, inciso III, que expressa que um de seus objetivos fundamentais é o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. A implantação do programa seria gradual, começando pelas pessoas de mais de 60 anos. Defendido por alguns economistas de diferentes tendências, como John Kenneth Galbraith, Milton Friedman, essa idéia também era defendida pelo professor Antonio Maria da Silveira.

A renda mínima não é uma idéia nova, mas o fato de ser considerada é relativamente recente. Até o século XVI, na Europa, a assistência aos mais necessitados era obra da caridade local, às vezes organizadas pelas igrejas. Entretanto, é na Utopia de Thomas More (1478-1535) que se pode encontrar a sugestão mais antiga de uma garantia de renda. No Brasil, o imposto de renda negativo foi defendido, na revista Brasileira de Economia de junho de 1975, pelo professor Antonio Maria da Silveira da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. A iniciativa do senador Eduardo Suplicy de trazer para debate a questão da pobreza, através do PGRM, tinha como justificativa principal a necessidade de se estabelecer um instrumento de política social capaz de combater a miséria e reduzir a desigualdade de renda.

Em 1995, o governador do Distrito Federal, Cristóvão Buarque (PT) e o prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), resolveram adotar programas semelhantes sob os nomes de Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. Em 2001, foi sancionado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso a Lei nº 10.219/2001, permitindo a realização de convênios com os governos de todos os municípios para adotarem o programa de renda mínima associado à Educação (Bolsa-Escola).

Os debates e reflexões sobre Políticas de Renda Mínima se situam num contexto marcado por grandes mudanças no mundo do trabalho, aumento de desemprego, transformações sócio-econômicas e políticas, avanço tecnológico. Nessa perspectiva de reformas, o debate sobre a política de Renda Mínima no Brasil, que se inicia em 1991, ganha novo impulso quando J. M. Camargo (1991; 1993; 1995) defendeu a idéia de uma proposta de Renda Mínima que vincule a renda familiar com a escolaridade de filhos e dependentes em idade escolar.

A partir de 2001, constata-se um período marcado pelo surgimento de programas do Governo Federal tipo Renda Mínima. O PGRM transforma-se em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola (instituído pela Lei nº10. 219 de 11 de abril de 2001), o Programa Vale Alimentação, criado em 2001, o Programa Auxílio Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002), juntando-se a outros já existentes como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada – BPC (implantado em 1996) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (em 1996).

Assim, a dimensão qualitativa dessa política pública apresenta características que vão se consolidando numa visão de Renda Mínima como uma política pública em termos do direito à cidadania, política pública para complementação de outras políticas vinculadas à educação, à saúde, ao trabalho. Dentro lógica, observa-se que o PBF traz, na sua essência, a concepção de política pública de forma integrada, dentro de num contexto mais amplo, possibilitando a percepção da Política de Renda Mínima como mecanismo centrado na população pobre e de extrema pobreza e no desenvolvimento da família.

A pobreza pode ser entendida de formas diferentes. Ela pode ser absoluta e refere-se a um nível consistente ao longo do tempo. O Banco Mundial define a pobreza extrema como viver com menos de um dólar por dia e a pobreza moderada como viver entre um e dois dólares por dia. A pobreza relativa é vista como dependente do contexto social. Em muitos países a definição oficial de pobreza é baseada no rendimento relativo e por essa razão alguns críticos argumentam que as estatísticas medem mais a desigualdade do que as carências materiais. O Banco mundial defende com base em vários estudos que: a) o crescimento econômico é fundamental para a redução da pobreza e em princípio não cria desigualdades; b) o crescimento acompanhado de políticas sociais é melhor do que apenas crescimento; c) uma desigualdade inicial elevada prejudica a redução da pobreza no futuro; e d) A pobreza é ela própria uma barreira à sua própria diminuição.

Os sistemas de proteção social que prevaleciam nos países centrais, entre os anos 40 e 70, tinham-se desenvolvido no âmbito de um modelo econômico que tinha características econômicas relativamente fechadas, que permitiam que os estados nacionais possuíssem certo poder de regulação sobre a conjuntura econômica de cada país. O crescimento econômico, a

demanda de trabalho que acompanhava esse dinamismo econômico, a relação de trabalho mais comum era o emprego por tempo indeterminado e horário integral, os salários reais cresciam paralelamente às elevações da produtividade. Esses aspectos apresentavam as principais características do modelo econômico da época e o resultado desse modelo de crescimento expressos uma situação de quase pleno emprego no transcurso do período 1945 – 1973.

Assim, o sistema de proteção social foi incorporando antigas reivindicações do mundo do trabalho (assistência médica, seguro desemprego, aposentadoria, etc.), cujos benefícios estavam mais ou menos ligados à integração econômica via mercado de trabalho. Essa proteção social estava associada à existência de um vínculo empregatício, transmitindo-se a imagem de uma seguridade social que tinha caráter universalista.

Com o passar do tempo a crise da segunda metade dos anos 70 revelou-se mais estrutural que conjuntural. Os sistemas de proteção social começaram a receber questionamentos sobre a viabilidade financeira e sua eficiência (a relação custo/benefício). Começaram a vislumbrar-se duas tendências:

- a) incorporação de novas tecnologias, elevando a produtividade e reduzindo a mão-de-obra e a necessidade de qualificação para trabalho. Dessa forma, os desempregados encontravam-se cada vez mais dificuldades de reingressar no mercado de trabalho; e
- b) a segunda tendência do novo contexto econômico é a crescente globalização econômica que também afeta as economias centrais, reduzindo a capacidade de regulação, no espaço de cada Estado - Nação, da conjuntura econômica.

A partir dos anos 80, tanto nas sociedades desenvolvidas quanto nas periféricas, observa-se uma crescente incapacidade de gerar empregos e/ou perceptível crescimento de formas atípicas de ocupação (emprego temporário ou em tempo parcial, emprego informal, pequenas firmas familiares, etc.) que tiveram desdobramento tanto no âmbito do financiamento das políticas quanto no dos potenciais beneficiários. O crescente déficit nos orçamentos da seguridade social e

a extensão da pobreza testemunham essa inadequação entre a tradicional proteção social e a nova dinâmica econômica.

Em 1991, o Brasil vivia uma das maiores crises recessivas. O combate à inflação monopolizava as atenções do governo e da sociedade. Naquele momento, o senado federal, conseguiu aprovar o projeto de garantia de renda mínima. Em uma economia mergulhada na recessão, parecia um tanto utópico a implementação de uma política de combate à pobreza.

Nessa época era comum a idéia de que a melhor política de combate à pobreza e redução das desigualdades era a retomada do desenvolvimento e a obtenção de estabilidade no nível de preços. Por outro lado, o projeto de renda mínima apresentada e aprovada pelo senado federal sofreu críticas que estavam mais vinculadas à sua implementação que nos seus méritos. Com a retomada do crescimento, a estabilização de preços e com o surgimento do Plano Real, foi retomada a questão do combate a pobreza e redução das desigualdades. Nesse contexto, os programas de garantia de renda mínima começaram a adquirir crescente importância no debate político e tornaram-se verdadeiras alternativas de política social. As correntes liberais, de suas clássicas posições, enfatizam a necessidade de substituição do antigo Welfare State e da legislação trabalhista, por uma nova política social, nos moldes do imposto de renda negativo (IRN).

Diante desse cenário, os instrumentos tradicionais de política para reativar a economia encontram limites, sendo vislumbrada uma única variável: a elevação da competitividade. Esta poderia crescer por meio de dois caminhos – aceleração da incorporação de tecnologias, diminuindo a demanda de trabalho, ou redução de custos de mão-de-obra. Essa redução pode ser atingida via redução dos salários e/ou encargos sociais. Sendo assim, conclui-se que o antigo sistema de proteção social não é mais funcional ao novo contexto econômico e social.

A discussão sobre os impactos no bem-estar social de uma compensação monetária ou oferta direta de bens e serviços à comunidade carente não é uma coisa recente. As correntes denominadas liberais tendiam, a chamar atenção para as vantagens de uma transferência financeira direta. Ao contrário, o Welfare State tradicional privilegiava a ação do estado pela

oferta direta – e, muitas vezes, gratuita – de bens e serviços. No debate atual sobre o problema de proteção social, há um consenso geral a respeito da falta de adequação entre o antigo Estado de Bem-Estar e as novas tendências estruturais da economia em geral e do mercado de trabalho, em particular.

As estatísticas mostram que nos últimos 25 anos o balanço social e econômico no Brasil não é muito animador e que a renda per capita manteve-se estagnada. O desemprego aumentou, o salário mínimo perdeu 50% do seu poder aquisitivo. Em 1980 a participação do rendimento na renda nacional que era de 50%, em 2003, caiu para 36%. Em resumo, a degradação na distribuição funcional da renda no Brasil tornou-se um elemento motivador no sentido de aumentar o número de pessoas a buscarem alternativas ocupacionais para obtenção ou complementação de renda.

Por outro lado, ao longo da década de 1990, por força da mudança no papel do Estado no Brasil, milhares de postos de trabalho, que pertenciam ao setor produtivo estatal, foram eliminados. Paralelamente a isso, a administração pública direta passou por grandes transformações em função da reforma administrativa, contribuindo desta forma para a demissão de pessoal e ampliação no sistema de terceirização de atividades antes administradas pelo setor público.

No período de 1995 a 2000, o desemprego cresceu 155,5% ampliando o surgimento do emprego informal. Nesse contexto, o debate sobre Renda Mínima, a partir do declínio do pleno emprego (seguro social e assistência social) sustentáculo do Welfare State, começa a ser debatido no meio político e social. Os Programas de Renda Mínima surgem numa conjuntura sócio-econômica marcada pelo desemprego, sem a proteção garantida pela previdência.

A Constituição Federal de 1988 define o Brasil como um “Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político” inicia um novo momento social, a exercitar valores até então adormecidos. Esse ideário preconiza a intervenção do Estado e a consolidação de ações focalizadas na extrema pobreza e na liberdade política.

O contexto acima marca uma era na qual os processos de racionalização da vida social brasileira e de universalização de direitos humanos começam a penetrar nos valores gerais e na vida da população mais carente. A individualização, cidadania, consumo, direitos, informação, participação, adquirem características próprias no contexto da nova realidade brasileira, nas instituições sociais, na sociedade e no meio político.

Em 1992, com a instituição do movimento Ética na Política desencadeando o impeachment do presidente da república do Brasil, surge na agenda pública a temática da fome e da pobreza. Destaca-se a Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, conhecida como Campanha da Fome, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, sendo incorporada pelo governo, em 1993, com o nome de Plano de Combate à Fome e à Miséria.

A partir de 2003, no processo de evolução das políticas sociais o Brasil, inicia-se um novo momento histórico. Amplia-se o conceito de desenvolvimento, colocando a questão social, a fome, a pobreza em pé de igualdade com as questões de ordem econômica. O novo governo assumiu o compromisso de melhorar a qualidade das políticas voltadas à inclusão social e mobilizar a sociedade para o combate à pobreza. Dentro desse cenário, os programas sociais passaram a ser considerados eixo central de uma “grande rede nacional de proteção social”, no combate à fome, à pobreza.

1.3 Objetivos e procedimentos metodológicos

Para a realização do processo de investigação, a idéia inicial era trabalhar apenas com a população da zona urbana, como campo de pesquisa. Entretanto, esse primeiro pensamento foi logo abandonado por entender que as duas áreas (urbana e rural), apesar de apresentarem algumas características comuns, têm diferenças em termos de disponibilidade de serviços essenciais, recursos, população e que deveriam ser consideradas no processo de análise, possibilitando uma avaliação mais fidedigna e direcionada para os objetivos da pesquisa.

A primeira ação do pesquisador foi enviar um ofício para o Prefeito do município informando-o sobre a importância e o objetivo da pesquisa. No próprio documento foi autorizada

a realização do trabalho, sendo o mesmo enviado para a Secretaria de Ação Social para que as informações pudessem ser disponibilizadas.

Após ter-se definido o ambiente da pesquisa, inicialmente foram feitas algumas entrevistas com pessoas que direta ou indiretamente tinham relação com o programa e seus efeitos. A idéia foi identificar contextos, condições técnico-administrativas, relações sociais e institucionais, no sentido de situar o PBF dentro da realidade do município. As pessoas foram selecionadas para as entrevistas considerando-se o potencial de informações necessárias para maior compreensão do programa, o envolvimento e a participação dos atores envolvidos na execução do programa Bolsa Família.

A primeira entrevista realizada foi com a Secretária de Ação Social do município que forneceu informações gerais e recomendou que o assunto fosse tratado com a coordenadora de programas sociais do município. As perguntas giraram em torno de políticas e programas sociais existentes no município, fundamentada na Constituição de 1988 que conferiu aos municípios brasileiros espaços e responsabilidades institucionais e um grau de autonomia que vem sendo construída ao longo dos anos. A terceira foi com a coordenadora do programa Bolsa Família e uma pessoa envolvida diretamente com o Cadastro Único (base de dados de programas sociais do governo federal) e com o sistema de acompanhamento do PBF. A quarta entrevista, com uma técnica responsável pelo acompanhamento de programas na área de Saúde.

Foi entrevistada a diretora de ensino da Secretaria Municipal de Educação e a coordenadora do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS do município. Essas entrevistas permitiram ao pesquisador verificar o cumprimento das condicionalidades do programa e perceber o processo de articulação entre as Secretarias de Saúde, de Educação e de Ação Social. Foram entrevistados, também, alguns presidentes de ONGs, representantes do Conselho de Controle Social e comerciantes locais. Essas últimas entrevistas permitiram identificar o grau de integração e de soluções coletivas e os impactos do PBF na economia local.

Para construção desse trabalho de pesquisa utilizou-se aspectos de metodologia quantitativa, de pesquisa documental e de pesquisa bibliográfica, uma vez que existia a

necessidade de se ter uma visão mais clara do contexto econômico, social e política no qual o PBF estava inserido. Trata-se de um espaço marcado por ações centradas em relações de poder, um lugar onde a própria população afirma que “respira política vinte e quatro horas” e vive a depender significativamente do comportamento do poder municipal e político.

Inicialmente, para construção do trabalho fomos encontrar em Cervo e Bervian (1996. p.65), uma explicação quanto a esse procedimento inicial. Para esses autores “a pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas, e é o meio de formação por excelência”. Em síntese, o nosso procedimento metodológico foi baseado em levantamento bibliográfico e análise documental, entrevistas envolvendo técnicos, gestores do quadro de pessoal da prefeitura, presidentes de ONG’s, comerciantes locais, representantes do controle social, como citado acima e entrevistas com cinquenta famílias residentes em Lagoa do Carro e que recebem o benefício financeiro do programa.

Na análise de dados, levaram-se em conta as seguintes finalidades, de acordo com o que estabelece Minayo (1992): a) Estabelecer uma compreensão dos pesquisados; b) Confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e ou responder a questão formulada; c) Compatibilizar o assunto pesquisado, articulando-o ao contexto cultural, social e de políticas públicas.

No sentido de atingir ao que se propõe a pesquisa, optou-se em utilizar predominantemente a metodologia qualitativa, objetivando uma compreensão mais profunda dos reflexos da transferência de renda do PBF e das particularidades de um programa de políticas públicas sociais em termos de seu significado para o grupo pesquisado. O processo de escolha das famílias entrevistadas foi baseado nos seguintes critérios:

- a) geográfico (população residente na zona urbana e na zona rural);
- b) famílias com apenas um filho cadastrado;
- c) famílias com três filhos cadastrados, ou seja, limite máximo permitido pelo programa;
- d) famílias cujos familiares – pai ou mãe – façam parte de alguma ONG e/ou sindicato.

As 50 (cinquenta) famílias - 25 da zona urbana e 25 da zona rural – inicialmente foram selecionadas com base no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. A pesquisa foi efetuada através de um questionário que contemplou as características dos entrevistados, as características das famílias, as características do domicílio, conhecimento do programa Bolsa Família e utilização dos recursos financeiros.

Na zona urbana, as entrevistas foram realizadas com famílias residentes nos seguintes locais: Travessa Coronel Antonio Tavares, Vila Maria Luíza, Loteamento Luis Antonio Martins, Vila Luiz Otávio, Rua São José, Vila da Prata, Mutirão, PE-90. Na zona rural, famílias residentes nos seguintes sítios: Vassouras, São Francisco, Serraria, Barragem, Chã de Santana I e II.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, a preocupação maior não foi apenas com o quantitativo de pessoas beneficiadas nem com a generalização dos resultados obtidos em uma amostra. Levou-se em consideração, para efeito de análise, o conjunto de ações e relações sociais e o papel que os partidos políticos e as ONGs têm, a nível local, enquanto instrumentos de educação e mobilização da população.

2. LAGOA DO CARRO: LIMITES AO DESENVOLVIMENTO E ÍNDICES DE SUPERAÇÃO

No sentido geral, a estrutura social de um país, de uma cidade, é dada pela sua estrutura demográfica, questões étnicas e culturais, produção e ocupação de uma sociedade sustentável, a distribuição da riqueza entre seus habitantes, e sua distribuição espacial e geográfica. A realidade tem mostrado que os problemas sociais e econômicos de uma sociedade não são equacionados apenas com programas emergenciais, criação de Leis, apresentação de indicadores sociais, promessas ou boas intenções.

[...] daí a seqüência de crises, a não resolução de problemas sócio-econômicos, a tentativa frustrada de querer fazer ciência ignorando o meio em que se vive, como se o homem não vivesse em um espaço e não dependesse, até certo ponto, dos recursos disponíveis (ANDRADE. 1977 p.4).

Do ponto de vista administrativo, o município de Lagoa do Carro é constituído pelo distrito sede, estando à área rural representada por povoados, sítios, fazendas e engenhos, destacando-se: Agrovila da Barragem, Pouso Alegre, Campo Grande, São Francisco, Serraria, Vassouras, Chã de Santana I, Chã de Santana II, Confraria, Chã de Ventenas, Vassouras, Fazenda Torreão, Terra Nova I e Terra Nova II, Barro Preto, Nova Jerusalém, Jurema Preta, Ribeiro de Pedra, Chã de Castelo, Gameleira, Granja Come e Dorme, Uberaba, Cascalho, Seixos, Recreio, Soledade.

A situação sócio-econômica do município e o grau de desenvolvimento da sociedade por si só já justifica a necessidade de se estabelecer parcerias, dentro de uma perspectiva solidária, no sentido de transformar a realidade local. Entretanto, o que se observa é a existência de um distanciamento entre as instituições em detrimento do conhecimento do PBF e o conseqüente estabelecimento de relações assimétricas, de submissão, de não-escuta. A aproximação entre essas instituições precisam assentar-se em bases simétricas, estabelecendo parcerias de forma democrática, compartilhando o repensar políticas de apoio ao desenvolvimento e execução do PBF no âmbito municipal.

O PBF, na sua estrutura administrativa, atua num campo intersetorial e não específico. Segundo o marco teórico do Programa Fome Zero, o problema da pobreza tem por imperativo ético responder às necessidades sociais baseadas nos direitos universais fundamentais: é uma ação coletiva vinda de diferentes setores e de diferentes saberes. Dentro dessa lógica, constata-se que as necessidades básicas têm vínculos com os grupos sociais, o território, infra-estrutura, problemas emergentes em educação, saúde, emprego e renda, ou seja, questões que são determinantes em termos de qualidade de vida.

Satisfazer necessidades sociais fundamentais, no âmbito municipal, a exemplo do País e da Região, não é uma tarefa fácil. O campo de intervenção vai do individual e coletivo ao campo institucional e subjetivo que incorporam eficiência, competências, vontades, valores e princípios fundamentados na solidariedade.

O município de Lagoa do Carro foi criado pela Lei Estadual nº10. 619, de 01 de outubro de 1991 e desmembrado do município de Carpina. As principais atividades econômicas são a agricultura e o artesanato (tapeçaria), sendo conhecida nacionalmente como a Terra do Tapete. A cidade tem como principal empregador de mão de obra formal a prefeitura municipal.

A cidade tem limites municipais: Norte Carpina; Sul Lagoa de Itaenga; Leste Carpina; Oeste Limoeiro. Possui uma área física de 59,7 km², a participação do território do estado é de 0,06%, distante 53,6 km da cidade do Recife, capital do estado de Pernambuco, sendo as principais vias de acesso a PE-005, BR-408 e a PE-090(via Carpina). Localizado na Região Mata Norte Setentrional, o município de Lagoa do Carro apresenta potencial para um aproveitamento agrícola com culturas temporárias e/ou permanentes. (Figura 03).

O município tem seu território inserido em duas bacias hidrográficas. A porção Norte do município situa-se na bacia hidrográfica do rio Goiana, na sub-bacia do rio Tracunhaém e a porção Sul na bacia hidrográfica do rio Capibaribe. Os recursos hídricos no município estão representados pela Barragem do Carpina (Agro Vila da Barragem) e por uma série de fontes de água e de pequenos açudes – Três Canecos – Guabiru – Bexiga – Marrecas e Ribeirão da Pedra que servem para o abastecimento das comunidades. A água é um fator limitante, pois não há abastecimento de água da COMPESA na área rural, ficando a população dependendo de carro Pipa da Prefeitura e de distribuição da água através de caminhões particulares de alguns políticos.

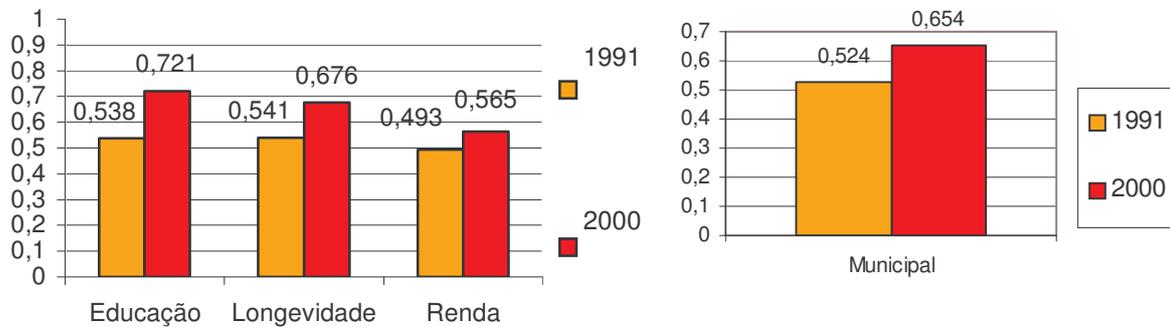
Nos últimos anos, o crescimento de construções residenciais, principalmente na zona urbana, tem representado não apenas um aumento populacional, mas uma nova configuração do espaço, um aumento de consumo, um relativo acesso a bens materiais, em especial no segmento da sociedade mais pobre.

Lagoa do Carro revela a sua condição de centro que continua crescendo de forma desordenada, sem que tenha existido um planejamento urbano prévio, o que naturalmente gera uma série de problemas como, por exemplo, questões de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, resultados de um crescimento populacional que não foi acompanhado por um sistema de infra-estrutura que pudesse proporcionar à população uma melhor qualidade de vida.

Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do Município – 1991 e 2000

IDH - Lagoa do Carro - PE

	1991	2000
Educação	0,538	0,721
Longevidade	0,541	0,676
Renda	0,493	0,565
Municipal	0,524	0,654



Fonte: PNUD/Atlas de Desenvolvimento Humano

Segundo dados do PNUD/IPEA/FJP, publicados no Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil, em 2000, Lagoa do Carro apresentava um Índice de Desenvolvimento Humano - IDH de 0,654, contra 0,524 de 1991, o que lhe garantiu uma posição de 48º colocado no ranking estadual e 3.417 no nacional. Foram índices de longevidade IDHM-L e de educação – IDHM-E que mais contribuíram para aquele valor alcançado.

2.1. Aspectos demográficos e de renda das famílias

População residente, situação do domicílio e sexo - 2000.

Total			Urbana			Rural		
Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher
13.110	6.540	6.570	8.087	3.950	4.137	5.023	2.590	2.433

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Em 2000, a população total representava 13.110 habitantes, dado considerado como referência para análise do trabalho de dissertação. Desse contingente, verifica-se um índice de 49,89% de pessoas do sexo masculino e de 50,11% de pessoas do sexo feminino, representando um equilíbrio em termos de distribuição populacional por sexo.

No período 1991-2000, a população de Lagoa do Carro teve uma taxa média de crescimento anual de 1,97%, passando de 11.075 em 1991 para 13.110 em 2000 (Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil). Segundo os dados oficiais, em 2000, a população do município representava 0,17% da população do Estado e 0,01% da população do País.

A maior representação urbana (61,69%) sobre a rural (38,31%) encontrada no município de Lagoa do Carro é uma consequência do êxodo rural. Em termos gerais, a força de trabalho formal (carteira assinada) encontra-se na prefeitura municipal, no comércio local, nas empresas de ônibus, no comércio das cidades circunvizinhas, como Carpina, Limoeiro, Paudalho. Por outro lado, os prestadores de serviços que atuam no mercado informal (sem carteira assinada) também têm, na sua maioria, domicílio na área urbana, espaço que oferece maiores possibilidades de serviços temporários.

Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade, 1991 e 2000		
	1991	2000
Renda per capita Média ⁽¹⁾	74,64	114,80
Proporção de Pobres (%)	77,32	62,04
Índice de Gini	0,48	0,50

Fonte: Pnud/Ipea/FJP, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

(1) A preços de 2000.

A renda per capita média do município cresceu 53,80%, passando de R\$ 74,64 em 1991 para R\$ 114,80 em 2000. A pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$75,50 equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) diminuiu 19,76%, passando de 77,32% em 1991 para 62,04% em 2000. A desigualdade cresceu. O Índice de Gini passou de 0,48 em 1991 para 0,50 em 2000. Com base no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, no município de Lagoa do Carro a intensidade da pobreza

representou 53,66% em 1991 e em 2000 43,50%. Com relação à intensidade da indigência, em 1991, foi de 38,32% e, em 2000, foi de 41,87%.

2.2. Aspectos educacionais

O baixo rendimento familiar, o limitado percentual de acesso ao ensino básico, o expressivo nível percentual de analfabetismo, marcas registradas da sociedade brasileira se mostram ainda evidentes através dos resultados de dados estatísticos.

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2005, o Brasil contava com cerca de 14,9 milhões de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas, o que significava corresponder a 11% da população brasileira. Entretanto, no período entre 1995 e 2005 houve uma queda na taxa de analfabetismo nas áreas urbanas (de 11,4% para 8,4%) e nas áreas rurais (de 32,7% para 25,0%). Mesmo assim, a disparidade entre as taxas de analfabetismo dos brasileiros é bastante significativa, sendo o Nordeste a região com as taxas mais elevadas de analfabetismo.

Segundo as estatísticas, “a taxa de escolarização bruta das crianças de 7 a 14 anos não apresenta grandes diferenciações em termos regionais, independentemente da situação urbana ou rural do domicílio, ou mesmo, em função do sexo ou cor dos estudantes”. Estes resultados se devem em grande parte à obrigatoriedade legal da oferta do ensino fundamental (nível correspondente a esse grupo etário) na rede pública municipal de ensino, apoiada por meio de diversos mecanismos sociais.

Os quadros apresentados a seguir demonstram que a taxa de analfabetismo no município de Lagoa do Carro, tanto do ponto de vista da população jovem quanto da população adulta, vem caindo nos últimos anos e que o percentual de frequência escolar, em 2000, teve um aumento significativo na faixa etária de 7 a 17 anos.

O número de matrículas nos últimos anos tem apresentado algumas alterações. O número de matrículas no ensino fundamental apresentou um total de 2.585, em 2007, contra 2.886 em

2006. A Educação de Jovens e Adultos – EJA (ensino fundamental) teve um total de 885, em 2006, contra 566, em 2007. Em compensação o número de matrículas do EJA (ensino médio) foi zero em 2006 contra 176 matrículas em 2007.

Lagoa do Carro								
Nível Educacional da População Jovem, 1991 e 2000								
Faixa Etária Anos	Taxa de Analfabetismo		% com menos de 4 anos de estudo		% com menos de 8 anos de estudo		% frequentando a escola	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
7 a 14	45,4	17,1	-	-	-	-	74,0	94,1
10 a 14	31,0	10,5	78,3	54,1	-	-	75,1	94,9
15 a 17	22,5	3,8	47,0	23,6	96,3	83,0	42,8	71,3
18 a 24	34,4	11,3	48,7	27,4	83,7	64,2	-	-

Fonte: Pnud/Ipea/FJP, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Lagoa do Carro		
Nível Educacional da População Adulta (25 anos ou mais), 1991 e 2000		
	1991	2000
Taxa de analfabetismo	54,5	36,4
% com menos de 4 anos de estudo	73,7	56,2
% com menos de 8 anos de estudo	93,2	85,2
Média de anos de estudo	2,1	3,5

Fonte: Pnud/Ipea/FJP, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Número de Matrículas no Município de Lagoa do Carro

Resultado do Censo Escolar 2006

Município	Dependência	Matrícula Inicial													
		Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental (Regular)				Ensino Médio (Regular)	Educação Especial		Educação de Jovens e Adultos (presencial)		Educação de Jovens e Adultos (semipresencial)		Educação Profissional (Nível Técnico)
				Educação Especial (Incluídos)	Total	1ª a 4ª série e Anos Iniciais	5ª a 8ª série e Anos Finais		Total	Fundamental	Total	Fundamental	Total	Fundamental	
LAGOA DO CARRO	Total	207	581	0	2.886	1.555	1.331	531	28	27	885	714	0	0	0
	Estadual	0	0	0	548	0	548	388	0	0	138	138	0	0	0
	Municipal	155	396	0	2.141	1.358	783	143	28	27	747	576	0	0	0
	Privada	52	185	0	197	197	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: MEC/INEP

Resultado do Censo Escolar 2007

Município	Dependência	Matrícula Inicial																
		Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação de Jovens e Adultos - EJA (presencial)		Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)									
		Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª série e Anos Iniciais	5ª a 8ª série e Anos Finais		Fundamental	Médio	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Médio	Ed. Prof. Técnico	EJA Fund ¹	EJA Médio ¹	EJA Integ. Ed. Prof	
LAGOA DO CARRO	Total	134	455	1.426	1.159	576	566	176	0	0	28	0	0	0	0	0	0	0
	ESTADUAL	0	0	0	575	403	93	51	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	MUNICIPAL	89	350	1.265	567	173	473	125	0	0	28	0	0	0	0	0	0	0
	PRIVADA	45	105	161	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: MEC/INEP

As Ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE tem por objetivo “auxiliar a escola na melhoria da aprendizagem dos alunos e, por conseguinte, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IBDE – Escola”. Ao elaborar o PDE da escola, a partir da definição de metas e ações para serem financiadas pelo Ministério da Educação – MEC, essas metas devem estar relacionadas aos objetivos e estratégias que visem à melhoria do desempenho do aluno.

O repasse é feito diretamente para as escolas. O repasse tem por base o número de alunos do ensino fundamental, indicado no Censo Escolar. A escola deverá distribuir esses recursos no Plano de Ações – 40% dos recursos destinam-se às despesas de capital (material e equipamento

de apoio pedagógico, máquina e equipamento, utensílios de escritório e mobiliário) e 60% às despesas de custeio (material de apoio pedagógico). O repasse é feito uma vez por ano, normalmente nos últimos meses do ano.

No ano de 2006 foi disponibilizado para Lagoa do Carro o valor total de R\$27.853,00 (vinte e sete mil, oitocentos e cinquenta e cinquenta e três reais) distribuídos conforme os dados a seguir. Segundo a Diretora de Ensino do município, o PDE tanto nas escolas urbanas quanto nas escolas rurais permitiu uma melhoria na qualidade do ensino, considerando as aquisições de materiais de apoio pedagógico, assim como na realização de pequenas melhorias nas estruturas físicas de algumas escolas. Com o PDE, as necessidades mais urgentes são atendidas e, pouco a pouco, melhora-se a “cara” da escola. Graças ao PDE, algumas escolas dispõem de TV, DVD, geladeiras, grades, mimeógrafos, ventiladores, acervo para a biblioteca escolar.

Transferência de Recursos do PDE para as Escolas – Ano 2006

Nome da Escola	Quant. Alunos	Valor
Escola Dagoberto Lobo	436	4.677,00
Escola Drº Gonçalves Guerra	278	4.013,40
Escola Ernesto Geisel	96	1.497,40
Escola Joana Pinto de Souza	51	1.300,00
Escola Prof. Ailton Barbosa de Lima	213	3.174,60
Escola Prof. Jorge Camelo	868	9.391,40
Escola Creuza Arcoverde de F. Cavalcanti	14	406,00
Escola Miriam Pimentel Guerra	33	650,00
Escola Centro Comunitário São Francisco	41	684,00
Escola Joaquim Lapa	15	435,00
Escola Municipal Manoel Ernesto do Rego	30	637,80
Escola Nossa Senhora de Santana	19	551,00
Escola Pedro Correia	15	435,00
	TOTAL	27.853,00

Fonte: MEC/PDE

Os recursos são repassados diretamente às Unidades Executoras das escolas beneficiadas, o que permite certa autonomia da Direção da Escola na aplicação da verba liberada. Na prática, muito embora a idéia de políticas públicas descentralizadas ainda tenha uma longa estrada a ser percorrida, já é visível a internalização de conceitos sobre administração pública voltada para a

qualidade e para resultados. Como os repasses direto para a escola só ocorre a partir de 50 alunos, as mais penalizadas são as da zona rural, em função do quantitativo de alunos.

Muito embora os recursos sejam aplicados basicamente em material pedagógico, as outras questões físicas ficam a critério do gestor local. O pouco poder que as escolas possuem no processo de gestão das escolas é um dado limitante na questão da administração escolar. Apesar das pequenas melhorias, as escolas precisam de reformas estruturantes, que visem melhorar o sistema de saneamento, pinturas, segurança, etc.

2.3. Aspectos econômicos e de infra-estruturas

Em termos de desenvolvimento local o município se ressentir da falta de representações da indústria, de um comércio maior, dos grupos econômicos mais fortes. Vale salientar que o município tem pequena extensão urbana, diferentemente dos diversos povoados/sítios da zona rural, alguns deles com potencialidades pouco exploradas, principalmente pelo segmento mais jovem da população que demonstra baixo interesse pela atividade agrícola. Por outro lado, a pouca prática da sociedade no exercício de organização coletiva como força impulsora e determinante na promoção do desenvolvimento social, com o objetivo de facilitar a superação da situação de pobreza, não é uma prática comum no meio da sociedade

Do ponto de vista de apoio do governo em termos do desenvolvimento familiar, algumas Associações, através de programas de sociais, têm sido parceiras no sentido de obter recursos para grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Tais ações - centradas muito mais em interesses pessoais em detrimento de interesses coletivos – refletem o contraditório do cotidiano. Ao entrevistar alguns presidentes de Associações fomos informados que o município foi contemplado com construções de 15 casas para os moradores da Barragem, no povoado de São Francisco 100 famílias foram beneficiadas com o abastecimento de água (poço), em Chã de Ventenas foram construídas cisternas para 35 famílias. Através da Colônia de Pescadores Z-18, 45 famílias que residem na Barragem foram contempladas com barcos e materiais de pesca. Mesmo assim, os resultados não refletem uma capacidade coletiva em prol do desenvolvimento das famílias beneficiadas com tais recursos.

Com o crescimento populacional da cidade, estimada em 14.372 habitantes (IBGE/2005) e com uma infra-estrutura frágil, em termos de água e esgotamento sanitário, o município padece com o crescimento da população e o distanciamento entre a sociedade e as necessidades vitais em termos de água, de um sistema de saneamento adequado. Embora os dados abaixo sejam de 2000, é uma referência e o retrato de uma situação que ainda se perpetua.

Domicílios por forma de abastecimento de água,
com banheiro ou sanitário, e destino do lixo- 2000

Total de Domicílios	Abastecimento d água			Banheiro ou sanitário			Destino do lixo	
	Rede geral	Poço ou nascente	Outra	Tinham		Não tinham	Coletado	Outro destino
				Total	Rede geral			
3.141	1.705	814	622	2.866	68	275	1.759	1.382

FONTE: IBGE, Censo Demográfico 2000

O abastecimento de água, o sistema de saneamento precário, a qualidade da água, o lixo, são problemas existentes no município, conforme demonstra o quadro acima, que não favorecem A área rural, a que mais padece, é abastecida pela prefeitura ou por alguns políticos. Por uma questão de “qualidade” e “quantidade” da água, a zona rural, principalmente, depende muito desse tipo de suporte. A fragilidade do sistema de esgotamento sanitário e a precariedade no abastecimento de água são fatores limitantes que afetam significativamente a qualidade de vida dos moradores.

Numa entrevista com o Prefeito do Município obteve-se a informação que o Governo do Estado liberou, através do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata – PROMATA, um projeto relativo às obras de saneamento e abastecimento de água (tratada), na Agrovila da Barragem. Segundo o entrevistado, o valor da obra é de 865 mil, que irá beneficiar 210 famílias aproximadamente, concretizando-se um antigo sonho daquela comunidade. A conclusão da obra está prevista para julho/2008. Com isto, parte do problema de infra-estrutura começa a ser administrado naquela localidade.

Com o aquecimento do comércio local, houve uma diminuição do fluxo de passageiros, aos sábados, o dia de semana mais movimentado, quando grande parte da população desloca-se para fazer compras nas feiras e nas lojas na cidade de Carpina. No ano de 2006, de acordo com as informações do responsável pelo controle de ônibus da Empresa Carpinatour, intensificou-se a compra no comércio local, as pessoas passaram a comprar mais em Lagoa do Carro, principalmente gêneros alimentícios, não sendo mais necessária a liberação de dois ônibus no sábado, exceto em casos excepcionais.

Com base nos dados acima, verifica-se que o município é um lugar com dificuldades em termos de infra-estrutura e desenvolvimento econômico. A configuração geográfica (zona rural) apresenta-se como fator limitante do ponto de vista do deslocamento das famílias. A diferenciação entre o território rural e o território urbano é o reflexo da desigualdade sócio-espacial. No sítio Serraria – zona rural – o acesso é precário, principalmente quando chove num determinado trecho, obrigando a população a andar até a escola. O veículo disponibilizado pela prefeitura não consegue chegar até a escola pública.

2.4. Programas Sociais e Investimentos do Governo Municipal

A Constituição de 1988 conferiu aos municípios brasileiros espaço e responsabilidade institucionais, outorgando aos municípios um significativo grau de autonomia: “cabe aos municípios administrar, consolidar e ampliar parcerias com órgãos públicos e privados, instituições sem fins lucrativos, maximizando os recursos investidos nas políticas sociais, criando possibilidades de melhoria das condições de vida da população carente”.

Para avançar nessa parceria, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS dispõe de uma série de políticas e programas sociais, além de articulação de parcerias para ações da Fome Zero, com o objetivo de oferecer possibilidades de ação conjunta com as prefeituras para promover o desenvolvimento econômico, social e cultural.

As ações mais eficazes para o combate à pobreza, os questionamentos relacionados às políticas compensatórias ou de assistência social tradicional giram em torno de três questões. A

primeira se refere a uma incapacidade de melhorar as condições de vida das populações marginalizadas. A segunda baseia-se na relação custo/benefício elevada. Por último, a histórica utilização clientelística dos recursos financeiros.

Dentro dessa perspectiva e no sentido de diminuir os problemas sociais, o governo federal vem revendo as suas políticas públicas dentro de uma visão integradora e levando em conta a dimensão social, humana e territorial do País. O problema de exclusão social, da fome, das desigualdades no Brasil são realidades que representam um grande desafio para as três esferas de governo. Sendo assim, as ações oferecidas pelo governo federal, no campo social, estão divididas em três políticas básicas: Bolsa Família, Assistência Social e Segurança Alimentar. Todas elas apontam na direção de proteção às famílias mais carentes, garantindo direitos e a valorização da vida.

Do ponto de vista local, o Plano Plurianual de Investimentos do Município para o quadriênio 2006/2009 apresenta, para a área social, naquele período, estimativas de investimentos na ordem de R\$11.000.000,00 - R\$10.393.000,00 - R\$9.203.000,00 - R\$7.449.800,00 respectivamente. Por questões administrativas não foi possível avançar nos detalhes de tais investimentos. Mesmo assim, observaram-se os seguintes investimentos previstos para 2006 e 2007.

Investimentos previstos para a Secretaria do Trabalho e Ação Social

	2006	2007
Reequipamento da Unidade	5.000,00	5.300,00
Adm Fundo Municipal Assistência Social	50.000,00	53.300,00
Manut. Centro Conv. de Idosos	12.000,00	12.800,00
Apoio ao Deficiente Físico	4.000,00	4.300,00
Prog. de Apoio a Criança e ao Adolescente	40.000,00	42.600,00
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	100.000,00	106.500,00
Programa de Enfr. à Pobreza	20.000,00	21.300,00
Programa de Combate à Fome	34.000,00	36.200,00
Subvenções a Ass. e Fundações	1.000,00	1.100,00
Manutenção Cursos Profissionalizantes	20.000,00	21.300,00

Fonte: Plano Plurianual do Município

Dos programas e ações constantes no plano de investimento, o município vem realizando atividades de segurança alimentar através de centros de distribuição de sopas para as famílias necessitadas, de apoio a criança e ao adolescente ofertando serviços continuados de proteção social através do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS e do Conselho Tutelar, cursos profissionalizantes ministrados nas escolas do município, apoio aos Idosos (lazer, saúde, cursos, etc.), distribuição de enxoval às mães carentes, atividades educativas do PETI. O Município conta com outros programas de transferência de renda do Governo Federal, conforme o quadro a seguir.

Programas Sociais no Município

Programas	Público Alvo	Benefício	N.º de Beneficiados	Valor
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Crianças de 7 a 16 anos com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até ½ salário mínimo per capita.	R\$ 25,00 por criança na área rural e R\$ 40,00 na área urbana.	536 crianças	25,00 valor da bolsa
Programas	Público Alvo	Benefício	N.º de Beneficiados	Valor
Benefício de Prestação Assistencial de Prestação Continuada (BPC-LOAS)	Idosos a partir de 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho	Um salário mínimo		
Proteção Social Básica e Especial à Pessoa Idosa	Idosos com 60 anos ou mais, vulnerabilizados pela pobreza e suas famílias.	Um salário mínimo		
Bolsa Família	Famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoa.	Benefício básico de R\$ 58,00 às famílias com renda mensal per capita de até R\$ 60,00. O benefício variável no valor de R\$ 18,00, é concedido a todas as famílias que tenham filhos de até 15 anos, gestantes e mães amamentando até	1.927 famílias	1462,20 – total /nov.
Programa de combate à pobreza	População carente	Distribuição de sopa, cestas básicas e enxovais		

Fonte: Secretaria de Ação Social

Os programas sociais do município estão incluídos em dois grupos: aqueles previstos na Constituição e os programas remanescentes que gradativamente estão migrando para PBF, como por exemplo, o Auxílio-Gás, Cartão – Alimentação, Bolsa-Escola.

O PETI é um programa de transferência de renda do Governo Federal para as famílias de crianças e/ou adolescentes envolvidos em qualquer situação de trabalho. Tem como objetivo erradicar o trabalho infantil. Por isso, o PETI concede uma bolsa às famílias dessas crianças e adolescentes em substituição à renda que traziam para casa. Em contrapartida, as famílias têm de matricular seus filhos na escola e acompanhar a jornada ampliada.

O público-alvo – crianças de 07 a 16 anos que estudam regularmente ou não estão em sala de aula. Trata-se de um programa que deve articular-se com outros programas sociais como o PBF, com a Secretaria de Educação, o Conselho Tutelar, Secretaria de Saúde, tendo em vista a filosofia do programa, ações e procedimentos que exigem articulações permanentes com aquelas áreas. As crianças que freqüentam a escola regular pela manhã freqüentam o PETI à tarde, das 13h00min às 16h30min. As crianças que estudam à tarde freqüentam o PETI pela manhã, das 07h00min às 11h30min. Desta forma, com essa carga horária ampliada, as crianças ficam impossibilitadas de ser alvo da exploração do trabalho infantil.

Em Lagoa do Carro, na zona urbana, existe a casa do PETI que atende aproximadamente 215 alunos, prédio localizado ao lado da Secretaria de Ação Social. Na zona rural, as atividades são realizadas em 10 escolas da zona rural que funcionam como núcleos do PETI, distribuídos da seguinte forma: Santana I (30 alunos), Santa II (28 alunos), Campo Alegre (27 alunos), Pouso Alegre (29 alunos), Serraria (33 alunos), Barragem (54 alunos), Ventenas (31 alunos), São Francisco (37 alunos), Vassouras (25 alunos), Chã de Castelo (27 alunos).

Dentro desse contexto de políticas públicas descentralizadas o município encontra-se diante de cenários aonde a diminuição dos postos de trabalho vem acompanhada da flexibilidade das relações de trabalho, onde as famílias em situação de vulnerabilidade social poderiam buscar alternativas que pudessem representar saídas para o enfrentamento da pobreza, como alguns programas que chegam à população através das associações não governamentais como, por

exemplo, o programa de Hortas Comunitárias para as famílias em estado de insegurança alimentar.

3. O ALCANCE QUANTITATIVO E QUALITATIVO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Do ponto de vista conceitual, definir “família” como uma instituição delimitada, com características universais em qualquer lugar ou tempo significa desconsiderar valores, culturas, questões ideológicas e sócio-econômicas - aspectos históricos de desenvolvimento da humanidade.

Durante muitos anos a definição de “família” do antropólogo George Murdock foi a padrão, citada em inúmeros manuais. Em 1949, baseado em sua análise de cerca de 500 sociedades, afirmou que a “família” era “um grupo social caracterizado pela residência, a cooperação econômica e a reprodução. Ela inclui adultos de ambos os sexos, pelo menos dois dos quais mantêm um relacionamento sexual socialmente aprovado, e um ou mais filhos, próprios ou adotivos, dos adultos que coabitam sexualmente” (Murdock, 1949, p.1).

Tanto para homens quanto para mulheres e filhos, a família, no sentido geral, continua a ser uma instituição baseada na dependência econômica. A família é uma instituição vulnerável e modificável. É facilmente destruída por mudanças fisiológicas, afetivas, sociais e econômicas, mas, ao mesmo tempo, é uma das mais duráveis, muito embora existam novos indícios tanto sobre normas de família quanto às formas de constituição de lares.

No âmbito do PBF, o conceito de família é entendido como a “unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico e que viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de membros (MDS 2006 p.28). Sendo assim, vale destacar dois aspectos:

a) ampliação do conceito de família para a inclusão de outros agregados, ou seja, eliminando o critério de consangüinidade;

b) a renda como fator fundamental na manutenção da unidade familiar e referência no processo de seleção das famílias que estão registradas no Cadastro Único (base de dados dos programas sociais do governo federal).

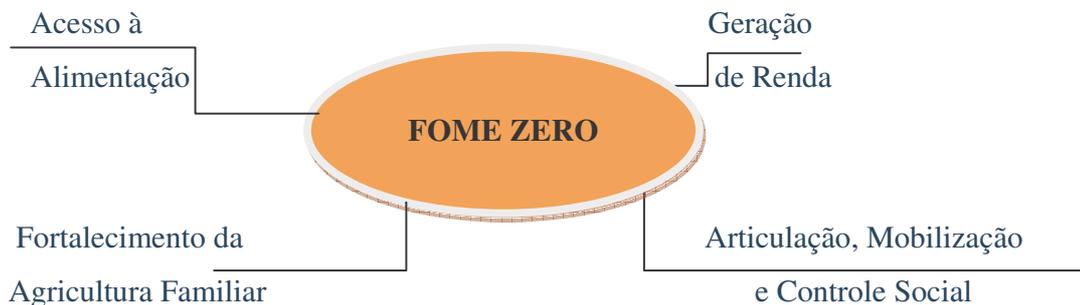
O programa tem como foco central a família. Ele foi construído num contexto sócio-econômico e político no qual a mobilização social e a vontade política foram determinantes no enfrentamento dos problemas sociais do país. O PBF foi criado no âmbito do Programa Fome Zero, tendo em vista a superação da fome no Brasil e o alívio imediato da pobreza, através da transferência direta de renda para as famílias carentes.

Para que se compreenda melhor o alcance quantitativo e qualitativo do PBF considera-se importante registrar alguns dados sobre o Programa Fome Zero, haja vista que a partir dele configura-se, de forma mais clara, uma estrutura de políticas públicas integradas e intersetoriais que tem como um dos pilares fundamentais a descentralização da gestão com articulação entre a sociedade civil, a União, os Estados e os Municípios.

Lançado em 2003, o Programa Fome Zero veio atender a uma necessidade que estava presente no consciente coletivo da sociedade brasileira. De acordo com José Graziano da Silva, coordenador deste programa, o Programa Fome Zero tem como objetivo fornecer quantidade, qualidade e regularidade de alimentos a todos os brasileiros. O Programa consiste em uma política integrada de segurança alimentar para o país.

O economista Marcelo Nery, coordenador das pesquisas sobre pobreza da FGV afirma que “a idéia original do programa Fome Zero, divulgada na campanha de 2002, era completamente diferente. Previa a distribuição de cupons – alimentação, banco de alimentos, frentes de trabalho e cestas básicas emergenciais. O governo não cumpriu a promessa de implantar aquele programa, mas teve sensibilidade de aceitar as críticas e mudar de rumo ainda em 2003. Ainda na avaliação do economista, a redução da desigualdade da economia está para Lula assim como a estabilização da economia esteve para o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso”. (Revista Época, setembro/2006).

Constituído de um conjunto de ações que estão sendo implantadas gradativamente pelo Governo Federal para atacar as causas estruturais da pobreza, o Programa Fome Zero é um programa transversal que procura, também, estabelecer uma nova articulação com a esfera produtiva, estimulando a agricultura e a economia local. Como uma política abrangente, o Programa Fome Zero tem no seu organograma quatro eixos articuladores - conforme gráfico a seguir - no sentido de atacar as causas estruturais da pobreza.



Fonte: MDS/Fome Zero

Por meio do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Ciência e tecnologia, do Ministério da Integração Nacional, do ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além do Ministério da Fazenda, o governo federal articula políticas sociais com estados e municípios e, com a participação da sociedade, implementam programas e ações que buscam superar a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável (MDS 2008, p.1).

A atuação integrada dos Ministérios do Governo Federal possibilita a criação de um espaço propício para o enfrentamento da pobreza. Os princípios do Programa Fome Zero têm por base a transversalidade e a intersetorialidade das ações na superação das desigualdades sociais e econômicas.

Os programas complementares dentro da estratégia do Fome Zero, ofertados pelas três esferas de governo, voltados ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas, para superação de pobreza e de vulnerabilidade social, coloca o PBF dentro de um contexto que o torna dependente de ações e de outros programas sociais – fora da sua esfera de controle – e que do ponto de “resultados” não deixa de ser um dado limitador.

Dentro desse quadro, o PBF situa-se no eixo denominado “Acesso à Alimentação” com Transferência de Renda – Bolsa Família, com Programas de Alimentação e Nutrição, com Incentivos Fiscais – alimentação do trabalhador (PAT), com Redução de Tributos – desoneração da cesta básica de alimentos.

A articulação de programas complementares com o PBF contribui para combater o quadro de desigualdades e para promover a inclusão social. Para que essas ações sejam efetivas, é necessário considerar a realidade local e as especificidades da população a ser atendida.

O PBF é citado nas pesquisas como sendo um dos responsáveis pela redução do índice de miséria no Brasil. O Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) divulgou um estudo mostrando que houve redução da miséria entre 2003 e 2005.

Assim, o alcance quantitativo e qualitativo do PBF, dentro de uma perspectiva integradora, pode-se entender o território como um elemento revelador de dimensões política, econômica, cultural, naturalista, sendo importante considerar a realidade local e as especificidades da população a ser atendida em cada região do território brasileiro.

3.1. Bolsa Família: Aspectos gerais

O Programa Bolsa Família – PBF foi instituído pelo Governo Federal, Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e constitui uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza. Trata-se de um programa de transferência direta de renda, com condicionalidades, que beneficia famílias pobres

e extremamente pobres em todo o território nacional. Construído dentro de uma filosofia de gestão descentralizada, ele envolve as três esferas de governo – federal – estadual – municipal.

O PBF baseia-se na articulação de três dimensões, condicionantes para o sucesso do programa. Em primeiro lugar, a promoção do alívio imediata da pobreza por meio da transferência de renda. Em segundo lugar, reforço ao exercício de direitos básicos essenciais, especialmente nas áreas de educação e saúde. Por fim, coordenação de programas complementares que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias.

O PBF foi criado a partir da unificação dos programas de transferência de renda já existentes do Governo Federal (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás). A idéia da unificação dos programas de transferência de renda tinha como princípios dar mais eficiência aos programas assistenciais, evitar duplicidade e desperdício de recursos e garantir o cumprimento das obrigações.

O programa é gerenciado pelo MDS e beneficia famílias com renda mensal de até R\$60,00 por pessoa e famílias com renda mensal de até R\$120,00 por pessoa e que tenham em suas composições gestantes, nutrízes e crianças entre O (zero) e doze (12) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

Em dezembro de 2007 o governo federal publicou uma Medida Provisória nº411 que amplia a faixa etária para atendimento do PBF para adolescentes de 16 (dezesesseis) e de 17 (dezesete anos). Sendo assim, com a nova medida as famílias beneficiárias que tenham em suas composições adolescentes de 16 e 17 anos poderão receber adicionalmente o Benefício Variável Jovem (BVJ).

Para fazer parte do programa as famílias devem ser cadastradas. O Cadastro para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único – é um instrumento que tem por objetivo retratar a situação socioeconômica da população de todos os municípios brasileiros, por meio do mapeamento e identificação das famílias de baixa renda, possibilitando conhecer as principais necessidades e subsidiando a formulação e a execução de serviços sociais.

O PBF faz exigências do cumprimento de condicionalidades pelos beneficiados em especial as relacionadas à educação (crianças e adolescentes entre 06 e 17 anos matriculadas na escola e mantendo uma frequência escolar mínima de 85%) e à saúde (as gestantes precisam fazer o pré-natal, crianças menores de 07 anos com o calendário de vacina em dia e nutrizes devem comparecer às consultas e atividades educativas na unidade de saúde da família).

O programa oferece às famílias um “Benefício Básico”, no valor de R\$58,00 (cinquenta e oito reais) concedido às famílias em situação de extrema pobreza, independente da composição e do número de membros do grupo familiar e um “Benefício Variável” destinado às famílias que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em suas composições gestantes, nutrizes, crianças (entre zero e doze anos) e adolescentes de até quinze anos. O valor mínimo é de R\$18,00 (dezoito reais) e cada família pode acumular até três benefícios R\$54,00 (cinquenta e quatro reais).

Com a nova Medida Provisórias nº411, adolescentes de 16 e 17 anos poderão receber adicionalmente o Benefício Variável Jovem no valor de R\$30,00 (trinta reais) até o limite de dois benefícios por família. As famílias que não têm adolescentes na faixa etária de 15 a 17 anos não terão mudanças no valor do benefício.

O cadastramento das famílias cabe ao município, devendo o mesmo ter cuidado com a veracidade das informações. Também é responsabilidade do município promover ações que viabilizem a gestão intersetorial na esfera municipal, articulações com a União e o Estado, o Conselho Social, as famílias cadastradas no sentido de acompanhamento e do cumprimento das condicionalidades.

A cobrança por eficiência na gestão do PBF é feita pelo MDS através do Índice de Gestão Descentralizada – IGD² e que serve como apoio aos municípios nas atividades de gerenciamento do programa Bolsa Família.

² O Índice de Gestão Descentralizada – IGD, criado pela Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006 é um indicador (número que varia de 0 a 1) que mede a qualidade da gestão municipal do PBF.

De acordo com o desempenho, são transferidos, mensalmente, recursos financeiros para os estados. Os Conselhos Municipais de Controle Social (CCS), instâncias obrigatórias, desde que garantidas à paridade e a intersectorialidade também atuam como fiscalizadores do programa. Adicionalmente, o controle externo (TCU) e o interno do Poder Executivo Federal (CGU) poderão atuar na avaliação da execução do programa.

Toda família que entra no Programa recebe um cartão magnético para sacar o benefício mensal. O cartão é emitido em nome do responsável legal pela família, preferencialmente a mulher. O pagamento é efetuado pelas agências da Caixa Econômica Federal ou nos armazéns, mercados, padarias e outros parceiros da Caixa e nas casas Lotéricas. A seguir, quadro geral dos valores. A concessão do benefício em dinheiro traz implícita a idéia de que as famílias são capazes de administrar suas necessidades e recursos de forma mais adequada que os programas assistenciais do tipo tradicional.

Famílias com dois ou mais adolescentes de 16 e 17 anos

Renda Mensal Per Capita	Composição Familiar com Membros de		Valor do Benefício
	0 a 15 Anos	16 e 17 Anos	
De R\$ 60,00 A R\$ 120,00	Um Membro	Dois ou + membros	78,00
	Dois Membro	Dois ou + membros	96,00
	Três ou + Membros	Dois ou + membros	114,00
Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Dois ou + membros	118,00
	Um Membro	Dois ou + membros	136,00
	Dois Membros	Dois ou + membros	154,00
	Três ou + Membros	Dois ou + membros	172,00

Fonte: www.mds.gov.br

Famílias com um adolescente de 16 ou 17 anos

Renda Mensal Per Capita	Famílias com um Adolescente de 16 ou 17 Anos		Valor do Benefício
	0 a 15 Anos	16 e 17 Anos	
De R\$ 60,00 A R\$ 120,00	um Membro	dois ou + membros	48,00
	um Membro	dois ou + membros	66,00
	Três ou + Membros	dois ou + membros	84,00
Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	dois ou + membros	88,00
	um Membro	dois ou + membros	106,00
	dois Membros	dois ou + membros	124,00
	Três ou + Membros	dois ou + membros	142,00

Fonte: www.mds.gov.br

3.2. Bolsa Família: Aspectos locais

Lagoa do Carro é um município pequeno com problemas e dificuldades comuns na região Nordeste. A população local tem como a maior fonte de emprego a prefeitura municipal. Do ponto de vista do Cadastro Único local, o total de famílias pobres cadastradas em junho/2007, tipo perfil Bolsa Família, ou seja, com renda per capita familiar até R\$120,00 era de 1.685 famílias e estimativa de famílias pobres, perfil Cadastro Único, ou seja, renda per capita familiar até ½ salário mínimo um total de 2.157 famílias cadastradas (MDS/junho/2007).

Para efeito de pesquisa e análise foi considerado o total de 2.020 famílias beneficiárias do PBF e residentes no município (MDS/julho/2007). Com relação aos benefícios liberado no mês de dezembro de 2007 em termos do PBF e dos programas remanescentes, segundo o MDS, verifica-se o seguinte quadro:

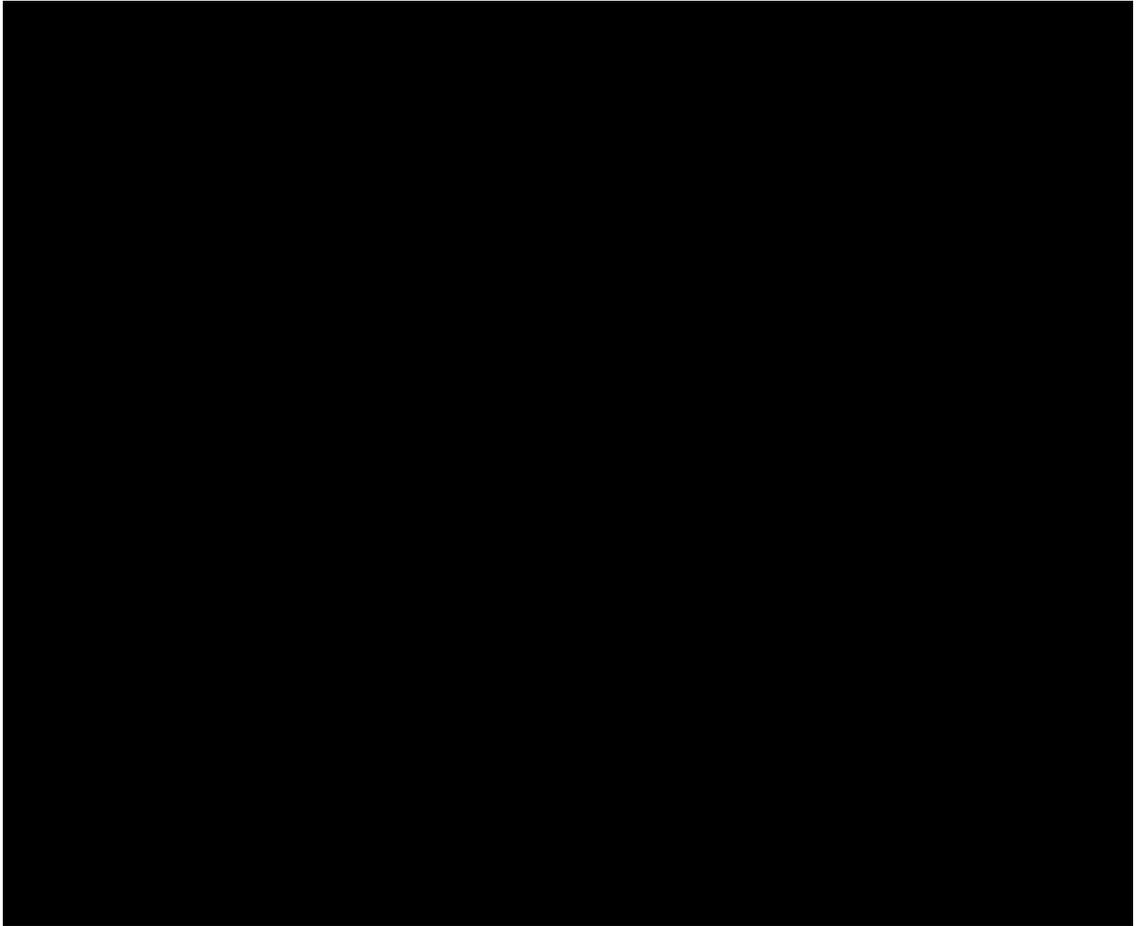
- a) Número de famílias beneficiárias do Bolsa Família – 1.919 famílias;
- b) Número de famílias beneficiárias do Bolsa Escola – 3 famílias;
- c) Número de famílias beneficiárias – Bolsa Alimentação – 1 família;
- d) Número de famílias beneficiárias do Auxílio-Gás – 84 famílias.

Dentro desse quadro constata-se que, no mês de dezembro de 2007, 1.919 famílias foram beneficiadas com o PBF, representando um total de transferência para as famílias no valor de R\$ 146.122,00. O número de famílias varia, mensalmente, à medida que as famílias vão sendo incluídas e/ou excluídas, segundo os critérios estabelecidos no programa.

Os critérios utilizados para a seleção das famílias são estabelecidos pelo Governo Federal. A Secretaria de Ação Social de Lagoa do Carro cadastra as pessoas em formulário padronizado. O setor de programas sociais tem um digitador e um coordenador responsável pelo cadastro e o envio das informações coletadas. As maiores dificuldades, segundo o responsável pelo cadastramento das famílias, é a falta de apoio e de informações dos responsáveis legais das famílias.

A família tradicional, formada de pai, mãe, filhos é cada vez mais rara. Entretanto, nos lugares onde a pobreza é mais evidente esses arranjos familiares tradicionais ainda permanecem e as famílias entrevistadas não fogem à regra. Algumas beneficiárias do programa convivem nos moldes tradicionais, inclusive com a presença de avós que ajudam, com as suas aposentadorias e/ou pensões, sendo o fator financeiro um elemento determinante nessa composição familiar. Os resultados da pesquisa – mencionados a seguir – demonstram as características das 50 famílias que foram entrevistadas e os reflexos do programa na vida daquelas famílias.

3.2.1 A situação das famílias pesquisadas



Fonte: Pesquisa de Campo

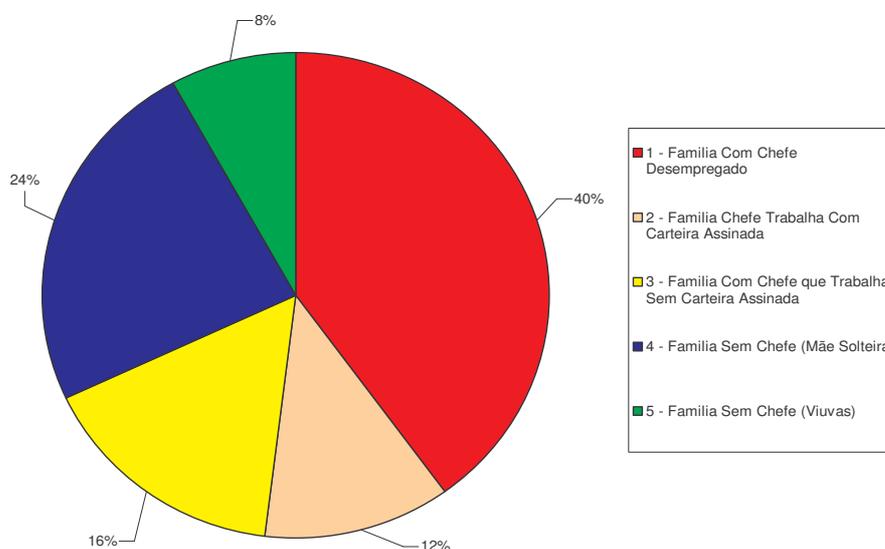
Para efeito de análise, estabeleceu-se como referência a população total do município de Lagoa do Carro – 13.110 habitantes – (IBGE/2000) e o total de 2.020 famílias beneficiárias do PBF em julho/2007.

Foram entrevistadas 49 pessoas do sexo feminino e 01 pessoa do sexo masculino todos eles titulares do Cartão Bolsa Família, sendo 25 famílias residentes na zona urbana e 25 famílias residentes na zona rural, representando um percentual de 2,4%. Os gráficos foram construídos a partir dos resultados das entrevistas, com base nos indicadores sobre características das titulares do Cartão Bolsa Família, do esposo ou companheiro, características das famílias e dos

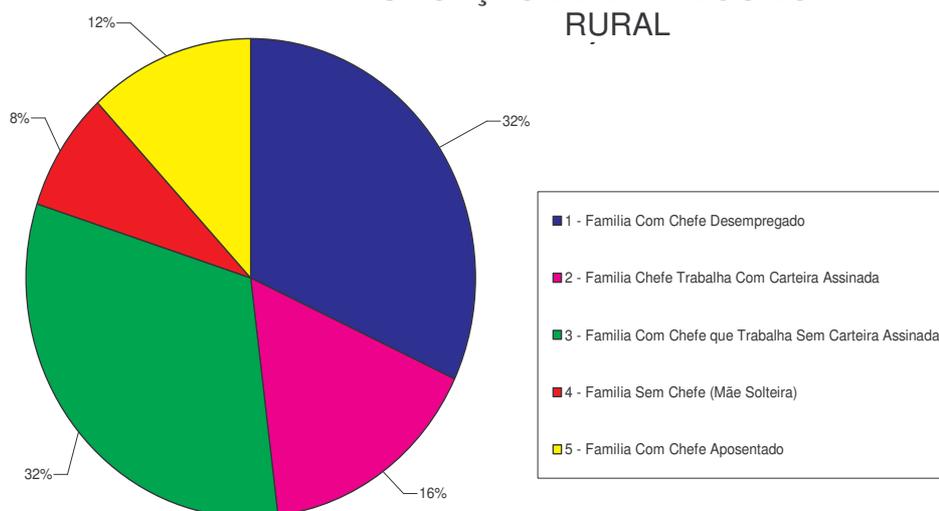
domicílios. Foi verificada também a participação de cada família em programas sociais do governo e o envolvimento dela em órgãos não governamentais, tipo associações, sindicato e cooperativas. Verificou-se como o responsável familiar utiliza o dinheiro do PBF, compromissos exigidos (condicionalidades) e qual a avaliação que cada família faz do PBF. Com isto, buscou-se obter uma visão do perfil da família, sua condição econômica e quais as mudanças ocorridas após o cadastramento dela no programa.

Emprego

SITUAÇÃO DE EMPREGO ZONA URBANA



SITUAÇÃO DE EMPREGO ZONA RURAL

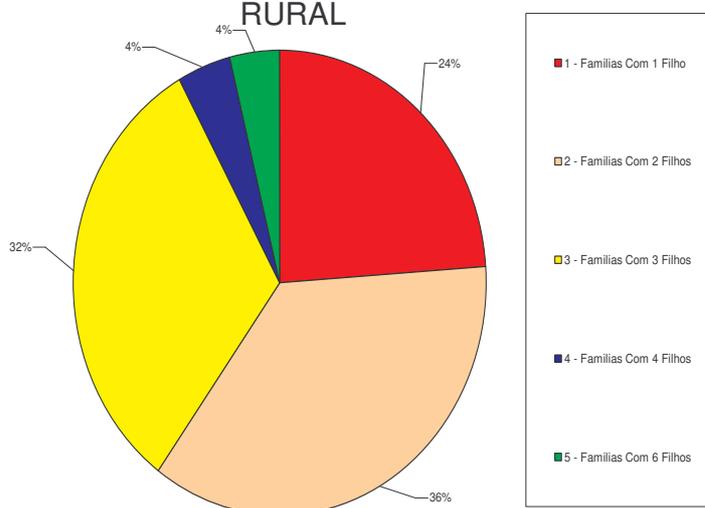


Fonte: Pesquisa de Campo

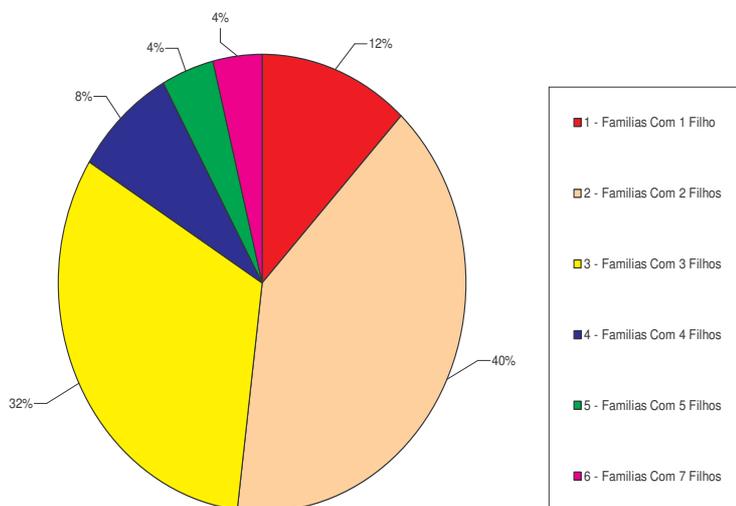
O quadro de emprego das famílias não é muito diferente da situação geral do país. Verificou-se que 32% dos chefes de famílias da zona rural estão desempregados, percentual igual àqueles que trabalham sem carteira assinada, representando um total de 64%. Com relação a zona urbana, o percentual de famílias com chefes que estão desempregados sobe para 40% percentual de chefes que trabalham sem carteira assinada é de 16%, significando um total de 56%. Em resumo, 64% das famílias da zona rural e 56% das famílias da zona urbana, estão desempregadas e/ou sem renda fixa, o que caracteriza que essas famílias dependem do benefício financeiro do Bolsa Família e de ajuda, as mais diversas, da prefeitura e de alguns políticos.

Filhos

FAMILIA VERSUS NÚMERO DE FILHOS ZONA RURAL

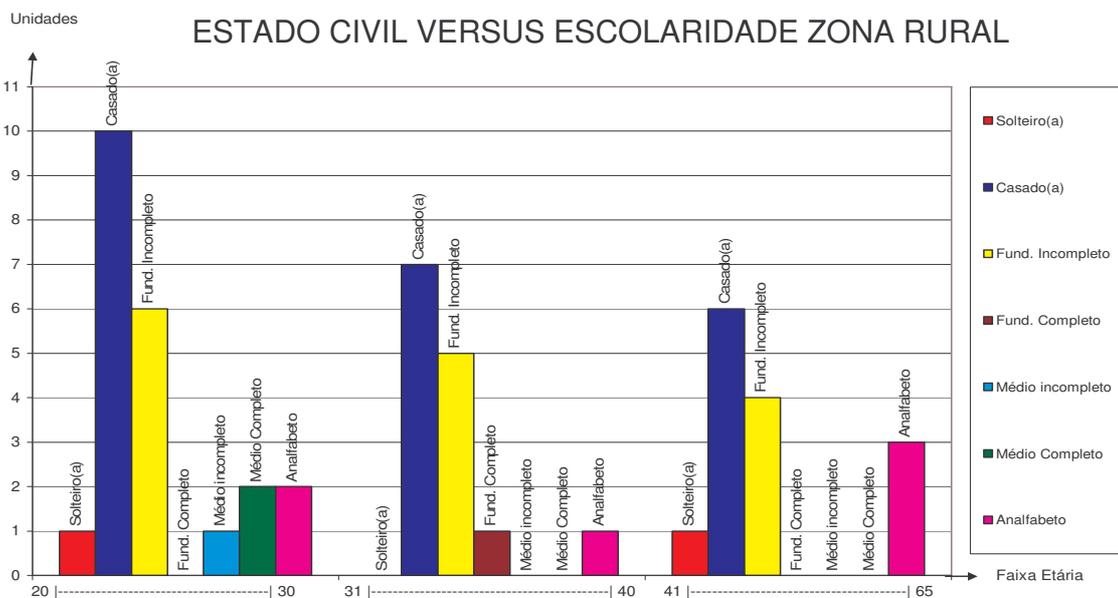
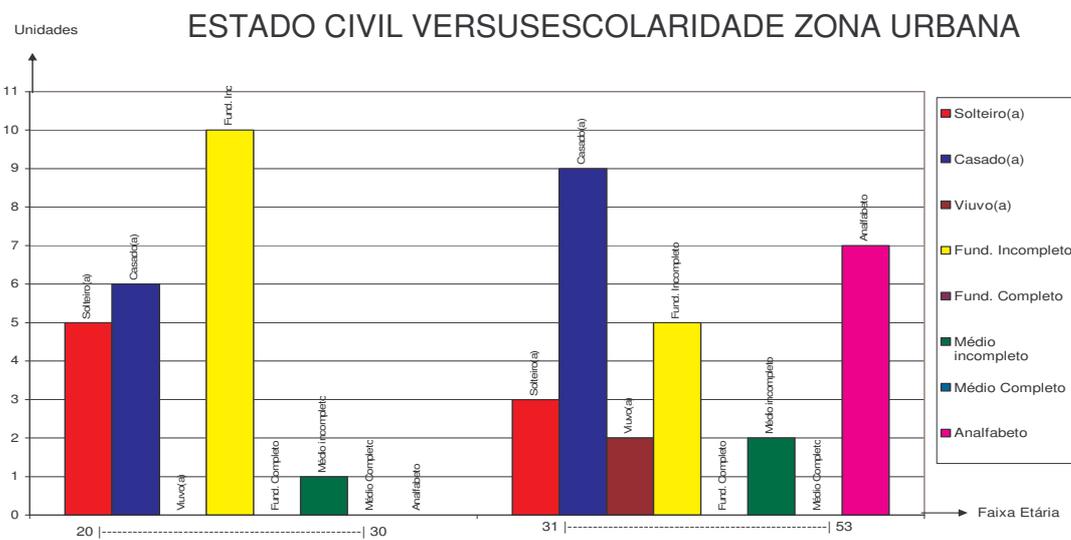


FAMILIA VERSUS NÚMERO DE FILHOS ZONA URBANA



Fonte: Pesquisa de Campo

No que se refere ao número de filhos, o quadro geral apresenta indícios de um relativo controle na questão da natalidade. Na zona rural é predominante o quantitativo de famílias com apenas 2 filhos, representando um percentual de 36% apenas inferior ao percentual de 40% constatado na zona urbana, seguido de 32% (famílias com apenas 3 filhos). As famílias com apenas um filho representam um percentual de 24%. Na zona urbana, em termos de famílias com apenas dois filhos representam 40% do total. Com relação às famílias com apenas 3 filhos, os percentuais são iguais (32%), tanto para a zona rural quanto para a zona urbana. (Gráfico III).



Fonte: Pesquisa de Campo

No que tange à escolaridade dos entrevistados, nenhum deles conseguiu ir além do ensino fundamental incompleto, sendo a maior concentração na faixa de 20 a 30 anos. O índice maior de analfabetos residentes na zona rural encontra-se na faixa de 41 a 65 anos e o menor índice na faixa de 31 a 40 anos. Na zona urbana a situação não é muito diferente. O índice maior de analfabeto encontra se na faixa de 31 a 53 anos (Gráfico IV).

3.2.2 Os impactos da Bolsa Família nas condições de vida das famílias

Os reflexos do PBF, em Lagoa do Carro, não podem ser analisados apenas do ponto de vista financeiro. O programa envolve vários atores sociais – diretores, coordenadores e técnicos das diversas unidades administrativas de órgãos da prefeitura municipal – representante de conselhos (conselho tutelar, conselho escolar, conselho da saúde, conselho do controle social), instâncias que fazem parte de espaços legitimados para atuarem junto às ações do Programa Bolsa Família e demais programas sociais vinculados à Assistência Social, à Secretaria de Educação, à Secretaria de Saúde.

Em Lagoa do Carro, as pessoas nomeadas para fazerem parte dos Conselhos são pessoas ligadas ao poder público local (funcionários vinculados à prefeitura) ou comprometidas com forças políticas locais. Por outro lado, representantes dos usuários, de um modo geral, têm algum vínculo com o governo, associações, sindicato ou igrejas.

Esta prática, comum na maioria dos municípios, tem gerado uma série de dificuldades em termos de empoderamento das pessoas que fazem parte dos Conselhos e que seguem numa contramão que contraria o que determina a legislação. O desenvolvimento requer que se removam fontes de privação de liberdade e entre elas está à questão da interferência excessiva do poder institucional, público ou privado, no cumprimento de um papel social que precisa ser exercido na sua plenitude.

À luz dessa realidade, é importante ressaltar que ao examinar as necessidades e usos do território na esfera municipal, verifica-se que o território representa um campo da política onde o uso individual vai além do bem estar coletivo. Além disso, o território é o lugar onde as

localizações dos serviços essenciais oferecidos pelo poder público local podem contribuir ou não para que a pobreza e as desigualdades sociais aumentem.

Por outro lado, as atribuições previstas no Decreto que criou o PBF, envolvendo a participação da sociedade civil como, por exemplo, promover uma maior integração intersetorial entre a educação, saúde, assistência social e o conselho social de fiscalização; mobilizar as famílias para que se sintam parte de um processo democrático e transparente e possam intervir no lugar em que vivem, não são praticadas no cotidiano da cidade. É devido a essas inter-relações que a condição de participante livre, ativo e sustentável emerge como uma peça fundamental do desenvolvimento. Nesse aspecto, as ações desses atores do PBF, no município, perdem-se em unidade, num jogo de interesses, fragilizando as possibilidades de participação e de exercício do controle social, como estabelece o Programa Bolsa Família.

O perfil das famílias entrevistadas apontou para um quadro constituído de pessoas (chefes de famílias) com baixa escolaridade, desempregados, na sua maioria, com experiências profissionais na arte de pedreiro, lavoura de subsistência, artesãs, vendedoras de produtos de beleza, ou outras atividades manuais – o que eles chamam de biscateiros. As mulheres, titulares do cartão Bolsa Família, são domésticas e não executam nenhum trabalho formal.

Os benefícios repassados pelo Governo Federal representam um grande alívio para as famílias carentes. Ao serem questionadas sobre o uso do dinheiro, compromissos com PBF e o que elas acham do programa, destacamos, a seguir, algumas declarações.

“Eu compro roupa, sandálias prá mim, guarda-roupa. Comida eu compro com o dinheiro da minha mãe que é aposentada”.

“Tenho que levar prá escola, prá vacinar. Se eu não obedecer, corta o dinheiro”.

“Eu comprei colchão e cama para os meninos que dormiam no chão. O principal é comida”.

“Sem esse programa como eu ia comer? o pai não dá um centavo.”

“Eu compro prá eles, pago loja pra eles, compro remédio, caderno, essas coisas”.

“Compro fiado. Quero comprar uma coisa, não tem dinheiro, vou lá, mostro o cartão e compro. No final do mês o dinheiro está na Caixa. Se está na Caixa, está em casa”.

“Não sei o que eles exigem”

“É bom. Ajuda a comprar comida prá gente se alimentar”.

“Eu acho que foi uma coisa que veio prá ajudar. Se bem que não é a solução, mas ajuda”.

“Compro roupa, comida. Comprei uma televisão preta e branca prá os meninos não irem incomodar o vizinho”.

As respostas demonstram uma realidade onde se verifica que o dinheiro aumentou o poder de compra das famílias. Elas passaram a consumir mais. Um aspecto positivo do programa é a elevação da auto-estima das entrevistadas e a questão da autonomia, de poder comprar o que quiser com o benefício. A titular do cartão percebe-se como um ser participante e ativo na sociedade, principalmente quando é considerada pelos comerciantes de Lagoa do Carro como uma boa cliente (o Cartão Magnético Bolsa Família tem o peso de um cartão crédito). Eu agora tenho crédito, disse uma das entrevistadas.

Nos dias de pagamento do PBF verificam-se duas situações que merecem destaques: a) redução do número de pessoas que vão ao gabinete do gestor municipal, segundo informações do atual prefeito; b) aumento do fluxo de pessoas nas lojas comerciais para efetuarem compras e/ou pagamentos.

O dinheiro serve basicamente para comprar alimentos e materiais indispensáveis a uma sobrevivência digna. As mães, na sua grande maioria, têm consciência dos seus compromissos – manterem as crianças na escola e cumprir o calendário de vacinas. A exigência da atualização do cadastro único não parecia ser um fator muito importante. Apenas 08 (oito) mulheres afirmaram que tinham a obrigação de manter o cadastro devidamente atualizado. Com relação ao entendimento (avaliação) que elas fazem do programa e considerando as 50 famílias entrevistadas, 46 mulheres disseram que acham o programa bom. Das restantes, uma afirmou que “não é a solução, mas ajuda”, duas disseram que o “PBF devia ser mais fiscalizado” e uma disse que “o dinheiro era pouco”. A seguir, os resultados obtidos com base nas perguntas de caráter mais subjetivo da pesquisa.

INDICADORES DE MUDANÇAS PROPICIADAS PELO PBF, COLETADOS POR QUESTÕES		
QUESTÕES	NÚMERO DE RESPOSTAS OBTIDAS	
	Homem	Mulher
1. BENEFÍCIO FINANCEIRO		
Ênfase dado pelo entrevistado ao aporte de dinheiro	01	30
Ênfase dado pelo entrevistado ao acesso ao crédito		10
Ênfase dado pelo entrevistado ao acesso ao dinheiro e ao crédito		09

2. AQUISIÇÃO DE BENS/MERCADORIAS	Homem	Mulher
Somente Gêneros Alimentícios		29
Somente Equipamentos/Materiais domésticos		07
Somente Bens Pessoais/Roupas		07
Dois ou três dos gêneros, equipamentos e bens citados acima		06
Outros	01	

3.COMPROMISSOS/DEVERES DOS BENEFICIÁRIOS	Homem	Mulher
Citou somente a Saúde		02
Citou somente a Educação		04
Citou a Saúde e a Educação	01	35
Citou também a atualização do Cadastro		08

3. AVALIAÇÃO DO PBF	Homem	Mulher
Positivo		46
Alguma Restrição	01	03

Os resultados apontam para uma realidade inquestionável: este segmento da população local está consumindo mais. O poder de compra dessa parcela da sociedade aumentou. Por outro lado, não bastaria dispor de alimentos, ou de acesso a pequenos bens materiais, como a compra de um colchão, de uma cama, uma mesa para que uma família saia da condição de pobreza. Mesmo assim, não se pode negar que tudo isto representa uma porta aberta para a inclusão social.

3.3 A gestão do Programa em Lagoa do Carro

A participação, entendida como uma referência de diálogo e cooperação transformou-se (ou deveria transformar-se) num vínculo democrático para a população da cidade. Os conselhos, órgãos deliberativos, formulador das políticas, controladores das ações nas diversas áreas de governo, constituem espaços legitimados para atuarem junto aos órgãos públicos, privados e a sociedade civil. O Art.29 do Decreto nº 5.209/2004 determina que o controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo município respeitado a paridade entre governo e sociedade. Considerando as proposições do Decreto, vale ressaltar, duas questões básicas: a questão da “transparência” e o acesso a “informações”, condicionantes essenciais para que se possam avaliar resultados.

Vale salientar que cabe ao Conselho de Controle Social não apenas a tarefa de acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do programa, mas, também, estimular a participação comunitária no controle da execução do PBF. Percebeu-se que o Conselho ainda não conseguiu apoderar-se do poder que lhe é conferido por duas razões básicas: a) os representantes serem, na grande maioria, representantes do governo local e/ou dirigentes de algumas associações; b) fragilidade no processo de comunicação e articulação no Conselho e entre o Conselho e demais envolvidos no processo (população, Secretarias do Município).

O cadastramento, para atualização do Cadastro Único, é uma responsabilidade do titular do cartão. O medo de perder o benefício, diz o gestor do programa, é uma das maiores dificuldades. As necessidades das famílias carentes, o distanciamento delas com o Conselho de Controle Social e deste com os postos de saúde, as escolas, associado a um sistema de

informação precário, são questões que fragilizam a criação de uma unidade capaz de congrega os anseios de um grupo de pessoas excluídas e que vivem em situação de pobreza.

O sistema de descentralização de recursos e de poder dos programas sociais, respeitando-se os limites impostos nas normas de procedimento e de funcionamento dos programas, permite que os programas assumam as feições de cada localidade. As diretrizes gerais do Programa Fome Zero, no que se refere ao PBF, foram construídas para serem consistentes com um processo local de busca de alternativas tendo como foco a pobreza nas suas diversas dimensões.

Diante disso, a questão da gestão do programa exige o estabelecimento de ações que buscam não apenas o cumprimento das condicionalidades, mas, também, a emancipação das famílias. Nesse sentido, verifica-se que o PBF, no âmbito municipal, não possui uma gestão compartilhada na medida em que não atua de forma integrada com instituições não governamentais e com as secretarias do município para a sua realização e manutenção. Falta uma dinâmica interna consolidada, envolvendo a construção de um consenso local para que a ação do município se articule às diretrizes do programa, oferecendo meios para que as famílias possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

3.3.1. As práticas governamentais fragmentadas

As novas formas de encaminhamentos e soluções dos programas sociais sinalizam que as prefeituras têm um papel fundamental na transformação do País. Está no art.1º da Constituição a elevação dos municípios à condição de ente constitutivo da República Federativa do Brasil. O respeito ao pacto federativo e o compromisso com o fortalecimento dos municípios têm sido uma preocupação e uma ação constante do governo federal. Os princípios que norteiam o Programa Fome Zero e o PBF são pautados em ações integradoras, intersetorializadas.

As ações sociais podem ser combinadas de várias maneiras de modo a atender às necessidades do município, na direção da salvaguarda da família, garantindo o direito básico à alimentação, à inclusão social e em projetos de geração de trabalho e renda. Na formulação do

Programa Fome Zero (SILVA, 2007.p.123) foi apontado que as políticas emergenciais devem ser articuladas a três outros tipos de políticas:

- a) políticas estruturais - são aquelas que interferem no aumento da renda familiar, na redução das desigualdades de renda e na universalização dos direitos sociais, como Geração de Emprego e Renda, Previdência Social Universal, Incentivo à Agricultura Familiar, Reforma Agrária, Renda Mínima, Bolsa Escola;
- b) políticas específicas - são aquelas destinadas a promover a segurança alimentar e a combater diretamente a fome e a desnutrição de grupos populacionais mais carentes; e
- c) políticas locais - políticas já em andamento em âmbito estadual e municipal, incluindo a parceria com a sociedade civil.

Atualmente em Lagoa do Carro assiste-se a um processo de práticas governamentais que evidenciam ações no sentido de construir o seu espaço social com políticas voltadas para os mais carentes. Mesmo assim, as iniciativas locais não são suficientes e o modelo de bem-estar social apresenta-se em torno de interesses difusos e conflitantes onde o espaço não é compartilhado no cotidiano de forma que os resultados sejam consolidados. As políticas estruturais - saneamento, água tratável, geração de emprego como o projeto de Hortas Comunitárias, as políticas específicas como, por exemplo, distribuição de sopa em algumas áreas do município são necessidades e expressam políticas locais de uma sociedade complexa onde o todo parece uma expressão diversa, estranha, alheia às partes (IANNI, 1992, p. 177).

Através de entrevistas, envolvendo diferentes atores separadamente – presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, presidentes de Associações, procurou-se analisar o processo de integração, as inter-relações. A comunicação entre o governo e as instituições representa um dos pontos frágeis no processo de desenvolvimento. Por outro lado, as famílias evitam dar informações, exceto quando há recadastramento do PBF. Algumas dificuldades no âmbito institucional, problemas de recursos humanos (quantidade e qualidade), fragilidade nas articulações, foram questões identificadas pelo pesquisador que se materializam na frase de um

dos entrevistados quando afirmou que “cada um faz a sua parte e eu só chego perto quando não tem jeito”.

Assim, no conjunto, o resultado prático de ações integradas passa por uma necessidade de rearticulação dos espaços locais com os diversos espaços fora da esfera do poder público municipal, para que os espaços participativos coincidam com as instâncias institucionais superiores, provocando decisões significativas, criando-se uma ambiência favorável para que as ações fluam de forma mais harmoniosa.

3.3.2. A vida associativa e seus limites

Desde o século XIX registram-se tentativas de instituir formas comunitárias e democráticas de organizar a produção e o consumo, em resposta as aspirações de igualdade econômica e à necessidade de garantir meios de subsistência para a população mais carente.

A literatura mostra que o espaço local é um espaço em plena revalorização e transformação. A valorização recente do poder local não pode ser visto de forma isolada. Segundo a concepção do economista inglês Alfred Marshall, os direitos cívicos, políticos e sociais encontram-se em conjunto e em interação.

A rapidez das transformações sociais, os avanços tecnológicos e a complexidade crescente das sociedades estão impondo formas mais flexíveis e diversificadas de gerir o desenvolvimento. É frente a essas transformações que instrumentos básicos do poder local, entre os quais a participação comunitária, adquire uma importância como mecanismo complementar de outras transformações concomitantes.

O espaço produzido é resultado da ação humana que expressa, a cada momento, as relações sociais. De certa forma, o município de Lagoa do Carro, através das 23 (vinte três) Organizações não Governamentais - ONGs vêm procurando recuperar gradualmente um espaço

de decisão direta, recuperando a dimensão mais expressiva da democracia e da política. Para Milton Santos, “o que globaliza separa; é o local que permite a união”.

Hoje, as associações locais se ressentem de um discurso coerente da cidade, visto que o discurso fragmentado já existe. Com a conexão do mundo em redes, onde a tecnologia da informação dita às regras e os territórios são espaços de ação e de poderes, o imobilismo dos associados estimula o aparecimento de formas de autoridade sobre o espaço. Vale lembrar que os territórios são lugares que se distinguem de acordo com os sujeitos que os constroem, sejam grupos sociais, indivíduos, empresas, o Estado, instituições como as associações, igrejas, cooperativas.

Para Raffestin, o território como fonte de recursos naturais “não é uma coisa”, a matéria em si, ele “é uma relação cuja conquista se faz emergir propriedades necessárias à satisfação de necessidades” (1993:8). Como “meio para atingir um fim” (p.225), não é uma relação estável, pois surge e desaparece na história das técnicas e da conseqüente produção de necessidades humanas.

As ONGs existentes no município são constituídas de grupo de associados com perfis e competências diferenciadas e com interesses diversos. Padecem de uma estrutura física adequada, da falta de recursos financeiros que assegurem um bom funcionamento. Por outro lado, a questão do poder político partidário e a fragilidade das relações sociais, as implicações políticas e suas repercussões que afetam os interesse de seus associados, são questões que fragilizam a vida associativa das comunidades, no âmbito do município.

Nesse contexto, os problemas locais não podem ser entendidos isoladamente. São problemas sistêmicos, o que significa que eles não podem ser entendidos isoladamente e que devem ser vistos como diferentes facetas de uma crise multidimensional e que tem como foco central a questão das relações de poder institucionais. A seguir, as ONGs no município de Lagoa do Carro, distribuídas na área rural e na área urbana.

1. Associação dos Moradores da Agrovila da Barragem;
2. Associação das Tapeceiras de Lagoa do Carro;
3. Associação das Agentes Comunitárias de Saúde;
4. Associação dos Moradores da Vila da Prata;
5. Associação de Moradores da Vila Luiz Otávio Guerra;
6. Associação Comercial, Industrial e Agro Pastoral de Lagoa do Carro;
7. Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Serraria;
8. Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Chã de Santana I e II;
9. Associação dos Pequenos Produtores de Chã de Ventenas;
10. Associação dos Pequenos Produtores do Vale do Capibaribe;
11. Colônia dos Pescadores Z – 10 da Barragem de Lagoa do Carro;
12. Grupo de Mulheres Objetivas de Lagoa do Carro;
13. Cooperativa Mista dos Pequenos Produtores e Pescadores do Vale do Capibaribe Ltda -
COOPEVALE
14. Associação de Moradores da Comunidade de Vassouras;
15. Associação dos Produtores Rurais de Lagoa do Carro;
16. Associação Técnica Estudantil de Lagoa do Carro;
17. Cooperativa Arte Nossa Ltda.
18. Associação de Pequenos Agricultores de Campo Alegre.
19. Associação dos Pequenos Agricultores da Comunidade de São Francisco;
19. Associação dos Moradores do Loteamento José Fernando Lobo e Bairro Circunvizinho;
20. Associação dos Idosos “Viver Mais” de Lagoa do Carro;
21. Associação dos Moradores de Campo Alegre I e II;
22. Centro de Mulheres Urbana e Rural – CEMUR
23. Sindicato dos Trabalhadores Urbanos e Rurais de Lagoa do Carro;

Para enfrentamento dos problemas estruturais e de desemprego algumas Associações como a dos Moradores Agrovila da Barragem, Pequenos Agricultores de São Francisco, Pequenos Agricultores de Chã de Ventenas, Pequenos Produtores Rurais de Serraria, Colônia de Pescadores z-18 e moradores da Barragem, Associação das Tapeceiras, Centro de Mulheres Urbana e Rural são entidades que têm conseguidos recursos, projetos para o município -

construção de cisternas, poços, aquisições de equipamentos e materiais. Muito embora esses poucos recursos – via ONGs ou via prefeitura – tenham chegado até o município eles não conseguem despertar na comunidade o “interesse” nas ações oriundas das associações as quais pertencem.

Conhecido como a Terra do Tapete, a cidade tem na sua Associação das Tapeceiras, a única com sede própria, a sua maior expressão. Embora as artesãs trabalhem individualmente, muitas vezes em grupo, na produção de tapetes, a produção e comercialização ainda é considerada relativa pelos próprios associados. As ausências de visões empreendedoras e as questões políticas representam seus maiores obstáculos. Na perspectiva do materialismo histórico, Marx compreende a cooperação como “a forma de trabalho em que muitos trabalham juntos, de acordo com um plano, no mesmo processo de produção, diferentes, mas conexos” (1980, p. 374). Para Marx, a força produtiva do trabalho social tem sua origem na própria cooperação. Os conflitos internos, causados principalmente por questões políticas partidárias, geram reações que se refletem no processo produtivo.

Assim, as associações enquanto lugares onde diversos atores se articulam na busca de atividades que favoreçam mudanças nas condições de produção e comercialização, de bens e serviços, visando o bem - estar coletivo significa as bases das ações reativas que devem interagir com os seus agentes principais, numa coordenação do esforço coletivo para atingir objetivos comuns.

Das cinquenta famílias entrevistadas apenas quinze confirmaram que fazem parte de algumas associações e do sindicato dos trabalhadores rurais. Todos afirmaram que não contribuem com as mensalidades por estarem desempregados. Observou-se também certa descrença nas entidades. Por ocasião das entrevistas, a questão da baixa motivação, o sentimento de não pertencimento foram indicadores questionados pelos dirigentes daquelas Associações - questões que se refletem nos resultados institucionais.

Para Max Weber a ação social é uma ação com “sentido”. Para ele, o homem passou a ter, enquanto indivíduo significado e especificidade: é ele que dá “sentido” à sua ação social,

estabelecendo a conexão entre o motivo da ação, a ação propriamente dita e seus efeitos. Por outro lado, Weber distingue a ação da relação social. Para que se estabeleça uma relação social, é preciso que o “sentido” seja compartilhado. Na excelente formulação de Milton Santos, o “homem é multidimensional, e cada qual das suas dimensões pode obter um movimento seu próprio”. Ainda segundo o autor, a capacidade de enxergar e lutar não decorre da história social que a condiciona, mas da essência humana, comum a todos os indivíduos.

3.3.3. Bolsa Família em Lagoa do Carro e as iniciativas individuais

A expansão territorial de Lagoa do Carro é vista com otimismo pelos seus moradores e gestores, uma vez que nos últimos anos a cidade está crescendo em termos de construções residenciais e do ponto de vista da expansão do comércio, provocando o surgimento de novos pontos comerciantes. Deste modo, dinamiza-se a cadeia produtiva, gerando dividendos no mercado formal/informal, incrementando o desenvolvimento local.

O Estado contemporâneo não se sente mais responsável pelo pleno emprego. Sem a proteção do Estado, o homem volta a sentir a dimensão de seu desamparo, mas também a dimensão de sua força. Os atuais processos econômicos globais são de natureza excludente. O número expressivo de organizações não governamentais existentes no município apontam para a necessidade de uma vida associativa que, independente dos conflitos internos e do viés político, são espaços que estabelecem bases para uma consciência coletiva da problemática local.

O Centro de Mulheres Urbanas e Rurais de Lagoa do Carro e Carpina – CEMUR, localizado no centro da cidade, é uma organização não governamental sem fins econômicos, criado em outubro de 2005, que tem se destacado pela valorização da mulher, qualificando-a para o mercado de trabalho. Algumas dessas mulheres fazem parte do PBF. Os produtos criados por elas são vendidos no município e fora dele. Elas oferecem os seus produtos na Associação, nas residenciais e em outras cidades.

A radical mudança do paradigma do trabalho, o avanço tecnológico, tornando cada vez mais flexível o emprego tradicional, vem provocando na sociedade local a necessidade de buscar

novas fontes de renda via mercado informal. Além das atividades das artesãs – confecção de tapetes - nos últimos anos tem crescido em Lagoa do Carro a oferta de produtos elaborados por mulheres como, por exemplo, materiais de cama e mesa, bolsas e bordados em geral. A abordagem de Giddens sobre os caminhos para superação da pobreza é chamado por ele de “desenvolvimento alternativo”. O associativismo é uma perspectiva democrática que se apresenta como um conjunto de práticas sociais que reforça um modo do agir coletivo, estimulando a cooperação entre as pessoas. O número significativo de ONGs que existem em Lagoa do Carro pode significar os reflexos dessas mudanças no mundo do trabalho.

Ao entrevistar um comerciante, dono de uma pequena casa comercial, inaugurada em 2006, ele expressou a seguinte frase: “quando elas recebem o dinheiro do PBF, é o dia que eu mais faturei”. Ao ser questionado (devido ao quantitativo de pipoca, doces, salgadinhos que ele vendia no período de pagamento do PBF) se ele achava que o quantitativo de mercadorias era para o lanche das crianças ou para revender ele respondeu que não sabia, mas desconfiava porque elas compravam em grande quantidade. Tal afirmativa vem reforçar a idéia não apenas de aumento de consumo, mas a possibilidade de que o recurso do programa possa gerar outras fontes de renda.

A liberdade dada pelo programa, no que se refere à utilização do dinheiro, possibilita diversas perspectivas que se abre para as famílias. Há uma relação entre objetos - o que elas compram e necessidades das famílias - que se ligam numa relação dialética de pedidos e respostas. “De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma” (SANTOS, 2006, p.63).

Nesse processo de busca e de superação das dificuldades, percebe-se um cidadão que encontra no PBF não somente um programa de transferência de renda, mas um programa com características de um movimento social que mobiliza pessoas carentes, o comércio, transformando o espaço num lugar que vem sendo construindo “a partir da noção de espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 2006, p.22).

O PBF é um programa que busca promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram. Ele atende milhares de famílias em todo o território nacional. Os lugares onde elas vivem não podem prescindir do comportamento territorial. Para Milton Santos, o valor do homem como consumidor, produtor, cidadão depende de sua localização no território. Esse valor muda, para pior ou para melhor, em função das diferenças de acessibilidade de serviços considerados essenciais e das condições individuais ou de grupos sociais e de interesses coletivos. Para o autor, “a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está”.

O efeito que o programa tem provocado nas famílias em situação de pobreza não se limita aos resultados que à obrigatoriedade da frequência escolar, da atualização do cartão de vacina ou de visitas das gestantes e nutrizes nos postos de Saúde Unidade da Família possam trazer para elas. A relação de cada família com a realidade é um desafio ao qual ela responde de maneira diferente, original ou, dizendo de outra forma, de tantas formas diferentes quantos sejam são os desafios. Como diz o educador Paulo Freire (1980) “pelo jogo constante destas respostas o homem se transforma no ato mesmo de responder” (p.37).

Uma das críticas ao PBF é uma possível criação de um estado de dependência entre a população beneficiada. A idéia de que o programa não traria soluções em médio prazo e em longo prazo e que não eliminaria a pobreza é defendida por alguns estudiosos e pesquisadores. As conclusões apresentadas na Terceira Conferência Internacional de Transferências Condicionadas, patrocinada pelo Banco Mundial indicaram exatamente o oposto. Os resultados das pesquisas com as 50 (cinquenta) famílias que residem no município de Lagoa do Carro, muito embora tenham provocado mudanças positivas, o programa ainda aparece com uma roupagem assistencialista. A questão maior passa pela mudança de um comportamento assistencialista para um comportamento que estimule a emancipação das famílias. Nesse sentido, o Conselho de Controle Social – mecanismo que busca assegurar a participação e o controle da sociedade, no âmbito do PBF, tem um grande desafio. Quanto maior a participação, o empoderamento das famílias, o programa será menos assistencialista.

CONCLUSÃO

O Brasil dispõe, desde o ano de 2004, de um programa social focado na pobreza e na população com renda insuficiente para atender às necessidades básicas: o Programa Bolsa Família, considerado pelo Governo Federal como o “carro-chefe do Programa Fome Zero”. Trata-se de um programa constituído de uma política intersetorial voltado ao enfrentamento da pobreza, ao apoio público, ao desenvolvimento das famílias e coordenação das ações dos atores envolvidos em sua gestão e execução.

Para sua efetividade o programa exige a cooperação entre a União, o Estado o Município e a Sociedade Civil. Para ser efetiva e duradoura, a redução da pobreza envolve um conjunto articulado e consistente de ações localizadas em outros Ministérios. Questões como, por exemplo, ocupação produtiva geradora de renda, qualificação para o trabalho, dentre outras, são dimensões que fazem parte da filosofia do PBF e que possibilitam a inclusão social, política e econômica do cidadão.

Dentro dessa lógica, percebe-se que avaliar resultados ou efeitos que o PBF possa trazer para as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza nos remete a duas questões básicas. A primeira questão é que avaliar resultados com o olhar voltado unicamente para as condicionalidades exigidas pelo PBF corre-se o risco de desconsiderar os efeitos das ações complementares oriundas de outros programas do governo, em especial do Programa Fome Zero. A segunda questão é que a idéia de atender necessidades humanas vai além das questões de distribuição de renda, fisiológicas ou de acesso a serviços essenciais. A multidimensionalidade da pobreza envolve, também, questões de reconhecimento, valorização, auto-estima, cidadania, dimensões subjetivas e difíceis de serem mensuradas. São questões percebidas e sentidas de formas diferentes por cada núcleo familiar.

Do ponto de vista da Gestão do PBF, no município de Lagoa do Carro, muito embora a questão da inter-setorialidade e da transversalidade sejam aspectos considerados, verifica-se que a ênfase maior é centrada no cumprimento das condicionalidades (saúde e educação) A questão da comunicação, da interação entre os atores como um todo - secretaria de assistência social -

conselho social - gestores - saúde, da educação - responsável legal pela família - são aspectos pouco enfatizados.

Os resultados da pesquisa apontam para um grupo de famílias que tem na sua composição familiar (titulares do cartão e esposos) um significativo percentual de desempregados e de trabalhadores que atuam no mercado informal, sem renda fixa. Do ponto de vista da escolaridade, o percentual maior concentra-se naqueles que têm o fundamental incompleto, ou seja, a 4ª série ou estão incluídos no grupo sem escolaridade. Dos entrevistados, apenas um responsável legal voltou a estudar.

Com relação aos serviços coletivos oferecidos pelo município o problema da infraestrutura é um dos fatores limitantes, principalmente com relação à qualidade da água. É indiscutível que o problema da água – como de resto toda a questão de infra-estrutura e seus múltiplos aspectos - envolve a pobreza, tornando mais vulneráveis aqueles que dependem de uma renda digna e de serviços básicos do Estado.

A desigualdade social, geralmente medida em termos da diferença de renda entre pessoas ou famílias, entre uma pessoa alfabetizada e uma não alfabetizada, afeta a qualidade de vida e as possibilidades de desenvolvimento individual. O PBF traz o enfoque no núcleo familiar, tendo como princípios educação, saúde, renda per capita e um conjunto de ações que possibilitem o desenvolvimento das famílias.

Por outro lado, questões na mesma ordem de importância, como as questões da geração de emprego e renda, infra-estrutura, entre outras, estão sob a responsabilidade de outros setores institucionais de governo, ou seja, de certa forma, distante das ações que devem estar interligadas com o PBF, conforme a estratégia do Programa Fome Zero.

A questão de valorar esta ou aquela ação que está dentro de um mesmo problema e de uma mesma solução, remete ao pensamento *de poder, ética e de valores*. Não é possível a vida sem proferir constantemente juízos de valor. É da essência do ser humano conhecer e querer, tanto como valorar. O PBF é um programa de transferência de renda para a população em estado

de pobreza e de extrema pobreza e que vem tendo uma expressiva repercussão dentro e fora do Brasil. O programa vem tendo um *peso e um valor* que deve ser dado, no mesmo nível de igualdade de outros programas sociais, que estão no âmbito de outros setores do governo, como é o caso de *trabalho e renda e agricultura familiar*.

Os resultados da pesquisa demonstram que a transferência de renda representa mudanças qualitativas na vida dos cinqüentas famílias pesquisadas. Com o dinheiro na mão, as famílias não vão apenas à busca de alimentos, mas, também à busca de bens de consumo e de serviços coletivos assegurados pelo Estado, particularmente no tocante à saúde. “Era urgente, eu estava precisando de um exame, aí tirei R\$25,00 do PBF”, disse uma entrevistada da zona rural.

Outro fato relevante verificado nos resultados da pesquisa é a questão da melhoria na auto-estima das entrevistadas e a questão da autonomia, da liberdade de poder fazer o que quiser com o benefício. Observou-se o *valor* que é dado ao benefício recebido pelas famílias e que esse *valor* recai sobre todos os objetos possíveis: vestuário, remédios, livros, cadernos, cama, ventilador, celular, inclusive visitas aos salões de beleza. Entretanto, a ênfase maior recai sobre os alimentos. Constata-se que o poder de compra e o aumento de consumo é uma realidade, conforme dados da pesquisa.

Ao examinar os serviços prestados nos diversos postos de trabalhos distribuídos no município de Lagoa do Carro e a forma de utilização do território, três questões devem ser destacadas. Primeiro a questão do espaço geográfico como campo de poder: o uso do território vai além do bem estar coletivo. Alguns lugares são identificados como áreas de domínio de determinadas correntes políticas. Segundo a diferenciação entre o território onde a localização dos serviços essenciais pode contribuir ou não para que as desigualdades sociais aumentem. No sítio Serrarias, por exemplo, o acesso a Escola do povoado é precário, principalmente quando chove, dificultando a mobilização dos alunos. Por último a diferenciação entre o território urbano e o território rural é a expressão da desigualdade sócio-espacial.

O poder e a gestão do território no pequeno e complexo organismo econômico e político de Lagoa do Carro demonstram uma realidade difícil de harmonizar. Em consequência, a ação e o

poder se materializam sobre o lugar, como elementos determinantes no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, a gestão do PBF, no âmbito municipal, assume novos contornos e se vinculam à logística dos interesses dos poderosos, na medida em que alguns serviços considerados essenciais sofrem influências de um poder que está acima daquele que recebe o benefício do programa. Gerir as condicionalidades previstas no Decreto não é uma tarefa de grande complexidade. O problema maior está nas relações de poder que circundam os espaços onde vivem os beneficiários do programa.

É inquestionável o impacto do PBF no comércio local do município. Não se duvida que o dinheiro aumentou o poder de compra das famílias em situação de pobreza: as famílias estão consumindo mais. Por outro lado, o programa não busca combater apenas a pobreza e a exclusão social como uma medida emergencial. Ele visa promover a emancipação das famílias mais carentes. O governo municipal foi beneficiado com alguns projetos do PROMATA, do PRONAF, da própria Prefeitura, todos eles voltados para o segmento mais pobre da sociedade. Mesmo assim, a emancipação das famílias mais pobres não foi algo alcançado no universo das famílias pesquisadas.

Além das reflexões sobre o ser humano e a sua potencialidade há de se considerar o território e a apropriação do uso do território, onde as relações de poder, espacialmente delimitadas por alguns atores que desenvolvem suas estratégias de apropriação do território, demarcando espaços onde se instala o poder público e o poder privado, são lados de uma mesma realidade que não se desvinculam de ações estabelecidas no PBF e que podem fazer a grande diferença no sentido de diminuição da pobreza.

A partir da noção de espaço como conjunto indissociável de sistemas de objetos (a materialidade) e de ações (a sociedade), Milton Santos fala da necessidade de reconhecer, as categorias analíticas, entre as quais “estão a paisagem, a configuração territorial, a divisão do trabalho, o espaço produzido, ou produtivo, as rugosidades e as formas-conteúdo” (1996, p.19). Ainda segundo o autor o ‘cidadão é o indivíduos no lugar’. Entretanto, refletir sobre o lugar implica refletir sobre o ser humano, um ser relacional, que atua num meio social, influenciando-o e sendo influenciado.

As condições pessoais de cada uma das entrevistadas e dos respectivos esposos simbolizam um quadro que não pode ser colocado à margem no processo de análise do PBF em Lagoa do Carro. É importante que se questione quem é esse homem ou essa mulher, responsável pela família. Quais as *condições* e quais as *vontades* dessas pessoas, por exemplo, em termos de retorno à escola. Quais as interpretações que elas fazem de um mundo em transformação. Qual o *sentido* de um programa social tipo Bolsa Família na vida dessas pessoas. Qual a *grande mudança* que um programa dessa magnitude pode ter na vida *pessoal* dessas pessoas sem escolaridade, sem condições de competir no mercado de trabalho. São essas questões que fogem do alcance do programa e que, no entender do pesquisador, são condicionantes para a consolidação de um espaço que não se constrói com a erradicação da pobreza, mas se inicia necessariamente por ela.

REFERÊNCIAS

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. – 11ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**, vol. I, Petrópolis: RJ: Vozes, 2002.

VELLOSO, João Paulo / ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti/SILVA, José Graziano (coord.). **A Nova Geografia da Fome e da Pobreza**. Rio: José Olympio, 2004.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A Geografia e Questão Social**. - Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1997.

SILVA, Armando Corrêa da. **Geografia e Lugar Social**. – São Paulo: Contexto, 1991.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão** – 7. Ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. – 4.ed. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**, - 5.ed.- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

BRANDÃO, Maria A (organizadora). **Milton Santos e o Brasil** – São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida: Uma Nova Compreensão Científica dos Sistemas Vivos**. São Paulo: Cultrix, 2006.

DEMO, Pedro. **Pobreza da Pobreza**. Rio: Vozes, 2003.

FERNANDES, Florestan (coordenador) e COHN, Gabriel (organizador). **Weber** - 7ª Ed. Ática, 2004.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo. Editora Ática, 1993.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: Teoria e Prática da Libertação: Uma Introdução ao Pensamento** de Paulo Freire - -3. Ed. – São Paulo: Moraes, 1980.

BRANT, Maria do Carmo. **Caminhos para o Enfrentamento da Pobreza: o programa de renda mínima da Campinas**: São Paulo: IEE/PUC, 1996.

CACCIA BAVA, Silvio et.al1. **Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades**. São Paulo: Polis. 1998

CAMPOS, André... {et.al.}. Organizadores. **Atlas da Exclusão Social no Brasil, volume 2: dinâmica e manifestação territorial**. São Paulo: Editora Cortez. 2004

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro, 2006

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra. 1999

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo. UNESP.1990

ROCHA, Sonia **Pobreza no Brasil: Principais Tendências da Espacialização**. Rio de Janeiro: Ipea/Dipes,1997

SUPLICY, Eduardo. **Programa de garantia de Renda Mínima. Brasília. Senado Federal, 1992**

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês, “Welfare State, **Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional**”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 6, vol. 3, 1988.

_____ **Crise do Welfare State e Transformação no Mundo do Trabalho: o surgimento e experiência da renda mínima/básica e suas implicações sobre a cidadania.**

Artigo apresentado no XI Congresso Brasileiro de Sociologia, 1 a de Setembro, Campinas: UNICAMP, 2003.

LAVINAS, Lena. **O Barato da Pobreza**. In: Revista insight/inteligência, ano I, n. 4, pp. 40-46, 1998.

LAVINAS, Lena; BARBOSA, Maria Ligia. **Avaliação de Dois Programas Bolsa-Família, 2002**

TÉVOÉDJRÉ, A. **A Pobreza, Riqueza dos Povos**, São Paulo. Editoras Vozes, 1981.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita (org.). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo** – São Paulo: Cortez; São Luiz, MA: FAPEMA, 2006.

KUMAR, Krishan. **Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna: Novas teorias Sobre o Mundo Contemporâneo**-Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed. 1997.

VANDERBORGHT, Yannick; PARIJS, Van Philippe e, **.Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos** – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006

VELLOSO, João Paulo dos Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de Magalhães, Antônio Carlos... (coordenadores). **Pobreza, cidadania e segurança** Rio de Janeiro: José Olímpio, 2000.

VELLOSO, João Paulo dos Reis e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (coordenadores) / José Graziano da Silva... {et. al..}. **A Nova Geografia da Fome e da Pobreza** – Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

MORIN, Edgar, 2005. **Introdução ao pensamento complexo**/ Porto Alegre: Sulina, 2005.

Jornal do Senado. Ano 12 – 2.508/59 – Brasília, 4 de dezembro, 2002.

Revista Brasil. Um País de Todos, N. ° 3 /2002.

Revista Desenvolvimento Social, 2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Fonte: <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/12.shtml>

Fonte:http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados/

Fonte: <http://www.condepefiden.pe.gov.br>

Fonte: <http://WWW.mds.gov/programas/transferencia-de-renda/programa-bolsa-familia>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil

Fonte: Ministério de Minas e Energia, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral

CPRM - Serviço Geológico do Brasil

Fonte: PNUD/Atlas de Desenvolvimento Humano

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Fonte: MEC/INEP

Fonte: MEC/Inep/Deeb.

Fonte: MEC/PDE

APÊNDICE

PESQUISA SÓCIO-ECONÔMICA

1. Identificação da Pessoa (Titular do Cartão Bolsa Família)

Nome: _____

Endereço: _____

Data de Nascimento ____/____/____ Ocupação: _____ Estado Civil: _____

Qualificação Escolar: _____

Frequente Escola? _____ Grau de Instrução: _____

- | | |
|-----------------------|---------------------------------------|
| 1 – Pública Municipal | 1 – Analfabeto(a) |
| 2 – Pública Estadual | 2 – Com 4ª Série Incompleta do E. F. |
| 3 – Pública Federal | 3 – Com 4ª Série Completa do E. F. |
| 4 – Particular | 4 – De 5ª a 8ª Série Incompleta E. F. |
| 5 – Outra | 5 – Ensino Fundamental Completo |
| 6 – Não Frequenta | 6 – Ensino Fundamental Incompleto |
| | 7 – Ensino Médio Completo |
| | 8 – Outros |

2. Dados do Esposo ou Companheiro: Moram Juntos? SIM _____ NÃO _____

Nome: _____ Data de Nascimento: ____/____/____

Grau de Instrução: _____ Ocupação: _____

Situação no Mercado de Trabalho _____

- | | | |
|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------|
| 1 – Empregado | 4 – Autônomo c/ Previd. Social | 7 – Trabalhador Rural |
| 2 – Assalariado c/ Carteira | 5 – Autônomo s/ Previd. Social | 8 – Empregado Rural |
| 3 – Assalariado s/ Carteira | 6 – Aposentado/Pensionista | 9 – Não Trabalha |

Nome da Empresa em que Trabalha _____

Renda Salarial R\$ _____

Renda de Aposentadoria/Pensão ... R\$ _____

Renda de Seguro-Desemprego..... R\$ _____

Outras Rendas R\$ _____

3. Características do Domicílio: Domicílio Coberto por ____ 1 (Agente de Saúde) 2 (PSF)

Situação: _____

- | | | | |
|-------------|---------------|----------------|------------------------------|
| 1 – Próprio | 3 – Arrendado | 5 – Invasão | 7 – Outros |
| 2 – Alugado | 4 – Cedido | 6 – Financiado | N.º de Cômodos da Casa _____ |

Tipo de Construção: _____

- | | | |
|----------------------|-------------------------|--------------------------|
| 1 – Tijolo/Alvenaria | 3 – Taipa Não Revestida | 5 – Material Aproveitado |
| 2 – Taipa Revestida | 4 – Madeira | 6 – Outros |

Tipo de Abastecimento de Água _____ Tratamento de Água _____

- | | | | |
|-------------------|----------------|---------------|--------------------|
| 1 – Rede Pública | 3 – Carro Pipa | 1 – Filtração | 3 – Cloração |
| 2 – Poço/Nascente | 4 – Outros | 2 – Fervura | 4 – Sem Tratamento |

Tipo de Iluminação _____

- | | | |
|---------------------|-------------------------|-----------|
| 1 – Relógio Próprio | 3 – Relógio Comunitário | 5 – Vela |
| 2 – Sem Relógio | 4 – Lampião | 6 – Outro |

Escoamento Sanitário: _____

- | | | |
|----------------------|-------------------|----------------|
| 1 – Rede Pública | 3 – Fossa Séptica | 5 – Céu Aberto |
| 2 – Fossa Rudimentar | 4 – Vala | 6 – Outros |

9 – Programa Bolsa Família

Você Acha que o Bolsa Família Mudou a Sua Vida? De que Maneira?

10 – O que você já comprou com o dinheiro que você recebe do Bolsa Família?

11 – Você sabe o que o Programa Bolsa Família exige de você para garantir o seu dinheiro todo mês, ou seja, sabe quais são os seus deveres com relação ao Bolsa Família?

SIM _____ Não _____

12 – O que você acha do Programa Bolsa Família?

Data: ___/___/_____

Entrevistador: _____