

RESENHA

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí.** São Paulo: Cortez, 2008.

Simone de Jesus Guimarães

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Recebido em: 30.09.2009. Aprovado em: 29.10.2009.

O Programa Bolsa Família, criado em 2003 pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, visa unificar os Programas de Transferência de Renda no Brasil, iniciados em 1995. Esse Programa, desde 2006, está presente nos 5.563 municípios do Brasil e no Distrito Federal, abrangendo mais de 11 milhões de famílias pobres, podendo ser considerado como um dos maiores programas lançados até hoje, no país, em termos de alcance social do número de famílias pobres atendidas.

O livro “O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí” trata desse Programa, particularmente, nas realidades de dois Estados da Federação em que os indicadores econômicos e sociais apontam como Estados em que a grande maioria das famílias vive em condições de pobreza e miséria: o Maranhão e o Piauí. Esse é um livro publicado, em 2008, pela Cortez Editora em parceria com as editoras EDUFMA e EDUFPI, da Universidade Federal do Maranhão - UFMA e Universidade Federal do Piauí - UFPI, respectivamente, tendo a coordenação de Maria Ozanira da Silva e Silva, e apresenta os resultados de uma pesquisa realizada por um grupo de pesquisadoras das duas Universidades, que formaram uma rede de pesquisa com o objetivo de desenvolver um estudo sobre o Programa Bolsa Família nos dois Estados. O objetivo da pesquisa foi acompanhar a implementação desse programa e avaliar o processo de Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, tendo como referência três municípios do Maranhão (São Luís – a capital, Caxias e Araisos) e três municípios do Piauí (Teresina – a capital, Parnaíba e Acauã). Do lado da UFMA, o livro tem as autorias das pesquisadoras Maria Ozanira da Silva e Silva e Valéria Ferreira Santos de Almada Lima; do lado da UFPI, as pesquisadoras Antônia Jesuíta de Lima, Maria D’Alva Macedo Ferreira e Maria do Rosário de Fátima e Silva, que discorrem e analisam, com competência e seriedade, o Programa Bolsa Família.

Esse é um livro de valiosa contribuição para todos os estudiosos das Ciências Humanas e Sociais e, em especial, daqueles voltados para a área das Políticas Públicas no Brasil, encaradas como importantes instrumentos de inserção e de respostas às desigualdades sociais, à pobreza e à miséria

reinantes, historicamente, no país. Partindo de um estudo empírico nos seis municípios escolhidos, as pesquisadoras contaram com um importante procedimento metodológico para fazer as suas análises: o “Grupo Focal”, instrumento que provém da pesquisa qualitativa e alia exame profundo de uma dada realidade e o ponto de vista dos sujeitos envolvidos, buscando “identificar percepções, sentimentos, atitudes e idéias dos participantes a respeito de um determinado assunto” (DIAS, apud SILVA, 2008, p. 18). Esse é um diferencial significativo do livro, pois oportunizou uma análise “por dentro” do Programa Bolsa Família, que transborda a empiria na perspectiva de uma sistematização “orientada por um referencial teórico e pelas intencionalidades acadêmicas das pesquisadoras”.

O livro está estruturado em três capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo intitula-se: “Bolsa Família: apresentando e problematizando sua proposta” é da insígnia de Maria Ozanira da Silva e Silva. O segundo capítulo, denominado de “O Bolsa Família nos Estados do Maranhão e do Piauí: caracterização socioeconômica dos Estados e Municípios selecionados e situação do Programa” tem as autorias de Maria Ozanira da Silva e Silva, Antônia Jesuíta de Lima, Maria D’Alva Macedo Ferreira, Maria do Rosário de Fátima e Silva e Valéria Ferreira dos Santos Almada Lima. O terceiro capítulo intitulado “O Bolsa Família como mediação da unificação dos programas de transferência de renda: resultados de um estudo empírico no Maranhão e no Piauí” é de autoria de Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria D’Alva Macedo Ferreira e Maria do Rosário de Fátima e Silva.

O primeiro capítulo é bastante didático e esclarecedor sobre os significados dos Programas de Transferência de Renda no Brasil e sobre o Bolsa Família. Suas preocupações centrais são: elaborar uma análise do desenvolvimento histórico desses programas; caracterizar o Bolsa Família e contextualizá-lo no âmbito dos Programas de Transferência de Renda; analisar em que medida os Programas enfrentam, de fato, a pobreza no Brasil.

No contexto da história, a autora retrata os Programas de Transferência de Renda como parte do Sistema de Proteção Social, representando, no

governo Lula, “sua dimensão mais significativa e mais prevalente em razão do quantitativo do público-alvo atendido e do volume de recursos a eles destinados”. Silva destaca a idéia de Transferência de Renda como uma transferência monetária direta concedida a indivíduos e famílias pobres que, no caso do Brasil, procura articular-se às políticas educacionais, de saúde e trabalho que, juntos, podem significar “uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas”. No desenvolvimento da história dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, Silva retrata cinco momentos fundamentais, que vão do ano de 1991 – quando é aprovado no Senado o Projeto de Lei n.80/1991, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, instituindo o Programa de Renda Mínima para todo brasileiro com idade a partir de 25 anos; passa pelas propostas de Camargo (1991;1993;1995) sobre a concessão de uma transferência monetária para famílias com crianças de 5 a 6 anos de escolas públicas; acresce as primeiras experiências na área, a partir de 1995, em Campinas, Ribeirão Preto e Santos (todas em SP) além de Brasília (DF); inclui 2001, com a expansão, no governo de Fernando Henrique Cardoso, de programas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e criação de outros como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás entre outros; e atinge o momento atual, que se inicia em 2003 com o presidente Lula, instituindo o Fome Zero, estratégia fundamental do governo para o combate à pobreza que tem o Bolsa Família que veio para unificar os Programas de Transferência de Renda do país.

Ao caracterizar o Bolsa Família, a autora enfatiza que os objetivos principais do programa estão voltados para: combater a fome, a pobreza e as desigualdades sociais e contribuir “para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade social em que se encontram” (MDS, 2006 apud SILVA, 2008). Destaca que o Programa se destina a incluir famílias extremamente pobres com renda *per capita* mensal de até R\$ 60,00, independente de sua composição familiar e famílias pobres com renda mensal *per capita* entre R\$ 60,01 a R\$ 120,00, cuja composição seja constituída de gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos. No primeiro grupo de famílias, em 2008, a transferência monetária para cada família correspondeu a R\$ 62,00 fixos, acrescidos de mais R\$ 20,00 para cada filho, num total de 3 filhos, com idade de até 15 anos. No segundo grupo, o valor monetário, variável, correspondeu a um montante de até R\$ 60,00, representando R\$ 20,00 por filho de, no máximo, 15 anos de idade. Outra ênfase dada diz respeito às condicionalidades impostas pelo Programa aos seus beneficiários que se referem à obrigação da manutenção dos filhos na escola, frequência das crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde e frequência das mulheres gestantes aos exames de rotina.

Silva mostra, com bastante clareza, o percurso do Bolsa Família em cada Estado da Federação e nas regiões, revelando, com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que, em outubro de 2007, o Programa atendia a 45,6 milhões de brasileiros. Nas considerações finais sobre os Programas de Transferência de Renda no Brasil, conclui, inspirada em Castel (apud SILVA, 2008, p. 52), que esses programas, embora significativos para a população beneficiária, encontram-se nos marcos das “*políticas de inserção*, ou seja, aquelas que atuam sobre os efeitos do disfuncionamento social, sem alterar os processos geradores da situação identificada”.

O segundo capítulo tem o objetivo, primeiramente, de promover uma análise articulada da realidade socioeconômica dos Estados do Maranhão e do Piauí, bem como dos seis municípios selecionados. As autoras tomam por base dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), informações do Índice de Desenvolvimento Econômico (IDH) – IPEA/PNUD e registros do Índice de Exclusão Social desenvolvido por Pochmann e Amorim (apud SILVA, 2008). Destacam os seguintes aspectos da realidade socioeconômica do campo empírico investigado: formação socioeconômica; demografia, trabalho e rendimento, educação, saúde, saneamento, situação de pobreza e exclusão. Ao final, mostram, sobretudo, um panorama estatístico da situação de pobreza em que vive a população do Maranhão e do Piauí e em especial dos seis municípios, tomando-os isoladamente ou nas relações intra Estados e na comparação com a região e o país. Mostram que a pobreza reinante é produto da “situação de subdesenvolvimento capitalista” dos dois Estados, que se expressa, em particular, por serem Estados em que as atividades agrícolas ainda têm um papel fundamental nas economias estaduais. Demonstram, em síntese, que as estatísticas são importantes para revelar o grau de pobreza presente numa dada sociedade. Mas que a pobreza deve ser considerada “como um fenômeno multidimensional que se expressa na privação de condições necessárias a uma vida digna”, portanto, considerada “não só como ausência de condições materiais, mas também como a negação de condições para uma vida aceitável”.

Depois, as autoras apresentam uma caracterização do Bolsa Família em cada Estado, articulando-a às condições socioeconômicas dos dois Estados e ao perfil das famílias atendidas. Esse é um capítulo bastante esclarecedor sobre o processo de implantação e desenvolvimento do Bolsa Família, revelando que, do ponto de vista de benefícios liberados, os Estados do Maranhão e do Piauí, obtiveram, em maio de 2008, uma cobertura de mais de 80% das famílias cadastradas, sendo que em Imperatriz (MA) teve uma cobertura máxima de 94,25% e Acauã (PI) uma cobertura mínima de 74,65%. No que se refere aos recursos liberados, apontam que, nesse mesmo ano, o Programa

transferia, mensalmente, para o Maranhão R\$ 65 milhões para atender 742 mil famílias e para o Piauí transferia R\$ 30,7 milhões, correspondentes a 371 mil famílias. Sobre o perfil das famílias, tomam como parâmetro o Cadastro Único das famílias e um estudo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome intitulado “Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família” de 2006. Todo o perfil apresentado reafirma a ideia de que: “As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Maranhão e no Piauí estão em evidente desvantagem em relação às do conjunto do país”.

O terceiro capítulo é dedicado a analisar os dados empíricos do Bolsa Família, via experiências dos grupos focais. As análises tomam por base um conjunto de variáveis e indicadores elaborados pelas pesquisadoras, que são considerados nas suas articulações e visam demonstrar: a adesão dos municípios ao Programa; a identificação de outros Programas de Transferência de Renda e suas relações com o Bolsa Família; o processo de migração das famílias anteriormente atendidas pelo Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Vale Gás; as estratégias utilizadas para o alcance do público-alvo; o acesso dos beneficiários à rede de serviços sócio-assistenciais; a operacionalização das condicionalidades; a aplicação da transferência monetária pelas famílias; a autonomização e desligamento das famílias; fatores facilitadores e obstáculos à implementação do Programa.

A partir das falas dos sujeitos presentes nos grupos focais, em cada município, as autoras vão desvelando como o Bolsa Família está se concretizando no dia a dia dos municípios e na realidade das famílias beneficiárias. É um capítulo que confronta as intenções e formalizações da proposta e a sua efetividade concreta. Fica evidenciado que o Bolsa Família tem sido muito importante como um programa significativo que vem, de fato, unificar os Programas de Transferência de Renda existentes, alterando o modo como esses Programas atendiam qualitativa e quantitativamente a população que a eles se destinavam. Muito já fez em termos de número de atendimentos e de recursos investidos, mas muitos obstáculos ainda se colocam tanto no que se refere à execução da proposta, quanto à modificação de uma cultura ainda persistente em alguns lugares, de práticas clientelistas e conservadoras e quanto à necessidade de alterar substancialmente o quadro de pobreza nesses municípios, sobretudo quando se trata da questão da autonomização das famílias.

Nas conclusões do livro as autoras são enfáticas: o Bolsa Família é uma grande inovação. Ao se propor a unificar os Programas de Transferência de Renda no Brasil, tornou-se um programa massivo que está, hoje, em todo o território nacional. E acrescentam: o Bolsa Família, juntamente com o BPC e o Seguro Social, torna-se um dos mais significativos programas dentro do Sistema de Proteção Social. Mesmo com

os avanços que o Programa traz desde a sua implementação no Brasil, as autoras reafirmam uma ideia basilar: “Os Programas de Transferência de Renda se voltam para a inclusão precária e marginal, sendo orientados pela focalização na população pobre ou extremamente pobre, sem considerar as determinações mais gerais e estruturais”, portanto, “mantendo uma situação de reprodução e controle da pobreza num dado patamar, sem sua real ultrapassagem”.

Pelo exposto, o livro, ora em análise, merece ser lido e apreciado. A seriedade acadêmica e científica com que as autoras tratam o Programa Bolsa Família como proposta governamental de enfrentamento da pobreza no Brasil demonstra o quanto pesquisas, dessa natureza, engrandecem o avanço do conhecimento científico na área do Sistema de Proteção Social levados a efeito no país.

Simone de Jesus Guimarães

Doutora em Serviço Social, Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí.

E-Mail: simone.guimaraes@uol.com.br

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portela, s/n
Bairro Ininga – Teresina – Piauí
CEP: 64049-550